

UNEP/GC.27/13



Distr. : générale
28 novembre 2012

Français
Original : anglais



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour l'environnement**

**Vingt-septième session du Conseil
d'administration/Forum ministériel mondial pour
l'environnement**

Nairobi, 18–22 février 2013

Points 4 a) et f) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions de politique générale : état de
l'environnement : environnement et développement**

**La justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité
du point de vue de l'environnement**

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

Le présent rapport rend compte des derniers faits nouveaux concernant l'état de droit, en particulier dans le domaine de l'environnement. Il passe notamment en revue les activités de l'Assemblée générale à cet égard ainsi que le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) et les résultats du Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement, tenu à Rio de Janeiro (Brésil) du 17 au 20 juin 2012. Compte tenu des résultats du Congrès et des dispositions pertinentes du document final de Rio+20, il suggère les mesures que le Conseil d'administration pourrait prendre pour favoriser la justice, la gouvernance et le droit au service de la viabilité environnementale et du développement durable.

* UNEP/GC.27/1.

I. Mesures que pourrait prendre le Conseil

1. Le Conseil d'administration pourrait vouloir envisager d'adopter une décision s'inspirant des grandes lignes tracées par le Directeur exécutif. Les mesures suggérées seront soumises séparément au Comité des représentants permanents aux fins de leur utilisation pour l'élaboration de projets de décision à soumettre à l'examen du Conseil d'administration.

II. Contexte général

2. Le présent rapport rend compte des derniers faits nouveaux concernant l'état de droit, en particulier l'application du droit de l'environnement dans l'optique du développement durable. Il passe notamment en revue les résultats du Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement, tenu à Rio de Janeiro (Brésil) du 17 au 20 juin 2012, et suggère les mesures que le Conseil pourrait prendre eu égard aux dispositions pertinentes du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), qui a eu lieu à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012, et aux évolutions récentes intéressant la promotion de l'état de droit aux niveaux national et international.

3. L'attention est appelée sur les documents ci-après, où l'on trouvera des informations complémentaires à celles fournies dans le présent rapport :

- a) Rio+20 Déclaration sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement (reproduite dans l'annexe du présent rapport);
- b) Document final de Rio+20, « L'Avenir que nous voulons »;¹
- c) Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international.²

4. Le quatrième Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement (Programme de Montevideo IV), adopté par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (décision 25/11 (sect. I)), définit une stratégie et des orientations générales à l'intention de la communauté du droit international et du PNUE en vue de l'élaboration d'activités dans le domaine du droit de l'environnement pour la décennie débutant en 2010. Le PNUE réalise ces activités par le biais de son programme de travail, et les évolutions récentes du droit de l'environnement signalées dans le présent rapport peuvent être replacées dans le contexte du Programme de Montevideo IV.

III. Promotion de l'état de droit dans le domaine de l'environnement

5. La promotion de l'état de droit est l'un des premiers objectifs de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble. Ce droit établit des règles, normes et procédures faisant autorité pour l'adoption de décisions et leur application effective. Il prévoit les institutions requises, y compris leur forme et les modalités de leur autonomisation. Il définit les principes de la bonne gouvernance pour le fonctionnement de ces institutions, notamment la participation de tous, la transparence et la responsabilité, ainsi que les dispositifs destinés à protéger les secteurs vulnérables de la société. Il prévoit aussi, entre autres, les options et institutions juridiques auxquelles il peut être fait appel pour intervenir lorsque le droit n'est pas respecté. Ce droit est une force dynamique qui répond aux besoins et aux aspirations de la société et est déterminé par les valeurs et les enjeux du moment. Au XXI^e siècle, l'une de ses missions premières est de montrer la voie vers le développement durable.

6. Les évolutions juridiques et institutionnelles de ces 40 ou 50 dernières années montrent que le droit de l'environnement aux niveaux national et international peut beaucoup contribuer à l'établissement de liens pérennes entre la protection de l'environnement et une approche du développement fondée sur la durabilité écologique, économique et sociale. Il est, toutefois, universellement reconnu que le potentiel offert par le droit de l'environnement n'a pas encore été pleinement exploité, si l'on en juge par la persistance d'une trajectoire de dégradation rapide de l'environnement et d'épuisement des ressources naturelles, engendrée par des modes de production et de consommation non viables au niveau mondial et ayant des conséquences négatives pour les services écosystémiques dont dépendent les individus et les communautés, comme la nourriture, l'eau, la régulation du climat et de certaines maladies, l'épanouissement spirituel et l'expérience esthétique.

1 Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe.

