

# Qu'attendre d'un Pacte mondial pour l'environnement ?

**Damien Barchiche, Lucien Chabason, Elisabeth Hege (Iddri), Nilufer Oral (Faculté de droit de l'Université Bilgi d'Istanbul), Michel Prieur (Université de Limoges), Julien Rochette (Iddri)**

La gouvernance internationale de l'environnement repose aujourd'hui, du point de vue juridique, sur plus de 500 instruments mondiaux et régionaux, couvrant des domaines aussi divers que l'air, les écosystèmes terrestres et marins ou encore les déchets dangereux. Partant de la fragmentation sectorielle et géographique de cette gouvernance, ainsi que de son déficit global de résultats (malgré d'incontestables succès spécifiques), le projet de Pacte mondial pour l'environnement (ci-après dénommé Pacte) se donne pour objectif de renforcer la mise en œuvre et l'effectivité des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et, pour ce faire, de mettre à disposition des États un instrument international permettant de remédier aux lacunes du droit international de l'environnement (DIE).

Initiative diplomatique, dans un premier temps, née dans le sillage de l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable et de l'Accord de Paris sur le climat, le projet de Pacte est confronté à une triple question : (1) quelle **valeur ajoutée** — et crédibilité — peut-il escompter et obtenir, dans un paysage juridique particulièrement chargé et dans un contexte géopolitique marqué par de régulières remises en cause du multilatéralisme ? (2) Quelle **articulation** opérationnelle serait possible avec les multiples accords existants et avec les négociations en cours ? Existe-t-il un risque d'interférences et, partant, de conflits potentiels ? (3) Quelle **efficacité** peut-on raisonnablement espérer du Pacte ?

À partir d'une analyse de ce à quoi le Pacte pourrait servir et des leçons tirées d'expériences de gouvernance passées, ce *Décryptage* identifie plusieurs conditions de réussite, en termes d'ambition et d'universalité.

## MESSAGES CLÉS

Le rapport du secrétaire général des Nations unies sur le Pacte mondial pour l'environnement confirme un certain nombre de lacunes dans le droit international de l'environnement. Sur cette base, les consultations sur le projet de Pacte devront permettre de rapidement définir le champ de la future négociation, qu'il conviendrait de resserrer sur les principes horizontaux, les questions d'intégration de l'environnement dans d'autres champs, tels que les accords sur le commerce, et les questions de mise en œuvre et d'effectivité. En outre, les négociations sur le Pacte risquent de prendre du temps, et un certain nombre de facteurs de réussite sont à considérer.

Il est d'abord nécessaire de confirmer les principes généraux et de les transformer en mécanismes invocables de droits et obligations accom-

pagnés par des garanties de suivi et de mise en œuvre efficaces. Un Pacte ambitieux intégrerait les principes déjà acquis, mais également de nouvelles idées de principes issues du monde scientifique, de l'Agenda 2030 pour le développement durable, de la société civile ou encore des peuples indigènes.

Aboutir à un résultat ambitieux suppose un argumentaire solide et un processus et une conduite des débats garantissant l'enrôlement d'une coalition large de gouvernements et d'acteurs, et donc l'accès de la diversité des points de vue à cette négociation, pour à la fois l'enrichir et la consolider. Une telle approche permettrait d'initier une discussion mondiale et interdisciplinaire sur des principes universels, en demandant aux États de définir leur vision propre afin d'assurer une véritable appropriation du Pacte.

## 1. INTRODUCTION

Initié par un réseau international de juristes, le projet de Pacte mondial pour l'environnement<sup>1</sup> a été proposé en juin 2017, sous le patronage de Laurent Fabius, au Président de la République française, Emmanuel Macron, qui a décidé de soutenir l'initiative dans le cadre des Nations unies. Un intense travail diplomatique a permis à la France de porter avec plus d'une centaine de pays la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 72/277, *Vers un pacte mondial pour l'environnement*, adoptée le 14 mai 2018. Celle-ci a demandé au secrétaire général de lui présenter un rapport technique, fondé sur des données factuelles, dans lequel sont recensées et évaluées les lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement en vue de renforcer leur application. Ce rapport<sup>2</sup>, publié le 5 décembre 2018, doit désormais être discuté par les États membres, dans le cadre d'un groupe de travail spécial à composition non limitée qui se réunira lors de trois sessions au premier semestre 2019 et qui doit se prononcer sur la pertinence d'engager une négociation intergouvernementale en vue de l'adoption d'un instrument international.

