

LE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT : UN APPUI À LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT?

*Nora Ait-Aissi Paillon**

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté le 10 mai 2018 une résolution ouvrant des négociations en faveur d'un Pacte mondial pour l'environnement susceptible de combler les défaillances de la gouvernance actuelle. À cet effet, un groupe de travail spécial a été mis en place avec pour mission de discuter des moyens permettant de remédier aux lacunes du droit international de l'environnement telles qu'exposées, par le Secrétaire général des Nations unies, dans un rapport technique en date du 13 décembre 2018 et, corolairement, de l'opportunité d'adopter un traité international général en faveur de la protection de l'environnement qui déclinerait sous forme d'engagements juridiquement contraignants l'ensemble des principes fondateurs du droit international de l'environnement. Dans le cadre de la présente contribution, l'auteure s'interroge sur la pertinence juridique et pratique de ce futur pacte mondial initié par un collectif d'experts internationaux en droit qui viserait à améliorer la gouvernance mondiale de l'environnement en favorisant une plus grande effectivité du droit international de l'environnement au travers notamment des mécanismes de gouvernance plus inclusifs.

On May 10th, 2018, the United Nations General Assembly adopted a resolution opening negotiations for a Global Compact for the Environment that could fill the gaps in current governance. To this end, a special working group has been set up to discuss ways of addressing the shortcomings of international environmental law as set out by the Secretary General of the United Nations in a technical report of December 13th, 2018 and, consequently, the opportunity of adopting a general international treaty for the protection of the environment which would decline in the form of legally binding commitments all the founding principles of international environmental law. As part of this contribution, the author questions the legal and practical relevance of this future global pact initiated by a group of legal international experts aimed at improving the global governance of the environment by promoting greater effectiveness of international environmental law, particularly through more inclusive governance mechanisms.

El 10 de mayo de 2018, la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución que abre las negociaciones para la conclusión de un Pacto Mundial por el Medio Ambiente que podría llenar los vacíos presentes en la gobernanza actual. Con este fin, se estableció un grupo de trabajo especial para discutir formas de abordar las deficiencias del derecho ambiental internacional, según lo establecido por el Secretario General de la ONU en un informe técnico presentado el 13 de diciembre de 2018 y, por consiguiente, para discutir acerca de la posibilidad de adoptar un tratado internacional general para la protección del medio ambiente en el que todos los principios fundacionales del derecho internacional del medio ambiente serían establecidos como obligaciones legalmente vinculantes. A manera de contribución, la autora se cuestiona sobre la relevancia legal y práctica de este futuro pacto global iniciado por un grupo de expertos legales internacionales que busca mejorar la gobernanza global del medio ambiente mediante la promoción de la alta efectividad del derecho ambiental internacional, particularmente a través de mecanismos de gobernanza más inclusivos.

* Docteure en droit, Nora Ait Aissi Paillon est avocate et chargée de cours en droit international de l'environnement à l'UQAM et à l'université d'Ottawa. Elle est également chercheur invitée au Centre d'Études et de Recherches Internationales de l'Université de Montréal.

Vers un Pacte mondial pour l'environnement, tel est l'intitulé de la *Résolution* adoptée le 10 mai 2018 par l'Assemblée générale des Nations unies qui a institué un groupe de travail spécial chargé d'évaluer l'opportunité d'adopter un nouvel instrument juridique susceptible de pallier les dysfonctionnements du droit international de l'environnement¹.

Conformément aux termes de la *Résolution*, le Secrétaire général des Nations unies a publié le 13 décembre 2018 un rapport recensant et évaluant les lacunes du droit international de l'environnement², point de départ des négociations entourant l'adoption de ce futur pacte mondial, qui d'ores et déjà s'annoncent animées puisque la seconde séance de fond qui s'est tenue en mars 2019 au sein de l'Office des Nations unies à Nairobi montre déjà de nombreuses divergences de vues de la part des États, venant par la même souligner la particulière sensibilité du sujet³.

Intégrant l'ensemble des grands principes fondateurs du droit international de l'environnement consacrés par la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* de juin 1972, la *Charte mondiale de la nature* du 28 octobre 1982 et la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* de juin 1992⁴, ce futur pacte devrait prendre la forme d'un traité international venant se greffer à la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* du 10 décembre 1948 et aux deux pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs aux droits civils et politiques d'une part, et aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part⁵.

Fruit d'une initiative émanant d'un réseau international d'une centaine de juristes, connu sous le nom de Groupe international d'experts pour le pacte (GIEP), coordonné par la Commission environnement du Club des juristes, une jeune

¹ *Vers un Pacte mondial pour l'environnement*, Rés AG 72/277, Doc off AG NU, 72^e sess, Doc NU A/RES/72/277 (2018) para 2; le texte a été adopté par 143 voix pour, 5 voix contre et 7 abstentions. Un projet de pacte avait initialement été présenté par le chef d'État français à l'occasion d'un sommet de lancement qui s'est tenu le 19 septembre 2017 en marge de la 72^e session de l'AG des Nations unies. Le texte du discours du président de la République française est disponible sur le site du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *France Diplomatie* <www.diplomatie.gouv.fr>.

² *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, Doc off AG NU, 73^e sess, Doc NU A/73/419 (2018) [*Lacunes du droit international*].

³ Voir *Résumé de la seconde 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, en ligne : IISD <globalpactenvironment.org/event/second-working-group-session-on-the-global-pact-for-the-environment-in-nairobi-kenya/?lang=en <https://enb.iisd.org/vol35/enb3502f.html>> [Résumé de la seconde session].

⁴ Sur la formation du droit international de l'environnement et ses textes fondateurs, voir notamment Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurrier, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd, Paris, Pedone, 2010 aux pp 40-60 [Kiss et Beurrier]; Jean-Maurice Arbour et al, *Droit international de l'environnement*, 3^e éd, Montréal, Yvon Blais, 2016 aux pp 36-48 [Arbour et al]; Raphael Romi et al, *Droit international et européen de l'environnement*, 2^e éd, Paris, Lextenso, 2013 aux pp 21-27 [Romi].

⁵ Ce pacte a fait l'objet en 2017 de la rédaction d'un livre blanc exposant notamment les raisons justifiant l'adoption de ce nouvel instrument juridique. Le texte du projet de pacte est d'ailleurs intégré au livre blanc. Voir Club des juristes, « Livre Blanc, Vers un Pacte mondial pour l'environnement » (2017), en ligne (pdf) : <<https://globalpactenvironment.org/uploads/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement-2.pdf>> [Club des juristes, « Livre Blanc »].

association française mise sur pied en 2007⁶, ce futur pacte vise à donner « une nouvelle impulsion à la gouvernance environnementale » et est, d'ailleurs, présenté comme « la pierre angulaire du droit international de l'environnement » et « le texte global dont la gouvernance mondiale de l'environnement a besoin, [...] un texte capable de créer un lien entre ces normes et ces institutions »⁷.

Ainsi, ce futur pacte serait susceptible d'apporter un correctif au manque d'effectivité dont pâtissent de nombreux accords internationaux environnementaux, témoignant indirectement d'une gouvernance mondiale environnementale qui dans ses fondements, composantes et mécanismes normatifs et institutionnels semble être en mal d'efficacité⁸.

En attestent, notamment, les derniers rapports régionaux d'évaluation sur la biodiversité, publiés en mars 2018 par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)⁹, à l'occasion de sa 6^e session plénière qui s'est tenue à Medellín en Colombie au mois de mars 2018, concluant à un appauvrissement général de la biodiversité dans le monde, lié notamment à la surexploitation des ressources naturelles, la conversion d'habitats naturels en terres agricoles, à la pollution de l'air, de l'eau et des sols¹⁰.

Déficiences institutionnelles et normatives, absence de participation des acteurs non étatiques, budget limité, défaut de synergie entre les accords environnementaux constituent autant d'arguments mis en avant par une littérature de plus en plus féconde sur le sujet, pour expliquer les lacunes de cette gouvernance¹¹, une littérature qui n'en est pas moins force de propositions, soulignant, par la même, la dimension tout à la fois plurielle et prospective attachée à la définition de cette bonne gouvernance de l'environnement¹².

⁶ Sur l'origine et la composition du GIEP et sa coordination avec le Club des juristes, voir Global Pact for the Environment, « Origines » (2019), en ligne : *Global Pact for the Environment* <globalpactenvironment.org/le-pacte/pourquoi-un-pacte/>.

⁷ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 à la p 17; voir également Club des juristes, « Pacte Mondial pour l'environnement » (2017) à la p 1, en ligne (pdf) : <www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2017/05/Dossier-Club-des-juristes-Pacte-Environnement-FR.pdf>.

⁸ Denis Chartier et Jean Foyer, « Rio + 20 : la victoire du scénario de l'effondrement » (2012) 45:2 *Revue Écologie & Politique* 117 [Chartier et Foyer].

⁹ Créée en 2012 à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations unies, l'IPBES est une organisation intergouvernementale regroupant 127 États membres dont la mission générale est d'éclairer aussi bien les décideurs politiques que le grand public sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques en lien avec la nature et sa préservation. Elle est considérée comme le GIEC pour la biodiversité; Sur l'origine et le statut de l'IPBES, voir Sandrine Maljean-Dubois, « La Plateforme Intergouvernementale Scientifique et Politique sur la Biodiversité et les Services Écosystémiques » (2014) 25:1 *J Int Bioéthique* 55 aux pp 55-65.

¹⁰ Les conclusions générales des quatre rapports régionaux (Amériques, Asie et Pacifique, Afrique, Europe et Asie centrale) sont accessibles en ligne : *IPBES* <www.ipbes.net/outcomes>.

¹¹ Yannick Rumpala, « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie? Quand le développement durable rencontre la gouvernance » (2008) 8:2 *Vertigo* 1 [Rumpala]; Loïc Vatna, « Regard prospectif sur la gouvernance internationale durable » (2011) 24:2 *RQDI* 21 [Vatna].

¹² Sur une réforme structurelle du droit international de l'environnement, voir notamment Sophie Lavallée et Pierre Woitrin, « La conférence de Rio sur le développement durable (conférence de Rio +20) :

Trouvant son inspiration dans la sphère économique, le concept de bonne gouvernance tend désormais à s'imposer dans la sphère environnementale, comme tremplin à l'élaboration de mécanismes normatifs et institutionnels de coopération, de médiation, de contrôle susceptible de garantir la légitimité et l'effectivité du droit international de l'environnement dans l'intérêt tout à la fois des États et des individus¹³.

Ainsi, cette initiative onusienne, dont on ne peut d'ailleurs que se réjouir puisqu'elle s'inscrit dans l'*Agenda 2030 pour le développement durable*, qui précisément encourage l'élaboration « d'initiatives nationales ambitieuses dans l'optique de la mise en œuvre globale du Programme [...] »¹⁴, serait susceptible de répondre aux doléances actuellement exprimées autour de la gouvernance mondiale, pour laquelle les États eux-mêmes appellent d'ailleurs depuis plusieurs années à une réforme.