2 Résolution 67/1 de l'Assemblée générale.

7. Par sa résolution 67/1, l'Assemblée générale a adopté une déclaration sur l'état de droit aux niveaux national et international, dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont souligné l'importance de cadres juridiques justes, stables et prévisibles pour promouvoir un développement durable, équitable et sans exclusive et maintenir la paix et la sécurité. Ils ont aussi insisté sur les liens étroits existant entre le développement durable et l'état de droit, comme les effets négatifs de la criminalité transnationale organisée, ainsi que sur la complémentarité entre l'adhésion à l'état de droit et le respect de tous les droits de l'homme, notamment ceux liés à l'environnement. Ils ont prié le Secrétaire général de veiller à ce que les activités des organismes des Nations Unies et leurs relations avec les donateurs et les pays bénéficiaires soient plus étroitement coordonnées et procèdent d'une plus grande cohérence, afin de rendre plus efficaces les activités de renforcement des moyens mis au service de l'état de droit. Il importe donc que le PNUE poursuive et renforce sa contribution active à ces efforts à l'échelle du système des Nations Unies en collaboration avec les entités et les organismes compétents. Dans cette optique, les domaines suivants méritent une attention particulière en raison de leur incidence sur l'état de droit en général, comme en témoignent les mesures suggérées et les documents finals du Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement et de la Conférence Rio+20, ainsi que la déclaration susmentionnée.

IV. Criminalité environnementale

8. La criminalité environnementale est actuellement l'une des formes les plus rentables d'activité criminelle. L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) estime que la criminalité mondiale liée au trafic d'espèces de la faune et de la flore sauvages rapporte des milliards de dollars chaque année. La valeur économique de l'exploration forestière illégale au niveau mondial, y compris la transformation du bois, représente, selon les estimations, entre 30 et 100 milliards de dollars, soit environ 10 à 30 % du commerce mondial de bois.³ Parmi les délits environnementaux figurent une longue liste d'activités illicites, notamment le commerce illégal d'espèces de la faune et de la flore sauvages; la contrebande de substances qui appauvrissent la couche d'ozone: le commerce illicite de déchets dangereux; la pêche illégale, non réglementée et non déclarée; et l'abattage et le commerce illicites de bois d'œuvre. Ces délits sont autant de menaces pour la sécurité et la sûreté de nombre de pays et ont une importante incidence négative sur le développement durable et l'état de droit. L'action à travers les frontières de groupes criminels, motivés par l'ampleur des gains financiers et encouragés par un faible risque de détection et de bas taux de conviction, alimente la corruption et le blanchiment de capitaux et nuit à la capacité des États de mettre en place et de maintenir des cadres juridiques, équitables, stables et prévisibles.

9. Le document final de Rio+20, « L'avenir que nous voulons », mentionne aussi parmi les obstacles au développement durable la pêche, illégale, non réglementée et non déclarée, le rejet illégal de déchets dangereux et le trafic illicite d'espèces de la faune et de la flore sauvages.

10. Plusieurs initiatives ont été mises en place pour prévenir et combattre le commerce illégal et les activités illicites dans le domaine de l'environnement. La Convention sur le commerce international de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), INTERPOL, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la Banque mondiale ont établi conjointement en novembre 2010 le Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages. L'Initiative Douanes Vertes est un partenariat des organisations internationales coopérant pour favoriser le commerce légal et prévenir le commerce illégal de produits sensibles du point de vue de l'environnement. Parmi ses organisations figurent notamment le PNUE et les secrétariats de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, de la CITES, d'INTERPOL, du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et de l'OMD. Le Partenariat contre la criminalité transnationale par le biais de la coopération régionale des services de détection et de répression a été établi en 2010 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le PNUE, TRAFFIC et Freeland afin d'améliorer la sécurité aux frontières terrestres, dans les ports et dans les aéroports en Chine et dans les États membres de l'Association des

³ Christian Nellemann, Programme INTERPOL sur les atteintes à l'environnement (éditeurs), « Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests: A Rapid Response Assessment », PNUE-GRID Arendal, 2012, p. 6.

Nations de l'Asie du Sud-Est situés dans la sous-région du Grand Mékong et de lutter, entre autres, contre le trafic illicite d'espèces de la faune et de la flore sauvages et de matériaux dangereux pour l'environnement. Le secrétariat de la Convention de Bâle a publié un Manuel sur l'engagement de poursuites judiciaires contre le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets ainsi qu'un Manuel de formation sur le trafic illicite pour les services des douanes et les organismes d'application des lois.

11. Insistant sur la nécessité d'une détermination renforcée dans la lutte contre la criminalité environnementale, les représentants des gouvernements de plus de 70 pays rassemblés à Lyon (France), du 27 au 29 mars 2012, pour le premier sommet international des chefs des services chargés du respect des normes environnementales et de la lutte contre les atteintes à l'environnement, organisé par INTERPOL en partenariat avec le PNUE, ont demandé à ce dernier de contribuer au renforcement de la coopération, de la collaboration et de la communication afin de mieux sensibiliser le public et les milieux politiques à la criminalité environnementale, de faciliter l'échange d'informations et de renseignements et de favoriser la planification stratégique et tactique. Les activités visées consisteront notamment à œuvrer avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement concernés et à fournir un appui aux parties à ces accords en vue de leur mise en œuvre. En octobre 2012, durant une conférence organisée à Rome par l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), conjointement avec le PNUE, des experts gouvernementaux dans le domaine de l'application des lois, des procureurs, des avocats et d'autres praticiens du droit ainsi que des universitaires spécialisés dans les domaines pertinents du droit et des représentants des organisations compétentes ont examiné un large éventail de questions intéressant la criminalité environnementale et ont formulé des recommandations. Comme recommandé à cette réunion, le PNUE et l'UNICRI, travaillant en collaboration avec les organisations partenaires concernées, entreprendront une étude internationale de la criminalité environnementale.