## 2. UN PACTE POUR QUOI FAIRE ?

### 2.1. Une réponse à la fragmentation et aux lacunes du droit international de l'environnement ?

Comme l'indique le rapport du secrétaire général des Nations unies, le droit international de l'environnement (DIE) s'est développé de manière réactive, en réponse à des besoins sectoriels spécifiques ; de nombreux instruments ont été adoptés à différentes périodes. Cet aspect temporel est un facteur important pour comprendre ce que le rapport décrit comme des « lacunes », une « fragmentation » et, par conséquent, la nécessité d'un mécanisme unificateur global unique.

Cette fragmentation apparaît pourtant inévitable compte tenu de la complexité et des spécificités de l'environnement – des environnements – et de l'absence de formule de protection universelle. Certains auteurs soulignent même que cette fragmentation pourrait en fait être une caractéristique souhaitable du DIE et de la gouvernance mondiale, pour plusieurs raisons : les approches actuelles du DIE et des accords multilatéraux sur l'environnement ont été conçues de manière nuancée et adaptées à des domaines spécifiques ; en outre, les différents régimes de DIE, aussi fragmentés soient-ils, sont dans l'ensemble considérés comme plus flexibles, plus réactifs et plus adaptables, tout en permettant l'innovation (Kotzé et French, 2018).

Les lacunes du cadre international de gouvernance de l'environnement ne sont par ailleurs pas entièrement couvertes

par les accords régionaux : certes, ces derniers constituent une contribution importante pour la protection de l'environnement, mais ils restent sectoriels et ne proposent pas tous la même définition et la même portée des différents principes du droit de l'environnement.

### 2.2. Une nécessaire unification et codification des principes pour leur meilleure mise en œuvre

L'énonciation de principes généraux du droit de l'environnement pourrait constituer un outil unificateur et codificateur. Ces principes sont actuellement dispersés dans plusieurs conventions et déclarations internationales sur l'environnement, avec des définitions et une portée très variables. Les droits nationaux de l'environnement reflètent plus ou moins fidèlement ces différences. Un traité universel, si tel devait être le résultat de ces négociations, pourrait reprendre de façon homogène et cohérente ces principes généraux et faciliterait ainsi le travail des législateurs et juges nationaux, des agences chargées de l'administration de l'environnement et des juges régionaux et internationaux.

Cela nécessiterait de démontrer qu'un nouveau traité ou tout nouvel instrument n'est pas un étage de plus à un champ déjà protéiforme, mais bien un outil indispensable pour assurer la cohérence et simplifier les interprétations qui constituent des obstacles à l'effectivité des textes existants. Les conférences mondiales de 1972, 1992, 2002 et 2012 se sont efforcées de donner une vision globale des enjeux environnementaux et ont mis en lumière certains principes essentiels à la conduite de l'action environnementale. Toutefois, les documents émanant de ces événements n'ont qu'une valeur non contraignante (de *soft law*) et donnent souvent lieu à des interprétations divergentes des États et des juges.

