

Les progrès du droit international et régional de l'environnement

M. Michel Prieur

Par Michel PRIEUR, professeur agrégé de droit,
émérite à l'Université de Limoges, Doyen
honoraire de la Faculté de droit et des
sciences économiques de Limoges, président
du Centre international de droit comparé de
l'environnement.

1. L'actualité multiplie les exemples de recul **du droit de l'environnement**, donc **des politiques de l'environnement**, le droit étant l'expression de ces politiques, aussi bien en droit national qu'en droit international. Ces reculs sont contraires au principe de non régression introduit à la conférence de Rio +20 en juin 2012 et consacré dans plusieurs constitutions (Equateur, Tunisie) et dans des lois nationales (France, Côte d'Ivoire, Uruguay)¹

Aujourd'hui on ne veut pas parler des reculs, mais au contraire montrer qu'il y a dans le même temps des progrès du droit de l'environnement au plan international et régional : ce sont les **sucess stories** que je préfère au catastrophisme

The background is a dark teal color. It features several decorative elements: a large teal circle in the top right, a red vertical rectangle to its right, a large teal circle on the left side, and a smaller teal circle at the bottom right.

2. Pour introduire les progrès récents du droit de l'environnement, un droit qui a déjà près de 50 ans, depuis la première conférence internationale à Stockholm en 1972, je veux citer le pape François. Dans son discours à l'assemblée générale des Nations Unies à New York le 25 septembre 2015 il a déclaré :

« Il existe aujourd'hui un vrai droit de l'environnement, parce que les êtres humains FONT PARTIE DE L'ENVIRONNEMENT ET PARCE QUE CHACUNE DES Créatures A UNE VALEUR D'INTERDEPENDANCE AVEC LES AUTRES Créatures ; Tout dommage à l'environnement est un affront pour l'humanité ! »

Qu'est-ce qu'un « vrai droit de l'environnement » ? Pour moi cela exige six conditions :

- **Un droit qui a une finalité** : protection de la planète, notre maison commune et pas seulement gérer les pollutions en organisant le droit à polluer, comme le fait trop souvent le droit des installations classées;
- **Un droit qui prend en compte l'interdépendance homme / nature**;
- **Un droit transgénérationnel** : prise en compte juridique du droit des générations futures, ce qui implique une politique à long terme et non au coupa coup ou au jour le jour;
- **Un droit de solidarité écologique et sociale**;
- **Un droit qui impose un niveau élevé de protection de l'environnement** grâce aux progrès technologiques et scientifiques, sans régression ; ce n'est pas le retour à la bougie, mais au contraire les progrès permanents;
- **Un droit en interrelation avec tous les droits de l'homme, l'environnement étant juridiquement et politiquement un nouveau droit de l'homme** consacré aujourd'hui dans plus de 150 Etats dont de nombreuses constitutions, comme l'Algérie avec son art. 64.

Dans la ligne de **ces six exigences pour un « vrai » droit de l'environnement** je me propose de présenter aujourd'hui des illustrations relatives aux progrès continus du droit de l'environnement à l'échelle régionale et à l'échelle universelle

On distinguera les récents progrès ou les acquis du droit de l'environnement, puis les perspectives futures:



1. Les récents acquis

On sait que le droit international est formé de plusieurs sources : les traités, la coutume, la doctrine, mais aussi les déclarations, résolutions ou autres actes politiques qualifiés de soft law en parallèle avec le hard law . Il ne faut pas opposer hard law et soft law alors qu'ils sont complémentaires, car soft law , c'est aussi du droit,. Aussi je préfère parler de droit international classique ou juridiquement contraignant et du droit international contemporain résultant de la multiplication d'instruments non conventionnels

A. Le droit international classique juridiquement contraignant

Il s'appuie principalement sur **les traités internationaux et sur la jurisprudence**

Depuis les origines des politiques de l'environnement **il y a plus de 500 traites sur l'environnement** sans compter les traites bilatérales.