Aux termes de sa déclaration finale, la Conférence des Nations unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio en juin 2012, réaffirme « la nécessité de renforcer la gouvernance environnementale internationale [...] afin de promouvoir une intégration équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable »¹⁵. De la même manière, les *Objectifs du Développement Durable (ODD)* pour 2030 expriment cette même exigence en invitant les États à mettre en œuvre « un partenariat mondial pour le développement durable, mû par un esprit de solidarité renforcé [...] auquel participeront tous les États, toutes les parties prenantes et tous les peuples »¹⁶.

Les limites opérationnelles des normes environnementales internationales combinées à la situation d'urgence écologique à laquelle nous sommes confrontés et l'ambition affichée au niveau mondial d'un partenariat pour le développement durable sont autant de facteurs qui légitiment notre curiosité quant à la pertinence juridique de ce nouvel instrument juridique dans la perspective d'une bonne gouvernance mondiale environnementale.

Il convient, à titre liminaire, d'aborder les faiblesses inhérentes à la gouvernance mondiale actuelle, tributaire tout à la fois du principe de la souveraineté

révolution ou évolution de la gouvernance internationale de l'environnement » (2015) 56:2 C de D 105 [Lavallée et Woitrin]; Vatra, *supra* note 11; plus généralement, Philippe Le Prestre, « La gouvernance internationale de l'environnement : une réforme évasive » (2008) 39:2 *Études int* 255 [Le Prestre].

¹³ Sur la notion de bonne gouvernance voir Lavallée et Woitrin, *supra* note 12 aux pp 117-18; voir Gaoussou Diarra et Patrick Plane, « La Banque mondiale et la genèse de la bonne gouvernance » (2012) 2:158 *Mondes en développement* 51 aux pp 51-8; voir Jamila Alaktif et Stéphane Callens, « La gouvernance ou la qualité des pouvoirs » (2009) 2:9 *Marchés et Organisations* 15; Serge Raynal, « Gouvernance et développement durable » (2009) 5-6:239-240 *La revue des sciences de gestion* 17; Dany-Robert Dufour, « La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social » (2009) 1:91 *Revue Connexions* 41 aux pp 47-50.

¹⁴ *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Doc off AG NU, 70^e sess, supp n°1, Doc NU A/RES/70/1 (2015) au para 78 [*Programme de développement durable 2030*].

¹⁵ *L'avenir que nous voulons*, Conférence des Nations unies sur le développement durable, Doc Off AG NU, point 10, A/CONF.216/L.1* (2012) article (IV) para 87 [*L'avenir que nous voulons*].

¹⁶ *Programme de développement durable 2030*, *supra* note 14 à la p 2.

nationale qui vient conditionner l'effectivité de l'ensemble des accords internationaux environnementaux, et des concepts et principes dénués de force juridique obligatoire, alors qu'ils constituent l'ossature même du droit international de l'environnement (I). Il s'agira, par la suite, d'examiner les mécanismes conventionnels novateurs susceptibles de corriger ces lacunes et de contribuer au renforcement de la gouvernance mondiale environnementale (II). Enfin, à la lumière notamment de l'expérience tirée des deux pactes internationaux du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, il conviendra de se pencher sur la portée pratique d'un accord additionnel au regard tout à la fois des contraintes liées à sa procédure d'adoption et à la nature même des obligations dont le texte est porteur (III).

I. Le Pacte mondial pour l'environnement à la lumière des lacunes de la gouvernance actuelle

A. Une gouvernance environnementale tributaire du principe de la souveraineté des États

L'évaluation de la contribution d'un futur pacte mondial à l'amélioration de la gouvernance mondiale de l'environnement s'appuie nécessairement sur une connaissance des faiblesses mêmes de la gouvernance actuelle qui relève, en premier lieu, de l'ordre juridique international à la lumière duquel le système juridique de protection internationale de l'environnement doit nécessairement s'apprécier¹⁷.

Fondé sur le principe premier de la souveraineté de l'État consacré notamment par la *Charte des Nations unies* du 26 juin 1945¹⁸, le droit international ne confère qu'aux seuls États, la faculté de créer des normes environnementales et d'en assurer leur application; un processus d'élaboration et de contrôle exclusif de toute interférence des acteurs non étatiques¹⁹.

Réside ici le paradoxe d'un droit qui vise à encadrer des problématiques écologiques impactant la qualité de vie et la santé des individus, menaçant même parfois leur survie comme nous le montre la multiplication en Asie du Sud-Est des inondations, glissements de terrain et autres catastrophes écologiques liées au changement climatique²⁰, tout en privant ces derniers d'un quelconque droit de regard

¹⁷ Sur le lien entre le droit international de l'environnement et le droit international public, voir notamment Claude Emmanuelli, *Droit international public : contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, 3^e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2010 aux paras 1532 et s.

¹⁸ *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n^o 7, art 2 (7).

¹⁹ Romi, *supra* note 4 à la p 12; voir aussi Yves Petit, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale » (2011) 36:1 RJE 31 aux pp 31-48; Pierre-Marie Dupuy et Jorge E Vinuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, Paris, Bruylant, 2015 aux pp 71-75 [Dupuy et Vinuales]; Plus globalement sur les origines, les caractères et le fondement du droit international, voir notamment Jean-Maurice Arbour et Geneviève Parent, *Droit international Public*, 7^e éd, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2017 aux pp 22-61.

²⁰ Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, « Rapport 2018 sur les catastrophes dans le monde » (2018) aux pp 19-20, en ligne (pdf) : *Croix-Rouge canadienne*

et de contrôle sur le respect même des engagements internationaux souscrits par les États.

L'ampleur et la gravité des enjeux environnementaux globaux s'accroissent difficilement du principe de la souveraineté nationale ; un constat d'autant plus vrai que sur des sujets aussi sérieux que la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité et autres défis écologiques, les États tendent à nous opposer une forme d'inertie qui légitime nos réserves quant à leur capacité à répondre de manière urgente et efficace aux défis environnementaux globaux²¹.

Marquées par les dissensions entre pays développés et pays émergents tant sur la cible de réduction de gaz à effet de serre que sur la charge même des obligations de réduction, les négociations internationales sur le régime climatique post-Kyoto illustrent de manière criante cette réalité²²; près de six années se sont écoulées entre la 15^e Conférence des parties à la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* organisée à Copenhague en 2009 et qui devait aboutir à l'adoption d'un nouvel accord prenant le relais du *Protocole de Kyoto*, et la signature de l'*Accord de Paris* sur le climat le 12 décembre 2015²³.

Cette inertie se reflète également au travers des accords environnementaux qui peinent à recueillir le consensus sur des objectifs et un calendrier précis susceptibles d'amorcer véritablement une transition en faveur de la protection de l'environnement comme nous le montre le *Protocole de Nagoya sur l'Accès et le Partage des Avantages* adopté en 2010 par les parties à la *Convention sur la diversité biologique*²⁴.

En continuité avec un courant doctrinal de plus en plus répandu, qui précisément invite à une redistribution des rôles au sein de la gouvernance mondiale de l'environnement²⁵, la Commission environnement du Club des juristes souligne que

<<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/10/Book-WDR-2018-EXECSUM-FR.pdf>>; Sur le lien entre les catastrophes écologiques et le réchauffement climatique, voir The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), « AR5 Synthesis report: Climate Change 2014 » (2014) à la p 47, en ligne : IPCC <www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

²¹ Voir Marie-Hélène Aubert, « Rio+20, paradoxes, insuffisances, réconciliation » (2013) 1:3 *Revue Vraiment durable* 47 à la p 52; Chartier et Foyer, *supra* note 8 aux pp 118-22.

²² Sur le sujet, voir notamment Van Trien Lam, « Les enjeux juridiques de l'intégration des pays en développement dans le régime climatique Post Kyoto » (2010) 23:1 *RQDI* 31 aux pp 35-7; Moïse Tsayem Demaze, « Le Protocole de Kyoto, le clivage Nord-Sud et le défi du développement durable » (2009) 38:2 *L'espace géographique* 139 à la p 146; Yves Montouroy, « Realpolitik et environnement » (2016) 1:101 *R Intl stratégique* 151 aux pp 152-53.

²³ *Accord de Paris*, Doc off UNFCCC, 21^e sess, annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23 [*Accord de Paris*].

²⁴ *Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique*, 29 octobre 2010 (entrée en vigueur : 12 octobre 2014) [*Protocole de Nagoya*]; également appelé *Protocole sur l'accès et le partage des avantages (APA)* — non signé et ratifié par le Canada. Il a pour objectif d'assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques grâce à un transfert des technologies pertinentes et à un financement adéquat afin de contribuer à la conservation de la biodiversité biologique. À ce jour, seuls cent quinze pays l'ont ratifié : CBD <www.cbd.int/abs/nagoya-protocol/signatories/>.

²⁵ Lavallée et Woitrin, *supra* note 12 aux pp 117-18; en ce sens voir également Philippe Le Prestre, *supra* note 12 à la p 257.

« les enjeux environnementaux et les négociations y afférant comprennent en effet de nombreuses parties prenantes et que dans ce contexte la gouvernance mondiale en matière environnementale ne doit pas être le seul fait des États »²⁶.

Si elles reposent sur une réalité factuelle, ces considérations mettent en exergue, sur le plan juridique cet antagonisme, entre d'une part, la conception classique du droit international public qui repose sur le volontarisme étatique, et d'autre part, des problématiques environnementales à dimension planétaire affectant tout à la fois les États et les individus, exigeant l'adoption d'accords universels dont l'élaboration et le contrôle de la mise en œuvre ne devraient pas être confiés qu'aux seuls États²⁷.

Sur ce point, les motivations exprimées par la Commission environnement confortent l'esprit même des textes fondateurs du droit international de l'environnement.

La *Déclaration de Stockholm* sur l'environnement adoptée en juin 1972 dans le cadre de la première conférence des Nations unies sur l'environnement avait en effet déjà, en son temps, bousculé la logique purement volontariste du droit international public en proclamant que « la protection et l'amélioration de l'environnement sont une question d'importance majeure [...] qui correspond au vœu ardent des peuples du monde entier et constitue un devoir pour tous les gouvernements »²⁸.

Dans le même esprit, la *Déclaration de Rio* de 1992 appelle à la mise en place « d'un partenariat mondial [...] en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clés de la société et les peuples »²⁹, faisant ainsi écho à l'agenda de développement durable dont le 17^e objectif invite à renforcer les moyens de mise en œuvre d'un partenariat mondial pour le développement durable³⁰.

De surcroît, le principe même de participation telle que consacrée notamment par la *Déclaration de Rio* de 1992³¹ et les idées de solidarité et d'intégration sous-

²⁶ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international » (2015) à la p 40, en ligne (pdf) : <www.actu-environnement.com/media/pdf/news-25708-rapport-Club-juristes-droit-international-environnement.pdf> [Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international »].

²⁷ Voir Kiss et Beurrier, *supra* note 4 aux pp 25-29.