V. Droits de l'homme et environnement

12. La protection de l'environnement dans l'optique du développement durable et la promotion des droits de l'homme sont des objectifs de plus en plus interdépendants et complémentaires, qui sont aussi le fondement des trois piliers du développement durable. Les écosystèmes et les services qu'ils fournissent, y compris la nourriture, l'eau, la régulation du climat et de certaines maladies, l'enrichissement spirituel et l'expérience esthétique, sont indispensables à la pleine jouissance des droits de l'homme, comme le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation et à l'eau potable. Dans le même temps, les droits de l'homme et les instruments juridiques et institutionnels mis en place pour les protéger peuvent jouer un rôle déterminant dans la promotion des objectifs de développement durable et d'environnement.

13. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le PNUE ont récemment établi un rapport conjoint⁴ sur la question, lancé dans le contexte de Rio+20, qui illustre la contribution intégrée et indivisible que les droits de l'homme et l'environnement peuvent apporter à l'égalité d'accès aux biens et services indispensables à la satisfaction des besoins de base, tout en démontrant comment les politiques en matière de droits de l'homme et d'environnement influent les unes sur les autres et peuvent s'étayer mutuellement pour soutenir une cause commune.

14. L'application d'une approche fondée sur les droits dans les processus décisionnels finira par conduire à une amélioration des résultats dans la mise en œuvre du document final de Rio+20, la riposte plus générale aux conséquences de la dégradation de l'environnement, notamment son incidence sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, et la promotion d'une économie verte reconnaissant que des écosystèmes sains sont un préalable à la réduction de la pauvreté et favorisent la croissance économique.

VI. Accès à la justice dans le domaine de l'environnement

15. Une implication plus étroite des parties prenantes à la prise de décisions sur l'environnement constitue une condition indispensable du développement durable. Le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, fixe comme objectif le renforcement de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement. Plus récemment, le Conseil d'administration, à sa onzième session extraordinaire, a adopté des directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à

⁴ <http://www.unep.org/delc/Portals/119/JointReportOHCHRandUNEPonHumanRightsandtheEnvironment.pdf>

l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (directives relatives à l'accès), ainsi que des directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses (directives relatives à la responsabilité). La mise en œuvre et le respect de ces directives contribuent dans une large mesure à la promotion de l'état de droit dans le domaine de l'environnement.

16. Le PNUE collabore avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) afin de renforcer les moyens dont disposent les gouvernements, les grands groupes et les autres parties prenantes concernées des pays en développement et des pays à économie en transition pour respecter le principe 10 de la Déclaration de Rio ainsi que les directives relatives à l'accès et pour encourager un effort plus large de renforcement des capacités conformément aux priorités et aux besoins nationaux. Dans ce contexte, des outils, tels qu'un guide pour la mise en œuvre des directives relatives à l'accès et des matériaux de formation à l'intention des spécialistes du droit, seront mis au point pour aider les gouvernements à élaborer la législation nationale nécessaire à la mise en œuvre du principe 10 sur la base des directives visées. Des ateliers régionaux seront organisés pour améliorer la sensibilisation et soutenir les efforts d'élaboration de cette législation. En outre, une assistance technique sera fournie à 10 pays pilotes dans les cinq régions des Nations Unies pour la mise au point de plans d'action visant à renforcer les capacités dans ce domaine. Le document final du Congrès mondial, la Rio+20 Déclaration (voir annexe), met aussi l'accent sur la nécessité de progresser dans la mise en œuvre du principe 10 de Rio, et surtout des principes énoncés dans la partie II de la Déclaration.

17. Encourager plus activement la mise en œuvre des directives relatives à l'accès et des directives relatives à la responsabilité par le biais d'activités de sensibilisation et de renforcement des capacités et la mise à disposition de guides et d'outils du savoir contribuera de façon indispensable à la promotion de l'état de droit dans le domaine de l'environnement et renforcera la complémentarité des dimensions environnementales et sociales du développement durable et de la réalisation des objectifs en matière de droits de l'homme et d'environnement.

VII. Contribution du PNUE à la mise en œuvre du droit de l'environnement

18. Le hiatus entre les engagements, sous la forme de buts et objectifs arrêtés au niveau international, et leur mise en œuvre, comme souligné dans la Déclaration ministérielle de Malmö de 2000, reste un enjeu majeur. Ces dernières décennies, le PNUE a axé ses travaux non seulement sur le développement continu du droit de l'environnement aux niveaux national et international mais aussi, et plus particulièrement, sur une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de ce droit, notamment grâce à la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement pour l'élaboration de textes de loi et d'institutions au niveau national et l'expansion des capacités nationales en matière de droit de l'environnement, y compris celles nécessaires pour améliorer le respect et la mise en œuvre des accords internationaux sur l'environnement.

