

**Conférence annuelle du Forum des Juges de l'Union européenne pour
l'Environnement (EUFJE)**

Oxford, Merton College – 22 septembre 2017

**Intervention de M. Laurent Fabius,
Président du Conseil constitutionnel de la République française,
Ancien Président de la COP 21**

« Vers un Pacte mondial pour l'environnement »

Seul le prononcé fait foi

Mesdames et Messieurs les juges, chers collègues,

Mesdames et Messieurs les professeurs,

Mesdames, Messieurs, chers amis,

Je suis heureux d'être parmi vous, dans cet accueillant cadre oxfordien, pour participer à la rencontre annuelle du « Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement ». Je remercie le Docteur Luc Lavrysen, juge à la Cour constitutionnelle de Belgique, d'avoir eu l'amabilité de m'inviter à y intervenir. Le thème que vous avez retenu cette année concerne « les juridictions et le changement climatique ». Comme ancien Président de la COP 21, il m'a été demandé d'évoquer l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 et ses suites, puis de vous exposer l'important projet de Pacte mondial pour l'environnement. J'ai lancé cette initiative en juin dernier avec d'autres, et elle a été portée cette semaine à New York – d'où je reviens – par le Président de la République française Emmanuel Macron lors de la session d'ouverture de l'Assemblée générale de l'ONU.

1/ **D’abord, l’Accord de Paris.** Vous êtes des spécialistes, vous suivez précisément ces questions, mais vous avez souhaité, puisque j’ai eu l’honneur de présider la Conférence de Paris sur le climat, que je revienne en quelques mots sur le sujet.

Replaçons-nous un instant en 2013, au moment de la COP 19 à Varsovie – date à laquelle la France a été désignée pour présider la COP 21, désignation facilitée, je l’avoue, par le fait que nous étions... les seuls candidats. La mission assignée à la présidence française était complexe : il s’agissait de mettre d’accord 195 pays – 196 parties avec l’Union européenne –, comportant des situations et des positions très diverses, sur des sujets qui engagent leur développement pour des décennies. Cette difficulté explique que l’histoire des Conférences climatiques, ces annuelles « *Conferences of Parties* » (COP), n’ait pas été – pour utiliser un langage diplomatique – une suite de succès. En particulier, l’échec de la COP de Copenhague en 2009 avait durablement marqué les esprits.

Néanmoins, il existait à Paris un « *momentum* » particulier. Un remarquable « alignement des planètes » a créé un contexte positif dont les précédentes Conférences n’avaient pas bénéficié. D’abord, la « planète scientifique » était favorable : les travaux des scientifiques du GIEC ont établi de façon incontestable non seulement le diagnostic – la réalité du réchauffement, son origine humaine et son aggravation – mais aussi le pronostic, c’est-à-dire les conséquences dramatiques qu’entraînerait le scénario noir de l’inaction, c’est-à-dire un réchauffement à 4°, 5° voire 6 °C d’ici la fin du siècle. Ensuite, la « planète sociétale » était, elle aussi, alignée positivement : la prise de conscience qu’un accord était indispensable a beaucoup progressé avant la Conférence de Paris, avec l’évolution forte des milieux économiques et

financiers, l'engagement de nombreuses villes, régions ou ONG, et de grandes autorités religieuses et spirituelles, enfin les citoyens anonymes. Enfin et surtout, la « planète politique » était, elle aussi, favorable : outre l'engagement fort de l'Union européenne, le Président chinois Xi Jinping et l'ancien Président américain Obama avaient pris des positions courageuses, qui ont été décisives car l'adhésion des deux plus grands émetteurs de gaz à effet de serre était indispensable pour permettre le succès.