²⁸ *Déclaration Finale de la Conférence des Nations unies sur l'environnement*, Doc Off AG NU, 1972, Doc A/CONF.48/Rev.1, préambule [*Déclaration de Stockholm*]; il sera rappelé que la *Déclaration de Stockholm* adoptée lors de la 1^{ère} Conférence des Nations unies sur l'environnement marque une prise de conscience à l'échelle internationale de la nécessité d'instituer un cadre juridique de protection de l'environnement. La *Déclaration* énonce 26 principes dont le droit fondamental de l'homme « à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être » (principe 1) et « le droit des États d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement », en s'assurant que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États (principe 21).

²⁹ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc Off AG NU, 1992, Doc A/CONF.151/26 (vol 1), préambule [*Déclaration de Rio*]; la *Déclaration de Rio* a été adoptée lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio du 3 au 14 juin 1992. Elle énonce vingt-sept principes concourant à l'objectif d'un développement durable.

³⁰ *Programme de développement durable 2030*, *supra* note 14, objectif 17.

³¹ *Déclaration de Rio*, *supra* note 29, principe 10; « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au

jaçentes au concept même de développement durable³² viennent, sur les questions environnementales, défier le principe de souveraineté nationale en invitant les États à définir des modalités de gouvernance plus inclusives³³; des considérations rejoignant, d'ailleurs, la littérature actuelle sur les déficiences de participation attachées à la gouvernance actuelle, incompatibles avec les conditions d'une bonne gouvernance environnementale³⁴.

Les concepts mêmes de patrimoine commun de l'humanité ou de préoccupation commune de l'humanité³⁵, repris dans bon nombre de déclarations et conventions internationales font, eux-mêmes, dissonance avec une application absolue du principe de souveraineté nationale.

En tout état de cause, un processus transitoire en faveur d'une gouvernance plus inclusive semble être en marche, forcé par la société civile elle-même désireuse, à juste titre, d'une plus grande implication sur des sujets qui la concerne directement.

En atteste la participation grandissante des organisations non gouvernementales au sein des grandes conférences climatiques³⁶, combinées aux mobilisations citoyennes telles que les marches pour le climat ainsi qu'à la multiplication des actions judiciaires introduites par des individus ou associations aux

niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision ».

³² Consacré par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, dit *Rapport Brundtland* (du nom de sa présidente, Madame Gro Harlem-Brundtland), le concept de développement durable repose sur « un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs », *Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, Notre avenir à tous*, Doc Off AG NU, 42^e sess, supp n^o25, Doc NU A/RES/42/187 à la p 26 [*Rapport Brundtland*]; dans le prolongement de cette idée de solidarité intergénérationnelle, les principes 3 et 4 de la *Déclaration de Rio* précisent que « [l]e droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

³³ Sur le lien entre développement durable et gouvernance inclusive, voir notamment Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014 à la p 19-20.

³⁴ Vatna, *supra* note 11 aux pp 221-27; Rumpala, *supra* note 11 aux pp 1-1; voir également Stéphane La Branche, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation » (2009) 9:1 *Vertigo* 1 aux pp 5-8.

³⁵ Le principe de Patrimoine Commun de l'Humanité (PCH) a été consacré dans les années soixante par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, sous la pression des pays en développement. Il est notamment intégré au préambule de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* du 10 décembre 1982 qui stipule notamment que « la zone du fond des mers et des océans, ainsi que de leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale et les ressources de cette zone sont le patrimoine commun de l'humanité et que l'exploration et l'exploitation de la zone se feront dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États ». *Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1834 RTNU 3 à la p 5 (entrée en vigueur : 16 décembre 1994).

³⁶ Sur la contribution des ONG à une meilleure gouvernance mondiale, voir notamment Sylvie Bukhari-de Pontual, « ONG et évolutions du droit international » (2009) 6:313 *Revue Projet* 61; Jean-Frédéric Morin et Amandine Orsini, *Politique internationale de l'environnement*, Paris, Presses de Science Po, 2015 aux pp 183-87.

fins de voir constater par les juridictions nationales le manquement des États à leurs engagements internationaux.

Il est vrai que les dernières années ont été particulièrement prolifiques en matière de contestations judiciaires portant sur l'inaction des États en matière de lutte contre le réchauffement climatique, remettant indirectement en cause les modalités d'exercice de leur souveraineté nationale.

La Cour du district de La Haye a ainsi admis la responsabilité des Pays-Bas pour leur inaction face au changement climatique et a, par une décision en date du 24 juin 2015, condamné l'État néerlandais à rehausser son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à 25% d'ici 2020 par rapport à 1990, tenant compte de l'état des connaissances scientifiques et du devoir de protection de l'environnement incombant aux Pays-Bas³⁷.

Plus récemment, la cour d'appel de Hanovre en Allemagne a accepté le 13 novembre 2017 d'examiner la requête en dommages et intérêts présentée par un paysan des Andes et dirigée contre l'entreprise de production d'électricité RWE dont les émissions de gaz à effet de serre affectent le glacier qui domine son village³⁸.

Autant de mobilisations et d'actions judiciaires qui sont, d'ailleurs, juridiquement confortées par les *Déclarations de Stockholm* et de *Rio* qui proclament, l'une et l'autre, le droit de tout individu de vivre dans un environnement écologiquement sain³⁹, justifiant, là encore, une forme de droit d'ingérence dans les politiques étatiques environnementales.

En bref, un contexte factuel et juridique qui justifie pleinement une consolidation de la place des individus dans la gouvernance environnementale mondiale au travers des mécanismes garantissant les droits, dont ces derniers sont titulaires en vertu même du droit international de l'environnement, étant précisé que tout manquement aux obligations environnementales souscrites par les États en vertu du principe de souveraineté nationale est susceptible de porter atteinte au droit humain à un environnement sain.

Cette préoccupation est exprimée dans le préambule du projet du pacte du GIEP, au travers des dispositions qui invitent, là encore, à une nécessaire convergence entre les obligations des États et les droits des individus.

³⁷ *Affaire Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*, [District Court of The Hague, Chamber for Commercial Affairs], 24 juin 2015, Case No C/09/456689/HA_ZA 13-1396 (Netherlands), en ligne (pdf) : eLaw <elaw.org/system/files/urgenda_0.pdf>.

³⁸ *Liliya v RWE AG*, Essen Regional Court, 30 November 2017, Case No 2 O 285/15; voir également Christian Huglo, « Justice climatique, vers un nouveau droit international de l'environnement » (2018) 378 R Environnement & Techniques 56 [Huglo].

³⁹ *Déclaration de Stockholm*, *supra* note 28, principe 1; selon lequel « [l]'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être ». Dans le même esprit, le principe 1 de la *Déclaration de Rio* énonce que « [l]es êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

Le projet du pacte stipule, en effet, que les parties doivent être

conscientes de la nécessité de respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits humains, le droit à la santé, les droits et savoirs des populations autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, placés sous leur juridiction⁴⁰.

La mise en parallèle entre les obligations des États d'une part et les droits des individus d'autre part, est ici dument soulignée, ouvrant ainsi la voie à la définition de mécanismes de gouvernance susceptibles de renforcer les garanties des individus quant au respect des engagements internationaux pris par les États.

Comme le souligne la Commission environnement du Club des juristes, il existe une forme de décalage entre le droit international de l'environnement et la réalité de la société internationale caractérisée par des enjeux environnementaux globaux dépassant les frontières, et par un intérêt légitime croissant de la société civile pour les questions environnementales⁴¹; ce décalage appelant nécessairement à la définition de nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté nationale dans l'intérêt tout à la fois des États et des individus.

B. Des principes fondateurs dépourvus d'une assise juridique solide

Le droit international de l'environnement repose sur des concepts et des principes juridiques propres et tout un corpus de traités internationaux et régionaux qui, par une approche globale ou sectorielle, tentent d'encadrer des problématiques environnementales aussi diverses que la protection de la biodiversité, les zones humides, les transferts internationaux de déchets dangereux, la pollution maritime⁴².

Constituant l'ossature même du droit international de l'environnement et auréolés d'une portée symbolique et politique indéniable, les *Déclarations de Stockholm* et de *Rio* ont indéniablement favorisé une dynamique dans l'élaboration de régimes internationaux de protection de l'environnement⁴³, tout en encourageant la diffusion des principes de prévention, de précaution, de participation, et du pollueur payeur dans une multitude de normes internationales et nationales⁴⁴.

Le principe de prévention est ainsi devenu un référentiel juridique dans de nombreuses normes internationales, nationales et provinciales.

La *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* du 25 février 1991, ratifiée par le Canada le 13 mai 1998, oblige ainsi les parties, par application du principe de prévention, « à prendre,

⁴⁰ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, préambule.

⁴¹ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 aux pp 13-4.

⁴² Arbour et al, *supra* note 4 à la p 77.

⁴³ Kiss et Beurrier, *supra* note 4 aux pp 44-59.

⁴⁴ Voir Hélène Trudeau, « Kyoto, les OGM, le principe de précaution et l'ALENA : la norme environnementale dans un contexte de globalisation » (2003) 193 *Développements récents en droit de l'environnement* 141 à la p 156; Dupuy et Vinuales, *supra* note 19 aux pp 58-60.

individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement»⁴⁵.

En témoigne sur le plan national, la *Loi canadienne sur la protection de la protection de l'environnement* de 1999 qui vise précisément la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable⁴⁶.

Au niveau provincial, l'article 6 de la *Loi québécoise sur le développement durable* de 2006 précise de son côté que, dans une perspective de développement durable,

l'Administration prend en compte notamment le principe de prévention en vertu duquel en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source⁴⁷.

Cette mobilisation normative affecte également les nouvelles puissances économiques; la Chine s'est ainsi dotée en 2002 d'une *Loi sur l'évaluation des impacts environnementaux* ayant notamment pour objectif

la prévention des impacts préjudiciables pour l'environnement résultant de la planification et des projets de construction (...) par une évaluation objective devant prendre en compte tous les impacts environnementaux possibles et fournir une base scientifique pour le processus décisionnel⁴⁸.

Tout en ayant contribué à l'essor du droit international de l'environnement, ce corpus de textes n'en demeure pas moins dépourvu de valeur juridiquement contraignante à même de pouvoir conférer aux principes du droit international de l'environnement une assise juridique normative solide susceptible de soutenir avec force l'effectivité de la multitude d'accords environnementaux existants qui ont graduellement entraîné un morcellement normatif et une multiplication d'organes institutionnels⁴⁹.

⁴⁵ *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 25 février 1991, 1989 RTNU 330, art 2 (entrée en vigueur : 10 septembre 1997) [*Convention d'Espoo*]; aussi appelée *Convention d'Espoo* (du nom du lieu où elle a été signée en Finlande) et signée par les pays membres de la Commission Économique pour l'Europe.

⁴⁶ *Loi fédérale sur la protection de l'environnement*, LC 1999, c 33.

⁴⁷ *Loi québécoise sur le développement durable*, D-8.1.1, art 6.