19. Le renforcement des moyens institutionnels et réglementaires dont disposent les pays en développement pour répondre aux priorités environnementales nationales et réaliser les objectifs plus larges de développement durable constitue un aspect central du mandat du PNUE en vertu de l'actuel Programme de Montevideo et du Programme précédent et est conforme au Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités. Le PNUE apporte son appui aux gouvernements dans les efforts qu'ils font pour élaborer et mettre en œuvre le droit de l'environnement au niveau national et, à cette fin, travaille avec les institutions gouvernementales au niveau du pouvoir exécutif, essentiellement les ministères ayant des missions environnementales, du pouvoir judiciaire et du ministère public, ainsi qu'avec la société civile, notamment les institutions d'audit, les universités et les organisations non gouvernementales. Il fournit une assistance technique aux pays en développement cherchant à établir et à consolider les lois et institutions nationales et met à leur disposition les outils nécessaires à toutes les étapes de la mise en œuvre. Au cours du précédent exercice biennal, le PNUE a mené des activités dans 11 pays en vue de renforcer leur législation environnementale. Parmi les principales d'entre elles, on peut citer la finalisation d'une loi-cadre sur l'environnement au Timor-Leste, la révision de la loi sur la protection de l'environnement en Mongolie, l'harmonisation et la mise à jour de la législation relative aux produits chimiques au Cambodge et en Ouganda, le renforcement de la capacité d'adaptation aux changements climatiques en Turquie, notamment au moyen du développement d'une stratégie nationale et des fondements de la politique et du droit ainsi que la révision des législations nationales du Viet Nam, du Cambodge et de la République démocratique Lao et les efforts destinés à réduire la vulnérabilité face aux impacts des changements climatiques.

20. Les outils d'information et de transmission du savoir sont aussi des services importants que le PNUE fournit pour soutenir les efforts des pays, comme le portail INFORMEA, ECOLEX ainsi qu'un large éventail de publications. Un des domaines dans lesquels il a été particulièrement actif est la production de guides pour aider les responsables et les législateurs à élaborer les politiques et les lois nécessaires pour remédier aux problèmes relatifs à l'eau, à l'énergie et à l'adaptation aux changements climatiques. On peut citer notamment un guide sur la législation nationale visant l'adaptation aux changements climatiques ainsi qu'un guide sur la prise en compte des problèmes environnementaux dans les lois relatives à l'eau.

21. Sur la base du Plan stratégique de Bali et des directives du PNUE sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement adoptées par le Conseil d'administration dans sa décision SS.VII/4, le PNUE encourage activement la participation effective aux accords multilatéraux sur l'environnement, laquelle constitue un facteur déterminant du progrès vers les objectifs convenus au niveau international en matière d'environnement et, en fin de compte, de la réalisation d'un développement durable. Parmi les actions engagées à cette fin figurent, entre autres, le soutien aux gouvernements dans les efforts qu'ils font pour participer pleinement aux négociations concernant les accords multilatéraux sur l'environnement, l'élaboration de stratégies, de mécanismes et de législations appropriées pour répondre aux priorités nationales et aux enjeux mondiaux, ainsi que la promotion de conditions propices, notamment des dispositifs nationaux efficaces de gouvernance, le renforcement des capacités, la diffusion d'informations ainsi que la mise à disposition de divers instruments pour soutenir toutes les étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et du respect des lois au niveau national, en prêtant une attention particulière aux pays en développement et aux pays à économie en transition.

22. Le PNUE a organisé des ateliers préparatoires régionaux réunissant des responsables et des négociateurs en matière d'environnement, originaires en particulier de pays en développement, afin de mieux préparer les délégations de ces pays aux négociations et à la mise en œuvre ultérieure des engagements pris, ce processus étant élargi à un plus grand nombre d'activités intéressant les accords multilatéraux sur l'environnement. En coopération avec les gouvernements, les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et les réseaux internationaux et régionaux, y compris le Réseau international pour le respect et l'application des lois environnementales, le Groupe de travail sur les audits environnementaux de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et bien d'autres, le PNUE travaille aussi avec les acteurs jouant un rôle clef au niveau national dans la traduction des dispositions juridiques en décisions concrètes, comme les membres du corps judiciaire, les juristes, les procureurs, les responsables de la mise en œuvre et les auditeurs nationaux, dans le cadre d'initiatives concrètes de renforcement des capacités et de sensibilisation. L'Initiative Douanes vertes (voir par. 10 plus haut), par exemple, est un partenariat sans précédent administré par le PNUE pour renforcer la capacité des services des douanes et des autres organismes d'application des lois de contrôler et de faciliter le commerce légal et de détecter et de prévenir le commerce illicite des produits écologiquement sensibles couverts par les accords multilatéraux sur l'environnement concernés. Il s'agit notamment des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, des produits chimiques toxiques, des déchets dangereux, des espèces menacées et des organismes vivants modifiés.

