

Novembre 2015

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Devoirs des Etats, droits des individus

Ce rapport contient **21 propositions** au service de la justice environnementale du 21^{ème} siècle. Il est le fruit des réflexions de la Commission Environnement du Club des juristes. Coordonnés par Yann Aguila, avocat au barreau de Paris, réunissant des universitaires, des avocats et des magistrats, ces travaux se sont donnés pour ambition de **penser le droit international de l'environnement de demain**.

PARTIE PRÉLIMINAIRE – Le droit international de l'environnement : un droit nécessaire mais peu efficace

I- LA NÉCESSITÉ DES NORMES INTERNATIONALES POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT

A la veille de la Conférence de Paris de décembre 2015, la COP 21¹, les négociateurs se mobilisent pour adopter un nouvel accord international sur le changement climatique. Il faut s'en réjouir. Un constat fonde en effet la nécessité d'un droit international de l'environnement fort : **la crise écologique ne s'arrête pas aux frontières des Etats**. Les territoires écologiques ont des périmètres différents des territoires du droit national. Pour protéger l'environnement, **les normes doivent être adoptées à l'échelle internationale**.

II- LE DOUBLE ÉCHEC DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

Toutefois, le droit international de l'environnement est aujourd'hui marqué par un **double échec**, dans son élaboration comme dans son application.

1 > Inefficacité du processus d'élaboration du droit international

Comme l'a montré l'échec du Sommet de Copenhague, la lenteur, voire la paralysie des négociations constitue un obstacle aux progrès du droit international de l'environnement. De même, plusieurs grands Etats n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto ou encore la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992.

¹ 21^{ème} Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC).

L'adoption de normes ambitieuses se heurte en effet au principe de **souveraineté des Etats, reflet de leurs intérêts nationaux et des rapports de puissance**. Dès lors, les négociateurs doivent revoir leurs ambitions à la baisse. Il est en effet difficile de conclure un accord qui soit à la fois :

- **universel**, c'est à dire impliquant l'ensemble des pays concernés,
- et **contraignant**, à savoir édictant des règles fortes et précises.

2 > Difficultés dans l'application des normes internationales

Même lorsqu'un traité est conclu, il reste trop souvent peu effectif. Les mécanismes de contrôle et de sanctions sont peu efficaces. Les comités de suivi et de contrôle, organes para-juridictionnels existant auprès de chaque convention, n'ont que de faibles pouvoirs. Les juridictions internationales sont facultatives. Ces organes de contrôle ne peuvent être saisis que par les Etats, et non pas par les citoyens.

III- LA SOCIÉTÉ CIVILE, NÉCESSAIRE CONTREPOIDS À LA TOUTE PUISSANCE DES ETATS

Une partie de ces difficultés résulte d'une conception du droit international héritée du XIX^{ème} siècle : celle d'une **société internationale conçue par et pour les Etats**. Sans remettre en cause le principe traditionnel de la souveraineté des Etats, il est nécessaire de le contrebalancer en donnant plus de place aux individus sur la scène internationale.

Ce rapport est fondé sur une conviction forte : **pour rendre plus effectif le droit international de l'environnement, il faut que la société civile s'en empare**. Le respect des traités par les Etats doit devenir l'affaire de tous les citoyens.

Cette idée n'est pas tout à fait nouvelle : en matière de droit de l'homme, l'homme est déjà considéré comme un sujet du droit international, comme le relevait René Cassin, le père de la Déclaration universelle des droits de l'homme².

Or, le **droit à un environnement sain** est bien au nombre des droits de l'homme. Ce droit est largement consacré, par des textes internationaux, telle que la Déclaration de Rio de 1992³, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ou encore par de nombreuses constitutions nationales. **Les individus ont donc un intérêt direct au respect, par les Etats, des normes internationales environnementales.**

Ce droit doit être assorti de **garanties permettant aux individus de s'en prévaloir devant un juge**. Par analogie avec les droits de l'homme, on peut reprendre ici l'interrogation de René Cassin, en 1950 : « *Comment l'individu, sujet de droit, pourra-t-il obtenir le respect effectif et universel des prérogatives dont il est titulaire ? Sera-t-il en mesure de faire jouer, le cas échéant, des garanties préventives ou des sanctions, en cas de violation de ses droits ou libertés fondamentales* »⁴.