Rappelons cependant que les sources du droit international public incluent non seulement les traités et accords internationaux, mais aussi la coutume généralement acceptée, les « principes généraux du droit reconnu par les nations civilisées », les décisions judiciaires et la doctrine, et parfois l'équité (article 38-1 du statut de la Cour internationale de justice). Autrement dit, pour certains, le fait que des principes aient été adoptés sous forme de *soft law* n'implique pas leur caractère facultatif (Dupuy, 1990). Or, on manque dans le rapport précité du secrétaire général des Nations unies d'une vision globale de l'application effective ou du moins de la prise en compte des principes de la Déclaration de Rio ou d'autres principes par les États et leurs juridictions même quand ils ne sont pas traduits dans des instruments juridiques contraignants. Autrement dit, compte tenu du poids et de l'influence grandissants de la *soft law* environnementale, quelle valeur ajoutée existe-t-il à traduire les principes en dispositions juridiques sous forme d'un nouvel instrument juridique ? Il peut être utile que la démonstration soit faite sur ce point.

Un nouvel instrument juridique *obligatoire* pourrait afficher clairement la nécessité de prendre en compte tous les éléments de l'environnement, non pas séparément, mais de façon intégrée, et établir les principes d'actions essentiels. Pour cela, il faudra bien souligner que l'application effective des textes

<sup>1</sup> <http://pactenvironment.org/fr/>

<sup>2</sup> <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

existants sera plus aisée avec un texte chapeau général obligatoire, l'effectivité étant conditionnée par l'opposabilité et la justiciabilité, plus difficile à mettre en œuvre avec des règles de *soft law*. On peut cependant souligner que de l'effectivité reste par ailleurs uniquement potentielle ou virtuelle et pourrait rester lettre morte si des garanties d'accès à la justice ou à l'information, pour les citoyens et la société civile, n'y sont pas adjointes.

En fonction d'un argumentaire qui reste encore à compléter, comme évoqué ci-dessus, un Pacte pourrait constituer un outil permettant de rassembler et codifier les acquis environnementaux généraux, de combler leurs lacunes et de faire émerger de nouveaux droits. La politique environnementale globale serait ainsi renforcée par un texte commun universel harmonisant les grands concepts et principes généraux du DIE.

De plus, il conviendra aussi de clarifier l'articulation entre les traités et accords successifs, également régie par le droit international public. Dans quelle mesure, sur cette base, le Pacte pourrait-il interagir avec les traités existants et contribuer à leur mise en œuvre effective ? Là encore, une démonstration juridique devrait être présentée.

Le rapport du secrétaire général cite le développement durable comme l'un des principes du DIE et l'Agenda 2030 pour le développement durable comme un jalon important dans la définition d'indicateurs pour le développement durable. L'Agenda 2030 ne disposant pas d'outils juridiques pour sa mise en œuvre, un instrument universel portant sur les principes généraux du droit de l'environnement permettrait de mettre en valeur des principes novateurs tout en contribuant à atteindre les Objectifs de développement durable, en cohérence avec leur universalité et leur indivisibilité. Dans ce sens, il pourrait être pertinent de combiner les principes de l'Agenda 2030 au principe des « *limites planétaires* » (*Planetary Boundaries*), comme le propose Randers *et al.* (2018).

### 3. UN PACTE, COMMENT FAIRE ?

Le rapport du secrétaire général constitue une base utile pour engager les consultations qui débutent en janvier 2019 à Nairobi (Kenya). Lors de cette phase de consultations, il importera, après avoir discuté de la pertinence d'un Pacte au vu des lacunes de gouvernance constatées (point sur lequel l'état des lieux demanderait à être encore complété, comme indiqué dans la section précédente) et de sa valeur ajoutée potentielle, de tout à la fois resserrer et d'ouvrir le champ de la future négociation.