23. La capacité des États de mettre en œuvre leurs obligations environnementales a aussi été améliorée par des programmes ciblés de renforcement des capacités, de formation et de sensibilisation réalisés aux niveaux national et régional dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). En particulier, le projet CE-ACP sur les accords multilatéraux sur l'environnement, financé par l'Union européenne, a permis de fournir un appui à 10 pays africains pour l'élaboration de stratégies de collaboration multipartites concernant ces accords et trois des quatre États fédérés de Micronésie pour la mise au point de directives sur l'évaluation intégrée de l'impact sur l'environnement. Le PNUE a aussi exécuté la deuxième phase du projet PNUE/FEM relatif au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, privilégiant le renforcement des capacités des correspondants nationaux du Centre d'échange, mécanisme mis en place en vertu du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques afin de faciliter le partage d'informations sur les organismes vivants modifiés et d'aider les parties au Protocole à mieux s'acquitter de leurs obligations. Grâce à la composante 'formation de formateurs' du projet, 46 des 50 pays participants ont organisé avec succès et de manière indépendante des ateliers de formation nationaux sur la question. En outre, 12 des 50 pays concernés ont intégré des matériaux de formation du PNUE dans les programmes de cours de leurs universités nationales.

24. Le PNUE fournit un appui de fond aux parties et aux secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement concernant la biodiversité et les produits chimiques et les déchets afin d'améliorer l'application de ces conventions aux niveaux régional et national. Cet appui concerne notamment des aspects tels que l'identification des questions régionales et infranationales prioritaires, la fourniture

d'une plate-forme pour l'identification et la résolution des problèmes et l'analyse des politiques ainsi que l'élaboration de plans d'action régionaux et sous-régionaux pour une application rationalisée et concertée des accords multilatéraux sur l'environnement.

25. Le PNUE joue un rôle important de chef de file au sein du système des Nations Unies, notamment en aidant les gouvernements nationaux à élaborer et à mettre en œuvre le droit de l'environnement dans l'optique du développement durable. Grâce aux actions du PNUE, des progrès considérables ont été accomplis dans le renforcement des institutions et la mise en œuvre du droit de l'environnement. Il faut, cependant, redoubler d'efforts pour tirer pleinement parti de ce droit, entre autres en développant la capacité des tribunaux, des procureurs, des vérificateurs des comptes et des autres parties prenantes d'appliquer les lois sur l'environnement aux niveaux national, sous-régional et régional. L'objectif est de faire face à des problèmes émergents et grandissants, comme la criminalité environnementale, d'encourager les progrès sur des aspects déterminants comme l'interface entre les droits de l'homme et l'environnement, de mieux respecter les principes fondamentaux du droit de l'environnement et d'accroître l'utilisation des mécanismes existants, y compris les directives du PNUE relatives à l'accès et à la responsabilité.

26. L'importance du droit de l'environnement a été réaffirmée au travers des processus de Rio +20, mais pour assurer le développement durable dans la justice des ressources supplémentaires devront être consacrées à la promotion et au développement des moyens juridiques et pratiques indispensables à l'amélioration de la transparence, l'élargissement de l'accès à l'information et une plus grande participation du public aux processus décisionnels concernant l'environnement, notamment grâce à la mise en œuvre des mécanismes existants tels que les directives susmentionnées. Il est donc crucial que le PNUE continue de coopérer avec les gouvernements et les institutions internationales pour améliorer l'éducation, le développement des capacités, le transfert de technologies et l'assistance technique en vue de renforcer la gouvernance nationale de l'environnement, d'assurer l'application efficace du droit de l'environnement et, enfin, d'assurer le développement durable, y compris, comme indiqué au paragraphe 10 de « L'avenir que nous voulons », « une croissance économique soutenue et partagée, le développement social, la protection de l'environnement et l'élimination de la faim et de la pauvreté. »

27. Enfin, la cohérence et la coordination entre les organismes des Nations Unies et les autres organisations concernées doivent être améliorées pour favoriser la mise en œuvre et le respect du droit de l'environnement et des accords multilatéraux sur l'environnement et, plus généralement, pour encourager l'état de droit à tous les niveaux et progresser de manière concertée et intégrée vers les buts et objectifs convenus à l'échelle internationale dans le domaine de l'environnement et les objectifs de développement durable, en accord avec les efforts consentis par l'ensemble du système des Nations Unies pour instaurer et préserver l'état de droit. Le développement des actions nationales, sous-régionales, régionales et mondiales est indispensable à l'application des approches harmonisées requises en matière de droit de l'environnement et à l'amélioration de la cohérence et de la coordination du droit international de l'environnement et des institutions correspondantes.

VIII. Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement

28. Dans le cadre des efforts qu'il consent pour améliorer l'efficacité du droit de l'environnement dans les pays, le PNUE, inspiré par des initiatives passées comme son Programme mondial pour les juges, a réuni trois des groupes de parties prenantes contribuant le plus au niveau national à la promotion de l'état de droit dans le domaine de l'environnement - des présidents de cours, des procureurs généraux et des présidents de cours des comptes - à l'occasion du Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement. Ce Congrès a duré quatre jours, mais le processus qui y a conduit devrait avoir généré une dynamique continue en faveur de l'implication de ces hauts responsables partout dans le monde ainsi que du respect effectif par les pays de leurs obligations environnementales.

