

## LE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT, UN NOUVEAU TRAITÉ POUR SAUVER LA PLANÈTE ?

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS\*

**Résumé :** En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, de nombreux rapports scientifiques nous alertent sur l'urgence des menaces environnementales. Convaincu qu'un traité international posant un certain nombre de principes fondamentaux de protection de l'environnement permettrait de combler les lacunes et de renforcer l'effectivité du droit international de l'environnement, un groupe de juristes français s'est lancé dans la rédaction d'un projet de « Pacte mondial pour l'environnement ». Une fois rédigé, le projet a été porté sur la scène internationale par la diplomatie française. Ayant donné lieu à d'intéressants débats sous les auspices des Nations Unies, il n'a toutefois pas reçu un soutien suffisant pour que des négociations soient effectivement lancées. Le processus débouchera peut-être en 2022 sur une nouvelle déclaration, dont le cadre d'adoption, les objectifs et a fortiori le contenu restent encore à préciser. En toute hypothèse, le contexte politique n'est pas favorable à des avancées majeures. Par leurs choix stratégiques, les États doivent veiller à ne pas risquer d'affaiblir le cadre existant et notamment l'action des institutions créées par de nombreuses conventions environnementales.

**Abstract :** At the beginning of the 21<sup>st</sup> century, numerous scientific reports alert us to the urgency of environmental threats. Convinced that an international treaty laying down a certain number of general principles of environmental protection would make it possible to fill in the gaps and strengthen the effectiveness of international environmental law, a group of French lawyers has embarked on the drafting of a 'Global Compact for the Environment'. Once drafted, the project was taken to the international arena by French diplomacy. Having given rise to interesting debates under the auspices of the United Nations, it did not, however, receive sufficient support for negotiations to be effectively launched. The process may lead to a new declaration in 2022, the framework for its adoption, the objectives and a fortiori the content of which have yet to be specified. In any case, the political context is not conducive to major advances. Through their strategic choices, States must take care not to risk weakening the existing framework and in particular the action of the institutions created by many environmental conventions.

Les scientifiques nous alarment depuis plusieurs décennies sur les menaces que les activités humaines font peser sur l'environnement. En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, la lecture des publications et rapports scientifiques incline à une profonde inquiétude. Aux changements climatiques, déjà sensibles, s'ajoute la perspective d'un effondrement massif et abrupt de la biodiversité. Mais

---

\* Directrice de recherche au CNRS, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, CERIC, DICE, Aix-en-Provence. Cet article a été réalisé grâce au soutien de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (Québec), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie. Il prolonge la note suivante : S. MALJEAN-DUBOIS, *Le renforcement du droit et de la gouvernance de l'environnement à l'échelle internationale. Quelles sont les perspectives après le rejet du projet de Pacte mondial ?*, Note de décryptage, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2019, 40 p. Sandrine Maljean-Dubois a été associée aux travaux de la Commission environnement du Club des juristes et membre du Groupe d'experts du Pacte.

les conséquences des activités humaines ne s'arrêtent pas là. Ces activités perturbent de manière globale le fonctionnement de notre biosphère. Ainsi, les scientifiques ont identifié neuf « frontières planétaires » comme autant de seuils à ne pas dépasser sous peine de faire sortir notre biosphère d'un « espace de fonctionnement sécurisé »<sup>1</sup>. Or, le point de basculement aurait déjà été franchi pour au moins quatre frontières : outre la biodiversité et les changements climatiques, les cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, mais aussi la déforestation et le changement d'affectation des terres<sup>2</sup>. Nous serions entrés, avec la Révolution industrielle, dans l'anthropocène, une nouvelle ère géologique, succédant à l'holocène et marquée par l'impact significatif de l'homme sur l'écosystème terrestre. Ce nouveau terme rend compte d'une réalité nouvelle, celle d'une humanité devenue une force géologique capable de marquer de son empreinte la planète qu'elle habite, d'en détraquer le fonctionnement en profondeur et probablement de manière irréversible. Depuis 1945, l'anthropocène connaît même une « grande accélération »<sup>3</sup>.

Les États ont mis en place deux organes internationaux d'expertise dont les récents rapports, faisant la synthèse des connaissances scientifiques, confirment l'extrême gravité de la situation. Le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après : « GIEC »), établi en 1988, a confirmé le rôle de l'homme dans les changements climatiques<sup>4</sup>. Il alerte sur les conséquences d'une augmentation moyenne des températures supérieure à 1,5°C, alors que les trajectoires actuelles d'émission conduisent à une augmentation de plus de 3°C d'ici la fin du siècle, qui se poursuivrait au siècle prochain<sup>5</sup>. Dans sa première évaluation globale, la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (ci-après : « IPBES »), créée en 2012, considère que le déclin démographique de nombreuses espèces annonce un effondrement de la biodiversité. Environ 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction, notamment au cours des prochaines décennies, ce qui est sans précédent dans l'histoire de l'humanité<sup>6</sup>.

Les conséquences ne sont pas seulement environnementales ou sanitaires, car la gravité des menaces environnementales hypothèque aussi le développement économique et social. Le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement (ci-après : « PNUE ») sur l'avenir de l'environnement mondial, « GEO 6 », insiste sur le fait qu'« en l'absence de politiques supplémentaires, il est à prévoir que les tendances de la dégradation de l'environnement se poursuivent à un rythme rapide et que les objectifs de développement durable connexes, ainsi que les objectifs environnementaux convenus au niveau international ne soient pas atteints (notamment en ce qui concerne les changements climatiques, la perte de

<sup>1</sup> J. ROCKSTRÖM *et al.*, « A Safe Operating Space for Humanity », *Nature*, September 2009, vol. 461, n° 24, p. 473.

<sup>2</sup> W. STEFFEN *et al.*, « Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet » *Science*, 2015, vol. 347, n° 6223.

<sup>3</sup> C. BONNEUIL et J.-P. FRESSOZ, *L'événement anthropocène, La terre, l'histoire et nous*, Paris, Points Seuil, 2016, 336 p.

<sup>4</sup> GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, R.K. PACHAURI et L.A. MEYER (eds.), GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

<sup>5</sup> GIEC, *Résumé à l'intention des décideurs, Réchauffement planétaire de 1,5°C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté*, V. MASSON-DELMOTTE *et al.* (eds.), Organisation Météorologique Mondiale, Genève, Suisse, 2018, 32 p.

<sup>6</sup> IPBES, *Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, S. DÍAZ *et al.* (eds.), IPBES Secretariat, Bonn, Germany, 2019, 39 p.

biodiversité, la pénurie d'eau, le ruissellement excessif des nutriments, la dégradation des terres et l'acidification des océans) [...] »<sup>7</sup>.

Le droit international de l'environnement a été considérablement étoffé ces cinquante dernières années. D'abord précieux outil de coopération entre les États, le droit international a également joué un rôle important dans le développement des droits nationaux de l'environnement. Mais, si l'on met en parallèle les impressionnants développements juridiques et l'aggravation rapide des problèmes environnementaux dont font état régulièrement les rapports sur l'environnement, force est de constater que le foisonnement des règles n'a pas produit les effets escomptés. Le droit international s'est avéré impuissant à enrayer la crise actuelle.

Persuadés qu'un traité international posant un certain nombre de principes fondamentaux de protection de l'environnement permettrait de combler les lacunes et de renforcer l'effectivité du droit international de l'environnement, un groupe de juristes français s'est lancé dans la rédaction d'un projet de « Pacte mondial pour l'environnement ». Le projet a convaincu certaines hautes autorités françaises et a été porté à l'international par la diplomatie française. Ayant donné lieu à d'intéressants débats sous les auspices des Nations Unies, il n'a toutefois pas reçu le soutien suffisant pour que des négociations soient effectivement lancées. En dépit de la prudence des rédacteurs, guidés par un souci de réalisme, le projet semble bel et bien enterré à court, moyen voire à plus long terme. Suivant la chronologie du projet, nous en retraçons ici l'origine et conception (I), puis la vie et ... mort (II).

## I. – ORIGINE ET CONCEPTION DU PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Nous rappellerons ici l'historique du projet avant d'en analyser le contenu.

### A. *Historique du projet de Pacte mondial pour l'environnement*

C'est le constat d'une lacune qui a poussé ses concepteurs à se lancer dans la rédaction d'un Pacte mondial pour l'environnement.

#### 1. *A l'origine du projet, le constat d'une lacune*

Il y a eu dans l'histoire récente plusieurs propositions de nouveau traité sur l'environnement qui serait à la fois à vocation universelle par son champ d'application, et général par son contenu. En effet, à l'échelle internationale, il existe bel et bien des instruments généraux et à vocation universelle, mais aucun n'est juridiquement obligatoire. Parmi les plus importants, on peut citer la Déclaration adoptée à l'issue de la conférence de Stockholm en 1972<sup>8</sup>, la Charte mondiale de la nature<sup>9</sup> ou encore la Déclaration de Rio adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992<sup>10</sup>. Ces trois instruments ont été l'occasion pour les États de définir des référentiels internationaux communs ; ils ont, chacun en son temps, marqué un consensus sur un certain nombre de principes généraux.

Parce que le droit de l'environnement est une matière foisonnante et éclatée, qui s'est développée de manière quelque peu chaotique, souvent dans l'urgence, pour répondre aux besoins au fur et à mesure qu'ils étaient identifiés, à différentes échelles (bilatérale, régionale,

<sup>7</sup> PNUE, GEO 6, *Résumé à l'attention des décideurs*, 2019, p. 21.

<sup>8</sup> Déclaration de Stockholm, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 5-16 juin 1972*, A/CONF.48/14/Rev/1, p. 3.

<sup>9</sup> Assemblée générale de l'ONU, résolution A/RES/37/7 du 28 octobre 1982, *Charte mondiale de la nature*.

<sup>10</sup> Déclaration de Rio, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, A/CONF.151/26, vol. 1, p. 3.

universelle), les principes généraux y jouent un rôle majeur. Ils ont grandement influencé le développement du droit international de l'environnement, mais aussi des droits nationaux de l'environnement. C'est particulièrement le cas de la Déclaration de Rio grâce à sa forme courte et à ses énoncés normatifs. Les principes généraux facilitent la mise en cohérence et donnent un fil conducteur au vaste écheveau des textes. Ils viennent éclairer l'interprétation du droit positif, mais influencent aussi la pratique des États, orientent la négociation des règles conventionnelles et des décisions des Conférences des Parties (ci-après : « COPs »). Ils ont essaimé dans les droits nationaux qui leur ont souvent conféré une valeur législative, voire coutumière. Certains principes ont vu clairement reconnue leur valeur coutumière à l'échelle internationale (prévention, étude d'impact, obligation de réparer les dommages transfrontières). Pour d'autres, présents seulement dans des textes non obligatoires ou dans certaines conventions universelles et/ou régionales, le caractère coutumier est encore discuté. La jurisprudence internationale étant rare, il est difficile de déterminer où ils en sont dans le processus de cristallisation coutumière (précaution, pollueur-payeur, démocratie environnementale, droit à un environnement sain)<sup>11</sup>.