Il faut donc consacrer expressément, dans les *règles* du droit international, la place de la société civile. Il faut lui accorder des **droits et des garanties**, à chaque étape du processus :

- les garanties **procédurales**, d'abord, afin de mieux assurer la participation des acteurs non étatiques à l'élaboration du droit international de l'environnement ;
- les garanties **juridictionnelles**, ensuite, afin de faciliter l'accès des acteurs non-étatiques aux mécanismes de contrôle et à la justice ;
- les garanties **textuelles**, enfin, pour offrir au droit international de l'environnement la cohérence et la structure qui lui font encore défaut.

² René CASSIN, « L'homme sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », dans *Mélanges Georges Scelle, La technique et les principes du droit public*, Paris, L.G.D.J., 1950, t. 1, pp. 67-91.

³ Déclaration de Rio, Principe 1 : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »

⁴ René CASSIN, *op. cit.*, pp. 67-91.

Ainsi, deux forces d'évolution traversent le rapport :

- d'une part, il contient des propositions destinées à **renforcer l'effectivité et l'efficacité du droit existant**, notamment par une place accrue attribuée à la société civile,
- et d'autre part, le rapport propose de faire œuvre créatrice en adoptant une **Charte universelle de l'environnement** dotée d'un instrument de suivi contraignant ayant valeur obligatoire devant le juge international ou national. Un tel traité viendrait utilement compléter le corpus des instruments internationaux de protection des droits de l'homme formé notamment par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

PREMIÈRE PARTIE – Les garanties procédurales : conforter la place de la société civile dans l'élaboration du droit international de l'environnement

Certes, seuls les Etats et les organisations internationales disposent du pouvoir de s'engager par voie de traités. Mais, *de facto*, les acteurs non-étatiques jouent un rôle de plus en plus important dans les négociations environnementales. Lors de la Conférence de Rio de 1992, plus de 20 000 représentants d'ONG étaient présents, soit deux fois plus que les représentants gouvernementaux.

Mais **le droit est en retard sur cette réalité**. Le principe de participation du public n'est aujourd'hui consacré que pour l'élaboration des normes du droit *national*. Cette **exigence de démocratie participative** doit être aujourd'hui transposée à l'échelle internationale.

I- CONSACRER L'INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA MISE À L'AGENDA DES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX

Scientifiques, ONG, entreprises et associations sont autant d'acteurs non-étatiques qui jouent un rôle essentiel pour la gouvernance environnementale. Par leurs connaissances techniques, par leur expérience du terrain, ils éclairent les décideurs politiques et constituent de précieuses **forces de proposition**.

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

Sur le modèle du mécanisme existant au sein de l'Union européenne⁵, il s'agirait de mettre en place **un droit d'initiative citoyenne auprès de toutes les instances ayant compétence pour lancer un processus normatif international** : secrétariat général de l'ONU pour les Nations Unies, mais aussi secrétariats des grandes conventions environnementales, qui peuvent être conduits à proposer l'adoption de protocoles additionnels.

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

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

Distinct du droit d'initiative, le droit de pétition, qui existe également au sein de l'Union européenne, doit permettre aux citoyens de déposer une requête attirant l'attention des décideurs politiques sur un sujet donné. Dans l'esprit du mécanisme existant au sein de l'UE, on pourrait aménager **un droit de pétition auprès de**

⁵ Initiative citoyenne européenne prévue par l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (version consolidée 10/2013)

l'ONU en matière environnementale, éventuellement limité, dans un premier temps, à certaines catégories d'ONG, spécialement accréditées à cet effet.

II- CONSACRER LE DROIT DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AUX NÉGOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les enceintes des négociations internationales se sont progressivement ouvertes à la société civile. La nécessité de la participation de la société civile à la politique internationale de l'environnement est par exemple inscrite dans les missions du PNUE⁶. Le degré de participation des ONG au processus décisionnel est toutefois disparate : il dépend des règles adoptées sur ce point par chaque enceinte internationale. Il serait utile de concevoir, pour le rôle des ONG dans les négociations internationales, un cadre juridique pérenne, harmonisé et renforcé.