29. Après deux réunions préparatoires, tenues à Kuala Lumpur (octobre 2011) et à Buenos Aires (avril 2012), le PNUE a organisé le Congrès mondial à Rio de Janeiro (Brésil) du 17 au 20 juin 2012. Grâce à cette réunion, plus de 250 présidents de cours, procureurs généraux et présidents de cours des comptes, ainsi que d'autres représentants de haut rang des professions judiciaires et juridiques et du secteur de l'audit, ont pu contribuer aux débats sur l'environnement lors de Rio+20.

30. Le Congrès a permis pour la première fois dans l'histoire à ces trois groupes de parties prenantes nationales de faire part de leur détermination commune à coopérer en vue de mettre en place et d'appuyer les moyens dont disposent les cours et les tribunaux tout comme les procureurs, les vérificateurs des comptes et les autres parties intéressées, aux niveaux national, sous-régional et

régional, aux fins de l'application du droit de l'environnement et de la facilitation de l'échange des meilleures pratiques en vue de parvenir à la viabilité écologique dans l'optique du développement durable.

31. Le document final du Congrès mondial, la Rio+20 Déclaration sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement, appelle à un renforcement des institutions internationales en matière de gouvernance pour protéger l'environnement mondial et affirme le rôle du droit en tant qu'instrument indispensable sur la voie du développement durable et d'une économie verte. Elle met l'accent sur la nécessité d'une implication continue de la magistrature dans la recherche du développement durable.

32. Les participants au Congrès ont aussi adopté une série de principes pour l'avancement de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement, déclarant que tous les résultats diplomatiques obtenus dans le domaine de l'environnement et du développement durable, y compris ceux de Rio+20, demeureront vains faute de respecter la suprématie du droit et de disposer de régimes juridiques ouverts, justes et fiables.

33. La mise en œuvre des principes pour l'avancement de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement n'est possible que dans le cadre d'arrangements nationaux justes, efficaces et transparents en matière de gouvernance et de suprématie du droit reposant sur :

- a) Des législations relatives à l'environnement justes, claires et applicables;
- b) La participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice et à l'information, conformément au principe 10 de la Déclaration de Rio, y compris l'examen de l'utilité éventuelle d'emprunts à la Convention d'Aarhus à cet égard;
- c) L'obligation de rendre des comptes et l'intégrité des institutions et des décideurs, notamment grâce à une participation active de ceux qui procèdent aux audits d'environnement et à l'exécution du droit de l'environnement;
- d) Une définition claire et coordonnée des mandats et des rôles;
- e) Des mécanismes de résolution des différends accessibles, justes, impartiaux, intervenant en temps voulu et souples, et notamment sur le développement de connaissances spécialisées en matière de décisions relatives à l'environnement et de procédures et remèdes novateurs touchant l'environnement;
- f) La reconnaissance du rapport existant entre les droits humains et l'environnement;
- g) Des critères précis pour interpréter le droit de l'environnement.

34. La Déclaration demande en outre que soit établi, sous la direction du PNUE, un réseau institutionnel international propre à favoriser, entre autres, le développement et l'application permanente du droit de l'environnement à tous les niveaux et à encourager l'extension de la jurisprudence environnementale.

35. Dans des termes similaires à ceux de la Rio+20 Déclaration et de la déclaration adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/1, les Chefs d'État et de gouvernement reconnaissent, dans le document final de Rio+20, intitulé « L'avenir que nous voulons », que « la bonne gouvernance et l'état de droit, ..., sont des conditions sine qua non du développement durable, notamment d'une croissance économique soutenue et partagée, du développement social, de la protection de l'environnement et de l'élimination de la faim et de la pauvreté » (par. 10). Cette affirmation est reprise au paragraphe 252 du document final, sous la rubrique « Moyens de mise en œuvre », qui souligne que la bonne gouvernance et l'état de droit et, implicitement, la recherche de sociétés justes sont des conditions indispensables à la mise en œuvre des résultats de Rio+20 comme à la réalisation d'un développement durable. Il s'agit là d'une conclusion importante pour l'application et le développement du droit de l'environnement et pour la poursuite des travaux du PNUE dans ce domaine.

36. Le Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement a été organisé en partenariat avec une série d'organisations régionales et mondiales actives dans le domaine du droit de l'environnement et du développement durable, notamment la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, le secrétariat de la CITES, INTERPOL, le Groupe de travail sur les audits d'environnement de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, l'Organisation des États américains (OEA), le Programme régional sur l'environnement pour le Pacifique Sud et le Réseau international pour le respect et l'application effective du droit de l'environnement.