L'idée majeure qui sous-tend le projet de Pacte mondial pour l'environnement est que les grands instruments de *soft law* gagneraient désormais à être prolongés par un traité. Mais l'entreprise de codification pourrait aussi utilement être complétée par un développement progressif des principes du droit international de l'environnement. Les États pourraient saisir cette occasion pour incorporer à cette « constitution environnementale mondiale » de nouveaux principes qui ont émergé depuis la Déclaration de Rio soit comme proposition doctrinale (la notion de frontières planétaires), soit dans des textes nationaux et/ou internationaux, mais de manière encore ponctuelle et limitée, pour tel domaine ou pour telle région du globe (résilience, non-régression, protection des défenseurs des droits environnementaux et des lanceurs d'alerte par exemple, reconnaissance du rôle des acteurs non étatiques, protection des savoirs traditionnels...).

Pour ses promoteurs, le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement permettrait d'ouvrir une discussion utile pour, à terme, clarifier et consolider les différents principes en précisant leur sens, leur portée et leur importance respectifs. Les faire figurer dans un nouvel instrument consolidé réduirait les incertitudes, les rendrait plus prévisibles, accessibles et lisibles, pour les États et les autres acteurs de la vie internationale. Ce nouvel instrument fournirait une nouvelle base pour l'harmonisation des législations, voire des constitutions nationales. Sorte de « métanorme », il permettrait d'articuler les différents régimes conventionnels autour d'une seule et même colonne vertébrale. Indispensable trait d'union entre des régimes fragmentés, là où les éléments de l'environnement sont en interactions constantes, il viendrait renforcer leur cohérence. Enfin, en clarifiant, consolidant et modernisant les principes du droit international de l'environnement, le Pacte favoriserait leur invocation devant le juge international ou national. En prônant le droit à un environnement sain et les principes de la démocratie environnementale (accès à l'information, participation, accès à la justice), il permettrait de renforcer le rôle des acteurs non étatiques à l'échelle nationale et internationale. Grâce au caractère transversal d'un tel traité, les institutions conventionnelles qui pourraient être créées en son sein pourraient jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement bien au-delà du traité lui-même, produisant ainsi des conséquences positives sur des régimes sectoriels.

De ce point de vue, le projet de Pacte mondial pour l'environnement n'est pas complètement neuf, puisqu'il se situe dans la filiation d'un projet antérieur, adopté en 1995 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (ci-après : « UICN »), une organisation très

<sup>11</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES et S. MALJEAN-DUBOIS, « Les principes du droit international de l'environnement », *JurisClasseur Droit international* n° 146-15 ; *JurisClasseur environnement* n° 2010, Paris, Lexis-Nexis, 2016.

active dans ce champ, qui a été à l'initiative de plusieurs conventions internationales<sup>12</sup>. L'UICN fait le constat selon lequel « *[m]ost international agreements are sector specific in nature, concluded at different times at uneven stages of international knowledge and concern. They also vary regionally, so that norms applicable to some parts of the world do not apply elsewhere, or are global in scope but not yet universally ratified* »<sup>13</sup>. C'est pourquoi, trois ans après l'adoption de la Déclaration de Rio, la Commission du droit de l'environnement de l'UICN, en coopération avec le Conseil international pour le droit de l'environnement<sup>14</sup>, propose aux États un traité « clé en main » extrêmement long et détaillé. L'UICN répond par là au rapport de la Commission Brundtland qui recommandait dès 1986 la préparation d'une Déclaration universelle – qui deviendra celle de Rio – et d'une Convention internationale pour la protection de l'environnement et le développement durable<sup>15</sup>. Plusieurs fois amendé et réédité pour être présenté à l'occasion de diverses rencontres et événements internationaux, accompagné désormais d'un commentaire explicatif article par article, ce projet de Pacte international sur l'environnement et le développement n'a toutefois jamais convaincu les États<sup>16</sup>.

Un autre projet a été publié en 2017. Il s'agit du Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement, à la fois plus court que le projet de l'UICN et centré sur les droits de l'homme. Émanant cette fois d'un petit groupe de juristes français conduit par un professeur émérite de l'Université de Limoges, Michel Prieur, il a fait l'objet de commentaires et d'amendements d'une quarantaine de juristes appartenant à 22 pays différents dans le cadre d'une organisation non gouvernementale créée par Michel Prieur, le Centre international de droit comparé de l'environnement<sup>17</sup>. Ses concepteurs ont considéré qu'il y avait place alors pour un troisième pacte, codifiant les droits environnementaux, et venant compléter les pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques de 1966<sup>18</sup>. Même si son objet est différent, c'est un projet quelque peu concurrent du Pacte dont il est contemporain et parce qu'il émane aussi d'un groupe (différent) de Français. Il n'a pas reçu le même soutien de la part des autorités françaises, qui ont considéré que son approche en termes de droits de l'homme risquait de le condamner dans le contexte international actuel.

L'idée du projet de Pacte mondial naît quant à elle en 2015. À l'occasion de la vingt-et-unième Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la « COP 21 »), un *think tank* français réunissant praticiens et professeurs de droit, le Club des Juristes, publie un rapport intitulé *Renforcer l'efficacité du droit international de*

<sup>12</sup> J. OLIVIER, *L'Union mondiale pour la nature (UICN) : Une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 372 p. Des États sont membres de l'UICN, ce qui fait d'elle une ONG très originale et quelque peu hybride.

<sup>13</sup> Voir IUCN, *Draft International Covenant on Environment and Development*, 1995, 5<sup>e</sup> éd. en 2015, p. xxi, [<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-031-rev4.pdf>], consulté le 31 janvier 2020.

<sup>14</sup> International Council of Environmental Law (ICEL).

<sup>15</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Nairobi, 10 mars 1987, particulièrement p. 276 : « Nous recommandons que l'Assemblée générale s'engage à préparer une déclaration universelle et, ultérieurement, une convention sur la protection de l'environnement et le développement durable ».

<sup>16</sup> Voir IUCN, *Draft International Covenant on Environment and Development*, précit.

<sup>17</sup> M. PRIEUR, J. BETAÏLLE, M.-A. COHENDET, H. DELZANGLES, J. MAKOWIAK et P. STEICHEN, « Projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, vol. 42, n° 2, pp. 380-397.

<sup>18</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976.

*l'environnement – Devoirs des États, droits des individus*<sup>19</sup>. Ce rapport prône, au rang d'une série de propositions, l'adoption d'une « Charte universelle de l'environnement, sous la forme d'une convention internationale, ayant une valeur juridique obligatoire »<sup>20</sup>. Pour les auteurs du rapport, il est temps de consacrer les principes fondamentaux du droit international de l'environnement dans un texte obligatoire à vocation universelle, de manière à rendre les principes posés invocables devant le juge<sup>21</sup>. De conférences de presse en conférences tout court, en passant par la presse écrite et orale, le rapport du Club des juristes est largement diffusé. Ses auteurs convainquent de l'intérêt du projet le président du Conseil constitutionnel français, Laurent Fabius, qui y voit un prolongement naturel à l'action diplomatique française durant la COP 21, dont il a assuré la présidence. Laurent Fabius appuie cette idée et encourage la Commission environnement du Club des juristes à se lancer dans la rédaction d'un projet de traité. Pour lui, l'adoption en septembre 2015 des Objectifs du développement durable (ODD) par l'Assemblée générale de l'ONU et en décembre 2015 de l'Accord de Paris sur le climat par la COP 21 a créé un élan capable de susciter l'adhésion à un tel projet<sup>22</sup>.

## 2. La conception du projet de Pacte mondial pour l'environnement

Les travaux sont lancés sous la houlette de Yann Aguila, conseiller d'État devenu avocat, à l'automne 2016. L'objectif est d'abord celui d'une codification des principes fondamentaux du droit international de l'environnement dans un seul et même texte juridiquement obligatoire. Toutefois, sur la méthode, le travail s'apparente davantage à celui des sociétés savantes telles que l'Institut de droit international ou l'Association de droit international (*International Law Association*), plutôt qu'à celui de la Commission du droit international<sup>23</sup>. Pour des raisons pratiques, tenant au temps et à leurs profils (il s'agit très majoritairement de spécialistes du droit français), les personnes impliquées ne s'attachent que peu à la pratique – et notamment à la pratique nationale du droit international – mais puisent beaucoup dans les grandes déclarations internationales, considérant qu'elles reflètent un consensus mondial. Les experts s'inspirent en particulier de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, de la Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982, de la Déclaration de Rio du 14 juin 1992 et de la Déclaration Rio+20 *L'avenir que nous voulons* du 22 juin 2012<sup>24</sup>. Les experts réalisent malgré tout, même si c'est de manière plus générale, une étude de certains droits nationaux, en particulier constitutionnels, dans laquelle le droit français et la Charte française de l'environnement tiennent une place majeure. La recommandation donnée par Laurent Fabius aux rédacteurs est de faire preuve de réalisme, pour que le projet ne tombe pas aux oubliettes comme les précédents. Cela conduit par définition à retenir des formulations prudentes, à « texture ouverte », et à limiter la part du développement progressif.

Conscients de la nécessité d'internationaliser le projet, les rédacteurs français s'attachent à associer un groupe d'environ 100 experts étrangers, spécialistes de droit de l'environnement de

<sup>19</sup> Commission environnement du Club des juristes, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement – Devoirs des États, droits des individus*, Paris, novembre 2015, 123 p., [<http://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2015/11/CDJRapportsRenforcer-lefficaciteNov.2015FR.pdf> consulté le 3 février 2020].

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>22</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 70/1, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; Accord de Paris du 12 décembre 2015, UNTC*, Chapitre XXVII.

<sup>23</sup> Y. KERBRAT, « Le Pacte mondial pour l'environnement : vers une nouvelle codification ? », intervention lors de la Deuxième rencontre mondiale des sociétés pour le droit international, *Les défis actuels au droit international : Le rôle des sociétés pour le droit international*, La Haye, 2-3 septembre 2019, non publié.

<sup>24</sup> ONU, Conférence des Nations Unies sur le développement durable Rio+20, *Le futur que nous voulons*, A/CONF.216/L.1\*, 19 juin 2012. Voir *supra* pour les autres instruments.