Les années récentes n'ont pas vu faiblir la volonté politique des Etats de se lier par des traités **juridiquement contraignants** :

- * **L'accord de Paris sur le climat de 2015** qui malgré la dénonciation par Trump a vu le nouveau président des EU Biden, réintégrer l'accord de Paris;
- * **Le traité de Minamata** interdisant le mercure signé en 2013 en vigueur en 2017
- * **L'accord d'Escazu de 2018**, le premier traité régional sur l'environnement pour l'Amérique du sud et les caraïbes, qui vient d'entrer en vigueur le 22 avril 2021. Il reprend en le modernisant le traité d'Aarhus de 1998
- * **Les accords de libre-échange** prévoyant en matière d'environnement u niveau élevé de protection de l'environnement et interdisant la régression des normes environnementales
- * **Comme l'accord Etats Unis, Canada, Mexique** renouvelé par Trump en 2020, ou **l'accord Union européenne-Chine** de décembre 2020

Parmi les progrès récents du droit international de l'environnement on doit aussi citer plusieurs décisions de tribunaux internationaux :

- * **La cour internationale de justice dans un arrêt de 2010 Argentine / Uruguay** qui considère que l'étude d'impact environnemental est un principe général du droit qui s'impose dans les régions transfrontalières
- * **La cour internationale de justice dans un arrêt de 2018 Costa Rica/ Nicaragua** reconnaît l'obligation de réparer les dommages écologiques
- * **La cour américaine des droits de l'homme** a donné un avis consultatif en 2017 qui consacre les liens étroits entre droits de l'homme et droit à l'environnement

B. Le droit international contemporain des instruments non conventionnels

Parallèlement et en complément toute une série de réunions internationales et d'actes juridiques se multiplient faisant intervenir tous les acteurs de la société internationale contemporaine, à savoir, non seulement **les Etats mais également les acteurs non étatiques, c'est à dire les représentants de la société civile.**

Il s'agit du **monde économique et social, des entités régionales et locales, de la société civile et les ONG.** Cet ensemble de nouveaux acteurs, ne sont pas encore des sujets de droit international (comme le sont les Etats et les organisations internationales), mais on **un droit à la parole, à la participation et à l'accès, sinon à la justice internationale, au moins à des voies de recours non juridictionnels.**

Ces nouveaux acteurs du droit international sont apparus spécialement dans le domaine des **droits de l'homme**, du **droit humanitaire** et du **droit de l'environnement**.

Dans le langage de l'ONU, depuis la conférence de Rio de 1992 on les appelle les « **major groups** » ou grands groupes ; ils représentent les principales composantes de la société et sont au nombre de 9 :

Les industriels et les affaires, les travailleurs et les syndicats, les agriculteurs, les enfants et jeunes, les femmes, les peuples indigènes, les autorités locales, la communauté scientifique et techniques, les ONG notamment d'environnement.

La grande différence entre les décisions prises dans ce cadre avec les décisions prise dans le cadre des traités, est qu'ici **les décisions prises ne sont pas contraignantes**, mais elles s'imposent néanmoins politiquement ou moralement ou médiatiquement.

Elles servent de guide ou d'inspiration aux Etats. Elles sont aussi de plus en plus accompagnées par **des engagements volontaires des Etats**. Elles ont parfois des impacts réels plus grand que l'impact des traités. !

Quelques exemples récents :

* **La déclaration universelle des droits de l'humanité de 2015** remise par le président Hollande à l'ONU en 2016 et approuvée par plusieurs grandes capitales dans plusieurs continents et par l'assemblée parlementaire de la méditerranée.

- * **Les 16 principes cadres sur le droit à l'environnement** proposés par le rapporteur spécial du conseil des droits de l'homme John Knox le 24 janvier 2018.
- * **Les résolutions adoptées par les congrès de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature)**, acteur non étatique original qui regroupe Etats et ONG) : sont votées par les Etats et les ONG d'environnement et servent de référence et de guide aux Etats et à la société civile.

Ainsi le congrès de Marseille de l'UICN de 2020 – 2021 a adopté entre autres deux résolutions proposées par l'ONG internationale que je préside (le Centre international de droit comparé de l'environnement ou CIDCE) : **sur la promotion des indicateurs juridiques, sur la lutte contre les conflits d'intérêt en matière de pesticides et produits phytosanitaires** et le résolution 046 sur la création de la fonction de défenseur des générations futures.

* **La résolution 40/11 du Conseil des droits de l'homme à Genève du 21 mars 2019** sur les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement.