Annexe

Rio+20 Déclaration sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement

Nous, Présidents de Cours, Chefs de juridiction, Magistrats du Ministère public, Présidents de Cours des comptes, Procureurs généraux et autres représentants de haut rang des professions judiciaires et juridiques et vérificateurs des comptes, réunis à Rio de Janeiro (Brésil) du 17 au 20 juin 2012 à l'occasion du Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement,¹

Exprimant notre préoccupation suscitée par la dégradation continue et sans précédent du milieu naturel qui nuit à l'avènement du développement durable et, partant, à la prospérité de la présente génération et des générations futures,

Notant les observations consignées dans le cinquième rapport sur *L'Avenir de l'environnement mondial* concernant l'étendue de la dégradation de l'environnement dans chacune des régions du monde,

Rappelant les principes consacrés dans la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement et dans la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement ainsi que dans le Programme Action 21,

Conscients de l'importance de la contribution des juristes et des vérificateurs des comptes du monde entier au respect des normes et mesures de protection dont dépend la viabilité de l'environnement, et notant que la magistrature en particulier a été la garante de la primauté du droit dans le domaine de l'environnement partout dans le monde et que l'indépendance du système judiciaire est indispensable si l'on veut qu'en matière d'environnement la justice puisse être administrée,

Rappelant l'importance qu'a revêtu le premier Colloque mondial des juges convoqué par le Programme des Nations Unies pour l'environnement en 2002, à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), et notant que depuis lors, l'importance du rôle que joue la magistrature dans le domaine de l'environnement a encore grandi et abouti à un imposant corpus de décisions ainsi qu'à la création d'un nombre considérable de tribunaux spécialisés et de « cours vertes » tout en contribuant durablement à l'amélioration de la justice sociale et de la gouvernance environnementale et au développement du droit de l'environnement, notamment dans les pays en développement,

Soulignant l'importance des sociétés fondées sur la suprématie du droit et des normes telles que la transparence et l'obligation de rendre des comptes,

Soulignant l'intérêt des Déclarations de Kuala Lumpur et de Buenos Aires issues des deux réunions préparatoires des présidents de cours, des chefs de juridiction, des procureurs généraux et d'autres représentants de haut rang des professions juridiques et des vérificateurs des comptes, tenues à Kuala Lumpur (Malaisie), les 12 et 13 octobre 2011, et à Buenos Aires (Argentine), les 23 et 24 avril, respectivement,

Conscients de l'occasion historique offerte aux membres des professions juridiques et aux vérificateurs des comptes de s'exprimer sur les progrès de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement grâce à la proximité de la tenue du Congrès mondial avec l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20),

¹ La présente déclaration cherche à rendre la grande diversité de vues des participants au Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement. Elle ne consiste nullement en une conclusion qui aurait fait l'objet de négociations officielles pas plus qu'elle ne reproduit toutes les opinions individuelles ou exprime les positions des pays ou d'institutions, ou encore un consensus sur toutes les questions.

Conscients de l'importance du rôle joué par le PNUE et ses partenaires et coorganisateur² du présent Congrès,

Déclarons que :

I. Messages adressés aux chefs d'État et de gouvernement, à d'autres représentants de haut niveau et à l'ensemble de la communauté mondiale

Faute de respecter la suprématie du droit et de disposer de régimes juridiques ouverts, justes et fiables, les conclusions de la Conférence Rio+20 demeureront vaines.

Une magistrature et un système judiciaire indépendants sont indispensables si l'on veut que le droit de l'environnement soit appliqué, développé et respecté, et que ceux qui contribuent au système judiciaire aux niveaux national, régional et mondial sont des partenaires essentiels lorsqu'il s'agit de favoriser le respect, l'application et l'exécution du droit de l'environnement international et national.

Le droit de l'environnement est indispensable pour la protection des ressources naturelles et des écosystèmes et traduit notre meilleur espoir pour l'avenir de notre planète.

Les conflits liés à l'environnement débordent souvent le cadre des juridictions nationales. Il nous faut disposer de systèmes nationaux et internationaux plus efficaces de règlement des différends.

La viabilité de l'environnement n'est possible que si l'on dispose de données, de moyens de surveillance et de vérification et de systèmes comptables de bonne qualité pour réussir.

Les audits en matière d'environnement et de viabilité garantissent la transparence, l'accès aux informations, l'obligation de rendre des comptes et l'utilisation efficace des deniers publics tout en protégeant l'environnement pour les générations futures.

Les juges, les procureurs généraux et les vérificateurs des comptes ont pour responsabilité de souligner que le droit est nécessaire pour parvenir à un développement durable et qu'il contribue à l'efficacité des institutions.

Les informations et connaissances scientifiques sont le socle sur lequel repose le respect effectif et l'exécution des obligations en matière d'environnement.

Les États devraient coopérer pour mettre en place et appuyer les moyens des cours et des tribunaux tout comme les procureurs, vérificateurs des comptes et autres parties prenantes intéressées, aux niveaux national, sous-régional et régional, aux fins de l'application du droit de l'environnement et pour faciliter l'échange des meilleures pratiques dans le but de parvenir à l'avènement de la viabilité écologique en encourageant les institutions compétentes telles que les instituts judiciaires à assurer une éducation permanente.