40 nationalités. Le groupe sera consulté à cinq reprises à travers une série de questionnaires écrits portant sur :

- la présentation générale du projet et des questions ouvertes ;
- l'architecture du Pacte et la rédaction ;
- les mécanismes de suivi ;
- la formulation et le contenu des principes ;
- la préparation d'un livre blanc présentant et commentant le projet de Pacte.

Les interactions entre les rédacteurs français et les experts internationaux aboutissent à un premier projet. Celui-ci est finalisé lors d'une journée de travail organisée au Conseil constitutionnel, associant les rédacteurs français et certains experts internationaux invités pour l'occasion, en tout une quarantaine d'experts formant le GEP (Groupe d'experts du Pacte) sous la présidence active de Laurent Fabius. Le lendemain, presque 25 ans jour pour jour après l'adoption de la Conférence de Rio, le 24 juin 2017, le projet est officiellement présenté lors d'un grand colloque organisé à La Sorbonne en présence de différentes personnalités, telles que Ban Ki Moon, ancien secrétaire général de l'ONU, l'ancien gouverneur de Californie Arnold Schwarzenegger, Mary Robinson, Laurence Tubiana ou encore le climatologue Jean Jouzel. En fin de journée, et alors que quelques jours auparavant il a lancé son opération « *Make our planet great again* »<sup>25</sup>, le président de la République française Emmanuel Macron promet de défendre le projet à l'ONU. « Le processus qui nous attend pour faire ratifier ce pacte mondial, si j'écoute tous les experts, sera lent, difficile – mais par le passé, on m'a déjà beaucoup dit cela – ce que je vous propose donc, c'est de ne pas attendre parce que le monde ne peut pas attendre », affirme-t-il<sup>26</sup>.

#### B. *Le contenu du projet, entre grande prudence et petites audaces*

Tel qu'adopté à l'issue de la conférence de La Sorbonne, le projet de Pacte se présente comme un projet de traité complet et prêt à être adopté. Pour reprendre l'expression de Michel Virally, il est bien pour ses promoteurs un « *code* au sens technique du mot, c'est-à-dire [...] un document unique où se trouvent rassemblés tous les principes et toutes les règles figurant dans des instruments juridiques épars et dans de très nombreuses résolutions » internationales<sup>27</sup>. Le projet constitue la première étape, doctrinale, parce que non encore discuté et amendé par les États, d'une entreprise de codification.

Formellement, le projet est composé d'un préambule, suivi de vingt-six articles : vingt principes et six articles consacrés aux dispositions finales. Les deux principes cardinaux du projet figurent aux articles 1 et 2, et font écho aux principes 1 et 2 de la Charte française de l'environnement<sup>28</sup>. Au « droit à un environnement écologiquement sain » (article 1), répond ainsi le « devoir de prendre soin de l'environnement » (article 2). Le projet de Pacte consacre ensuite des obligations substantielles (prévention et réparation des dommages à l'environnement, principe de précaution, principe d'intégration des objectifs du développement durable dans les politiques publiques) et procédurales (droit à l'information, principe de participation du public à l'élaboration des décisions environnementales, droit d'accès à la justice environnementale). Certaines dispositions intéressent la coopération entre États, mais la plupart

<sup>25</sup> Le Club des juristes, *Vers un Pacte mondial pour l'environnement*, Livre blanc, 2017, p. 3.

<sup>26</sup> Allocution du Président de la République, *Vers un pacte mondial pour l'environnement*, Service de presse, Présidence de la République, Paris, le samedi 24 juin 2017.

<sup>27</sup> M. VIRALLY, « La Charte des droits et devoirs économiques des États. Notes de lecture », cet *Annuaire*, 1974, pp. 31 et s.

<sup>28</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Selon son article 2, « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

ont plutôt une vocation de « consommation interne »<sup>29</sup>, c'est-à-dire d'inspirer les droits nationaux. Le projet prévoit en outre un mécanisme de suivi, directement inspiré de l'Accord de Paris sur le climat<sup>30</sup>, qui repose sur la création d'un Comité de suivi, « axé sur la facilitation » de la mise en œuvre et sur la promotion du respect des dispositions du Pacte (article 21). Guidées par un souci de réalisme, les formulations sont pour la plupart prudentes. Laurent Fabius affirmera ainsi « nous avons veillé à ce que ce texte soit 'votable' »<sup>31</sup> ou encore « La plupart des principes contenus dans ce texte font déjà consensus en droit international de l'environnement »<sup>32</sup>. Les rédacteurs ont même conservé des formules de la Déclaration de Rio, sans forcément tenir compte du chemin parcouru en vingt-cinq ans par les principes de Rio aussi bien dans le droit international que dans les droits internes<sup>33</sup>. C'est vrai notamment s'agissant du principe de prévention des dommages à l'environnement (article 5). La formulation reprise est celle de la Déclaration de Rio et d'autres textes adoptés au même moment : « Les Parties ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement sur le territoire d'autres Parties ou dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Le projet aurait pu faire fond sur la jurisprudence internationale intervenue depuis lors, qui a permis de préciser le contenu et la portée de ce devoir, entendu comme une obligation positive de prendre toutes les mesures possibles, raisonnables ou appropriées pour prévenir les dommages transfrontières à l'environnement<sup>34</sup>. Il exige des Parties la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement, sans guider plus avant les États dans la réalisation de l'étude. Or, la réalisation d'une étude d'impact, dans un contexte de risque de dommage transfrontière, est une obligation coutumière. La Cour internationale de Justice a, dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*, considéré qu'il y a en la matière « une pratique acceptée si largement par les États ces dernières années que l'on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée »<sup>35</sup>. En revanche, pour la Cour, « il revient à chaque État de déterminer, dans le cadre de sa législation nationale ou du processus d'autorisation du projet, la teneur exacte de l'évaluation de l'impact sur l'environnement requise dans chaque cas en prenant en compte la nature et l'ampleur du projet en cause et son impact négatif probable sur l'environnement, ainsi que la nécessité d'exercer, lorsqu'il procède à une telle évaluation, toute la diligence requise »<sup>36</sup>. C'est ainsi bien plutôt sur le contenu et les modalités de l'étude d'impact que le projet de Pacte aurait pu apporter des éléments complétant

<sup>29</sup> S. LAGHMANI, « Droit international et droits internes : vers un renouveau du *jus gentium* ? », in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes. Développements récents*, Paris, Pedone, 1999, p. 34.

<sup>30</sup> Accord de Paris du 12 décembre 2015 ; Décision 20/CMA.1 (2018), *Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord*, §§ 32 et s.

<sup>31</sup> Entretien avec L. FABIOUS, « Le droit est essentiel pour s'adapter au monde nouveau et pour adapter ce monde nouveau. C'est le but du Pacte mondial pour l'environnement », *La semaine juridique*, 10 juillet 2017, n° 28, p. 1354.

<sup>32</sup> Le Club des juristes, *Vers un Pacte mondial pour l'environnement*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>33</sup> Voir par exemple l'article 5 sur la prévention, l'article 6 sur la précaution ou encore l'article 18 sur la coopération.

<sup>34</sup> Y. KERBRAT et S. MALJEAN-DUBOIS, « La contribution en demi-teinte de la CIJ au droit international de l'environnement dans les affaires Costa-Rica – Nicaragua », *Journal du droit international*, novembre 2018, pp. 1133-1154.

<sup>35</sup> CIJ, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, *Rec. CIJ*, 2010, p. 83.

<sup>36</sup> *Ibid.* Cela a été rappelé par l'arrêt *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, *Rec. CIJ*, 2015, p. 665.



le droit coutumier, que sur le principe même. On ajoutera que le projet inscrit l'obligation de réaliser une étude d'impact dans le cadre de la prévention des dommages transfrontières, laissant penser qu'une telle obligation ne s'applique que dans un contexte transfrontière. Or, c'était précisément un point sur lequel un développement progressif du droit international était aussi attendu. Les rédacteurs auraient pu s'appuyer ici sur le fait que les droits nationaux prévoient massivement le recours à une étude d'impact, en dehors de tout risque de dommage transfrontière. Une voie qui n'a pas été explorée aurait été de faire du Pacte une convention-cadre, ayant vocation à être complétée dans le futur par des protocoles dont l'un aurait pu porter sur l'étude d'impact. Comme le projet ne prévoit pas l'institution d'une Conférence des Parties, il ne peut pas non plus être complété dans le futur par un ensemble de décisions venant l'interpréter, le préciser et le faire évoluer<sup>37</sup>. Cette institutionnalisation est pourtant l'un des éléments clés dans la mise en œuvre des accords environnementaux<sup>38</sup>. Elle semble d'ailleurs nécessaire ne serait-ce que pour faire fonctionner le comité de contrôle prévu<sup>39</sup>. Par ailleurs, à part une mention dans le préambule des droits et savoirs des populations autochtones, des communautés locales, il n'y a rien dans le dispositif sur les peuples autochtones et les savoirs traditionnels, en dépit des évolutions du droit international intervenues depuis 1992.

Le projet introduit en revanche certaines dispositions novatrices, tel que le principe de non-régression. Promu notamment par Michel Prieur, le principe de non-régression (*no backsliding* en anglais) est désormais inscrit en droit français. En effet, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement énonce « Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment »<sup>40</sup>. La formulation du Pacte, selon laquelle « [I]es Parties et les entités infranationales des États Parties s'abstiennent d'autoriser des activités ou d'adopter des normes ayant pour effet de diminuer le niveau global de protection de l'environnement garanti par le droit en vigueur » est beaucoup plus timide. Le projet contient aussi une disposition sur la résilience, novatrice par sa formulation générale et en ce qu'elle associe la diversité biologique et les communautés humaines : « Les Parties prennent les mesures nécessaires pour maintenir et rétablir la diversité et la capacité des écosystèmes et des communautés humaines à résister aux perturbations et dégradations environnementales et à se reconstituer ainsi qu'à s'adapter à elles »<sup>41</sup>. D'autres principes novateurs n'ont en revanche pas été inclus, tels que le principe *in dubio pro natura*, la nécessité de protéger l'intégrité du système Terre, celle de protéger les défenseurs de l'environnement ou encore la promotion des droits de la nature<sup>42</sup>.

