

Le Pacte mondial pour l'environnement

Depuis plus de 30 ans, la communauté internationale s'efforce d'élaborer des réponses multilatérales à la dégradation sans précédent de la planète et de notre environnement, qui compromet l'avenir des générations futures. La déclaration de Stockholm de 1972, le rapport Brundtland de 1987, puis la déclaration de Rio de 1992 ont permis d'ériger les grands principes du droit environnemental international, sans toutefois y conférer de portée juridique. L'Agenda 2030 conclu en 2015 est venu renforcer ce corpus, à son tour enrichi par l'accord de Paris, à la fin de la même année. Nous avons désormais l'opportunité de franchir une étape supplémentaire.

Le projet de Pacte mondial pour l'environnement entend conférer une valeur juridique aux principes généraux existants du droit international de l'environnement et les mettre à portée des citoyens à travers un traité international, en les complétant à l'aune des enjeux actuels.

Pourquoi maintenant ?

Le souhait d'engager sans plus attendre la négociation d'un Pacte mondial pour l'environnement répond à une triple logique :

- **La prise de conscience de l'effondrement sans précédent de notre environnement** (climat, biodiversité, pollutions, etc.), lourd de menaces pour nos sociétés et pour la stabilité internationale. En 2017 comme en 2018, les risques environnementaux représentent quatre des cinq risques à plus fort impact, comme le souligne le Forum économique mondial dans son dernier rapport.
- **Le changement de paradigme de l'année 2015 : l'Agenda 2030 et l'accord de Paris** soulignent qu'il est possible d'agir concrètement et avec ambition sur les questions environnementales. L'article 13 de l'Agenda 2030 appelle d'ailleurs à une « nouvelle approche » et des « solutions intégrées ». Il est temps de franchir une étape supplémentaire.
- **L'initiative elle-même, lancée en leur seul nom en 2016 par un Groupe des experts**, composé de 80 juristes renommés, issus de 40 pays du Sud, du Nord et de toutes les traditions juridiques, avec le soutien de Laurent Fabius, ex-président de la COP21 et haut référent d'ONU Environnement pour la gouvernance environnementale.

La France a décidé de soutenir cette initiative et a organisé un Sommet de lancement du Pacte en marge de l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2017. En présence du Secrétaire général et du président de l'Assemblée générale des Nations unies, ce sommet a rassemblé une quarantaine de chefs d'État et de gouvernement et de ministres, qui ont appelé à la mobilisation en faveur du projet, première contribution ouverte vers l'élaboration d'un texte final.

Quelle valeur ajoutée d'un Pacte mondial pour l'environnement ?

Consolider le droit international en réponse à sa fragmentation

Le Pacte mondial pour l'environnement vise à consolider les principes généraux du droit international de l'environnement au-delà de sa fragmentation – essentiellement des principes déjà largement reconnus. **La fragmentation du droit international de l'environnement est un constat largement partagé**, et relevé par toutes les études, manuels et traités de droit de l'environnement. Les bases de données mises en place par les Nations unies (ecolex.org ; informea.org) ou des universités confirment ce diagnostic (le site iea.uoregon.edu recense plus de 1200 accords multilatéraux sur l'environnement).

La fragmentation n'est pas une difficulté en soi. Elle peut être considérée comme une manifestation de la vitalité normative du secteur de l'environnement et de l'intérêt croissant qu'il suscite. Elle devient cependant problématique lorsque les différents acteurs, en particulier étatiques, ne disposent pas des mêmes outils pour l'appréhender et la maîtriser.

Le Pacte vise ainsi à consolider et faciliter la mise en œuvre du droit international de l'environnement, notamment en aidant les pays n'ayant pas de corpus juridique suffisamment solide à mettre en œuvre une politique ambitieuse de protection de l'environnement ; **il vise à fournir une direction plus claire aux Etats et aux juges pour parvenir à l'intégration du droit international.**

Comblent les lacunes du droit international de l'environnement

Le Pacte se veut transversal – la protection de l'environnement au sens large – **et à vocation universelle** – applicable à l'ensemble des signataires.

Les lacunes sont d'abord sectorielles : il n'existe par exemple pas d'instrument juridiquement contraignant pour la protection des forêts (ODD n°15) ou la gestion de l'eau (ODD n°6). Pour autant, dans de nombreux pays, ces milieux sont protégés, en partie par l'application de principes généraux tels que le principe de précaution ou de prévention, inscrits dans les constitutions nationales ou dans le cadre de conventions régionales. L'adoption d'un pacte mondial pour l'environnement permettrait ainsi une meilleure application globale de ces principes fondateurs reconnus, assurant ainsi une meilleure protection de l'environnement et des sociétés, les populations vulnérables étant souvent les premières touchées par la dégradation de l'environnement.

Ces lacunes sont aussi géographiques. Le Pacte permettra d'universaliser des principes présents uniquement dans certaines conventions régionales. Il reprend les dispositions d'accords multilatéraux plus ambitieux, bien que non universels car régionaux ou signés par peu d'Etats. On retiendra en particulier la convention d'Aarhus, originellement régionale mais à vocation universelle, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Le projet de Pacte mondial pour l'environnement ne vise en aucun cas à modifier les institutions traitant de l'environnement, ni l'articulation entre elles, ni même leur unification. Il s'agit de renforcer les normes internationales en matière d'environnement et de les organiser dans un texte court, cohérent et transversal.

