

L'influence normative de l'Organisation des Nations Unies sur les organisations régionales

Par Giulia BITTONI, Doctorante à l'Université de Bourgogne (France) en cotutelle avec l'Université de Bologne (Italie)

Introduction

Les relations entre organisations universelles et organisations régionales se sont structurées et se sont complexifiées au fil du temps. Si elles ne sont pas toujours exemptes de conflits, leur rapports mutuels se caractérisent de plus en plus par une mise en place progressive des coopérations.

A cet égard, l'influence des Nations Unies, organisation universelle, sur l'Union européenne et sur le Conseil de l'Europe, organisations régionales, ouvre un champ d'analyse particulièrement fécond.

Cette influence se formalise notamment à travers la réception, de la part des organisations régionales, des normes conventionnelles émanant des Nations Unies, à savoir des normes découlant des traités adoptés en leur sein.

La conclusion de la part des organisations régionales des traités onusiens témoigne d'un degré très élevé de réception des normes de cette Organisation. En cas d'approbation, le traité émanant des Nations Unies rentre directement dans le système normatif de l'organisation régionale. Cependant, cette conclusion représente l'un des cas les moins fréquents de réception des normes des Nations Unies. En effet, à la différence des États, la personnalité juridique des organisations internationales et, par conséquent, leur compétence de conclure des traités, est limitée¹.

Or, la réception des normes des Nations Unies de la part des organisations régionales européennes se réalise plutôt autour de deux autres modalités : l'adoption d'actes propres à l'organisation régionale inspirés par les conventions onusiennes (1), l'interprétation du droit régional par les organes juridictionnels à la lumière des conventions onusiennes (2).

Parmi les nombreux textes des Nations Unies, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement² permet d'illustrer ces deux types de relations qui tendent à se développer entre les Nations Unies et les organisations régionales européennes. En effet, l'influence de cet instrument, notamment sur l'interprétation du droit régional, se révèle particulièrement intéressante.

¹ L'article 6 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969 prévoit que : « Tout État a la capacité de conclure des traités ». En revanche, « la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles de cette organisation », article 6 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* de 1989.

² *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, adoptée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, NATIONS UNIES, *Recueil des Traités*, vol. 2161, p. 447. La Convention d'Aarhus est un texte élaboré par les Nations Unies, plus précisément par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Cette Commission régionale a été mise en place en 1947 par le Conseil économique et social des Nations Unies. Cependant, même les États non membres de cette Commission peuvent adhérer à la Convention d'Aarhus (article 19, par. 3, de la Convention d'Aarhus).

1) L'adoption d'actes propres à l'organisation régionale inspirés par les conventions onusiennes

Les organisations régionales s'inspirent des instruments des Nations Unies dans l'élaboration de textes spécifiques tels que des actes contraignants, mais aussi de textes de *soft law*³.

L'Union européenne a approuvé la Convention d'Aarhus par la Décision du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁴.

Sous l'influence de cette Convention, l'Union européenne a, avant son approbation⁵, adopté les directives 2003/4 et 2003/35 afin de rendre sa législation compatible avec la Convention en vue de sa conclusion⁶. La directive 2003/4/CE a étendu le niveau d'accès à l'information en matière d'environnement prévu par la directive 90/313/CEE⁷ et a ainsi mis en œuvre le premier pilier de la convention d'Aarhus (accès du public à l'information).

La directive 2003/35/CE a mis en œuvre le deuxième pilier de cette convention (participation du public au processus décisionnel). Dans cette directive, la référence à la Convention d'Aarhus est encore plus évidente en raison, non seulement de nombreux renvois aux articles de la Convention faits dans les considérants, mais aussi du texte de l'article premier de la directive qui prévoit expressément que celle-ci « vise à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, en particulier a) en prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement b) en améliorant la participation du public et en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil ».

Suite à la conclusion de la Convention d'Aarhus, l'Union européenne a adopté en 2006, le Règlement CE n° 1367/2006 visant à appliquer aux institutions et organes communautaires les dispositions de la convention d'Aarhus afin de contribuer à l'exécution des obligations qui en découlent (article premier du Règlement)⁸.

³ La notion de « soft law » désigne un « ensemble des normes incertaines du fait soit de leur contenu, soit de leur inclusion dans une source non susceptible de créer des obligations juridiques (actes concertés non conventionnel et recommandations des organisations internationales) », P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., 8^e édition, 2009, Paris, pp. 427- 428, § 253.

⁴ Décision du Conseil 2005/370/CE du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L 124 du 17.05.2005, p. 1-3.

⁵ L'approbation est définie comme le « consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par un traité », G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 8^e édition, 2007, Paris, pp. 67-68. Cf. article 2, b, ter) et article 11, par. 2, de la *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* de 1986.