Mais un autre aspect intéressant et novateur de l'avant-projet réside dans la place qu'il réserve aux acteurs privés. À côté des obligations qui s'adressent, classiquement, aux États, le projet fait des personnes privées les titulaires de droits *et* d'obligations. Le texte se félicite, dès le préambule, « du rôle vital des acteurs non étatiques, y compris la société civile, les acteurs économiques, les villes, les régions et les autres autorités infranationales dans la protection de l'environnement ». En créant des droits dans le chef des personnes privées, il crée des droits primaires, mais aussi un droit « secondaire » d'introduire un recours en réparation en cas de

<sup>37</sup> Dans le même sens, N. AIT-AISSI PAILLON, « Pacte mondial pour l'environnement : un appui à la gouvernance mondiale de l'environnement ? », Cahiers du CERIU, Montréal, Working Paper n° 12, 2018, p. 29.

<sup>38</sup> P. SAND, *The Effectiveness of International Environmental Law. A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius Publications, 1992, 539 p.

<sup>39</sup> G. DE LASSUS SAINT-GENIÈS, « Not All that Glitters Is Gold. An Analysis of the Global Pact for the Environment Project », *CIGI Papers*, May 2019, n° 215, p. 4.

<sup>40</sup> Voir M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

<sup>41</sup> Article 16.

<sup>42</sup> L. J. KOTZÉ et D. FRENCH, « A Critique of the Global Pact for the Environment: A Stillborn Initiative or the Foundation for Lex Anthropocenae? », *Intl Envtl Agreements: Politics, L & Economics*, 2018, 18:6, 1, p. 829.

violation des premiers. Mais le projet va plus loin que les autres textes internationaux sur l'environnement, en particulier l'Accord de Paris<sup>43</sup>, car l'idée est aussi d'imposer des obligations aux acteurs non étatiques, et enfin de pousser à la concrétisation de ces droits et obligations par les États.

S'agissant des droits, le projet confère à « [t]oute personne » « le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et propice à sa santé, à son bien-être, à sa dignité, à sa culture et à son épanouissement »<sup>44</sup>. Si 155 États reconnaissent le droit à un environnement sain dans leur constitution ou loi fondamentale<sup>45</sup>, aucun traité à vocation globale ne pose un tel droit, de manière aussi générale. Sa situation en tant que premier principe du Pacte témoigne de l'importance qui lui est accordée comme « *a potential Grundnorm of the Pact itself and possibly of global environmental law and governance* »<sup>46</sup>. Les potentialités – contentieuses notamment – de la disposition sont énormes d'autant qu'elle est complétée d'un volet procédural avec la reconnaissance d'un droit d'accès aux informations sur l'environnement<sup>47</sup>, à la participation<sup>48</sup> et à l'accès à la justice<sup>49</sup>. Si la France, par le biais en particulier de sa Charte constitutionnelle de l'environnement, est déjà garante de certains de ces droits, ces dispositions pourraient bénéficier à un grand nombre d'acteurs privés relevant de juridictions encore trop frileuses à cet égard et favoriser par exemple un meilleur accès au juge pour les ONG se tournant vers la justice pour renforcer la protection de l'environnement, et ceci même s'il n'est pas forcément « nécessaire que le droit à un environnement sain soit expressément reconnu pour que les normes relatives aux droits de l'homme puissent être appliquées aux questions environnementales »<sup>50</sup>. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 a ouvert la voie en la matière. Adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, la Convention est ouverte à l'adhésion de tout État membre de l'ONU et la Conférence des Parties a encouragé cette extension hors du champ de la Commission à plusieurs reprises<sup>51</sup>, sans succès toutefois jusqu'à présent. Il est vrai qu'il s'agit d'une convention exigeante et relativement intrusive, dotée d'une procédure d'examen du respect originale. La Convention trouve désormais son pendant sur le continent américain, avec l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes du 4 mars 2018<sup>52</sup>. Une universalisation de ces instruments, ou tout au moins des principes sur lesquels ils reposent, a été appelée de ses vœux par le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'environnement<sup>53</sup>. Pour John Knox, « *[t]he infusion of human rights norms into*

<sup>43</sup> H. VAN HASSELT, « The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement », *Climate Law*, 2016, vol. 6: Issue 1-2, pp. 91-108.

<sup>44</sup> Article 1<sup>er</sup>.

<sup>45</sup> David R. BOYD, « Catalyst for Change: Evaluating Forty Years of Experience in Implementing the Right to a Healthy Environment », in J. H. KNOX and R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 17-42.

<sup>46</sup> L. J. KOTZE et D. FRENCH, *op. cit.*, p. 823.

<sup>47</sup> Article 9.

<sup>48</sup> Article 10.

<sup>49</sup> Article 11.

<sup>50</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, Note du secrétariat, 24 janvier 2018, A/HRC/37/59, § 13.

<sup>51</sup> Selon son article 19, § 3, « [t]out État, autre que ceux visés au paragraphe 2 ci-dessus, qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties ». Voir aussi ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (décision IV/5 de la Conférence des Parties).

<sup>52</sup> Non encore en vigueur, cet accord n'a reçu que 5 ratifications sur les 11 requises à cet effet.

<sup>53</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, précit.*

*international environmental law can help to re-energize the field, by making clear that environmental protection is vital to human wellbeing, dignity, equality and freedom; by supplying standards, including for rights to information, public participation and access to justice, that are vital to inclusive and robust environmental policymaking; and by opening new avenues for individuals and communities to seek effective remedies for environmental harm* »<sup>54</sup>. John Knox précise toutefois que ce mouvement est en marche et qu'il continuera avec ou sans le Pacte<sup>55</sup>.

Quant aux devoirs, si un seul est formellement exprimé comme tel, il a le mérite d'être très général quant à ses destinataires et de son objectif à la fois préventif et curatif : « Tout État ou institution internationale, toute personne physique ou morale, publique ou privée, a le devoir de prendre soin de l'environnement. À cette fin, chacun contribue à son niveau à la conservation, à la protection et au rétablissement de l'intégrité de l'écosystème de la Terre »<sup>56</sup>. Si certains textes internationaux de droit souple, comme les principes de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>57</sup> ou le Global compact<sup>58</sup> ou encore les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>59</sup> contiennent déjà des dispositions allant dans ce sens, là encore aucun traité ne pose un tel devoir voire une telle obligation dans un texte à portée obligatoire. Ajoutons que derrière les nombreuses autres dispositions du Pacte laissées volontairement sans sujet, à la voie passive, se cachent des dispositions s'adressant à tous et donc également aux personnes privées. Le projet est porteur, pour l'avenir, autant de droits que de devoirs. Ainsi « [l]'équité intergénérationnelle doit guider les décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement »<sup>60</sup> ; « [l]es mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement »<sup>61</sup>. Il en est de même des articles 6 sur la précaution ou 7 sur la réparation adéquate des dommages à l'environnement.

Il faut certes rappeler qu'il n'y a pas de présomption d'applicabilité directe des normes internationales dans les droits nationaux<sup>62</sup>. Au vu de leur formulation, il n'est pas établi que ces différentes dispositions puissent créer dans les droits nationaux un effet direct, ni horizontal (dans les relations entre les particuliers) ni même vertical (dans les relations entre les particuliers et l'État). Mais, en tout état de cause, comme le rappelle Évelyne Lagrange, « l'État qui contracte une obligation internationale doit y pourvoir et, si son ordre juridique interne ne permet pas que la norme internationale s'y applique telle quelle, il doit 'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris'. En 1925, la CPJI rappela qu'il s'agissait d'un 'principe allant de soi' »<sup>63</sup>. Dans le même temps, les ordres juridiques nationaux ne font pas tous preuve du même degré d'ouverture et « la diligence requise de l'État ne se borne à peu près jamais à l'adoption de normes internes primaires littéralement conformes aux normes primaires internationales »<sup>64</sup>... Mais les procès climatiques nationaux, qui se multiplient à l'échelle mondiale, sont un bon laboratoire pour expérimenter

<sup>54</sup> J. H. KNOX, « The Global Pact for the Environment: At the crossroads of human rights and the Environment », *RECIEL*, 2019, vol. 28, p. 47.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Article 2.

<sup>57</sup> OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, OCDE, Paris, 2011.

<sup>58</sup> Global Compact, *The Ten Principles*, UN, [<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>], consulté le 12 février 2020.

<sup>59</sup> ONU, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, HR/PUB/11/4, 2011, [<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHRFR.pdf>], consulté le 12 février 2020.

<sup>60</sup> Article 4, § 1.

<sup>61</sup> Article 5, § 1.

<sup>62</sup> É. LAGRANGE, « L'efficacité des normes internationales concernant la situation des personnes privées dans les ordres juridiques internes », *RCADI*, 2012, t. 356, p. 332.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 337.

<sup>64</sup> *Ibid.*

et faire évoluer les relations entre droits nationaux et droit international de ce point de vue, que cela passe par l'application directe ou indirecte du droit international en droit interne ou par son interprétation conforme au droit international. L'explosion des contentieux climatiques conduit à développer des réflexes chez les requérants s'agissant d'invoquer le droit international, y compris coutumier<sup>65</sup>.

Enfin, consacrant une disposition au « rôle des acteurs non étatiques et entités infranationales », le Pacte précise que « Les Parties prennent les mesures nécessaires pour encourager la mise en œuvre du présent Pacte par les acteurs non étatiques et entités infranationales, incluant la société civile, les acteurs économiques, les villes et les régions compte tenu de leur rôle vital dans la protection de l'environnement »<sup>66</sup>. Or, si cette disposition se situe dans le droit fil de l'Accord de Paris, elle franchit un nouveau pas. Alors que celui-ci faisait déjà preuve de nouveauté en encourageant les acteurs non étatiques à s'impliquer dans la lutte contre les changements climatiques, le Pacte incite les Parties à adopter des mesures concrètes : l'encouragement ne doit pas rester lettre morte, il doit bénéficier aussi de l'impulsion étatique. La prise de conscience – tardive, mais bienvenue – du fait que l'implication de tous les acteurs, en particulier des acteurs privés, est nécessaire est clairement à l'œuvre. Le Pacte prend acte de la nécessité de s'appuyer sur leur action pour renforcer l'effectivité du droit international de l'environnement.