* **Deux décisions importantes du Comité sur les droits civils et politiques** chargés du contrôle du respect du pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques :

1. La décision du 25 JUILLET 2019 sur la violation du droit à la vie par le Paraguay en raison de l'usage de pesticides dans un champ de soja ayant entraîné la mort d'un agriculteur.

2. La décision du Comité sur les droits civils et politiques du 24 octobre 2019 / Nouvelle Zélande sur des réfugiés climatiques de Kiribati dans le Pacifique avec un obiter dictum 19-4 selon lequel : « le changement climatique et le développement non durable peuvent violer le droit à la vie des générations présentes et futures »

Les perspectives futures de progrès du droit de l'environnement

A. Au plan du droit international contemporain des instruments non contraignants

* Le comité des droits de l'enfant de Genève va adopter en 2022 l'observation générale n° 26 sur le droit de l'enfant et l'environnement, spécialement le changement climatique, au moment où sera examinée la réclamation de Greta et de 16 enfants contre plusieurs pays pour violation de la convention sur le droit de l'enfant.

* Le document international le plus important à venir sera celui qui sera adopté par les Etats sous forme d'une déclaration politique lors du 50^e anniversaire de la déclaration de Stockholm en juin 2022 à Stockholm ; il s'agira de réaffirmer solennellement le droit de l'homme à l'environnement et, si l'on est optimiste, d'envisager le lancement de négociation en vue d'un traité universel sur ce sujet

B, Au plan du droit international juridiquement contraignant

Il existe plusieurs projets de traités internationaux pour combler des lacunes ou des vides juridiques, ils proviennent presque tous de la société civile et des ONG:

* **Projet de 3^o pacte international sur le droit de l'homme à l'environnement de 2017** : jusqu'alors ce droit est consacré par 6 conventions régionales, dont la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais aucune universelle.

* **Projet de pacte mondial, initiative française qui a le même objet mais vise à ajouter une convention sur l'environnement**, alors que le projet de 3^o pacte s'insère dans la famille des traités sur les droits de l'homme ; a déjà fait l'objet d'une résolution de l'assemblée générale des NU le 14 mai 2018 (72/277) votée par 141 Etats en vue d'étudier l'opportunité d'un tel pacte mondial pour l'environnement.

* **Projet de traité sur les droits de l'homme des déplacés environnementaux** proposé par le CIDCE depuis plus de 10 ans.

***Projet de convention régionale sur la pollution de la mer méditerranée par les plastiques** venant de terre ou jetés en mer : sous forme d'un protocole a la convention de Barcelone ; des ONG du Liban et le CIDCE vont présenter un tel projet lors de la COP de Barcelone en décembre 2021 à Antalya en Turquie ; sur le même sujet de la lutte contre les plastiques, la Suisse vient de proposer le 7 juillet 2021 l'élaboration d'une convention universelle sur les plastiques lors de la rencontre de haut niveau à New York sur les objectifs de développement durable,

***Le projet de traité le plus novateur est une initiative des Etats** : le projet proposé par l'assemblée de l'OMS fin mai 2021 en vue d'élaborer une convention universelle sur la santé et l'environnement en lien avec le COVID 19 ; il s'agit de mettre en place une procédure d'urgence pour que les Etats s'engagent à notifier d'urgence toute menace de pandémie, à l'image de la convention de Genève de 1986 concernant l'annonce des accidents nucléaires suite à la catastrophe de Tchernobyl.

* **Un thème important reste encore en jachère : l'application du principe 10 de Rio 1992 sur l'information, la participation du public et l'accès à la justice** qui sont des conditions incontournables du développement durable. Ce principe 10 est devenu un traité international avec la convention d'Aarhus de 1998 en Europe ; depuis 2018 avec la convention d'Escazu ces trois principes fondamentaux du droit de l'environnement peuvent aussi s'imposer aussi en Amérique du sud ;

* **Qu'en est-il pour l'Afrique ?** juridiquement l'Algérie comme les autres Etats africains peuvent adhérer à la convention d'Aarhus car elle est universelle et ouverte à tous les Etats membres des Nations Unies. La Guinée-Bissau est d'ailleurs candidate à l'adhésion à Aarhus qui doit être examinée en octobre 2021 à la COP d'Aarhus. ; mais une autre option est d'élaborer une convention africaine sur l'information, la participation et l'accès à la justice ; le CIDCE a dans son programme la préparation d'un tel projet à l'aide des juristes africains intéressés.