Les planètes, donc, étaient alignées, mais il restait à traduire ce contexte favorable en un accord intergouvernemental solide et universel. C'est ce à quoi nous sommes parvenus. L'accord est en effet d'abord « universel » : les 196 parties l'ont adopté. Il repose sur des « contributions nationales », NDCs (*Nationally Determined Contributions*), de 189 pays – c'est bien supérieur à ce qui avait été initialement espéré. L'accord est « ambitieux » : il inclut à long terme la limitation du réchauffement climatique à 2 °C, l'engagement à poursuivre les efforts pour atteindre 1,5 °C et l'objectif de neutralité carbone dans la deuxième moitié du siècle. Un mécanisme de revue quinquennale des engagements est prévu, avec un premier rendez-vous fixé en 2023, mais un bilan mondial des efforts dès 2018, ce qui permettra une discussion pour un éventuel rehaussement des engagements. Concernant le suivi des engagements, un cadre commun de transparence a été défini. L'accord est « juridiquement contraignant », autant qu'il pouvait l'être compte tenu des contraintes politiques. Enfin, l'accord est « juste » : la notion de différenciation entre les pays riches et les autres est appliquée à l'ensemble des sujets, et une solidarité des pays riches devra intervenir envers les pays les plus vulnérables, avec notamment l'engagement de consacrer pour le climat au moins 100 milliards de dollars chaque année au profit de ces derniers, avec un nouvel objectif chiffré avant 2025. Universel, ambitieux, juridiquement contraignant, juste : l'Accord de Paris n'est donc pas un compromis minimal, il constitue le premier pacte

climatique universel de l'Histoire et sans doute le plus important accord international de ce début de XXI^e siècle.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous sommes plus d'un an et demi après l'adoption de l'Accord de Paris, et l'action mondiale contre le dérèglement climatique, pour l'environnement et le développement est marquée par un double paradoxe. D'un côté, l'adoption du texte de décembre 2015 et sa ratification massive en 2016, tout comme les Objectifs de Développement Durable (ODD), ont constitué des avancées internationales remarquables. Pour autant – c'est le premier paradoxe – les données concernant le climat continuent d'inspirer de graves inquiétudes, avec notamment le nombre désastreux des maladies et des morts liées à ce dérèglement. Les prévisions et les constats des scientifiques soulignent l'urgence d'une action rapide et forte afin d'éviter des désastres pour l'humanité. Le second paradoxe, c'est qu'alors qu'il faut amplifier et accélérer l'action, certains s'en détournent : c'est le sens ou plutôt le contresens du Président américain Trump. Si je résume ce double « paradoxe post-Paris » : l'accord a soulevé d'immenses et légitimes espoirs, mais l'alerte est plus rouge que jamais, alors même que certains gouvernements de pays lourdement émetteurs de gaz à effet de serre sont réticents.

Quelques mots sur la « décision » – ou plutôt l'annonce – du Président Trump le 1^{er} juin dernier. Je ne suis pas de ceux qui, par un goût excessif du paradoxe, estiment que l'attitude de l'administration américaine offre une opportunité et renforce l'Accord de Paris. Celle-ci constitue objectivement un handicap pour l'application de l'Accord de Paris – même si, d'un point de vue juridique, l'effectivité de ce retrait n'interviendra, ou n'interviendrait compte tenu des incertitudes aujourd'hui entretenues, que le 5 novembre 2020, deux jours après la prochaine élection présidentielle américaine. Les Etats-Unis sont la première puissance et le deuxième pollueur au monde : s'ils devaient effectivement se

retirer de l'Accord, ils l'affaibliraient. En particulier, jusqu'ici les Etats-Unis contribuaient financièrement à un certain nombre d'actions en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique, notamment en direction des pays en développement. Le Président Trump a donné pour instruction de stopper ces contributions. Il faudra compenser cette défection, notamment pour le Fonds Vert pour le climat. Dans le même temps, nous constatons avec satisfaction qu'il s'est produit, y compris aux Etats-Unis, une réaction forte de nombreux partenaires en désaccord avec M. Trump, et que la position du Président américain n'a pas été suivie par d'autres pays. Le handicap que constitue le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris peut d'ailleurs être surmonté si tous les autres partenaires agissent positivement. La COP 23, qui aura lieu du 6 au 17 novembre prochains à Bonn sous la présidence des Iles Fidji, ainsi que le sommet du 12 décembre organisé à Paris à l'initiative du Président Macron concernant les financements climat et les projets concrets, seront deux occasions importantes pour avancer dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Il n'y a pas d'autre solution qu'agir : agir localement, agir nationalement et multilatéralement, agir individuellement et collectivement, agir avec le public et le privé. Et, en tant que juristes, il nous faut agir par le droit.