Toutes ces dispositions, lues ensemble, constitueraient effectivement une petite révolution s'agissant de la consécration du rôle, des droits et des obligations des acteurs privés. Entre « sujet virtuel » et acteur vigilant<sup>67</sup>, on comprend que les entreprises soient très intéressées par ce projet qui se situe au carrefour du droit international de l'environnement et du droit international des droits de l'homme. Plus qu'une opportunité – car il favoriserait l'harmonisation des droits nationaux et donc augmenterait leur sécurité juridique – elles risquent fort d'y voir un risque juridique et d'exprimer ouvertement, ou plus discrètement, leurs réticences envers de tels devoirs<sup>68</sup>. L'impact potentiel d'un tel traité sur les droits nationaux, et même sur le droit européen, risque d'être majeur quoi qu'en disent les promoteurs du Pacte<sup>69</sup>. En revanche, la procédure de contrôle prévue est assez classique, interétatique et très respectueuse des souverainetés. Elle s'inspire plus du droit international de l'environnement que du droit international des droits de l'homme, et n'est pas non plus au croisement des deux comme le sont certains mécanismes<sup>70</sup>. Nul moyen pour les acteurs privés de déclencher cette procédure telle qu'elle est conçue. Nul risque pour eux non plus d'être attirés devant une juridiction ni même un organe de contrôle non contentieux. Il y a là une conséquence directe du souci de réalisme des rédacteurs du Pacte, sachant qu'en règle générale plus les dispositions substantielles sont audacieuses, moins les États sont enclins à construire un mécanisme de contrôle intrusif et potentiellement sanctionnateur.

Ainsi, écrit avec en tête un souci permanent de réalisme, le projet de Pacte hésite entre grande prudence et petites audaces. On peut bien entendu critiquer l'équilibre retenu par les auteurs

<sup>65</sup> L. WEGENER, « Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa? », *Transnational Environmental Law*, 2020, pp. 1 et s. ; C. COUNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Paris, Pedone, 2018, 298 p. ; N. CASTRO NIÑO, « Le contentieux climatique et l'invocation de la responsabilité internationale en défense d'intérêts collectifs », cet *Annuaire*, 2018, pp. 593 et s.

<sup>66</sup> Article 14.

<sup>67</sup> P. THIEFFRY, « Pacte mondial pour l'environnement – Le rôle du secteur privé dans le Pacte mondial pour l'environnement », *Journal du droit international*, juillet 2019, n° 3, var. 5, pp. 739-754.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Quant à l'impact sur le droit européen, voir P. THIEFFRY, « The Proposed Global Pact for the Environment and European Law », *European Energy and Environmental Law Review*, October 2018, p. 182.

<sup>70</sup> Tel le Comité de respect de la Convention d'Aarhus. Voir V. KOESTER, « Le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus : Un panorama des procédures et de la jurisprudence », *Revue européenne du droit de l'environnement*, 2007, n° 3, pp. 251-276.

entre codification et développement progressif, considérant le projet comme trop timoré. Il devait pour ses auteurs convaincre au lancement de négociations, mais il a aussi été conçu comme la version zéro d'un texte de négociation<sup>71</sup>. Or, les deux objectifs sont contradictoires et c'est peut-être ce qui explique, au moins en partie, l'échec du projet de Pacte. Pour convaincre du lancement de négociations, mieux vaut un texte prudent, dont on peut dire qu'il ne changera pas grand-chose en pratique puisque porteur de principes déjà reconnus. Comme *draft zero*, mieux vaut en revanche un texte très ambitieux, tout au moins du point de vue des défenseurs de l'environnement, car il sera forcément minoré et détricoté. En poursuivant les deux objectifs, les rédacteurs s'exposaient finalement à ne séduire ni les activistes ni les réticents. Sans compter que l'idée même d'une codification des grands principes du droit de l'environnement a pu être critiquée, dès le départ, au regard des risques qu'elle comporte de manière inhérente. Les critiques étaient ni plus ni moins que les critiques classiques de tout processus de codification. Comme le rappellent Yves Daudet et Anne-Thida Norodom, la critique première consiste à souligner que

« la codification conduit à une sclérose du droit, par rapport à la coutume qui, lentement, s'adapte aux réalités et aux besoins, dont elle est elle-même issue. Et les avantages que constituent la certitude et la précision plus grandes d'un texte écrit par rapport à un droit coutumier peuvent être annihilés par le risque de 'double standard'<sup>72</sup> consistant à soumettre la même matière à des règles différentes. Or cette situation peut effectivement se produire si la codification n'atteint que partiellement son but par manque d'un nombre significatif de ratifications de la convention. Dans ce cas, un élément d'incertitude peut se faire jour, car on estimera qu'il existe des divergences marquées entre la règle coutumière et la règle conventionnelle. Ce sont les incertitudes ainsi créées autour du droit coutumier, plus graves qu'avant sa codification qui conduisent R. Ago à préconiser de renoncer à des initiatives de codification par trop radicales là où elles n'auraient pas de chances réelles de succès »<sup>73</sup>.

De ce point de vue, le projet a été très diversement accueilli par la doctrine, qui y a vu tantôt une très bonne idée, « *the type of innovative, big thinking necessary to reverse course on environmental degradation* »<sup>74</sup>, tantôt un moyen prometteur de « défragments » le droit international de l'environnement<sup>75</sup>, tantôt une initiative peu novatrice dénotant par son intitulé (Pacte mondial pour l'environnement) et par les principes posés une approche datée de ces questions, ne tenant pas compte des dernières connaissances sur l'anthropocène, le fonctionnement du système planétaire et les limites planétaires, et qui serait, en tant que texte juridiquement obligatoire, « *inalienably regressive* »<sup>76</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'entreprise de codification risque de rester inachevée, au vu des réactions des États au projet de Pacte.

## II. – VIE ET MORT DU PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

<sup>71</sup> Le projet de Pacte a d'ailleurs, durant les semaines qui ont suivi son adoption, été rebaptisé *avant-projet de Pacte mondial pour l'environnement*.

<sup>72</sup> Citant K. ZEMANEK, « Codification of International Law, Salvation or Dead End ? », *Mélanges Ago*, Giuffrè, 1987, vol. I, p. 589.

<sup>73</sup> Y. DAUDET et A.-T. NORODOM, « La coutume. Codification », *Jurisclasseur Droit international*, Paris, Lexis Nexis, fascicule 75, août 2014. Citant R. AGO, « Nouvelles réflexions sur la codification du droit international », *RGDIP*, 1988, p. 573. Voir aussi CH. DE VISSCHER, « La codification du droit international », *RCADI*, 1924, t. 6, pp. 386-407.

<sup>74</sup> T. PAREJO NAVAJAS et N. LOBEL, « Framing the Global Pact for the Environment: Why It's Needed, What It Does, and How It Does It », *Fordham Envtl L Rev*, 2018, vol. 30, n° 1, p. 61.

<sup>75</sup> M. YOUNG, « Global Pact for the Environment: Defragging International law? », *EJIL: Talk !*, August 29, 2018.

<sup>76</sup> L. J. KOTZE et D. FRENCH, *op. cit.*, p. 820.

Les promoteurs du Pacte ont convaincu l'Assemblée générale d'engager un processus qui aurait pu aboutir au lancement officiel de négociations, mais ce n'est finalement pas le chemin qu'ont souhaité prendre les États.

#### A. *Le Pacte devant l'Assemblée générale de l'ONU*

Après sa présentation lors de la conférence de la Sorbonne, fin juin 2017, le projet est promu durant l'été par la diplomatie française lors de différentes rencontres bilatérales avec des États identifiés comme clés dans le processus, comme la Chine ou l'Inde. Le 19 septembre 2017, les Français organisent un *side event* en marge de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (AG-ONU) pour présenter le projet et afficher les soutiens dont il bénéficie, en présence d'une vingtaine de chefs d'État ou de gouvernement. Une cinquantaine d'États se prononcent alors en faveur du Pacte, parmi lesquels des États aussi divers que la Bolivie, la Chine, l'Égypte, Fidji, le Gabon, l'Inde, le Mali ou la Pologne. Ils convainquent la France de lancer officiellement son projet<sup>77</sup>. Mais, par la suite, les résistances à vaincre s'avèrent plus importantes que prévu par les promoteurs du Pacte. Il faut encore des mois de discussions pour que l'Assemblée générale de l'ONU se prononce dans sa résolution 72/277, adoptée le 10 mai 2018 et intitulée de manière quelque peu ambiguë « Vers un pacte mondial pour l'environnement ». Présentée par la France, la résolution est parrainée par 71 délégations. En dépit de son titre, cette résolution ne lance aucunement les négociations en faveur d'un Pacte mondial pour l'environnement. Elle confie au Secrétaire général de l'ONU (ci-après : « SG-ONU ») la tâche de lui présenter un « rapport technique, fondé sur des données factuelles, dans lequel seront recensées et évaluées les lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des instruments relatifs à l'environnement en vue de renforcer leur mise en œuvre ». L'AG-ONU décide aussi de la création d'un Groupe de travail spécial à composition non limitée (ci-après : « GTCNL »), ouvert aux États membres, aux membres des institutions spécialisées et aux ONG dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Elle charge ce groupe, à la lumière du rapport du SG-ONU, de « discuter des moyens possibles de remédier aux lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des instruments relatifs à l'environnement, selon qu'il conviendra, et de se pencher, s'il le juge nécessaire, sur la portée, les paramètres et la faisabilité d'un instrument international, l'objectif étant de formuler à son intention des recommandations au premier semestre de 2019, y compris sur la tenue éventuelle d'une conférence intergouvernementale en vue de l'adoption d'un instrument international ». La perspective du lancement de négociations reste donc ouverte, même si c'est de manière prudente.

Le lieu des négociations a cristallisé les oppositions. Les Français ont tenté de les localiser principalement au siège de l'ONU, à New York, considérant que cela porterait une dynamique de négociation favorable au Pacte. Le Kenya, ainsi que de nombreux pays, considérait en revanche qu'elles devaient se tenir à Nairobi « capitale de l'environnement » siège du PNUE, dans le cadre du renforcement de son rôle prévu par la Déclaration adoptée lors de la conférence Rio+20<sup>78</sup>. Le projet français prévoyait « a) Une session d'organisation, qui aura lieu pendant trois jours ouvrables, d'ici à la fin de sa soixante-douzième session à New York, afin d'examiner les questions liées à l'organisation des travaux du Groupe de travail spécial à composition non limitée, notamment la durée, le nombre et le lieu (de préférence, Nairobi) de ses sessions ; b) Une session de fond initiale, qui aura lieu à Nairobi au moins un mois après la

<sup>77</sup> S. ROGER, « Examen de passage réussi pour le Pacte mondial pour l'environnement », *Le Monde*, 20 septembre 2017.