Les promoteurs du projet devront tout d'abord tenir compte des expériences récentes en matière de négociation environnementale – création de l'IPBES (également à partir d'une *gap analysis*) ; échec relatif du projet de création d'une organisation mondiale pour l'environnement (OME) ; lancement de la négociation sur la haute mer – à la lumière des enseignements suivants : comprendre et tenir compte des préoccupations de toutes les parties pour enrichir et consolider le processus de négociation, développer un argumentaire solide (voir ci-dessus sur les éléments encore manquants dans l'argumentaire), impliquer les différentes communautés scientifiques et examiner leurs

propositions, intéresser les ONG, consolider le soutien européen au-delà des efforts diplomatiques déjà effectués par la France pour obtenir la tenue de ce groupes informel, s'appuyer sur la technique de la mise à l'agenda des grandes conférences, s'appuyer sur le secrétariat et, enfin, garantir un financement suffisant du processus de consultation puis de négociation afin de permettre un large accès des pays en développement à la négociation. L'expérience des processus passés montre qu'il faut être prêt à ce que le processus d'élaboration d'un instrument juridique dans le domaine de l'environnement soit difficile et puisse éventuellement s'étaler dans le temps, au risque sinon de mésestimer la durée nécessaire à la production de l'accord entre toutes les parties sur un instrument suffisamment ambitieux et crédible.

Devront être exclus d'emblée des futures négociations les vides juridiques sectoriels : d'une part, les Nations unies ne peuvent s'engager dans une négociation tous azimuts ; d'autre part, seuls les organes de gouvernance des diverses conventions (sur les sujets identifiés dans le chapitre 2 du rapport comme présentant des lacunes : produits chimiques, mer, biodiversité, etc.) ont compétence pour réviser les textes cadres. De même, les thèmes institutionnels ayant été réglés lors du Sommet de Rio+20 en 2012, ne devraient être conservés comme thèmes de négociation que les principes horizontaux, les questions d'intégration de l'environnement dans d'autres champs tels que les accords de commerce, et les questions de mise en œuvre et d'effectivité.

## 4. UN PACTE UTILE SOUS CERTAINES CONDITIONS

### 4.1. Un contenu ambitieux

La plus-value du Pacte mondial pour l'environnement devrait résider dans la proclamation de principes permettant de faciliter la mise en œuvre du droit de l'environnement, aux échelles globale, régionale et nationale. Pour cela, il semble important que l'instrument visé soit bien un traité et non une simple déclaration. À cet égard, il apparaîtrait tout d'abord pertinent d'inscrire dans le Pacte des principes aujourd'hui considérés comme fondamentaux mais non encore intégrés dans des instruments globaux juridiquement contraignants. C'est l'approche retenue par le Club des juristes qui, dans les 26 articles composant le projet de Pacte publié en 2017, intègre 20 principes issus des déclarations de Stockholm (1972) et de Rio (1992), parmi lesquels le droit à un environnement sain, l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles, l'équité intergénérationnelle, la prévention, la précaution, l'information ou encore la participation.

Il nous semble que le Pacte pourrait aller au-delà de la seule ambition codificatrice en consacrant de nouveaux principes et en reconnaissant des droits nouveaux.

S'agissant des principes, certains auteurs (Kotzé et French, 2018) soulignent notamment que le Pacte devrait intégrer les récents développements doctrinaux liés à la gouvernance du système terrestre (*Earth System Governance*) en se référant,

par exemple, aux limites planétaires. D'autres principes, parmi lesquels la solidarité écologique, la non-régression ou la responsabilité internationale pour dommage écologique, pourraient être utilement intégrés au Pacte.

Mais le Pacte pourrait également reconnaître des droits nouveaux et à ce titre combler certains vides juridiques. Accorder des droits à la nature, par exemple, que le droit international de l'environnement reconnaît insuffisamment alors même que plusieurs États ont déjà adopté des textes en ce sens. Renforcer les droits des citoyens, également, individuels et collectifs ; il n'existe par exemple aujourd'hui aucun dispositif global permettant la protection des défenseurs des droits environnementaux et des lanceurs d'alerte. De même, les droits des déplacés environnementaux victimes de catastrophes brutales ou diffuses ne sont pas reconnus internationalement. Les questions liées à la justice environnementale, aux droits des populations indigènes, à l'accès des citoyens et organisations non gouvernementales à la justice et aux documents administratifs et aux droits des groupes porteurs d'enjeux dans les négociations internationales, pourraient également faire l'objet de dispositions spécifiques. L'approche par les droits et l'interaction droits de l'homme/DIE pourraient ainsi recevoir l'impulsion qui fait encore défaut en dépit des travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations unies qui, entre le rapport Ksentini (juillet 1994) et le rapport Knox (mars 2018), a consacré d'importants efforts à ce sujet.