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

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

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

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

Il s'agit ici de mettre fin à un paradoxe. Le droit international, à commencer par la Convention d'Aarhus de 1998⁷, pose le principe de participation du public, mais uniquement pour les normes nationales : il ne s'applique pas à lui-même cette exigence. Il faut sans doute y voir une survivance du principe de souveraineté et de la conception classique du droit international, qui, au XIX^{ème} siècle, ne concernait que les Etats et non les individus. C'est d'autant plus regrettable que la pratique montre une place de plus en plus grande de la société civile dans les négociations internationales.

Pour mettre le droit en harmonie avec ces pratiques, il convient d'inscrire dans les textes le principe de participation du public à l'élaboration du droit international de l'environnement. Celui-ci peut d'abord être consacré, au cas par cas, par chaque convention internationale, pour ce qui concerne les normes internationales qui sont ensuite élaborées dans le cadre de cette convention. Il pourrait ensuite être posé et précisé dans un texte plus général.

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

Une convention cadre pourrait **regrouper et préciser l'ensemble des principes fondamentaux** de la procédure d'élaboration des normes environnementales internationales : droit d'accès à l'information, participation du public, etc. Outre les Etats, les organisations internationales pourraient être parties à cette convention.

⁶ Résolution AGNU 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 adoptée lors de sa 27^{ème} session, § IV.5. Celle-ci invite les ONG « qui s'intéressent à l'environnement à apporter leur appui sans réserve et leur collaboration à l'[ONU], en vue de réaliser une coopération et une coordination aussi étendue que possible »

⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus en 1998.

III- QUELLE PLACE POUR LES ONG LORS DE LA COP 21 ?

La participation des ONG aux travaux de la COP est explicitement prévue dans les textes⁸. En pratique, cependant, l'accès aux réunions officielles est souvent limité pour des raisons logistiques. Les ONG peuvent faire des interventions orales au cours des réunions des organes subsidiaires, où a lieu la majeure partie des négociations. Le secrétariat de la convention permet également aux ONG de faire des communications écrites qui, une fois acceptées par ses soins, sont accessibles sur le site de la convention.

Pour la COP 21, la France a prévu, en marge des négociations officielles, l'installation d'un espace dédié aux activités et à l'expression de la société civile dans sa diversité sur le site du Bourget – les espaces « *Généralisations climat* » – accessible à un large public, aux observateurs et aux négociateurs. Les organisations de la société civile pourront y présenter leurs projets, leurs initiatives et leurs solutions contre les bouleversements climatiques. D'autres manifestations sont prévues en région Île-de-France et dans l'ensemble du pays, avec le soutien des collectivités territoriales.

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

DEUXIÈME PARTIE – Les garanties juridictionnelles : ouvrir à la société civile l'accès à la justice environnementale

L'existence de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces est une condition indispensable de l'effectivité des règles de droit. De ce point de vue, le droit international de l'environnement souffre de multiples faiblesses. Les traités ont souvent mis en place des procédures de suivi souples, à caractère non juridictionnel, qui visent davantage à assister un Etat en difficulté qu'à le sanctionner. En outre la saisine de ces instances de contrôle est quasi-exclusivement réservée aux seuls Etats. Pour renforcer ces mécanismes de contrôle, il paraît **nécessaire d'y introduire un regard extérieur, celui de la société civile**.

I- RENFORCER L'EFFICACITÉ DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES

Les véritables juridictions, comme la CEDH, sont rares en droit international. Le plus souvent, le contrôle de l'application d'une convention internationale relève d'un mécanisme souple, non juridictionnel. Il est confié à un comité « de contrôle » ou « de suivi », instance administrative plus ou moins indépendante du secrétariat d'une convention. Aujourd'hui, la plupart des conventions environnementales prévoit des mécanismes de suivi régulier, parfois continu, de leur mise en œuvre par les parties.