Les institutions internationales existantes en matière de gouvernance devraient être renforcées pour protéger l'environnement mondial. Nous devons créer des structures institutionnelles modernes, capables de mettre en place des réseaux et améliorer la participation aux mécanismes de prise de décisions. Il faut d'urgence envisager de transformer le PNUE afin qu'il soit en mesure de diriger efficacement et de faire progresser les politiques d'ensemble et l'élaboration du droit dans le domaine de l'environnement dans le cadre du développement durable.

² Le Congrès mondial sur la justice, la gouvernance et le droit au service de la durabilité du point de vue de l'environnement a été accueilli conjointement par : l'Association des magistrats et juges de l'État de Rio de Janeiro (Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro - AMAERJ); la Fundação Getulio Vargas; et le Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ont participé à son organisation les partenaires suivants : Banque asiatique de développement; Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES); Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL); Groupe de travail sur les audits d'environnement de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques; Organisations des États américains (OEA); Programme régional sur l'environnement pour le Pacifique Sud; Banque mondiale; Réseau international pour le respect et l'application effective du droit de l'environnement; Commission du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN); et Law for a Green Planet Institute.

II. Principes pour l'avancement de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement

Atteindre les objectifs en matière d'environnement relève d'un processus dynamique et intégré dans le cadre duquel les objectifs économiques, sociaux et environnementaux sont étroitement imbriqués.

Nous savons que les législations et les politiques en matière d'environnement adoptées pour atteindre ces objectifs ne devraient en aucun cas être régressives.

La viabilité de l'environnement n'est possible que dans le cadre d'arrangements nationaux justes, efficaces et transparents en matière de gouvernance et de la suprématie du droit reposant sur :

- a) Des législations relatives à l'environnement justes, claires et applicables ;
- b) La participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice et à l'information, conformément au Principe 10 de la Déclaration de Rio, y compris l'examen de l'utilité éventuelle d'emprunts à la Convention d'Aarhus à cet égard ;
- c) L'obligation de rendre des comptes et l'intégrité des institutions et des décideurs, notamment grâce à une participation active de ceux qui procèdent aux audits d'environnement et à l'exécution du droit de l'environnement ;
- d) Une définition claire et coordonnée des mandats et des rôles ;
- e) Des mécanismes de résolution des différends accessibles, justes, impartiaux, intervenant en temps voulu et souples, et notamment sur le développement de connaissances spécialisées en matière de décisions relatives à l'environnement et de procédures et remèdes novateurs touchant l'environnement ;
- f) La reconnaissance du rapport existant entre les droits humains et l'environnement; et
- g) Des critères précis pour interpréter le droit de l'environnement.

On ne peut parvenir à une viabilité de l'environnement que s'il existe des régimes juridiques efficaces associés à des procédures judiciaires efficaces et accessibles, y compris en matière de droit d'ester en justice et de droit de recours collectif comme voie d'accès à la justice ainsi qu'un cadre juridique et institutionnel d'appui et des principes applicables issus de toutes les traditions juridiques du monde.

La justice, ainsi que la participation à la prise de décisions et la protection des groupes vulnérables contre les impacts environnementaux particulièrement négatifs doivent être considérées comme des éléments constitutifs de la viabilité de l'environnement.

Ce n'est que par l'engagement actif de toutes les composantes de la société, en particulier les institutions nationales et sous-nationales et les responsables publics s'occupant des questions de justice, de gouvernance et de droit, notamment les juges, les procureurs, les institutions chargées de la vérification des comptes et d'autres agents publics clés, que des progrès significatifs pourront être faits de nature à répondre durablement aux besoins des populations de la planète et à protéger les droits humains.

III. Cadre institutionnel pour l'avancement de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement au XXI^e siècle

Sous la direction du PNUE, un cadre institutionnel international devrait être créé auquel participeraient les partenaires du Congrès mondial et d'autres organisations compétentes, qui serait encadré par des présidents de cours, des chefs de juridiction, des magistrats du Ministère public, des procureurs généraux, des présidents des cours de comptes, d'insignes spécialistes du droit et d'autres éminents professionnels de la justice et de l'application du droit.

Ce réseau institutionnel international pourrait favoriser :

- a) L'engagement permanent des présidents de cours, des magistrats du Ministère public, des chefs de juridiction, des procureurs généraux et des présidents des cours de comptes, des institutions qu'ils représentent et d'autres intervenants du système juridique et des responsables de l'application du droit, y compris grâce à des réseaux mis en place aux niveaux international et régional;

b) L'échange d'informations et de données de qualité et des débats entre professionnels de la justice et vérificateurs des comptes en général;

c) Le développement et l'application permanente du droit de l'environnement à tous les niveaux, et encourager l'extension de la jurisprudence environnementale;

d) L'amélioration de l'éducation, le renforcement des capacités, le transfert de technologies et l'assistance technique, dans le but notamment de renforcer l'efficacité de la gouvernance environnementale au niveau national;

e) L'engagement judiciaire des différents gouvernements aux fins de réalisation des objectifs fixés.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement pourrait s'employer à garantir le financement nécessaire au développement des capacités et à l'échange d'informations aux fins du renforcement des moyens.

Rio de Janeiro (Brésil), 20 juin 2012