<sup>78</sup> *L'avenir que nous voulons* du 22 juin 2012, *précit.*, §§ 88-89.

présentation du rapport »<sup>79</sup>. Le membre de phrase entre parenthèses « (de préférence, Nairobi) » avait été ajouté en forme de compromis. Ne s'en satisfaisant pas, le Kenya a proposé, lors de la séance de l'Assemblée générale du 10 mai, une modification visant à supprimer au paragraphe 5 a), « de préférence » et à remplacer au paragraphe 5, b) « Une session de fond initiale, qui aura lieu » par « Des sessions de fond, qui auront lieu »<sup>80</sup>. Il a été difficile de contrer les arguments kenyans et c'est ainsi que la modification proposée du projet de résolution a été adoptée par consensus. Dès lors, seule la session d'organisation du Groupe de travail a eu lieu à New York. Toutes les sessions de fond se sont tenues à Nairobi. Il est difficile de dire si cela a contribué ou non à l'échec du Pacte, comme le craignait la délégation française. En revanche, cela témoigne bien d'une certaine précipitation dans l'engagement du processus qui, elle, a probablement été préjudiciable au projet de Pacte. Plusieurs pays l'ont regretté lors de leurs interventions en séance<sup>81</sup>. C'est ainsi que, en dépit de son ambiguïté, la résolution n'a pu être adoptée par consensus et a dû être mise au vote. Elle a obtenu 143 votes en faveur, 7 abstentions (Arabie Saoudite, Biélorussie, Malaisie, Nicaragua, Nigéria et Tadjikistan) et 6 contre (États-Unis, Philippines, Russie, Syrie, Turquie), ce qui augurait mal de la suite.

### 1. *Le rapport du Secrétaire général*

Le rapport, pour la rédaction duquel le secrétariat de l'ONU s'est appuyé sur un certain nombre d'experts internationaux, est effectivement remis en décembre 2018<sup>82</sup>. Devant servir de base aux travaux du Groupe de travail, il prend position dès son intitulé. Là où l'AG-ONU demandait un point sur d'« éventuelles » lacunes, le rapport s'intitule « Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement ». Il conclut que les lacunes et les déficiences sont nombreuses, s'agissant aussi bien du corpus des textes, que de la gouvernance internationale de l'environnement ou encore de l'application du droit international de l'environnement. Confortant largement la position des promoteurs du Pacte, il considère qu'il manque un « cadre normatif global qui énonce ce qui pourrait être considéré comme les règles et principes d'application générale en droit international de l'environnement, alors même que ces principes pourraient contribuer à unifier l'approche actuelle, à caractère sectoriel, du droit international de l'environnement et aider à combler les lacunes des règles énoncées dans les traités ». Certains principes du droit international de l'environnement manquent encore de clarté et ne sont pas reconnus comme applicables universellement. Le rapport insiste également sur la fragmentation du droit international de l'environnement, à la fois « parcellaire et réactif » et le besoin d'améliorer la cohérence et la synergie entre les politiques conduites. À ce cadre fragmenté correspond une gouvernance fragmentée, composée d'acteurs « hétéroclites » souffrant « d'importants problèmes de cohérence et de coordination ». L'application du droit international de l'environnement à l'échelon national est « entravée par l'absence d'une législation nationale appropriée, de ressources financières, de technologies écologiquement rationnelles et de capacités institutionnelles ». En résumé, le rapport conclut que :

« Le droit international de l'environnement et son application effective pourraient être renforcés en clarifiant et en renforçant les principes du droit international de

<sup>79</sup> *Projet de résolution « Vers un pacte mondial pour l'environnement »*, A/72/L.51, 7 mai 2018.

<sup>80</sup> *Kenya : amendement au projet de résolution A/72/L.51 « Vers un pacte mondial pour l'environnement »*, A/72/L.53, 9 mai 2018.

<sup>81</sup> Voir le compte-rendu des débats, Assemblée générale, Nations Unies, Soixante-douzième session, 88<sup>e</sup> séance plénière, jeudi 10 mai 2018, à 10 heures, New York, A/72/PV.88. Les Philippines, par exemple, trouvent « regrettable que la France n'ait pas consulté le Président du Groupe des 77 pour déterminer s'il allait négocier en tant que groupe sur le projet de résolution avant de s'engager bilatéralement avec ses États membres » (p. 5).

<sup>82</sup> ONU, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement*, Rapport du Secrétaire général, A/73/419, 13 décembre 2018, 51 p.

l'environnement. Ceci pourrait être fait moyennant l'élaboration d'un instrument international unificateur et exhaustif qui réunirait tous les principes du droit de l'environnement. Il faudrait aussi des mesures plus efficaces en matière d'établissement de rapports, d'examen et de vérification ainsi que des procédures et mécanismes robustes en matière de respect et d'application des lois, afin que les États qui ont besoin d'un soutien aient à leur disposition des ressources suffisantes pour leur permettre d'honorer effectivement leurs engagements ; par ailleurs le rôle des acteurs non étatiques devrait être renforcé à de multiples niveaux »<sup>83</sup>.

Ainsi, tout en soulignant que cela ne répondrait pas à toutes les lacunes et déficiences identifiées, le rapport conclut très largement à l'opportunité d'un nouveau traité venant clarifier les principes du droit international de l'environnement et leur conférer une positivité indiscutable : « Un instrument international exhaustif et unificateur qui clarifierait l'ensemble des principes du droit environnemental contribuerait à en améliorer l'efficacité et à en renforcer l'application »<sup>84</sup>. Ce rapport sera très critiqué. La doctrine lui reproche son manque de rigueur dans la définition, pourtant centrale, des « lacunes »<sup>85</sup>, ou encore son manque d'ambition et sa timidité<sup>86</sup>. Il sera également critiqué par les États se positionnant très majoritairement en trois camps opposés : « ceux qui pensent qu'il n'y a pas de lacunes ; ceux qui sont d'accord avec les lacunes identifiées dans le rapport du Secrétaire général, mais qui ne sont pas d'accord avec la manière dont elles ont été formulées ; et ceux qui disent qu'il y a des lacunes, mais pas celles qui figurent dans le rapport du Secrétaire général »<sup>87</sup>.

## 2. Les travaux du Groupe de travail

Le Groupe de travail tient trois sessions en janvier, mars et mai 2019. En parallèle, la France organise de nombreuses consultations bilatérales pour promouvoir le projet de Pacte, faisant dire à certains qu'il y a deux voies parallèles, le *in* et le *off*. Les travaux donnent lieu à d'intéressantes discussions. Ils témoignent de grandes divergences entre les États qui tous ne font pas le même diagnostic, et qui *a fortiori* ne sont pas d'accord sur les politiques à conduire ou les mesures à adopter. Lors de la première réunion, par exemple, de très longues discussions portent sur la notion même de lacune. Les États-Unis et la CARICOM demandent même à l'issue de la réunion aux co-présidents de produire un document sur la définition des lacunes<sup>88</sup>. Beaucoup d'États reconnaissent, malgré tout, la nécessité de renforcer la mise en œuvre du droit international de l'environnement, mais en dépit des efforts français, le projet de Pacte – en particulier sous la forme d'un nouveau traité – est bien loin de faire l'unanimité. L'Union européenne elle-même le soutient officiellement<sup>89</sup>, mais en pratique assez faiblement ; beaucoup de pays de l'Union ne sont pas en faveur d'un nouveau traité.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>85</sup> C. VOIGT, « How a 'Global Pact for the Environment' Could Add Value to International Environmental Law », *RECIEL*, 2019, p. 16.

<sup>86</sup> D. FRENCH et L. J. KOTZÉ, « Towards a Global Pact for the Environment': International Environmental Law's Factual, Technical and (Unmentionable) Normative Gaps », *RECIEL*, 2019, pp. 1-8.

<sup>87</sup> Résumé de la première session de fond du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'élaboration d'un pacte mondial pour l'environnement : 14-18 janvier 2019, *Bulletin des négociations de la Terre*, 21 janvier 2019, vol. 35, n° 1, p. 10.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>89</sup> Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations concernant un Pacte mondial pour l'environnement, *COM (2018) 138 final*. En effet, selon les termes de la décision recommandée par la Commission, « afin de préserver l'intégrité du droit de l'Union et de garantir la cohérence entre les dispositions du droit international et du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement, il est nécessaire que l'Union participe aux négociations concernant le Pacte ».



Entre les pays qui considèrent que le projet pourrait être contre-productif pour la protection de l'environnement et ceux qui sont réticents à prendre de nouveaux engagements (États-Unis, Brésil ou Russie), le projet ne convainc pas. Les arguments des pro-environnement mais anti-Pacte sont que, dans un contexte difficile, où le multilatéralisme est malmené, le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement risquerait d'aboutir à un texte « mou » dans son contenu, qui affaiblirait le droit de l'environnement et figerait la formulation des principes alors que ceux-ci tirent leur force de leur souplesse et de leur flexibilité. Le risque n'en vaudrait pas la chandelle, car à quoi servirait-il de codifier les principes de Rio qui ont déjà largement diffusé dans les législations et même les constitutions nationales ? Les juges utilisent d'ailleurs souvent le *soft law* international que ce soit à l'échelle nationale<sup>90</sup> ou internationale. Le juge ou l'arbitre international s'appuie en effet sur les principes du droit international de l'environnement lorsqu'ils déterminent le contexte juridique d'un différend interétatique. En principe, pour que les principes internationaux fassent partie du droit applicable au différend soumis au juge, il faut qu'ils relèvent du droit positif : que leur caractère coutumier ou de principe général de droit soit reconnu ou bien qu'ils figurent dans une convention internationale à laquelle sont parties les États en conflit. Mais le raisonnement des tribunaux internationaux n'est pas toujours explicité de ce point de vue et c'est probablement volontaire<sup>91</sup>.

Ce serait sans compter non plus avec les risques de contradiction, pointés dès la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU qui affirmait clairement « que le processus [...] ne doit pas porter préjudice aux instruments et cadres juridiques en vigueur pertinents ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents »<sup>92</sup>. En effet, l'adoption d'un Pacte pour l'environnement ne devrait pas affaiblir les textes préexistants ni empêcher les États de prendre des engagements plus stricts par la suite. Il ne pourrait s'agir que d'un socle minimal. Or, le projet de Pacte ne contient aucune disposition sur d'éventuels conflits de normes que l'application des principes de *lex posterior* ou *lex specialis* n'est pas en mesure de prévenir. S'il ne modifie pas les traités existants, comment va-t-il les mettre en harmonie et promouvoir les synergies ? En quoi pourrait-il influencer positivement sur la négociation de futurs traités beaucoup plus spécifiques ? Même à l'OMC, la jurisprudence « *biotech* » conduit à ne prendre en compte à des fins d'interprétation du droit de l'OMC un traité international au titre du principe d'intégration systémique évoqué à l'article 31, § 3, c) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités que si ce traité est applicable à l'ensemble des membres de l'OMC<sup>93</sup>. Le rapport du Groupe spécial sur les produits biotechnologiques n'a été ni infirmé ni confirmé par l'Organe d'appel par la suite<sup>94</sup>. Cette exigence, qui n'était pas remplie en l'espèce et ne l'est

<sup>90</sup> G. DE LASSUS SAINT-GENIES, *op. cit.*, citant la décision *Spraytech v Hudson* (2001), p. 16. On peut d'ailleurs citer également la décision anglaise *Fishermen and Friends of the Sea (Appellant) v. The Minister of Planning, Housing and the Environment (Respondent) (Trinidad and Tobago)*, qui se réfère à l'avant-projet de Pacte lui-même (Michaelmas Term [2017] UKPC 37 Privy Council Appeal N° 0028 of 2016, 27 novembre 2010). Notons toutefois que l'un des juges a fait partie du groupe des experts du Pacte.