Le Pacte a ainsi vocation à être un texte de portée générale. Il ne doit pas rajouter de la complexité, mais au contraire permettre de clarifier, d'harmoniser et de simplifier le droit de l'environnement au plan international. C'est un socle commun, qui n'aura pas pour vocation de se substituer aux conventions environnementales existantes, mais à les compléter et faciliter leur mise en œuvre. L'idée du Pacte mondial pour l'environnement est en effet de servir de droit commun, applicable également là où aucune convention n'existe. Les principes généraux sont nécessaires et féconds dans les systèmes juridiques : ils inspirent les législateurs nationaux et irriguent les jurisprudences des cours nationales et internationales. Ils permettent aussi d'interpréter les ambiguïtés et de concilier les conflits.

Mettre le droit de l'environnement au service de tous à travers un traité international

Les grands principes du droit de l'environnement qui font aujourd'hui consensus ont été énoncés dans les déclarations de Stockholm de 1972 et de Rio de 1992 et de 2012. Mais, si ces textes sont d'une grande portée symbolique et ont inspiré des avancées en matière environnementale, ils sont pour la plupart dépourvus de valeur juridique. Les textes existants sont peu mis en œuvre et rarement invoqués par les juges nationaux. **L'approbation d'un traité international permettra de consolider et de diffuser ces principes généraux, à travers la loi ou les juridictions internes.**

Sept des 17 objectifs du développement durables approuvés en 2015 sont directement liés à notre environnement. Ils reposent sur une conception profondément novatrice du développement durable en réconciliant la lutte contre l'extrême pauvreté, les inégalités et la préservation de la planète, dans une démarche globale et universelle.

En renforçant le droit de l'environnement international, donc en facilitant la mise en œuvre du pilier environnemental du développement durable, **le Pacte sera un outil au service de tous les Etats dans leur mise en œuvre de l'Agenda 2030, qui reprend la plupart des principes de Rio.**

Il permettra de créer un espace où les mêmes normes environnementales s'appliqueront à tous, quel que soit le pays, ce qui facilitera les démarches des entreprises à l'international et le respect de leurs responsabilités sociales et environnementales. **Le Pacte mondial pour l'environnement apportera plus de prévisibilité et de sécurité juridique.**



Comment le Pacte complètera-t-il les conventions existantes ?

Le Pacte constituera un socle commun qui n'aura pas pour vocation de se substituer aux conventions environnementales existantes ; au contraire, **il les complètera et facilitera leur mise en œuvre.**

D'aucuns voient dans la fragmentation du droit international de l'environnement une réponse à la diversité des enjeux environnementaux qui nécessitent des approches adaptées au cas par cas. Le Pacte n'entend pas proposer une réponse rigide, unique à tous les problèmes environnementaux mais fournir une référence générale. **Le Pacte devrait permettre que les dispositions plus précises des accords multilatéraux sur l'environnement existant ou à venir priment sur les dispositions génériques du Pacte.**

L'articulation entre le Pacte mondial et les conventions sectorielles répond à la logique bien connue de la répartition entre une loi générale et des règles spéciales. Ainsi, En cas de conflit entre un principe général du Pacte et une règle spéciale d'une convention, c'est la règle de la convention qui prévaut, ou la portée d'un principe déjà prévu par la convention. Une disposition spéciale pourrait être incluse, précisant que le Pacte n'affecte pas les obligations particulières d'un Etat en vertu des conventions et accords spécifiques conclus antérieurement.

Le Pacte repose donc sur une logique d'ajout : il comble les vides existants ; il s'applique avec les traités existants compatibles ; il s'efface devant les spécificités ou les conflits avec les conventions sectorielles.

Pour aller plus loin :

Proposition initiale du Groupe des experts pour le Pacte :

<http://pactenvironment.org/fr/>

Répertoires des accords multilatéraux : ecolex.org ; informea.org

Page dédiée de la représentation permanente de la France à l'ONU :

<https://onu.delegfrance.org/Le-Pacte-mondial-pour-l-Environnement>

Quelles seraient les prochaines étapes ?

A la suite du sommet de lancement à New York en septembre 2017, un « Groupe des amis », réunissant une vingtaine de pays représentatifs des grands équilibres régionaux, a été initié par la France, afin de préparer un projet de résolution permettant de créer le groupe de travail ouvert qui négociera le projet de Pacte.

Ce projet de résolution procédurale :

- propose de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non-limitée;
- demande au Président de l'AGNU de nommer deux co-facilitateurs chargés de diriger les consultations et négociations du groupe de travail en consultation avec les Etats membres, les groupes régionaux et les parties prenantes pertinentes ;
- demande au PNUE de fournir le soutien nécessaire à ces consultations ;
- et recommande que le groupe de travail intergouvernemental ouvert conclue ses travaux pas plus tard que 2020.

Le projet de résolution est désormais ouvert aux co-parrainages de tous les Etats, que nous souhaitons le plus large possible.

Au 02 février 2018, 45 parrainages représentant tous les groupes géographiques présents à l'ONU ont été enregistrés.

⇒ L'objectif est de voir la résolution adoptée par l'AGNU d'ici mars 2018 et que les négociations formelles sur le Pacte démarrent au printemps.