Le droit n'est pas statique et le DIE en particulier est extrêmement dynamique par la nature même de son sujet. Les règles d'interprétation des traités énoncées dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités tiennent compte des accords ou pratiques ultérieurs des États à un traité. Le Pacte mondial pour l'environnement, en tant qu'accord ultérieur, pourrait fournir un important instrument d'orientation permettant de combler les lacunes et d'interpréter la multitude d'AEM adoptés au cours de périodes et de circonstances différentes.

## 4.2. Un processus ouvert

Afin de maximiser les chances de réussite du projet de Pacte, il importe également d'ouvrir le champ des discussions en élargissant l'approche retenue par le rapport du secrétariat général qui traduit une vision plutôt classique du DIE. À cet égard, l'Accord d'Escazú relatif à l'environnement et aux droits humains, signé le 4 mars 2018 dans le cadre de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, pourrait être considéré avec intérêt : loin d'être une simple réplique de la Convention d'Aarhus, il la dépasse sur de nombreux points, est très exhaustif dans son écriture et très participatif dans sa philosophie, y compris dans sa négociation.

Plus largement, les discussions à venir vont devoir traiter les questions, complexes, d'unité et de diversité. Comment en effet construire un instrument reflétant à la fois l'idéal d'universalisme et le respect de la diversité des cultures ? S'agissant en l'occurrence de production juridique, on devrait garder à l'esprit les avancées de l'anthropologie juridique, qui rappelle que le droit gouvernant les relations entre les sociétés humaines et leur environnement est une production sociale et culturelle, qu'il existe différentes approches du droit, que le concept d'environnement est discuté comme anthropocentrique, parfois rejeté, et que l'idée de nature peut varier selon les sociétés. Dans cette perspective d'ouverture, des concepts comme le *buen vivir* ou la *solidarité écologique* mériteraient d'être discutés en vue de leur possible intégration dans le Pacte.

En outre, le Pacte mondial pour l'environnement offre une occasion unique de développer une nouvelle approche de la production de normes internationales, qui pourrait contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

## 4.3. De nécessaires coalitions

Cependant, les premières consultations onusiennes vont se dérouler dans un contexte politique international difficile, notamment en ce qui concerne l'environnement global. Il est patent que l'enthousiasme qui a marqué l'adoption de l'Accord de Paris il y a seulement trois ans est bien loin. Les exemples récents montrent que dans de nombreuses enceintes internationales, les positions d'un grand nombre de pays majeurs (États-Unis, Japon, Brésil, Russie...) se durcissent, alors que de toute évidence, l'Europe n'est plus en mesure d'assurer un leadership qu'elle a pourtant longtemps exercé. C'est pourquoi il est nécessaire de développer un argumentaire qui puisse convaincre et construire des coalitions attractives, entre gouvernements et avec des acteurs non étatiques, autour du projet de Pacte mondial pour l'environnement.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Dupuy, P.-M. (1990). Soft Law and the International Law of the Environment, *Michigan Journal of International Law*, Volume 12, Issue 2, 420-435.

Kotze, L. & French, D. (2018). A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for Lex Anthropocenae?. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Volume 18, Issue 6, 811-838.

Randers, J. et al. (2018). Achieving the 17 sustainable development goals within 9 planetary boundaries, <https://doi.org/10.31223/osf.io/xwevb>

---

Citation : Barchiche, D. et al. (2019). Qu'attendre d'un Pacte mondial pour l'environnement ? Iddri, *Décryptage* N°01/19.

---

Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » [ANR-10-LABX-14-01].

### CONTACT

damien.barchiche@iddri.org

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four - 75006 Paris - France

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)  
[@IDDRI\\_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)