<sup>91</sup> Voir S. MALJEAN-DUBOIS, « L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie / Slovaquie) », cet *Annuaire*, 1997, pp. 286-332.

<sup>92</sup> Dans sa résolution précitée du 10 mai 2018.

<sup>93</sup> Voir Rapport du Groupe spécial, *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 septembre 2006. Dans le même sens, J. PAUWELYN, « The Role of Public International Law in the WTO : How Far Can We Go ? », *AJIL*, 2001, p. 577 et *Conflict of Norms in Public International Law. How WTO Law Relates to other Rules of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 257. La question avait été évoquée, pour être laissée de côté, par le Groupe spécial, *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles* WT/DS207/R, 3 mai 2002, p. 161.

<sup>94</sup> Voir l'affaire *Communautés européennes et certains États Membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS316/AB/R, 18 mai 2011, p. 406. L'Organe d'appel incite toutefois à la prudence dans une telle situation.

que rarement, fait que l'article 31, § 3, c) permet essentiellement, en pratique, d'articuler une règle conventionnelle avec une règle coutumière, mais ne permettrait pas d'articuler un traité tel que le Pacte avec le droit de l'OMC, ce qui est pourtant un argument majeur des défenseurs du Pacte.

Il reste à démontrer, affirme le Japon, comme plusieurs autres États, qu'un instrument global compilant les principes pourrait combler les lacunes et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement<sup>95</sup>. Le Pacte ne pourrait résoudre les vrais problèmes de mise en œuvre du droit international de l'environnement : le manque de volonté politique, le manque de moyens ou une gouvernance inadaptée<sup>96</sup>. Les détracteurs du Pacte voient finalement dans ce dernier un « gadget » détournant l'attention, l'énergie et les moyens de la mise en œuvre du cadre existant, composé schématiquement d'un ensemble de conventions internationales et des objectifs de développement durable adoptés par l'AG-ONU. Beaucoup de délégations considèrent que le rapport du Secrétaire général était biaisé et pointent la précipitation, voire l'amateurisme ou l'arrogance, de la diplomatie française sur ce dossier. On reproche aux Français d'avoir tenté de contourner les procédures et mécanismes onusiens en produisant en dehors de ceux-ci une version zéro. Armés de bonnes intentions, ils ont voulu aller vite là où le processus onusien, structuré par la pratique du consensus, est une « fabrique de la lenteur »<sup>97</sup>.

Ainsi, la France se retrouve assez isolée. À l'issue des trois sessions, et bien que les co-présidents aient tenté de proposer le lancement de négociations<sup>98</sup>, les conclusions du groupe ne vont donc pas dans le sens du lancement de nouvelles négociations. Les discussions ont peu à peu conduit à détricoter le projet des co-présidents. Le Groupe de travail fait toutefois treize recommandations de fond, et recommande à l'Assemblée générale de l'ONU de les transmettre aux États membres de l'ONU, aux agences spécialisées et aux organes directeurs des conventions internationales pour suite à donner « selon qu'il convient »<sup>99</sup>. Enterrant officiellement le projet de Pacte, l'Assemblée générale souscrit à toutes les recommandations du Groupe de travail fin août 2019<sup>100</sup>.

Beaucoup des recommandations sont des réitérations (notamment de la Déclaration *L'avenir que nous voulons*) et/ou sont d'ordre très général. Ainsi, la première recommandation (a) réaffirme le rôle du PNUE, dans une formule voisine de celle retenue au § 88 de la Déclaration *L'avenir que nous voulons*, avec une référence supplémentaire au rôle de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, laquelle a remplacé en 2014 le Conseil d'administration du PNUE et est fondée, contrairement à ce dernier, sur le principe d'une adhésion universelle. La seconde recommandation (b) appelle à des efforts renouvelés à tous les niveaux pour renforcer la mise en œuvre du droit international de l'environnement, et souligne en particulier l'importance des moyens, incluant la mobilisation de tous les types et sources de moyens de

<sup>95</sup> Résumé de la première session de fond du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'élaboration d'un pacte mondial pour l'environnement : 14-18 janvier 2019, *précit.*, p. 6.

<sup>96</sup> S. BINIAZ, « 10 Questions to Ask About the Proposed 'Global Pact for the Environment' », *Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law*, August 2017, pp. 9 et s.

<sup>97</sup> Stefan C. AYKUT et Amy DAHAN, *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Développement durable », 2015, p. 124.

<sup>98</sup> Co-chairs non paper, *Draft Element of Recommendations to the Seventy-third Session of the General Assembly*, 25 April 2019, [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28155/Nonpaper.pdf?sequence=1&isAllowed=y], consulté le 4 février 2020.

<sup>99</sup> Voir le document A/AC.289/6/Rev.1, *Report of the ad hoc working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277*, 13 June 2019. Nous nous référons ici à la traduction en annexe de la résolution 73/333, *Suite à donner au rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créé en application de la résolution 72/277 de l'Assemblée générale*, 30 août 2019.

<sup>100</sup> Voir la résolution 73/333, *Suite à donner au rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créé en application de la résolution 72/277 de l'Assemblée générale*, *précit.*

mise en œuvre, conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba et au Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>101</sup>. La huitième recommandation (h) encourage les États qui ne l'ont pas fait à ratifier les accords environnementaux et à les mettre en œuvre effectivement. La neuvième encourage les États à renforcer « au besoin » les lois, politiques et cadres réglementaires en matière d'environnement, et leurs capacités administratives, tout en reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour soutenir et compléter les actions au niveau national. La dixième recommandation (j) encourage les États à intégrer l'environnement dans leurs programmes et politiques à tous les niveaux, et à renforcer la mise en œuvre du droit international de l'environnement. La onzième recommandation (k) encourage l'engagement actif et significatif de toutes les parties prenantes et ceci à tous les niveaux, dans les différents forums intéressant la mise en œuvre du droit international de l'environnement. La douzième recommandation (l) encourage à la mise en œuvre du 5<sup>e</sup> programme de Montevideo adopté par une Résolution de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement le 15 mars 2019 (n° 4/20)<sup>102</sup>. Ce dernier reste très général.

S'agissant de la gouvernance internationale de l'environnement, le Groupe de travail fait différentes propositions qui vont toutes dans le même sens, celui d'un renforcement des échanges, collaborations et coopérations entre les institutions internationales, et d'un appui en faveur du rôle du PNUE en la matière<sup>103</sup>. Ces recommandations n'ont en réalité rien de très nouveau. Elles invitent seulement les États à approfondir les réalisations en cours. Car, après être longtemps restée de l'ordre du vœu pieux, la coopération n'a cessé de s'accroître ces dernières années et elle commence à produire des fruits.

Par leur degré de généralité et leur timidité, et bien que soutenues par l'Assemblée générale de l'ONU, il y a fort à craindre que ces différentes recommandations ne révolutionnent ni le droit international, ni la gouvernance internationale de l'environnement. Les propositions du Groupe de travail reviennent pour l'essentiel à encourager des développements qui sont déjà promus par ailleurs et bien souvent en cours.

Quant au projet de Pacte, la troisième recommandation (c), dont le texte a été soigneusement et longuement négocié, reconnaît le rôle des débats sur les principes du droit international de l'environnement dans le renforcement de l'application du droit international de l'environnement, en prenant note des travaux en cours dans le cadre de la Commission du droit international concernant les principes généraux du droit. La formulation de compromis satisfait ceux qui s'opposent à l'adoption d'un nouvel instrument contraignant ou non contraignant posant des principes universels. Anodine, elle ne reconnaît que le rôle des *débats* sur les principes du droit international de l'environnement pour renforcer l'application de ce dernier, et non le rôle des principes eux-mêmes ou la nécessité de les formuler, actualiser, moderniser... Elle prend également note des travaux en cours de la Commission du droit international sur les principes généraux du droit. Celle-ci a en effet inscrit la question des « Principes généraux du droit » à son ordre du jour et nommé un rapporteur qui a rendu en avril 2019 son premier rapport<sup>104</sup>. L'idée est principalement que la Commission puisse apporter des éclaircissements faisant autorité sur la nature, la portée et les fonctions des principes généraux du droit et préciser les critères et les méthodes à employer pour les identifier. La Commission va chercher à identifier les principes généraux du droit et à ce titre pourra contribuer à une meilleure connaissance du contenu et de la portée (obligatoire ou non) de ces principes pour le droit

<sup>101</sup> *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, résolution AG-ONU 70A/1, Doc. off AG NU, 70<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/15/16301 (2015).

<sup>102</sup> Cinquième Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement (Programme de Montevideo V) : Au service de la population et de la planète, [<https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1803864.pdf#overlay-context=pre-session-unea-4>], consulté le 12 février 2020).

<sup>103</sup> Voir les recommandations (d), (e), (f), (g) et (m).

<sup>104</sup> *Premier rapport sur les principes généraux du droit*, Marcelo VAZQUEZ-BERMEDEZ, A/CN.4/732, 5 avril 2019.

international de l'environnement. Cependant, il est pour l'instant prévu que les travaux prennent la forme de conclusions assorties de commentaires, et non pas d'un projet de traité. Beaucoup d'États ont, durant les discussions du Groupe de travail, précisé qu'il valait mieux attendre l'issue de ces travaux avant de se prononcer ou d'avancer sur les principes environnementaux. Or, cela pourrait prendre de nombreuses années. En réalité, leur déroulement n'empêche pas les États d'avancer. Finalement, la recommandation, en prenant note des travaux en cours, satisfait les États qui ne souhaitaient pas attendre leur issue. Sans du tout prôner, ni promouvoir une telle approche, la reconnaissance du rôle des discussions sur les principes du droit international de l'environnement pour renforcer la mise en œuvre du droit international de l'environnement laisse également ouverte la possibilité d'adopter un nouveau texte contraignant ou non qui proclame ces principes. Les discussions au sein du groupe de travail et la formulation retenue *in fine* laissent toutefois penser que les partisans d'une déclaration universelle de principes environnementaux, même non contraignante, auront bien des difficultés pour faire aboutir leur projet. La faiblesse des recommandations était prévisible et avait été pointée comme un risque par beaucoup de délégations dès le début du processus<sup>105</sup>.