⁴⁸ Chine, Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire, *Loi de la République Populaire de Chine sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement*, 28 Octobre 2002 (entrée en vigueur : 1^{er} septembre 2003) cité dans Patrick Thieffry, « La protection de l'environnement en Chine, un cadre juridique ambitieux à la mesure d'enjeux considérables » (2006) 4 RJE 401 à la p 407; Ambassade de France en Chine (Service Juridique), « Note sur le droit de l'environnement en République Populaire de Chine » (juin 2017), en ligne (pdf) : *Ambassade de France en Chine, Service Juridique* <www.juscoop.org/wp-content/uploads/2017/10/Note-sur-le-Droit-de-l'environnement-en-Re%CC%81publique-Populaire-de-Chine-Juin-2017.pdf>.

⁴⁹ Les accords multilatéraux environnementaux définissent leurs propres organes de gouvernance, dont la Conférence des Parties (COP) en tant qu'organe décisionnel, un secrétariat, auxquels s'ajoutent généralement des comités de suivi ou de mise en œuvre de l'accord.

Aux termes de son rapport sur l'état de la gouvernance environnementale mondiale en date du 13 décembre 2018, le Secrétaire général des Nations unies dépeint précisément le droit international de l'environnement comme « un droit parcellaire, caractérisé par la fragmentation et une absence générale de cohérence et de synergies entre un grand nombre de cadres réglementaires sectoriels » ainsi que par « des institutions fragmentées » aboutissant à un « déficit de coordination » et appelle, dans ce contexte, à un « renforcement des principes du droit international de l'environnement au travers un instrument international unificateur »⁵⁰.

En cohérence avec les conclusions de ce rapport, le GIEP considère qu'un futur pacte international transversal et de portée générale, intégrant l'ensemble des principes du droit international de l'environnement, permettrait précisément d'encadrer et d'articuler la protection sectorielle de l'environnement autour de ses fondements⁵¹.

À ce jour, ces principes demeurent confinés dans des documents à valeur purement déclaratoire, rendant, de surcroît, difficile leur invocabilité directe devant un juge; une situation nuisant tout à la fois à l'effectivité du droit international de l'environnement, à son unité ainsi qu'à sa lisibilité⁵² et ne concourant pas, de manière générale à une bonne gouvernance de l'environnement qui induit des mécanismes garantissant bien au contraire l'effectivité du droit au travers des principes qui soient justiciables, à même de soutenir l'édifice normatif global.

Sur ce point, et considérant la crise écologique qui nous affecte tous, on ne peut que déplorer l'absence d'intégration au sein du noyau dur des droits dits fondamentaux de l'ensemble des principes inhérents au droit international de l'environnement alors même que cette intégration pourrait contribuer à favoriser l'universalité de ces principes ainsi que leur ancrage dans le paysage juridique international, encourageant graduellement une responsabilisation des États et de la société civile sur les questions environnementales⁵³.

Si une gouvernance axée sur le seul volontarisme étatique et sur des principes fondateurs dépourvus de force juridique obligatoire constitue autant de défaillances de la gouvernance mondiale environnementale actuelle, reste désormais à s'interroger sur les mécanismes correctifs définis par ce pacte dans la perspective d'une gouvernance mondiale améliorée.

⁵⁰ *Lacunes du droit international*, *supra* note 2 à la p 2.

⁵¹ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 à la p 28.

⁵² Sur le lien entre l'effectivité du droit international de l'environnement et la justiciabilité de ses normes, voir notamment Romi, *supra* note 4 à la p 41.

⁵³ En ce sens, voir notamment Maryse Grandbois et Marie Hélène Bérard, « Reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité » (2003) 44:3 C de D 427 aux pp 432-33.

II. Une approche juridique nouvelle en faveur d'une gouvernance plus inclusive des mécanismes conventionnels novateurs au soutien d'une plus grande effectivité du droit international de l'environnement

A. L'apport d'une sécurisation juridique du droit individuel à l'environnement

Consistant en un document de neuf pages et de vingt-six articles, le projet de pacte organise des mécanismes de gouvernance inclusifs tenant compte tout à la fois des principes et valeurs prônés par le droit international de l'environnement ainsi que de la réalité de la société internationale caractérisée aujourd'hui par une implication de plus en plus importante des acteurs non étatiques sur les questions environnementales⁵⁴.

Ce pacte vient, à cet effet, fixer dans un traité international transversal et de portée générale les principes de prévention, de précaution, de participation, et autres principes clés énoncés par les textes fondateurs du droit international de l'environnement; un traité, qui selon les termes du GIEP doit faire figure d'un « *umbrella text* », susceptible « d'incarner ce que les *Pactes* des Nations unies de 1966 sont à la *Déclaration universelle* de 1948 », en leur conférant une force obligatoire qui leur fait défaut⁵⁵.

Première dans l'histoire du droit international de l'environnement, le projet de pacte consacre, aux termes de son article 1^{er}, « le droit pour toute personne 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 »⁵⁶; une clause centrale de ce nouveau dispositif conventionnel autour de laquelle vont s'articuler un certain nombre d'obligations à la charge des parties.

Cette consécration, par voie de traité, mérite indéniablement d'être saluée, en ce qu'elle vient sécuriser juridiquement le droit individuel de vivre dans un environnement sain, jusque-là confiné au rang de *soft law*, et dénué de toute portée pratique.

Cette reconnaissance est, en effet, de nature à constituer un formidable tremplin à l'exercice, au profit d'acteurs non étatiques, des prérogatives procédurales associées notamment aux principes d'information et de participation consacrés par les *Déclarations de Stockholm* et *Déclarations de Rio*, garantissant, par la même, une mise en pratique du droit à un environnement sain et plus généralement une mise en cohérence du droit international de l'environnement.

Dans ce souci d'effectivité des accords environnementaux, auquel est censée répondre une bonne gouvernance environnementale, cette consécration est, par ailleurs,

⁵⁴ Sur le sujet, voir Adélie Pomade, *La société civile et le droit de l'environnement : Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010.

⁵⁵ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 aux pp 16-7.

⁵⁶ *Ibid*, art 1.

susceptible de favoriser à terme une dynamique institutionnelle, au travers la mise en place future de comités, commissions, voire d'un organe juridictionnel, pouvant être directement saisi par les individus en cas de manquement des États à leurs obligations environnementales.

Or, précisément, ce type d'encadrement institutionnel fait défaut dans le cadre de la gouvernance actuelle; les deux instances directement responsables des questions environnementales que sont le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)⁵⁷ et le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (FPHDD)⁵⁸ n'intégrant aucunement les acteurs non étatiques dans le processus d'élaboration des normes environnementales et ne prévoyant aucun mécanisme habilité à recevoir et examiner des plaintes individuelles en cas de violation par un État d'une des obligations, une situation qui nourrit, à cet égard, tout un débat doctrinal sur l'opportunité de création d'une cour internationale environnementale⁵⁹.

Par analogie avec les *Pactes* internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques et sociaux, une telle approche n'est pas dénuée d'intérêt; les deux traités organisant des mécanismes de surveillance et de contrôle chapeautés par le Comité des droits de l'homme, habilité à contrôler l'application des traités par les États au travers l'examen de rapports périodiques décrivant les politiques adoptées en conformité avec les engagements souscrits; le Comité pouvant également recevoir des plaintes individuelles émanant de particuliers alléguant une violation par un État partie d'un des droits garantis par le Pacte⁶⁰.

Bien que dépourvus de caractère juridictionnel⁶¹, ces comités de contrôle montrent une certaine efficacité et inspirent précisément cette dynamique institutionnelle qu'est susceptible d'insuffler un futur pacte international conférant une force obligatoire et un caractère universel au droit individuel à un environnement sain⁶².

⁵⁷ Créé le 15 décembre 1972 par l'Assemblée générale de l'ONU, le PNUE encourage la promotion du droit international de l'environnement au travers des fonctions d'impulsion et de coordination des institutions de l'ONU impliquées dans la défense de l'environnement, telles que l'Organisation maritime internationale, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation météorologique mondiale.

⁵⁸ *L'avenir que nous voulons*, *supra* note 15 au para 84; le FPHDD est une instance à caractère universel et intergouvernemental responsable de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs du développement durable.

⁵⁹ Lavallée et Woitrin, *supra* note 12; Vatna, *supra* note 11; Le Prestre, *supra* note 12.

⁶⁰ Voir le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976), qui habilite le Comité des droits de l'homme, un Comité d'experts indépendants, à recevoir et à examiner des plaintes provenant directement de particuliers qui allèguent une violation par un État partie d'un des droits reconnus par le Pacte (art 1). L'auteur de la plainte doit avoir épuisé les recours internes avant de présenter une communication écrite au Comité (art 2 et 5(2)b)). Après examen de la plainte, et à condition que celle-ci soit recevable, le Comité « fait part de ses constatations à l'État partie intéressé et au particulier » (art 5 (4)).

⁶¹ Les conclusions du Comité ne présentent pas de caractère juridiquement contraignant et aucune sanction ne peut être prononcée à l'encontre d'un État en cas de non-respect ou de non-transmission de rapports ou transmission tardive.

⁶² Sur le sujet, voir Gisèle Côte-Harper, « L'efficacité des organismes internationaux consacrés aux droits humains – le comité des Droits de l'homme des Nations unies » (1987) 28:3 C de D 533.

Au-delà de la dynamique institutionnelle, la formalisation juridiquement contraignante de ce droit sur le plan international pourrait favoriser une dynamique normative et jurisprudentielle concourant positivement à une bonne gouvernance mondiale de l'environnement, en encourageant l'adoption par les États de lois et règlements en faveur de la protection de l'environnement ainsi que le développement d'une jurisprudence qui viendrait préciser et appuyer la mise en œuvre des principes fondateurs⁶³.

Dans ce contexte, la consécration par voie de traité du droit à un environnement sain constitue un jalon essentiel à l'édification d'une gouvernance plus inclusive susceptible de soutenir l'effectivité du droit international de l'environnement dans son ensemble et, comme le souligne le GIEP, cette reconnaissance est d'autant plus justifiée que de nombreux États ont emboîté le pas au droit international en érigeant ce droit à l'environnement au rang de lois suprêmes⁶⁴. Plus d'une centaine de pays comme le Portugal, l'Espagne, la Grèce, l'Argentine, le Brésil et plus récemment la France, au travers sa charte constitutionnelle de l'environnement⁶⁵, ont procédé à la constitutionnalisation du droit de vivre dans un environnement sain⁶⁶.

Si le Canada n'a pas encore procédé à cette reconnaissance constitutionnelle, le Québec a érigé en 2006 la protection de l'environnement au rang de droit et de valeur fondamentale, au travers l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui prévoit que « toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité »⁶⁷.

Sur le plan régional, la *Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples* du 27 juin 1981 dispose, au travers son article 24 que

tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement⁶⁸. De la même manière, l'article 11 du *Protocole de San Salvador* du 17 novembre 1988 prévoit que toute personne a le droit de

⁶³ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 à la p 35.

⁶⁴ *Ibid* aux pp 19-21.