Dans ce cadre, les Etats doivent informer régulièrement les comités de contrôle de leur avancée dans la réalisation des objectifs fixés par la convention (*reporting system*). En outre, l'expérience a montré que le non-respect des dispositions conventionnelles environnementales n'est pas toujours volontaire ou délibéré. Les Etats n'ont parfois pas les moyens ou l'expertise nécessaires pour se conformer aux obligations auxquelles ils ont souscrit. L'idée s'est alors progressivement imposée d'**adopter une approche permettant d'aider les Etats à se conformer à leurs obligations, plutôt que de simplement constater leur non-respect et de les sanctionner**.

⁸ Article 7 de la CCNUCC, précisé par l'article 7 du Règlement intérieur de la COP.

Ainsi, au début des années 1990, ces nouveaux systèmes de contrôle ont été mis en place sous la forme de procédures de « *non-respect* » (*non-compliance procedures*). Celles-ci peuvent être définies comme des mécanismes institutionnels mis en place afin d'examiner les informations communiquées par les parties et d'envisager, lorsqu'un Etat ne parvient pas à respecter ses engagements, des mesures d'assistance.

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

Certes, les procédures de non-respect sont d'une efficacité relative, dans la mesure où les sanctions restent peu contraignantes. Elles sont rarement prononcées et se limitent souvent à la publication des cas de non-respect, faisant craindre à l'Etat défaillant une mauvaise publicité. Toutefois, leur utilité reste incontestable. Elles ont le mérite de poser comme principe **l'obligation pour l'Etat de rendre des comptes** à un organisme extérieur sur sa manière d'appliquer la convention. En outre, elles permettent d'agir *ex ante*, avant la survenue ou l'aggravation d'un dommage environnemental. Or certaines conventions en sont dépourvues. Ces procédures doivent donc être mises en place dans le plus grand nombre de conventions déjà existantes, ainsi que dans les conventions qui seraient adoptées à l'avenir.

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

Pour être efficaces, face à la réticence des Etats parties, les comités de suivi doivent s'ouvrir plus largement à la société civile, en particulier aux ONG. Cette solution constitue le prolongement logique du renforcement la participation de la société civile en amont, lors de l'élaboration des conventions internationales. **En vertu d'une sorte de parallélisme des procédures, dès lors que la société civile est associée à l'adoption de la norme internationale, il est naturel qu'elle ait également la possibilité de participer au contrôle de son application.**

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

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

● **Proposition 10 :** *Elargir à la société civile la saisine du comité de suivi du nouveau protocole qui sera négocié à Paris dans le cadre de la COP 21.*

Dans le prolongement des propositions précédentes, la commission estime essentiel que, dans le cadre des accords de Paris, la nouvelle procédure de non-respect soit la plus transparente et la plus ouverte possible afin d'y associer la société civile.

II- GARANTIR LE DROIT D'ACTION EN JUSTICE DES INDIVIDUS

1 > Devant le juge international

Si aucune juridiction spécialisée n'a été créée dans le domaine de l'environnement, plusieurs juridictions

internationales sont susceptibles de connaître des litiges ayant une dimension environnementale. Mais ces mécanismes de règlement des différends restent facultatifs : les Etats peuvent choisir de ne pas reconnaître la compétence d'une juridiction, en particulier celle de la Cour internationale de Justice (CIJ). **La juridiction obligatoire de la CIJ a été reconnue par la plupart des grands pays européens : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne ou Italie.** Tel n'est pas le cas toutefois de plusieurs Etats, dont la France. Cette situation est particulièrement regrettable dans le cas du pays organisateur de la COP 21, alors même que la CIJ joue un rôle de plus en plus important en droit de l'environnement.

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

Par ailleurs, les réflexions en cours **sur la création d'une juridiction spécialisée en matière environnementale** doivent être poursuivies. Les initiatives en faveur de la création d'une telle juridiction se multiplient⁹ mais prennent des visages divers. Certains suggèrent une compétence en matière pénale. On peut aussi envisager une compétence plus technique, limitée à l'application de certaines conventions particulières. On pourrait également adosser une telle juridiction sur la Charte universelle de l'environnement proposée plus loin. La question est d'actualité.

En tout état de cause, en raison du caractère transversal de cette matière, la protection de l'environnement doit être un objectif assuré par l'ensemble des juridictions, quelles qu'elles soient. Les missions d'une juridiction spécialisée devraient donc être conçues de façon complémentaire à celles des juridictions déjà existantes.