⁶ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO L 41 du 14.2.2003, pp. 26-32. Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JO L 156 du 25.6.2003, pp. 17-24.

⁷ Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, JO L 158 du 23.6.1990, pp. 56-58.

⁸ Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L 264 du 25.9.2006, pp. 13-19.

Enfin, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2003, relative à l'accès à la justice en matière d'environnement se propose de mettre en œuvre le troisième pilier de la Convention d'Arhus (accès du public à la justice)⁹.

Au niveau de l'adoption d'actes propres à l'organisation régionale, la Convention d'Arhus paraît, pour le moment, avoir une influence plus limitée sur le Conseil de l'Europe. Ce dernier n'a, en particulier, pas élaboré de convention portant sur les mêmes thèmes que celle-ci. Cependant, « ayant à l'esprit » la Convention d'Arhus, il a élaboré la Convention européenne du paysage et la Convention sur l'accès aux documents publics¹⁰. Son Assemblée parlementaire a, en outre, adopté, le 27 juin 2003, la Recommandation 1614 « Environnement et droits de l'homme »¹¹. Dans ce document, l'Assemblée recommande, premièrement, aux gouvernements des États membres de garantir les droits procéduraux individuels reconnus par la Convention d'Arhus. Deuxièmement, elle suggère au Comité des Ministres, organe décisionnel du Conseil de l'Europe, « d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, concernant la reconnaissance de droits procéduraux individuels, destinés à renforcer la protection de l'environnement, tels qu'ils sont définis dans la Convention d'Arhus ». Cette Recommandation est le pendant de la Résolution 1824, du 23 juin 2011, relative au rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe¹². Dans cette Résolution, l'Assemblée parlementaire, après avoir affirmé l'importance de garantir le droit à la santé, notamment le droit à un environnement sain, propre et sûr, invite les États membres à prendre des mesures, en vue de consolider et de développer le droit à la santé, « pour signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention [...] d'Arhus et son Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants »¹³.

Ainsi, bien que le Conseil de l'Europe n'ait pas élaboré de convention portant sur les mêmes thèmes de la Convention d'Arhus, une telle initiative ne saurait être exclue dans l'avenir et cela pour deux raisons principales. D'une part, le Conseil de l'Europe n'hésite pas à s'inspirer des textes onusiens aux fins d'élaborer un texte conventionnel. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains en témoigne¹⁴. D'autre part, la Convention d'Arhus touche à plusieurs aspects auxquels le Conseil de l'Europe est de plus en plus sensible et dont la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) se fait l'écho.

⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil *relative à l'accès à la justice en matière d'environnement* /* COM/2003/0624 final - COD 2003/0246 */.

¹⁰ Préambules de la Convention européenne du paysage et de la Convention sur l'accès aux documents publics. *Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe*, adoptée le 20 octobre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, STCE n° 176, *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, adoptée le 18 juin 2009 et pas encore entrée en vigueur, STCE n° 205.

¹¹ Recommandation (2003) 1614 de l'Assemblée parlementaire, *Environnement et droits de l'homme*, du 27 juin 2003.

¹² Résolution 1824 (2011) de l'Assemblée parlementaire, *Le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe*, du 23 juin 2011.

¹³ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe mentionne également la Convention d'Arhus dans la Résolution 1795 (2011), *Les organismes génétiquement modifiés : une solution pour l'avenir ?* du 11 mars 2011. Dans la Résolution 1444 (2005), *La protection des deltas européens* du 6 juin 2005, l'Assemblée parlementaire demande à l'Ukraine, dans le cadre de la gestion du delta du Danube, de respecter, entre autres, les dispositions de la Convention d'Arhus à laquelle elle est partie.

¹⁴ *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, adoptée le 16 mai 2005, entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, STCE n° 197. Cette Convention s'inspire de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, adoptée à New York le 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003, NATIONS UNIES, Recueil des Traités, vol. 2225, p. 209. Elle s'inspire également du *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, adopté à New York le 15 novembre 2000, entré en vigueur le 25 décembre 2003, NATIONS UNIES, Recueil des Traités, vol. 2237, p. 319.

2) L'interprétation du droit régional par les organes juridictionnels à la lumière des conventions onusiennes

L'influence des Nations Unies se manifeste également lorsque les organisations régionales, à travers leurs organes juridictionnels, utilisent les textes émanant de Nations Unies afin de combler ou d'interpréter leur propre droit.