⁶⁵ Notamment art 45 (1) de la *Constitution espagnole* du 27 décembre 1978 portugaise : « Chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver »; article 225 de la *Constitution brésilienne* du 5 octobre 1988 : « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie »; *Loi constitutionnelle française* du 1^{er} mars 2005 relative à la *Charte de l'environnement* art 1 : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

⁶⁶ Plus généralement, voir David Boyd, « Études sur le droit à un environnement sain : De l'importance d'une reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain » (2013) à la p 2-3, en ligne (pdf) : Fondation David Suzuki <fr.davidsuzuki.org/wp-content/uploads/sites/3/2014/08/Livre-blanc-1-reconnaissance-constitutionnelle-environnement-sain.pdf>; Jacqueline Morand-Deville, « L'environnement dans les constitutions étrangères » (2014) 2:43 Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel 83.

⁶⁷ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12, art 46.1 [*Charte québécoise*]; voir également Sophie Thériault et David Robitaille, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : Pistes de réflexion » (2011) 57:2 RD McGill 211 aux pp 213-64.

⁶⁸ *Charte* adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi (Kenya) lors de la 18^e Conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine. Entrée en vigueur le 21 octobre 1986, elle a, à ce jour, été ratifiée par cinquante-trois États africains; le texte est disponible sur le site de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : ACHPR <http://www.achpr.org/fr/>.

vivre dans un environnement salubre⁶⁹.

Dans ce contexte, l'article 1^{er} du projet de traité permet non seulement une mise au diapason du droit international de l'environnement, mais est également de nature à encourager la généralisation de la reconnaissance de ce droit tout en appuyant l'adoption de normes environnementales dans les États souffrant d'une déficience de réglementation environnementale.

De surcroît, cette formalisation juridiquement contraignante revêt un autre intérêt, celui de rééquilibrer l'édifice juridique international de protection de l'environnement en faisant de ce corpus de principes le prisme juridique au travers duquel les normes sectorielles de protection de l'environnement doivent être élaborées, interprétées et contrôlées en cas de non-respect par les États.

Selon le GIEP, il s'agit, au travers l'adoption de ce pacte mondial de l'environnement, « d'apporter une plus-value considérable au droit de l'environnement en termes d'accessibilité et de lisibilité des normes et, partant, de sécurité juridique »⁷⁰.

Ce pacte formerait ainsi une sorte de socle juridique commun à toutes les conventions internationales, favorisant tout à la fois une meilleure lisibilité et compréhension des accords multilatéraux environnementaux, considérés, dès lors comme « la déclinaison et la mise en œuvre des principes du droit international de l'environnement dans des domaines particuliers »⁷¹.

Aussi judicieuse soit-elle, cette sécurisation juridique ne peut toutefois représenter à elle seule un gage d'effectivité du droit international de l'environnement sans mécanismes conventionnels inclusifs permettant de contrer l'inertie des États tant dans l'élaboration de normes environnementales que dans le contrôle de leur mise en œuvre.

À cet effet, le projet de pacte tente de forcer la mise en œuvre du droit international de l'environnement par des dispositifs permettant de contrebalancer l'inertie des États en introduisant un élément de contrôle qui soit précisément extérieur aux États, qui forcerait tout à la fois, l'élaboration et la mise en application des normes environnementales.

B. Des principes retranscrits sous forme de droits et d'obligations : une assise à des mécanismes de gouvernance plus inclusifs

À la lecture du pacte, on relèvera que tous les principes et concepts inhérents au droit international de l'environnement sont désormais déclinés sous forme de droits et obligations à la charge tout à la fois des États et des individus.

⁶⁹ *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels*, Doc OEA/Ser.L/V/II.4, rev 13 (1988) (entrée en vigueur : 16 novembre 1999) [*Protocole de San Salvador*].

⁷⁰ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 à la p 32.

⁷¹ *Ibid.*

Intuitivement, cette reformulation sous forme de droits et d'obligations, au sein d'un accord international transversal et de portée générale, représente une démarche juridique pertinente, susceptible d'asseoir la gouvernance mondiale environnementale sur une base solide et dynamique et de favoriser l'effectivité de ces principes, revêtus désormais d'une force juridique contraignante, à même de leur conférer un caractère de justiciabilité.

Ainsi, l'article 2 pose ainsi l'obligation générale pour « [t]out État ou institution internationale, toute personne physique ou morale, publique ou privée, de prendre soin de l'environnement »⁷².

L'obligation de prévention est posée à l'article 5 aux termes duquel « [l]es mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement », les États ayant parallèlement « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction (...) ne causent pas de dommages à l'environnement sur le territoire d'autres parties, ou dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale »⁷³, et ce dans l'esprit même de la *Déclaration de Rio* de 1992 et de l'*Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*⁷⁴ du 8 juillet 1996, qui vient confirmer la teneur de ce principe.

Dans le prolongement de ces dispositions, le projet de pacte entend assurer la transparence sur les questions environnementales au travers la reconnaissance conventionnelle du droit à l'information, qui est sous-jacent au principe de participation.

L'article 9 du projet de pacte prévoit ainsi que « toute personne, sans avoir besoin de démontrer un intérêt, a un droit d'accès à l'information environnementale détenue par les autorités publiques », qui de leur côté, ont l'obligation « de collecter et mettre à la disposition du public les informations environnementales pertinentes »⁷⁵.

De la même manière, l'article 10 consacre

le droit pour toute personne de participer, à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes, à l'élaboration des décisions, mesures, plans, programmes, activités, politiques et instruments normatifs des autorités publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement⁷⁶.

Ces clauses attributives de droits au profit des individus revêtent, de par leur retranscription au sein d'un traité international juridiquement contraignant, une dimension de justiciabilité de nature à conférer une portée pratique au droit à un environnement sain tel que consacré par l'article 1 du projet de pacte; des clauses qui jusque-là se voyaient limitées à une portée purement symbolique.

⁷² *Ibid*, art 2.

⁷³ *Ibid*, arts 3, 5.

⁷⁴ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, [1996] CIJ Rec 226 au para 29 [*Licéité de la menace*].

⁷⁵ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, art 9.

⁷⁶ *Ibid*, art 10.

Concourant à la mise en œuvre du droit international de l'environnement, cette justiciabilité est d'autant plus importante que certains concepts et principes du droit international de l'environnement souffrent d'imprécision ou d'ambiguïté juridique et auraient besoin d'un éclairage jurisprudentiel qui aiderait à assurer leur mise en œuvre.

Le principe de précaution tel que consacré et défini par la *Déclaration de Rio* de 1992⁷⁷ soulève ainsi de nombreuses controverses concernant sa portée pratique au regard des incertitudes entourant tout à la fois son statut juridique et le contenu même de sa définition, exclusif notamment de toute précision quant au degré de certitude scientifique nécessaire pour établir un risque potentiel pour l'environnement ou la santé humaine⁷⁸.

L'article 6 du projet de pacte reprend, à cet égard, la même définition que celle énoncée dans la *Déclaration de Rio*, en stipulant

qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Cette imprécision juridique a pour effet d'induire des perceptions étatiques très variables quant aux méthodes d'évaluation des risques biotechnologiques, ce qui conforte d'ailleurs l'interprétation très libérale du principe de précaution retenue par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, dans le cadre des différends opposant notamment l'Union européenne, les États-Unis et le Canada sur la question du commerce international des OGM et de leurs produits dérivés⁷⁹.

De la même manière, l'ambiguïté juridique entourant le concept de développement durable nourrit des controverses quant à sa dimension opérationnelle⁸⁰ et plus précisément quant aux modalités pratiques de conciliation entre l'objectif de développement économique et le souci de protection environnementale et de bien-être social.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la sécurisation juridique des piliers fondamentaux du droit international de l'environnement, au travers un traité universel et transversal, peut constituer un vecteur positif de consolidation de la gouvernance environnementale mondiale actuelle; cette sécurisation pouvant concourir tout à la fois

⁷⁷ *Déclaration de Rio*, supra note 29, art 15; en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

⁷⁸ Sur le sujet, voir notamment Hélène Trudeau, « Du Droit international au droit interne : l'émergence du principe de précaution en droit de l'environnement » (2003) 28:2 *Queens's LJ* 455.

⁷⁹ Voir Sylvestre-Jose-Tidiane Manga, « Quand principe de précaution ne rime pas avec moratoire : vers la consolidation d'une norme de biosécurité aux allures commerciales » (2011) 52:2 *C de D* 273.

⁸⁰ Marie-Pierre Lanfranchi, « Fascicule 2015 : Le développement durable et droit international public » dans Pierre-Claude Lafond, dir, *JCQ Environnement et développement durable*, n° 24-25, 2015 [Lanfranchi]; Jean-Maurice Arbour, « La normativité du principe des responsabilités communes mais différenciées » (2014) 55:1 *C de D* 33 aux pp 70-4 [Arbour]; Virginie Barral et Jean Pierre Dupuy, *Le développement durable en droit international : essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2016 aux pp 101-33 [Barral et Dupuy].

à une plus grande effectivité du droit international de l'environnement, à son unification ainsi qu'à sa compréhension.

C. Des mécanismes conventionnels novateurs

Le projet de pacte mondial intègre plus spécifiquement trois dispositifs novateurs tenant à la participation du public, à la contribution des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre du futur pacte et à l'accès à la justice environnementale.

Il s'agit là, certes, d'un projet de pacte et la sensibilité entourant la mise en œuvre future de ces dispositifs, de nature à bousculer quelque peu l'ordre juridique international au sein duquel l'acteur étatique détient traditionnellement une place centrale, invite nécessairement à une approche progressive et graduelle, sans laquelle la mise en œuvre de cette initiative ne peut qu'être vouée à l'échec.

À la lecture du projet de pacte, on relèvera que le GIEP prend, d'ores et déjà, acte des principaux correctifs à apporter à la gouvernance mondiale environnementale actuelle tout en s'abstenant de définir précisément les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs qui seront nécessairement à définir lors de négociations ultérieures.

En tout état de cause, ces nouveaux dispositifs posent les bases d'une gouvernance plus inclusive dans l'esprit du principe de participation consacré par la *Déclaration de Rio*⁸¹ et de la *Convention d'Aarhus* du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, non signée par le Canada et les États-Unis⁸².

Premier instrument juridique international en faveur d'une démocratie environnementale, ce dernier texte définit les trois garanties attachées du droit individuel à un environnement sain que sont le droit à l'information, le droit à la participation aux prises de décision et le droit à l'accès à la justice sur les questions environnementales.

La *Convention* fait ainsi obligation aux autorités nationales de mettre à la disposition du public toutes les informations environnementales qui leur sont demandées, d'informer tout public concerné de tout projet susceptible d'avoir un impact sur son environnement, et d'assurer l'accès à la justice en cas d'absence de prise en considération d'une demande d'information ou pour contester la légalité d'une décision.

⁸¹ *Déclaration de Rio*, *supra* note 29, principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. [...] Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

⁸² *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, 2161 RTNU 447 (entrée en vigueur : 30 octobre 2001) [*Convention d'Aarhus*], adoptée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, elle a, à ce jour, été ratifiée par quarante-quatre États.