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

Par ailleurs, lorsque les Etats reconnaissent la compétence obligatoire d'une juridiction internationale, ils sont dans la plupart des cas les seuls à pouvoir déclencher une action en justice. Or, le rôle des acteurs non gouvernementaux dans le domaine environnemental justifierait qu'un plus grand accès leur soit accordé, notamment en élargissant leur intérêt pour agir devant le juge international. Il est souhaitable de reconnaître **un droit d'intervention des ONG**, par la production d'observations devant ces juridictions internationales.

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

On pourrait dans certains cas aller plus loin, pour ouvrir **un véritable droit de recours**. Selon des modalités plus strictes, dans certaines hypothèses limitativement énumérées, **la saisine de la justice internationale environnementale pourrait être ouverte à certaines catégories d'acteurs non gouvernementaux.**

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

Cet élargissement des possibilités de recours trouverait également à s'appliquer devant la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, jusqu'à présent, celle-ci ne peut être saisie par les particuliers que dans des conditions extrêmement limitées.

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

⁹ Voir en particulier la Charte de Bruxelles, lancée le 30 janvier 2014 au Parlement ou l'initiative relative à un Tribunal international de conscience des crimes relatifs à la Nature soutenue par Edgar Morin.

2 > Devant le juge national

Le juge interne, plus accessible aux citoyens, devrait s'ériger en juge international de droit commun pour devenir le premier garant du respect par l'Etat de ses engagements internationaux.

Or, les juges nationaux n'admettent que de façon restrictive la recevabilité d'arguments tirés de la violation d'une convention internationale. Pour donner un exemple, **la majorité des grandes conventions internationales environnementales, à ce jour, n'est pas invocable devant le Conseil d'Etat**. En effet, pour considérer qu'une disposition internationale est invocable devant lui, le juge national impose une condition relative à son effet direct. Cette notion ancienne s'applique à une convention internationale qui **crée par elle-même des droits ou des obligations à l'égard des particuliers**. Seules ces conventions, ayant un « effet direct », peuvent être invoquées devant les tribunaux nationaux. Cette conception, qui se justifiait au XIX^{ème} siècle, lorsque les traités se limitaient à régir les relations entre Etats (traités « contrats »), est aujourd'hui remise en cause avec le développement des traités « lois », qui instituent des droits pour les individus.

Il convient, dès lors, d'assouplir aujourd'hui l'exigence d'effet direct afin de faciliter l'invocation des conventions environnementales devant le juge national. La commission appelle donc de ses vœux un approfondissement des évolutions jurisprudentielles en cours, en vue de donner leur plein effet aux traités dans l'ordre juridique interne.

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

Déjà, en France, dans son arrêt *GISTI* du 11 avril 2012, le Conseil d'Etat a donné une définition plus large de la notion d'effet direct : une stipulation est désormais considérée comme d'effet direct lorsqu'elle « *n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats* » et « *ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers* »¹⁰. La première condition est ainsi exprimée de façon négative : un traité est présumé d'effet direct, sauf s'il ne régit que les rapports entre Etats. La seconde condition est déconnectée du seul texte du traité : l'arrêt précise en effet que « *l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit* ». A l'aune de cette nouvelle grille de lecture, **la Haute juridiction française pourrait à l'avenir passer en revue les diverses conventions environnementales et réexaminer sa jurisprudence antérieure, en vue de leur reconnaître un effet direct.**

Enfin, la commission a souhaité attirer l'attention des rédacteurs des conventions environnementales sur la question de **l'invocabilité de ces conventions dans l'ordre interne**. Le point de savoir si une convention est effectivement invocable devant les juridictions internes et si ces dernières en font une correcte application est une question qui intéresse le droit international. Elle devrait être réglée par la convention elle-même et traitée par ses organes de suivi. Partant de ce principe, la commission en a déduit deux propositions.