### B. Les perspectives

Les recommandations doivent être étudiées par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, en vue de la préparation, lors de sa cinquième session en février 2021, d'« une déclaration politique en vue de tenir une réunion de haut niveau des Nations Unies, sous réserve de contributions volontaires, dans le contexte de la célébration de la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, afin de renforcer l'application du droit international de l'environnement et la gouvernance environnementale internationale », en lien avec la Déclaration de la conférence Rio+20, *L'avenir que nous voulons*, adoptée en 2012<sup>106</sup>.

À défaut d'un traité, la proposition issue des travaux du Club des juristes pourrait ainsi aboutir à l'adoption d'une nouvelle déclaration internationale. Mais la formule retenue est ici encore prudente. En l'espèce, le Groupe de travail a trouvé une formule de compromis puisqu'il évoque à dessein non une déclaration à l'issue d'une grande conférence onusienne convoquée par l'Assemblée générale, mais la préparation d'un texte par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, qui serait une déclaration politique d'une réunion de l'ONU de haut niveau, dans le contexte de la commémoration non de la Conférence de Stockholm en elle-même, mais de la création du PNUE lors de la conférence de Stockholm. La formule retenue dénote de la volonté de ne pas hisser cette déclaration au même niveau politique que celles de Stockholm ou Rio. En outre, la préparation n'aurait lieu qu'en 2021 lors de la cinquième Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et rien n'est prévu d'ici là.

Le scénario envisagé semble ainsi éloigner la perspective d'une grande déclaration faisant écho aux précédentes « grandes » déclarations onusiennes adoptées par les grandes conférences onusiennes. Toutefois, négociée à l'échelle de l'ONU, dans le cadre de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, au sein de laquelle sont représentés tous les États membres et à laquelle participent de nombreux acteurs non étatiques, adoptée par consensus, la déclaration pourrait être ensuite adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. Les conclusions du Groupe de travail ne le prévoient pas, mais ne l'interdisent pas même s'il faut souligner qu'il n'y a pas à ce jour consensus sur ce point. Il est clair que des conditions d'adoption d'une telle déclaration

<sup>105</sup> Résumé de la deuxième session de fond du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'élaboration d'un pacte mondial pour l'environnement : 18-20 mars 2019, *Bulletin des négociations de la Terre*, Vol. 35, n°2, 22 mars 2019, p. 2.

<sup>106</sup> *Précit.*, § 88.

dépendent son poids politique et à terme sa portée juridique. Les conclusions du Groupe de travail laissent à ce stade envisager un poids politique limité.

Le choix de cette forme juridique présente au moins deux avantages par rapport à la forme conventionnelle. Même s'ils pèsent chaque mot d'un tel instrument, les États sont moins crispés que lorsqu'il s'agit de négocier un traité. La forme *droit souple* peut ainsi permettre d'avoir un contenu plus précis et exigeant qu'une forme *droit obligatoire*. Par ailleurs, adoptée par consensus, une déclaration est d'effet immédiat à l'égard de tous les États membres de l'ONU, alors qu'un traité doit être ratifié par les États et ne sera opposable qu'à ceux d'entre eux qui se seront engagés et seulement quand ils l'auront fait. Or, la ratification peut prendre beaucoup de temps, et même ne jamais intervenir. Un traité faiblement ratifié peut être contre-productif par rapport aux objectifs de consolidation et développement du droit international de l'environnement. À défaut d'être très robuste sur le plan juridique, puisqu'étant non obligatoire, une telle déclaration peut revêtir une forte portée sur le plan politique. Elle peut contribuer en tant que telle à revitaliser l'engagement des États en faveur de l'environnement, et à donner un nouvel élan à la coopération internationale. Même si les instruments de *droit souple* sont *a priori* non contraignants, ils peuvent avoir une certaine valeur juridique en pratique : le soin mis à négocier le contenu de tels actes, tout comme le fait que les États acceptent parfois l'instauration de mécanismes de suivi et de contrôle de leur application<sup>107</sup>, en fournissent des indices assez sûrs. Les degrés de normativité et d'effectivité des instruments de *droit souple* sont en réalité variables<sup>108</sup>.

Quant à l'objectif poursuivi par une telle déclaration, les États sont aujourd'hui partagés. Pour certains, elle serait la version non obligatoire (une préfiguration ?) du Pacte mondial de l'environnement, c'est-à-dire une déclaration de principes universels sur l'environnement équivalant aux déclarations de Stockholm et Rio. Les promoteurs du Pacte mondial y voient une sortie acceptable, même si elle reste très éloignée de leurs ambitions initiales. Mais, dans cette hypothèse, les prudenances de l'avant-projet de Pacte, conçu pour devenir un traité, pourraient constituer un handicap en n'insufflant pas l'ambition nécessaire lors du lancement des négociations. Une nouvelle déclaration de principes n'aurait de sens que si elle apporte des éléments nouveaux par rapport aux précédentes.

Pour beaucoup de délégations, une telle option n'est pas souhaitable. Nul besoin de poser à nouveau des principes généraux qui, pour l'essentiel, figurent déjà dans de nombreux instruments juridiquement obligatoires ou non, à l'échelle internationale ou nationale. Ils se prononcent plutôt pour un renforcement de la mise en œuvre de l'édifice existant. Se lancer dans la négociation d'une nouvelle grande déclaration, équivalente à celle de Rio, serait imprudent dans un contexte international difficile et pourrait même aboutir à des formulations en retrait par rapport à celles de la Déclaration de Rio, et donc à remettre en cause les « acquis » de Rio. Par exemple, considérons que le cœur de la Déclaration serait ou devrait être la reconnaissance du droit à un environnement sain et des principes de la démocratie environnementale : accès à l'information, participation, accès à la justice, voire protection des défenseurs de l'environnement (qui ne figure pas dans le projet de Pacte). Or, ce sont des sujets extrêmement sensibles et beaucoup d'États ne veulent pas d'avancées de ce point de vue. La Chine a notamment fait une ligne rouge de la non-insertion de dispositions relatives aux droits de l'homme<sup>109</sup>. En l'état, le contenu possible et les objectifs de la déclaration restent à décider.

<sup>107</sup> Voir par exemple le rôle de l'ancienne Commission du Développement Durable dans le suivi d'*Action 21* ou celui du Forum politique de haut niveau sur le développement durable quant à la mise en œuvre des objectifs mondiaux de développement durable.

<sup>108</sup> D. SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 560 p.

<sup>109</sup> E. HEGE et D. BARBICHE, « Deuxième session de travail à Nairobi : un pas de plus vers un Pacte mondial pour l'environnement ? », Billet de blog, 9 avril 2019, [<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/deuxieme-session-de-travail-nairobi-un-pas-de-plus-vers>], consulté le 4 février 2020.

\*

Dans le contexte actuel, l'initiative française en faveur d'un nouveau Pacte mondial pour l'environnement n'a pas convaincu l'ensemble des États. Un calendrier trop court, l'exigence du consensus au sein du Groupe de travail et l'absence de soutien de grandes puissances n'ont très certainement pas aidé les diplomates français qui ont dû lutter contre des vents contraires. Les oppositions sont venues des « *usual suspects* », mais aussi de pays – ou négociateurs – réellement désireux de faire progresser la protection de l'environnement, sans avoir été persuadés qu'un nouveau traité serait le meilleur moyen. Compte tenu de l'accueil reçu, il n'est pas évident non plus qu'il soit pertinent de lancer des négociations pour une nouvelle déclaration de principes universels. Cela risque de demander beaucoup de temps et d'efforts, au détriment d'autres actions plus pertinentes, avec des conséquences limitées voire des effets potentiellement négatifs, d'autant que la légitimité et la portée politique d'une telle déclaration pourraient être affaiblies par ses conditions d'adoption. En toute hypothèse, le contexte politique n'est pas favorable à des avancées majeures. Dans ces conditions, par leurs choix stratégiques, les États doivent veiller à ne pas risquer d'affaiblir le cadre existant et notamment l'action des institutions conventionnelles.

En raison d'un calendrier très court, les discussions entre les États ne sont pas allées au bout. Même le rapport du Secrétaire général, qui était censé faire un état des lieux et des besoins, a été rédigé de manière trop précipitée, ce qui lui a valu les critiques des États comme étant biaisé, lacunaire et insuffisamment approfondi. Il y a là sans doute une occasion perdue, car un état des lieux approfondi et consensuel demeure le préalable nécessaire à des avancées. Ces dernières pourraient emprunter bien d'autres voies que l'adoption d'un Pacte mondial pour l'environnement et il reste à espérer que l'ensemble du processus ne connaisse pas un coup d'arrêt, mais se poursuive dans les années qui viennent pour déboucher sur des résultats concrets<sup>110</sup>.

De ce point de vue, il nous semble que les États devraient s'attacher en priorité à trois enjeux majeurs en ce début de vingt-et-unième siècle. Il s'agit d'abord de la coordination de l'action internationale. Les menaces environnementales sont complexes et interagissent entre elles. Les solutions ne peuvent être trouvées dans des actions cloisonnées. L'interconnexion des enjeux entre climat-biodiversité-déforestation-acidification des océans est particulièrement frappante à cet égard. Il faudrait de ce point de vue promouvoir des mesures concrètes permettant de décloisonner une gouvernance internationale qui reste encore largement organisée en silos, en dépit d'avancées récentes. Il s'agit ensuite de l'articulation entre les règles du droit international de l'environnement et les autres principes et règles du droit international. Les États doivent réfléchir aux moyens de favoriser une interprétation plus équilibrée et « systémique » du droit international, soit par exemple une interprétation du droit du commerce international ou du droit des investissements, ou du droit international des droits de l'homme, qui prenne mieux en compte les principes posés pour la protection de l'environnement. Ils doivent cesser de défaire d'un côté ce qu'ils font de l'autre. Enfin, la déclaration pourrait appeler au renforcement des mesures qui accompagnent les États dans la mise en œuvre nationale de leurs obligations internationales, et notamment du contrôle international, mais aussi de la coopération sous toutes ses formes, scientifique, technique ou financière. Il restera, quoi qu'il en soit, difficile de faire céder les égoïsmes nationaux, même devant l'impératif de protéger notre biosphère et la communauté des vivants qu'elle représente.

---

<sup>110</sup> Dans ce sens, S. BINIAZ, « The UNGA Resolution on a 'Global Pact for the Environment': A Chance to Put the Horse before the Cart », *RECIEL*, 2019, vol. 28, pp. 33-39.