Considérée comme le texte international le plus ambitieux et progressiste quant à l'organisation, par voie de traité, des garanties procédurales attachées au droit individuel à un environnement écologiquement sain⁸³, la *Convention* se heurte, en dépit de sa vocation universelle⁸⁴, à une portée pratique limitée puisqu'elle ne concerne que les Parties signataires de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, mais n'en demeure pas moins un maillon essentiel de la gouvernance mondiale qu'un pacte mondial peut consolider tout en encourageant sa mise en œuvre sur une plus grande échelle.

Précisément, les trois garanties encadrées par la *Convention d'Aarhus* font l'objet, dans le cadre du projet de pacte de trois articles spécifiques (le droit à l'information du public et l'accès à la justice environnementale faisant respectivement l'objet des articles 9 et 11 du projet); une subdivision favorisant une meilleure lisibilité des garanties individuelles tout en conférant à chacune d'entre elles une même priorité d'action.

Ainsi, l'article 10 du projet de pacte fait référence à « un droit de participation à un stade approprié à l'élaboration des normes environnementales »⁸⁵ et dans son prolongement, les dispositions de l'article 14 invitent à une contribution des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre même du pacte. Celles-ci prévoient en effet que

[l]es 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'environnement⁸⁶,

opérant ainsi une ouverture vers l'élaboration de dispositifs de gouvernance plus inclusifs.

Certes, le PNUE ainsi que le Forum de haut niveau politique pour le développement durable confèrent à certaines ONG la faculté de participer aux grandes réunions, mais cette participation se fait sur une base sélective; seules les ONG accréditées par l'ONU étant habilitées à participer à titre consultatif et/ou à bénéficier d'un statut d'observateur⁸⁷.

De manière générale, la Commission environnement du Club des juristes dénonce « une participation active, mais inégale de la société civile aux négociations

⁸³ Arbour et al, *supra* note 4 aux pp 230-40; Dupuy et Vinuales, *supra* note 19 à la p 113.

⁸⁴ *Convention d'Aarhus*, *supra* note 82, art 19.

⁸⁵ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, art 10.

⁸⁶ *Ibid*, art 14.

⁸⁷ Voir *Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement*, Rés AG 2997 (XXVII), Doc off AG NU, 30^e sess, Doc NU A/8783 (1972) §IV, 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 »; ainsi, le FPHDD encourage la participation « des grands groupes et autres parties prenantes dans le cadre de ses réunions en leur conférant toutefois qu'un rôle purement consultatif », s'agissant du FPHDD, voir *Structure et modalités de fonctionnement du forum politique de haut niveau sur le développement durable*, Rés AG 67/290, Doc off AG NU, Doc A/RES/67/290 (2013) point 14.

environnementales»⁸⁸; une réalité qui fait dissonance avec les bases d'une bonne gouvernance qui bien au contraire doit encourager une plus grande participation de cette société civile.

Dans l'esprit même de la *Déclaration de Rio* et des *ODD* pour 2030, le pacte entend ainsi promouvoir différents niveaux de coopération entre les États, les secteurs clés de la société et les peuples⁸⁹, tenant compte, à cet égard, des conclusions du secrétaire général dans son rapport du 13 décembre 2018 qui appelle lui-même à un renforcement du rôle des acteurs non étatiques à de multiples niveaux⁹⁰.

Certes, les modalités de cette participation ne sont pas définies au même titre que celles relatives au règlement des éventuelles divergences de position entre acteurs étatiques et non étatiques, mais le principe est ici posé et suscitera vraisemblablement de nombreux débats, d'autant que la Commission environnement n'est pas avare en propositions sur ce point.

La Commission suggère notamment une transposition, au niveau international, des mécanismes de l'initiative citoyenne européenne, accordant aux citoyens européens, la faculté de proposer à la Commission européenne l'adoption d'un acte juridique⁹¹, et du droit de pétition universel permettant à des entités non étatiques d'attirer l'attention des institutions sur une problématique environnementale donnée, faculté qui pourrait être octroyée à certaines ONG dans un premier temps⁹².

Est également émise par les initiateurs du projet l'idée d'inscrire le principe de participation dans chaque convention internationale et d'adopter parallèlement une convention-cadre relative à la participation du public à l'élaboration des normes internationales environnementales; l'intérêt ici étant d'affiner les modalités de mise en œuvre des garanties procédurales attachées au droit individuel à un environnement sain⁹³.

Autant de mécanismes qui peuvent constituer un soutien précieux à l'effectivité du droit international de l'environnement tout en se prêtant parfaitement à l'édification d'une gouvernance inclusive, par étapes, au bénéfice dans un premier temps, de certaines ONG bénéficiant déjà d'un droit à la participation au sein des enceintes globales de négociations environnementales.

Cette participation du public semble également être envisagée dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre même du pacte.

⁸⁸ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 à la p 53.

⁸⁹ *Déclaration de Rio*, *supra* note 29; *Programme de développement durable 2030*, *supra* note 14 au para 46.

⁹⁰ *Lacunes du droit international*, *supra* note 2 à la p 2.

⁹¹ *Traité sur l'Union européenne et Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne* (version consolidée 10/2013), art 11.

⁹² Voir au niveau européen *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, [2012] JO, C 326/49, art 227 (entrée en vigueur : 1er janvier 1958, modification 13 décembre 2007); CE, *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, [2000] J.O. C 364/01, art 44.

⁹³ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 à la p 109.

Recourant à la procédure classique de non-respect, l'article 21 institue

un mécanisme de suivi en vue de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions du présent Pacte. Ce mécanisme consiste en un comité d'experts indépendants et est axé sur la facilitation. Il fonctionne d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive⁹⁴.

Des dispositions que l'on peut d'ailleurs rapprocher de l'article 15 de l'*Accord de Paris*⁹⁵ à la différence que le pacte ne fait aucunement référence à la Conférence des Parties comme principal organe chargé de définir les modalités d'exercice de l'activité du comité, laissant ainsi entrevoir une possibilité de contrôle par des acteurs non étatiques.

Au regard de l'esprit d'ouverture et d'inclusivité gouvernant l'ensemble du projet de pacte, on peut tout de même s'étonner que le GIEP ne soit pas allé plus avant, sur ce dernier point, en transposant la procédure de suivi de la *Convention d'Aarhus* qui encourage expressément une participation appropriée du public; ce dernier ayant la faculté de communiquer directement des observations se rapportant à la *Convention*⁹⁶.

Par ailleurs, et à l'instar de nombreux auteurs⁹⁷, le GIEP établit un lien entre l'ineffectivité des normes environnementales et l'absence de caractère juridictionnel des institutions internationales environnementales, dépourvues d'un organe de règlement des différends s'inspirant de celui de l'OMC ou d'une instance juridictionnelle susceptible d'être directement saisie par les individus⁹⁸.

Un écueil que le projet de pacte entend combler au travers une clause favorisant l'accès à la justice en matière environnementale, considérée comme une garantie juridictionnelle essentielle attachée au droit individuel à un environnement sain et contribuant, de surcroît, à l'effectivité du droit international de l'environnement.

Ainsi, aux termes de l'article 11 du projet

[l]es Parties veillent à garantir un droit d'accès effectif et à un coût abordable aux procédures administratives et judiciaires, notamment pour des réparations et des recours, pour contester les actions ou omissions des

⁹⁴ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, art 21.

⁹⁵ *Accord de Paris*, *supra* note 23; l'article 15 institue un mécanisme visant à faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'*Accord*. Ce mécanisme consiste en un comité d'experts fonctionnant d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive, qui exerce ses activités selon les modalités et procédures arrêtées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des parties à l'*Accord de Paris*.

⁹⁶ *Convention d'Aarhus*, *supra* note 82; l'article 15 prévoit que la réunion des parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la *Convention*. Ces arrangements permettent une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente *Convention*.

⁹⁷ Lavallée et Woitrin, *supra* note 12 aux pp 126-45; voir également Steinar Andresen, « Le rôle des cours et tribunaux internationaux dans la gouvernance mondiale de l'environnement » (2016) 7:3 ASJP Afrique et francophonie 71 [Andresen]; Guy Canivet, « La Justice : un avenir commun dans un monde divisé, le rôle des juridictions dans la gouvernance mondiale » (2017) 13:2 MJSDDL 194 aux pp 194-96.

⁹⁸ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5 à la p 42.

autorités publiques ou des personnes privées qui contreviennent au droit de l'environnement⁹⁹.

La formulation associée à ces dispositions est, certes ici, peu coercitive, mais le principe d'une justice environnementale, consacré dans un accord universel, ne peut que soutenir les garanties juridictionnelles conférées par la *Convention d'Aarhus*¹⁰⁰ et également encouragées par l'*Agenda 2030 pour le développement durable*¹⁰¹.

On peut légitimement penser que cette reconnaissance conventionnelle constitue un vecteur positif d'effectivité des normes internationales contribuant à une reconnaissance graduelle de son principe par les États, et l'aménagement progressif de procédures internes concourant à sa réalisation.

Sur ce point, même si les modalités pratiques de cette justice environnementale ne sont pas précisées, l'article 11 tend intuitivement à faire du juge national l'autorité judiciaire de premier choix en matière de contrôle des engagements internationaux souscrits par les États; une approche de bon sens tenant compte une fois de plus du lien de corrélation entre les obligations internationales des États et le droit individuel à un environnement écologiquement sain.

Il s'agit, de surcroît, de pallier le caractère facultatif de la justice internationale qui nuit indubitablement aux intérêts des acteurs non étatiques ainsi qu'à l'effectivité des normes internationales.

Conditionnée à l'acceptation de sa compétence par les États, la Cour internationale de Justice (CIJ), devant laquelle seuls les États ont qualité à agir¹⁰², nous montre en effet ses limites quant à sa capacité à assurer le respect des engagements des États et plus généralement à garantir l'effectivité des accords multilatéraux environnementaux¹⁰³.

La Commission rappelle, à cet effet, que sur les soixante-douze États ayant effectué une déclaration d'acceptation de compétence de la CIJ, près de 10% ont assorti leur déclaration de réserves concernant les questions environnementales¹⁰⁴ parmi lesquels les États-Unis et le Canada¹⁰⁵.

En bref, les États ont la faculté, au niveau international, de récuser tout contrôle sur le respect de leurs engagements alors que le droit individuel à bénéficier d'un environnement sain dépend précisément de l'effectivité de ces engagements; un paradoxe, admettons-le, difficilement conciliable avec une bonne gouvernance mondiale de l'environnement.

⁹⁹ *Ibid*, art 11.

¹⁰⁰ *Convention d'Aarhus*, *supra* note 82, art 9.

¹⁰¹ *Programme de développement durable 2030*, *supra* note 14, Objectif 16.

¹⁰² *Statut de la Cour internationale de justice*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7, arts 34.1, 36.2 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945); sur le sujet, voir Andresen, *supra* note 97, aux pp 77-8.