Les exigences du principe 10 de Rio s'imposent déjà dans les Etats ayant ratifié la convention de Maputo en raison de son article 16 relatif aux « droits procéduraux ».

L'avenir de la convention de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles est en jeu ; Elle vise à remplacer la convention d'Alger de 1968. La convention de Maputo, très importante pour l'environnement régional, a du mal à devenir effective pour deux raisons :

-la lenteur de son entrée en vigueur : alors que la convention d'Alger était entrée en vigueur un an après sa signature, soit dès 1969, la convention de Maputo a mis 17 ans pour entrer en vigueur : signée en 2003, elle n'est entrée en vigueur qu'en 2017 ! (Revue Africaine de droit de l'environnement, RADE n° 4 de 2019).

-la deuxième difficulté rencontrée est la réunion de sa première cop qui devait avoir lieu un an après son entrée en vigueur ; mais aucun Etats ne s'est proposé pour l'accueillir ; c'est seulement en 2020 que l'Angola s'est proposé après avoir ratifié Maputo, mais le covid a empêché cette réunion.

A l'heure actuelle Maputo est signé par Etats et ratifié seulement par 17 Etats, c'est un échec incompréhensible ; alors que la convention d'Alger avait été signée par 45 Etats et ratifiée par 32

Conclusion

On ne peut que se réjouir de cet ensemble impressionnant et toujours croissant de normes juridiques sur l'environnement : c'est la preuve que les Etats ont pris conscience de l'urgence écologique sous la pression des scientifiques et de la société civile.

Mais désormais la question principale est : tout cela sert-il à quelque chose ?

Mais comment savoir si le droit de l'environnement sert à quelque chose ?

Pour répondre à cette question on doit **disposer d'outils d'évaluation des politiques publiques.**

On dispose déjà **d'outils scientifiques, techniques et économiques avec les nombreux indicateurs scientifiques et techniques** qui mesurent si l'environnement se porte mieux. On peut alors constater les progrès dans certains secteurs comme l'eau ou l'air, mais la stagnation ou les reculs dans le domaine de la biodiversité, des déchets et la pollution des sols et l'usage des pesticides.

Mais peut-on mesurer si le droit est appliqué correctement ?

Hélas **il n'existe pas encore d'indicateurs juridiques** ; c'est pourquoi nous avons créé des indicateurs juridiques avec une méthodologie spéciale pour mesurer l'effectivité de l'application du droit².

A l'avenir, les Etats pourront enfin disposer d'un instrument scientifique adapté leur permettant de savoir pourquoi le droit n'est pas correctement appliqué et respecté

Deux décisions internationales récentes sont un encouragement pour promouvoir des indicateurs juridiques pour mesurer l'effectivité :

* **La résolution 050 du congrès de l'IUCN à Marseille en 2020** : « mesurer l'effectivité du droit de l'environnement grâce à des indicateurs juridiques »;

* **La décision de la COP de la convention de Barcelone en décembre 2019 à Naples** préconisant le recours aux indicateurs juridiques pour évaluer l'effectivité de la convention de Barcelone sur la mer méditerranée

². M. Prieur, en ligne, les indicateurs juridiques outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, site de l'Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018 ; M. Prieur, A. Mékouar, Ch. Bastin, Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement, des indicateurs juridiques au service du développement durable, Peter Lang, 2021

Edgar Morin, philosophe et sociologue ayant 100 ans en juillet 2021 déclare:

« je suis effaré par la puissance des hommes, mais aussi, encore plus, par leur impuissance »

Je considère que, **en matière d'environnement** cette impuissance n'est pas inéluctable.

Elle peut être surmontée à deux conditions :

***Appliquer et Respecter effectivement le droit de l'environnement;**

***à la condition de développer l'éducation à l'environnement pour tous: des hommes politiques aux simples citoyens.**



The background is a dark teal color. It features several decorative elements: a large teal circle on the left side, a medium teal circle on the right side, a small teal circle at the top center, a small teal circle at the bottom center, and a vertical red rectangle in the top right corner.

MERCI POUR VOTRE ATTENTION