2/ Agir par le droit, c'est précisément l'objectif d'un projet important que, depuis juin dernier, je porte avec beaucoup d'autres : celui d'un Pacte mondial pour l'environnement.

Jusqu'ici il n'existe pas en effet de texte international rassemblant la vingtaine des principes fondamentaux du droit de l'environnement faisant consensus au plan mondial, souvent issus de la Déclaration de Rio de 1992. Depuis plusieurs dizaines d'années, des travaux sont menés par des experts du droit

environnemental, notamment par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Ils sont souvent excellents mais, jusqu'à présent, ils n'ont pas abouti à une réalisation concrète, faute notamment de soutien politique global : pour conclure un traité international, la condition de base est en effet que les Etats s'engagent. L'adoption en septembre 2015 des Objectifs de Développement Durable puis celle, en décembre 2015, de l'Accord de Paris sur le climat a créé un fort et nouvel élan en ce sens. Surtout, la gravité des atteintes à l'environnement a renforcé la prise de conscience de la nécessité d'avancer.

Dans ce contexte, il m'a été proposé, peu de temps après mon arrivée à la présidence du Conseil constitutionnel français en 2016, de porter le projet d'un Pacte mondial pour l'environnement. J'ai considéré que mon implication pouvait être utile à cette initiative importante.

Pendant plusieurs mois, nous avons donc travaillé à un avant-projet de Pacte avec 80 experts internationaux, représentant 40 nationalités, et qui comptent parmi les meilleurs spécialistes du droit de l'environnement – je citerai particulièrement deux d'entre eux, Lord Carnwath et le Docteur Lavrysen, qui ont activement contribué à ces travaux, je les en remercie très vivement. Notre objectif était de mener, avec des personnalités reconnues dans le monde académique, un solide travail juridique avant l'amorce de la phase politique et diplomatique : ce fut le cas.

En juin dernier, deux événements ont été organisés pour sanctionner ces mois de travail. Le 23 juin, j'ai réuni au Conseil constitutionnel français une cinquantaine des experts impliqués dans notre réseau international. Lors de cette réunion, nous avons effectué d'ultimes arbitrages et arrêté un projet définitif. Il s'agit d'un texte court, ambitieux et réaliste. Il comporte un préambule et 26

articles, chaque article étant consacré à un aspect du droit de l'environnement, dont la plupart font consensus.

Le lendemain, le 24 juin, à l'occasion d'un événement international de lancement à Paris dans le Grand Amphithéâtre de la Sorbonne, en présence notamment du Secrétaire général Ban Ki-moon, de Mary Robinson, d'Arnold Schwarzenegger, et d'autres hautes personnalités, ainsi que de grands juges et juristes étrangers, j'ai remis ce projet de Pacte au Président de la République française, Emmanuel Macron. A cette occasion, celui-ci s'est engagé, de manière claire et forte, à défendre ce projet à l'ONU dès le mois de septembre afin qu'il devienne un traité international – ce qu'il a fait cette semaine à New York, j'y reviendrai dans un instant.

Quelques mots sur le contenu de ce projet de Pacte – qui constitue une base de travail ayant vocation à être discutée, enrichie, amendée par les Etats membres des Nations Unies dans le cadre des négociations diplomatiques à venir. Le projet mentionne en ouverture deux « principes sources », à caractère général : le droit à un environnement écologiquement sain et le devoir de prendre soin de l'environnement. De ces principes découlent des devoirs, par exemple les principes de prévention, de précaution, de réparation, les principes du pollueur-payeur et de l'équité entre générations. En découlent aussi des droits, avec l'information et la participation du public, l'accès à la justice environnementale, l'éducation et la formation à la protection de l'environnement. Le Pacte prévoit aussi l'effectivité des normes environnementales, la résilience, et les responsabilités communes mais différenciées. Parmi les éléments nouveaux importants retenus dans le projet figure le principe de « non-régression » : il signifie pour chaque Etat partie que, si des changements législatifs interviennent dans le domaine de l'environnement, ils ne doivent pas aboutir à un recul global par rapport au niveau de protection existant. Autre élément nouveau, qui illustre

une évolution du droit contemporain : la reconnaissance du rôle « vital » des acteurs non étatiques – c'est-à-dire les villes, les régions, les autres autorités infranationales, les entreprises, les ONG ... – dans les efforts de protection de l'environnement. Pour s'assurer de la mise en œuvre effective du traité, le Pacte prévoit la mise en place d'un comité d'experts indépendants chargé du suivi qui se réunira périodiquement. Les Etats feront état de leur bilan devant ce comité. Le Pacte fournira ainsi l'occasion de faire le point sur la progression en matière d'environnement dans chaque pays. Conformément au droit international figure dans le projet de Pacte une clause, le cas échéant, de dénonciation. Les Etats signataires pourront également, s'ils l'estiment indispensable, émettre des réserves.