¹⁰³ Andresen, *supra* note 97 aux pp 77-79.

¹⁰⁴ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 à la p 83.

¹⁰⁵ Voir notification d'abrogation par le Canada de la *Déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour* en date du 10 mai 1994, en ligne : *CIJ* <www.icj-cij.org/fr/declarations/ca>.

La CIJ a pourtant fourni une précieuse contribution dans le développement du droit international de l'environnement au travers d'une multitude d'arrêts et d'avis consultatifs, venus préciser et tempérer la portée de certains principes fondamentaux; une contribution constituant indéniablement une pierre essentielle à l'édifice de cette bonne gouvernance.

Citons notamment l'*Avis consultatif rendu le 8 juillet 1996 sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, aux termes duquel la Cour a considéré que le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles, tel que notamment consacré par la *Déclaration de Rio*¹⁰⁶, devait être assorti d'une réserve, celle de ne pas porter atteinte à l'environnement d'autres États¹⁰⁷.

Plus récemment, la CIJ a, par un arrêt rendu le 2 février 2018, condamné le Nicaragua à verser 380 000 dollars au Costa Rica en réparation des dommages causés à ses forêts pluviales et ses zones humides du fait des incursions sur son territoire de l'armée nicaraguayenne¹⁰⁸.

Il s'agit, désormais, de soutenir la contribution de la CIJ sur le plan de l'effectivité des normes internationales, via notamment des mécanismes de saisine plus inclusifs, susceptibles de contrecarrer la récusation des États, et permettant *in fine* à l'autorité judiciaire d'assurer la primauté du droit international de l'environnement en tant que gage essentiel d'une bonne gouvernance.

Sur le plan théorique, les propositions ne manquent pas; modification des statuts de la CIJ en faveur d'une compétence obligatoire à toutes les questions environnementales, élargissement de sa saisine aux acteurs non étatiques selon des modalités et de critères à définir, création d'une juridiction internationale chargée des questions environnementales; autant de mesures audacieuses pouvant concourir à une plus grande effectivité des normes environnementales.

Si ces propositions peuvent paraître utopiques quant à leur effectivité à court terme, dans la mesure où elles viennent, là encore, chatouiller le principe même de la souveraineté de l'État, l'idée de faciliter l'invocabilité des accords multilatéraux environnementaux devant les juridictions nationales, en encourageant notamment leur plein effet dans l'ordre juridique interne comme le préconise la Commission¹⁰⁹, semble être plus réaliste.

Force est d'ailleurs de constater que la multiplication des actions en justice portées par des individus ou groupes d'individus devant les juridictions nationales, en lien notamment avec la question climatique, semble d'ores et déjà amorcer un changement bénéfique en ce sens et conforte, dès lors, notre confiance quant à la portée pratique d'une telle mesure¹¹⁰.

¹⁰⁶ *Déclaration de Rio*, *supra* note 29, principe 2.

¹⁰⁷ *Licéité de la menace*, *supra* note 74 au para 29.

¹⁰⁸ *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c Nicaragua)*, Ordonnance du 8 mars 2011, [2011] CIJ Rec 6, en ligne (pdf) : CIJ <www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-FR.pdf>.

¹⁰⁹ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 aux pp 93–95.

¹¹⁰ Huglo, *supra* note 38.

Les négociations futures sur le principe d'une justice environnementale et sur ses modalités pratiques sont, de surcroît, soutenues par le débat actuel entourant la notion de justice climatique, initié depuis une quinzaine d'années par les ONG dans le cadre des négociations internationales sur le climat¹¹¹.

Les récents *Principes d'Oslo sur les obligations face au dérèglement climatique planétaire*, adoptés le 1^{er} mars 2015 par un groupe de juristes soulignent, en effet, l'importance d'une contribution du juge national dans le contrôle de l'effectivité des accords internationaux sur le climat en proclamant notamment que « les États doivent accepter pleinement la juridiction de cours de justice ou de tribunaux indépendants devant lesquels la conformité de leurs actions à leurs obligations issues peut être contestée »¹¹².

On relèvera, à cet égard, que les dispositions sur l'accès à la justice environnementale sont corroborées par l'article 15 consacré précisément à l'effectivité des normes environnementales qui stipulent que « les Parties ont le devoir d'adopter des normes environnementales effectives et de garantir leur mise en œuvre et leur exécution effectives et équitables »¹¹³.

Valant reconnaissance implicite des lacunes de la gouvernance actuelle quant à sa capacité à garantir l'effectivité des normes environnementales, cet article sonne presque comme une injonction faite aux États de tout mettre en œuvre pour garantir la mise en œuvre du droit international de l'environnement; une injonction en cohérence d'ailleurs avec les conclusions du rapport technique du 13 décembre 2018 qui reconnaît l'exigence d'un renforcement des procédures de contrôle aux fins de promouvoir la mise en œuvre effective du droit international de l'environnement, considérant que celle-ci doit notamment s'appuyer la participation et un élargissement du cercle des acteurs associés à ces procédures de contrôle¹¹⁴.

Certes, ces dispositions ne définissent aucunement les modalités de cette mise en œuvre, mais elles font indirectement de l'accès à la justice environnementale une des conditions nécessaires à l'effectivité des accords environnementaux qui comme le souligne la Commission environnement « doit devenir l'affaire de tous les citoyens »¹¹⁵.

Quelle que soit la finalité du débat à venir sur les mécanismes propres à assurer l'accès à la justice environnementale, un processus en faveur des juridictions nationales est déjà en marche que le futur pacte mondial ne peut qu'appuyer, en fournissant aux victimes non étatiques un fondement juridique de premier choix pour faire constater par voie judiciaire le manquement des États à leurs obligations internationales.

¹¹¹ Voir Olivier Godard, *La justice climatique mondiale*, Paris, La Découverte, 2015 aux pp 36-44.

¹¹² Expert Group on Global Climate Obligations, « Les principes d'Oslo sur les obligations concernant le changement climatique » (2015), en ligne (pdf) : Yale University <globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/LES%20PRINCIPES%20D%27OSLO%20correction%20de%20correction%20de%20correction.pdf>.

¹¹³ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, art 15.

¹¹⁴ *Lacunes du droit international*, *supra* note 2 à la p 43.

¹¹⁵ Club des juristes, « Renforcer l'efficacité du droit international », *supra* note 26 à la p 109.

III. Portée pratique d'un pacte mondial pour l'environnement

A. Une force juridiquement contraignante à relativiser

La déclinaison sous forme d'engagements internationaux des principes clés du droit international de l'environnement, combinée à la définition de mécanismes visant à renforcer, au travers d'un traité transversal et universel, les garanties procédurales et juridictionnelles attachées au droit individuel à un environnement sain, constituent autant d'outils susceptibles, tout au moins sur un plan théorique, de renforcer la gouvernance mondiale et de favoriser par la même une meilleure effectivité du droit international de l'environnement.

Reste à confronter ce futur traité à la réalité pratique des engagements dont il est porteur, tenant compte tout à la fois des conditions d'élaboration des traités qui reposent, comme nous le savons, sur le volontarisme étatique et de la particulière sensibilité entourant les obligations qui seraient imposées aux États.

S'agissant de la forme même de ce nouvel instrument juridique, il importe tout d'abord de relativiser le caractère juridiquement contraignant traditionnellement associé aux traités internationaux, en vertu de la règle *pacta sunt servanda*, posée à l'article 26 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* du 23 mai 1969¹¹⁶.

Si un accord international revêt un caractère juridiquement contraignant de par sa nature, il peut en revanche être beaucoup moins contraignant quant aux obligations définies.

Près de nous, l'*Accord de Paris* sur le climat signé le 12 décembre 2015 en constitue un bel exemple; celui-ci ne définissant aucune mesure visant à atténuer les émissions de gaz à effet de serre et laissant toute latitude aux États quant au niveau des efforts d'atténuation à atteindre¹¹⁷; ces derniers étant simplement tenus de rehausser régulièrement le niveau d'ambition de leurs efforts par application du principe de progression¹¹⁸.

Citons également le *Protocole de Nagoya* sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation du 29 octobre 2010 qui a pour vocation d'organiser un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques tenant compte notamment des droits des populations autochtones, conformément au troisième objectif assigné par la *Convention-cadre sur la diversité biologique* de 1992¹¹⁹.

À l'instar de la convention mère, le *Protocole* souffre d'un déficit conceptuel qui limite son caractère opératoire; les termes de « connaissances traditionnelles » et de

¹¹⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980) [CVDT]; selon l'article 26, tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

¹¹⁷ *Accord de Paris*, *supra* note 23, arts 3, 4 (3); sur le sujet, voir Géraud de Lassus St-Géniès, « L'Accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage » (2015) 28:2 RQDI 27 aux pp 41-44.

¹¹⁸ *Ibid*, art 4 (3).

¹¹⁹ *Protocole de Nagoya*, *supra* note 24; sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relative à la *Convention sur la diversité biologique*.

« communautés locales autochtones » ne sont pas clairement définis, conférant ainsi aux États une large marge d'appréciation¹²⁰.

Par ailleurs, si le *Protocole* exige la désignation d'au moins un point de contrôle national par pays, il en limite les compétences au recueil, à la réception et à la transmission des informations sans lui attribuer un quelconque pouvoir de contrôle et de sanctions en cas de non-respect de l'accord commercial¹²¹.

En tant que support formel des engagements des États, un traité international ne peut, en d'autres termes, suffire à garantir un effet juridiquement contraignant aux obligations internationales souscrites par les États; cet effet étant également conditionné à la teneur même des obligations et à leur formulation.

S'agissant ici d'un projet de pacte, la bienveillance sera naturellement de mise. Si quelques obligations souffrent d'imprécision, on peut penser que les négociations à venir seront l'occasion de les affiner.

Force est de reconnaître que, de manière générale, les rédacteurs du texte ont, tout de même, pris le soin d'éviter toute formulation trop générale qui tendrait à conférer une importante marge de manœuvre aux États et de limiter précisément la force juridiquement contraignante du traité¹²².

On peut néanmoins s'interroger sur la portée pratique de certaines clauses ayant trait à des concepts et principes dont le caractère opératoire fait l'objet de controverses.

Tel est le cas de l'article 3 relatif au développement durable aux termes duquel

les Parties doivent intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs activités nationales et internationales, notamment en vue de promouvoir la lutte contre le dérèglement climatique, la protection des océans et le maintien de la biodiversité. Elles s'engagent à rechercher un développement durable. À cette fin, elles doivent veiller à promouvoir des politiques de soutien public, des modes de production et de consommation durables et respectueux de l'environnement¹²³.

Les doutes sont, ainsi, permis sur le caractère effectif d'un quelconque engagement des États autour d'un concept qui, comme le souligne une littérature abondante, souffre d'un manque de maturité juridique¹²⁴. La déficience conceptuelle du terme et les controverses entourant son statut juridique ne viennent-elles pas *de facto* limiter la portée pratique de telles dispositions?