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

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

En second lieu, il serait souhaitable d'introduire de façon systématique dans ces conventions environnementales, sur le modèle de la convention d'Aarhus, un chapitre traitant spécifiquement de la question du droit

¹⁰ Assemblée du Conseil d'Etat, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)* et autres, 11 avril 2012, n° 322 326.

au recours. Il s'agit de prévoir explicitement que la convention est d'effet direct, et qu'elle est donc invocable devant le juge national.

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

TROISIÈME PARTIE – Les garanties textuelles : adopter une Charte universelle de l'environnement

I- AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET LA LISIBILITÉ DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Aujourd'hui, on dénombre plus de 500 traités internationaux concernant plus ou moins directement la matière environnementale, dont environ 300 accords régionaux. Le droit international de l'environnement ne souffre donc pas de l'absence de normes, mais de leur **dispersion**, voire de leur fragmentation. Les conventions sont limitées d'un point de vue à la fois **géographique** (il s'agit le plus souvent d'accords régionaux) et **sectoriel** (les accords sont très spécialisés). Cette situation nuit à l'accessibilité de la norme environnementale, qui est mal connue et, par suite, mal appliquée.

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

Pour aller plus loin, un travail pourrait être engagé sur le fond même de ces conventions. Il s'agirait de les remettre en ordre, de mieux les articuler, voire de les regrouper. A terme, un travail de codification pourrait être envisagé.

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

II- CONSACRER DES PRINCIPES FONDATEURS DANS UN TEXTE UNIVERSEL À VALEUR OBLIGATOIRE

Plusieurs déclarations et chartes environnementales existent d'ores et déjà sur le plan international : Déclaration de Stockholm de 1972, Charte mondiale de la nature de 1982, ou encore Déclaration de Rio de 1992. On peut y ajouter la Charte de la Terre, document émanant de la société civile, sans valeur juridique mais ayant un fort rayonnement symbolique. Dans le même esprit, une Déclaration est susceptible d'être adoptée à l'occasion de la COP 21 qui se tiendra à Paris en décembre 2015. Un projet de « Déclaration des droits de l'humanité relatifs à la préservation de la planète » a été remis par Corinne Lepage au Président de la République française. Il faut se féliciter d'une telle initiative et espérer qu'elle soit reprise dans le cadre d'un des sommets mondiaux à venir. L'adoption d'un tel texte permettrait d'enrichir le corpus de principes reconnus par la communauté internationale.

Tous ces textes sont très précieux, par leur portée politique et symbolique mais ils présentent une limite majeure : ils sont dépourvus de force obligatoire. Par suite, ils ne sont pas invocables devant un juge. Ils ne peuvent donc constituer une véritable garantie des droits – ce qui est la préoccupation du présent rapport. Il est nécessaire d'adopter un texte ayant une valeur juridique obligatoire une Charte universelle de l'environnement. Ce texte constituerait la pierre angulaire du droit international de l'environnement. Il en fixerait les

principes fondateurs, l'ensemble des conventions environnementales sectorielles s'analysant alors comme la déclinaison et la mise en œuvre de ces principes dans des domaines particuliers.

Cette Charte viendrait compléter, unifier et fonder le droit international de l'environnement. Consacrant des droits matériels et procéduraux, elle créerait une dynamique jurisprudentielle, l'ensemble des juridictions pouvant s'y référer pour nourrir leur inspiration.

Adopté sous la forme d'un traité international de manière à lui conférer une force obligatoire, la Charte viendrait **compléter le diptyque actuel des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme**, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. **Ce traité serait à la Déclaration de Rio ce que ces deux pactes étaient à la Déclaration universelle de 1948** : un acte complémentaire venant donner force juridique obligatoire aux principes antérieurement consacrés sous la forme d'une simple déclaration.

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

L'adoption de ce texte n'aura cependant une réelle portée juridique que s'il est assorti d'un mécanisme de suivi et de contrôle efficace. Chaque Etat transmettrait à échéance régulière à un Comité de suivi un rapport sur l'application de la Charte. Son examen par le Comité serait l'occasion de procéder, pour le pays concerné, à un bilan complet de l'état de l'environnement et des mesures prises par l'Etat dans ce domaine.

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

Dès sa parution le 17 novembre 2015, le rapport pourra être téléchargé sur le site : www.leclubdesjuristes.com