Trois mots pour résumer les caractéristiques de ce projet de Pacte : obligatoire, transversal, consensuel. Le Pacte possède en effet une force juridique obligatoire, à la différence des nombreuses déclarations existantes en matière environnementale – j'ai cité la Déclaration de Rio de 1992, mais je pourrais également évoquer la Déclaration de Stockholm de 1972 ou la Charte mondiale de la Nature de 1982, qui n'ont pas de valeur juridique obligatoire. Le Pacte a vocation à devenir un traité, qui s'appliquera à tous les Etats signataires. Une deuxième dimension tient à sa portée globale. En matière environnementale, il existe de nombreuses conventions sectorielles. Le Pacte, lui, est transversal : il ne porte pas uniquement sur le climat mais sur les divers secteurs. Enfin, nous avons cherché à rendre le projet de Pacte le plus consensuel possible. Le texte proposé a été élaboré *par* des juristes, mais pas seulement *pour* des juristes. L'alliance entre des juristes et des responsables politiques d'expérience a été, je crois, fructueuse.

Pour autant, le projet proposé ne constitue évidemment pas un texte « à prendre ou à laisser ». Il a vocation, je l'ai dit, à être débattu et amendé par les Etats. En

particulier, certains ajouts liés aux enjeux de développement durable pourraient utilement enrichir le projet. Ce travail s'effectuera dans le cadre de la phase diplomatique et politique qui s'est ouverte cette semaine. Le Président Macron a présidé à New York mardi dernier 19 septembre un sommet de lancement du Pacte, en présence du Secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres et du Président de l'Assemblée générale. J'y ai rappelé la genèse de cette initiative et les grandes lignes du texte proposé. De nombreux chefs d'Etat et de gouvernement, de Ministres des Affaires étrangères – notamment ceux de Chine et d'Inde – se sont exprimés positivement sur le projet. Ce fut, de l'avis général, un lancement diplomatique réussi. Il importe désormais de « transformer l'essai », d'abord en faisant adopter dans les mois à venir une résolution de l'Assemblée générale qui lance et encadre le processus de négociation, puis en engageant les discussions diplomatiques entre les représentants des Etats. Ces multiples concertations devront être menées dans un esprit de dialogue, d'ouverture et d'inclusivité, afin que le projet puisse recevoir le moment venu – un moment que j'espère assez proche, par exemple 2020 ou 2021 – une approbation internationale.

L'objectif du Pacte est de créer une dynamique mondiale pour la protection de l'environnement, à la fois dans les lois, dans les jurisprudences et dans les faits. Pour les citoyens, l'avantage sera la protection et l'amélioration de l'environnement, avec si nécessaire la possibilité d'un recours. Pour les entreprises, l'avantage sera la stabilisation et la clarification internationales du cadre juridique. Pour les Etats, en tenant compte des situations nationales, ce sera l'assurance que le droit de l'environnement est reconnu et objectivé. Pour tous, le but est que le Pacte mondial puisse bénéficier à chacun en permettant une protection et une avancée de l'environnement.

Mesdames et Messieurs,

En 1966, deux Pactes internationaux avaient été adoptés aux Nations Unies. L'un sur les droits civils et politiques, l'autre sur les droits économiques, sociaux et culturels. Un peu plus de cinquante ans plus tard, le moment est venu d'adopter un troisième Pacte, regroupant dans un texte doté d'une portée juridique obligatoire une troisième génération de droits fondamentaux, celle touchant à l'environnement et au développement. Il s'agira d'un important progrès pour protéger notre planète et l'humanité. Puisque la menace environnementale est actuelle et globale, la réponse doit être actuelle et globale. Tel est le sens du Pacte mondial pour l'environnement. Merci.