¹²⁰ Voir notamment John Sohnle, « Le droit international de l'environnement : 2010-2014 et le syndrome de la toile de Pénélope (1^{ère} partie) » (2015) 40:1 RJE 100 aux pp 110-11.

¹²¹ *Protocole de Nagoya*, *supra* note 24, art 13.

¹²² Sur le caractère juridiquement contraignant des traités environnementaux, voir notamment Anne-Sophie Tabau, « Évaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence » (2016) 41:1 RJE 56 aux pp 63-64.

¹²³ Club des juristes, « Livre Blanc », *supra* note 5, art 3.

¹²⁴ Lanfranchi, *supra* note 80; Arbour, *supra* note 80; Barral et Dupuy, *supra* note 80.

La formulation employée, ici, fait même craindre une dilution de la définition traditionnelle du concept, axée sur les critères de solidarité intergénérationnelle et d'intégration du souci de protection environnementale et de bien-être social dans l'objectif de développement économique¹²⁵.

On relèvera, en effet, que les dispositions du projet revêtent une dimension plus large, imbriquant tout à la fois la question climatique, la protection des océans et le maintien de la biodiversité; une dimension susceptible de fragiliser davantage le concept de développement durable.

Une même interrogation se pose concernant les dispositions de l'article 20 (2) du projet de texte selon lesquelles « il doit être tenu compte, lorsque cela est justifié, des responsabilités communes, mais différenciées des Parties et de leurs capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents ».

Consacré par la *Déclaration de Rio*¹²⁶ et repris dans la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*¹²⁷, le principe de responsabilité commun, mais différencié avait déjà, il est vrai, donné lieu à de nombreuses crispations étatiques lors de sa tentative de mise en œuvre dans le cadre du *Protocole de Kyoto* signé le 11 décembre 1997.

Ainsi, une question légitime se pose quant à l'opportunité de l'adoption d'un nouvel instrument international contenant des engagements étatiques autour de concepts et principes n'ayant pas acquis leur pleine maturité juridique.

B. Un long processus d'adoption versus l'urgence écologique

Aussi précises et claires que puissent être les dispositions contenues dans ce futur traité, celui-ci risque en tout état de cause de pâtir de sa forme juridique même, qui obéit aux règles traditionnelles de formation des traités internationaux telles que définies par la *Convention de Vienne sur le droit des traités* du 23 mai 1969.

Porteur de dispositions ambitieuses et respectueuses de l'esprit des principes qui gouvernent le droit international de l'environnement, ce futur traité risque ainsi de faire figure d'un serpent qui se mange la queue.

Au-delà des longs processus de négociation, d'adoption et de ratification, les États ont de, surcroît, la possibilité de limiter la portée de leurs engagements par le jeu

¹²⁵ *Rapport Brundtland*, *supra* note 32; *Déclaration de Rio*, *supra* note 29.

¹²⁶ *Déclaration de Rio*, *supra* note 29, principe 7.

¹²⁷ *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107, RT Can 1994 n°7, art 3.1 (entrée en vigueur : 21 mars 1994) [CCNUCC]; il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes; sur l'application du principe dans le cadre des normes internationales sur le climat, voir notamment Sandrine Maljean-Dubois et Pilar Moraga Sariago, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat » (2014) 55:1 C de D 83.

des réserves ou de se retirer purement et simplement de l'accord¹²⁸ comme les États-Unis et le Canada l'ont fait dans le cadre du *Protocole de Kyoto*.

Si l'on s'en tient aux dispositions du projet, force est de constater que celles-ci ne contiennent aucune interdiction ou une quelconque limitation concernant la formulation des réserves et l'article 25 de l'avant-projet accorde à toute partie la faculté de dénoncer le traité par notification écrite à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du traité.

L'écueil ici est que nous sommes ici dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau traité international qui invite à des modalités de gouvernance plus inclusives, en conférant un peu plus de place aux acteurs non étatiques au sein de la gouvernance environnementale mondiale.

Les dispositions du projet de pacte viennent nécessairement défier le schéma classique de fonctionnement du droit international de l'environnement en invitant les États à accepter l'idée que la souveraineté d'État ne présente plus un caractère absolu et qu'ils doivent désormais composer avec d'autres entités tant au niveau de l'élaboration des normes environnementales internationales que dans le contrôle de leur effectivité.

Est-ce que les États sont prêts à définir de nouvelles modalités d'exercice de leur souveraineté pour assurer l'effectivité des normes internationales environnementales? C'est le principal défi que devront certainement relever les États à l'occasion des négociations en cours.

Au regard de la particulière sensibilité entourant certaines dispositions du projet, on peut penser qu'il y ait un long chemin à parcourir avant que ce nouvel instrument juridique ne devienne effectif à l'instar même des *Pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs aux droits civils et politiques* d'une part¹²⁹, et *aux droits économiques, sociaux et culturels*¹³⁰.

En tant que textes juridiquement contraignants, venant préciser et renforcer la *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948, les deux pactes sont ainsi entrés en vigueur près de dix années après leur adoption, après avoir fait l'objet de nombreuses réserves et déclarations d'interprétation de la part de plusieurs États¹³¹, ayant eu pour effet de limiter la portée pratique des deux accords.

On peut, par ailleurs, douter que l'urgence qui caractérise la situation environnementale mondiale actuelle s'accommode d'un débat additionnel qui risque de reléguer au second plan des actions concrètes entreprises notamment, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, par les États, les provinces, les entreprises, et la société civile dans son ensemble.

¹²⁸ *CVDT*, *supra* note 116, arts 19, 24.

¹²⁹ *Pacte droits civils et politiques*, *supra* note 60.

¹³⁰ *Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976) [*PIDCP*].

¹³¹ *Ibid.*

Même si beaucoup reste à faire, une dynamique d'actions est aujourd'hui en marche qui risquerait d'être freinée par de longues négociations internationales, à l'issue incertaine, favorisant la division des États alors que l'unité est plus que jamais de mise.

Les dernières négociations climatiques ayant abouti à l'adoption de l'*Accord de Paris* avaient précisément pu générer une dynamique positive et redonné foi à la concertation collective comme mode de règlement des problématiques écologiques mondiales, mais elles ont également montré que l'unité des États est fragile et exige beaucoup de temps sur des questions environnementales touchant des intérêts socio-économiques très divergents.

Au-delà des questions procédurales, on peut enfin se demander si l'adjonction à la *Charte des droits de l'homme* d'un instrument international supplémentaire consacrant le droit individuel à un environnement sain n'est pas de nature à favoriser une dilution même de ce droit et plus généralement à porter atteinte à l'efficacité de ce futur pacte dans son ensemble¹³².

Les premières sessions de négociation révèlent que le consensus est loin d'être au rendez-vous; si une vingtaine d'États soutiennent fermement l'idée d'adoption d'un pacte (dont le Cameroun, la Corée du Sud, Indonésie, Mexique, Micronésie, Sénégal, Suisse), une douzaine de pays, incluant les États-Unis et le Canada, affichent au contraire une forte hostilité face à ce nouvel instrument juridique, tandis qu'une majorité d'États semble avoir du mal à prendre position¹³³.

Revêtant un intérêt juridique et académique indéniable en ce qu'il vise notamment à assurer une meilleure effectivité des accords environnementaux au travers des dispositifs conventionnels s'inspirant des principes mêmes qui gouvernent le droit international de l'environnement, ce futur pacte mondial pour l'environnement invite, en revanche, à plus de circonspection quant à sa portée pratique et sa capacité à appuyer efficacement la gouvernance mondiale de l'environnement.

Au travers de son projet de pacte mondial pour l'environnement, la France propose un outil de gouvernance additionnel susceptible de répondre au souci d'effectivité du droit international de l'environnement.

Poursuivant plus précisément l'objectif louable de définir des dispositifs conventionnels capables d'assurer l'effectivité des normes internationales, le projet de pacte mondial pour l'environnement élaboré par le Groupe international d'experts pour

¹³² Sur ce sujet, voir notamment Geneviève Médevielle, « La difficile question de l'universalité des Droits de l'homme » (2008) 3:107 *Transversalités* 69 aux pp 73-74.

¹³³ *Résumé de la seconde session, supra* note 3.

le pacte mérite indéniablement d'être salué dans un contexte d'aggravation des problèmes écologiques, appelant plus que jamais à une effectivité des accords multilatéraux environnementaux.

Il insuffle, de surcroît, une dynamique collective en faveur de la réalisation des objectifs du développement durable pour 2030 profitant du climat d'euphorie suscité par l'entrée en vigueur le 4 novembre 2016 de l'*Accord de Paris* sur le climat, au travers la mise en œuvre d'un partenariat mondial associant les États et les acteurs non étatiques dans cette quête d'efficacité du droit international de l'environnement.

En consacrant dans un traité universel et transversal les principes fondateurs du droit international de l'environnement, ce futur pacte vient ainsi consolider juridiquement les acquis du droit international de l'environnement, issus originellement de textes dépourvus de force juridiquement contraignante, tels que la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* de 1972 et de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* de 1992.

Pierre angulaire de ce nouvel instrument juridique, le droit pour toute personne de bénéficier d'un environnement écologiquement sain est assorti de garanties procédurale et juridictionnelle au travers la déclinaison, sous forme d'obligations, des principes de prévention, de précaution et de participation tels que consacrés par les textes fondateurs.

Le projet de pacte pose ainsi l'obligation pour les États d'associer les individus au processus d'élaboration des accords environnementaux et de garantir l'accès à la justice environnementale en cas de défaillance des États dans la mise en œuvre de leurs engagements.

Si ce futur pacte vient faciliter l'invocabilité des principes fondateurs devant les tribunaux, il peut également être de nature à favoriser une dynamique tout à la fois institutionnelle, jurisprudentielle et normative susceptible de soutenir la compréhension et l'effectivité du droit international de l'environnement dans son ensemble.

Certes, il ne manquera pas de soulever des crispations de part et d'autre tant les dispositions, dont il est porteur, bousculent le principe de la souveraineté nationale, fondement même du droit international public auquel le droit international de l'environnement ne peut être dissocié.

On peut dès lors légitimement s'interroger sur la portée pratique de ce nouvel instrument juridique dont l'élaboration elle-même obéit au schéma classique de formation des traités internationaux basé sur le volontarisme étatique.

Or, la question principale induite par les dispositions du projet de pacte réside dans l'acceptation par les États que d'autres entités non étatiques soient également partie prenante de la gouvernance mondiale de l'environnement et sur ce point, rien n'est moins sûr.

On peut indéniablement s'attendre à un processus de négociation particulièrement long dans un contexte environnemental qui invite surtout à des actions

urgentes et laisse au contraire peu de temps à la discussion, d'autant qu'une multitude d'accords environnementaux existe déjà sur des problématiques écologiques diverses; des accords dont les modalités de gouvernance pourraient, dans un premier temps, être redéfinies aux fins d'intégrer des acteurs non étatiques au sein des Conférences des Parties et/ou des comités de suivi inhérents à chaque accord, et assurer par étapes une meilleure effectivité des normes environnementales.