L'influence des actes des Nations Unies au niveau juridictionnel est particulièrement prégnante dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, organe judiciaire du Conseil de l'Europe chargée de veiller au respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La CourEDH fait en effet référence à la Convention d'Aarhus afin de préciser les obligations de l'État découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cet article consacre le droit au respect de la vie privée et familiale sans prévoir de manière explicite des droits liés à l'environnement. Cependant, ces droits sont désormais reconnus grâce à la jurisprudence de la CourEDH qui s'appuie, entre autres, sur la Convention d'Aarhus.

La Cour de Strasbourg précise que « dans des affaires ayant trait à des décisions de l'État qui ont une incidence sur des questions d'environnement, l'examen auquel [elle] peut se livrer comporte deux aspects. Premièrement, elle peut apprécier le contenu matériel de la décision des autorités nationales en vue de s'assurer qu'elle est compatible avec l'article 8. Deuxièmement, elle peut se pencher sur le processus décisionnel afin de vérifier si les intérêts de l'individu ont été dûment pris en compte »¹⁵. Ainsi, bien que la Turquie n'ait pas ratifié la Convention d'Aarhus, la CourEDH, dans l'affaire *Taşkin et autres c. Turquie*, mentionne cette Convention dans la liste des textes internationaux pertinents. Surtout, elle s'inspire largement de principes consacrés par cette Convention afin de se pencher sur l'aspect procédural lié à une décision ministérielle d'octroyer une autorisation d'exploitation d'une mine d'or. Dans le cas d'espèce, la Cour conclut à la violation, de la part de la Turquie, de l'article 8 de la Convention en raison du non-respect des garanties procédurales¹⁶.

Dans l'arrêt *Grimkovskaya v. Ukraine*¹⁷, la référence à la Convention d'Aarhus ressort avec une encore plus grande netteté. Dans cette affaire, la Cour affirme, premièrement, que l'État n'a pas démontré que sa décision de faire passer une autoroute dans la rue où se trouvait la maison de la requérante avait été précédé par une étude adéquate de faisabilité environnementale. Deuxièmement, elle constate que l'État n'a pas démontré que la requérante a eu la possibilité de participer au processus décisionnel et de contester efficacement l'acte affectant ses droits. Partant, « bearing those two factors and the Aarhus Convention [...] in mind, the Court cannot conclude that a fair balance was struck in the present case. There has therefore been a breach of Article 8 of the Convention »¹⁸.

La prise en considération des actes des Nations Unies par les juridictions régionales se manifeste également dans le cadre de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), organe juridictionnel de cette dernière. La CJUE a, à plusieurs reprises, fait référence, dans ses décisions, à la Convention d'Aarhus dont « les stipulations [...] font désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union »¹⁹.

¹⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Taşkin et autres c. Turquie*, n° 46117/99, 10 novembre 2004, § 115.

¹⁶ Cour eur. dr. h., arrêt *Taşkin et autres c. Turquie*, § 99, 118-126. Dans l'arrêt *Demir et Bayakara c. Turquie* la Cour a reconnu expressément s'être inspirée, dans l'arrêt *Taşkin et autres c. Turquie*, de la Convention d'Aarhus afin de caractériser la violation de l'article 8, Cour eur. dr. h., arrêt *Demir et Bayakara c. Turquie*, n° 34503/97, 12 novembre 2008, § 83.

¹⁷ Cour eur. dr. h., arrêt *Grimkovskaya v. Ukraine*, n° 38182/03, 21 juillet 2011.

¹⁸ Cour eur. dr. h., arrêt *Grimkovskaya v. Ukraine*, § 72, 73.

¹⁹ Arrêt de la CJUE du 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, Rec. p. I-1255, point 30.

S'il est vrai que l'Union a adopté des directives mettant en œuvre ladite convention, il n'en demeure pas moins que, afin de les interpréter, la CJUE s'est référée directement à la Convention d'Aarhus dans plusieurs de ses décisions. A titre d'exemple, la Cour a jugé, dans l'affaire C-416/10 du 15 janvier 2013, que les règles sur la participation du public prévues à la directive 96/61, partiellement modifiée par la directive 2003/35/CE, doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des dispositions de la convention d'Aarhus²⁰. De la même manière, dans l'affaire C-515/11, du 18 juillet 2013, la Cour s'est penché sur les dispositions de la Convention d'Aarhus et sur l'objectif poursuivi par cette dernière afin de se prononcer sur une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de la directive 2003/4/CE²¹.

Conclusion

Les deux modalités d'influence qui se déploient dans les relations normatives entre les Nations Unies et les organisations régionales témoignent, en définitive, non pas d'une simple coexistence, mais plutôt d'une véritable coopération.

Cette coopération permet, en premier lieu, de rendre plus efficaces les normes onusiennes, les États étant poussés à observer ces normes en raison des contraintes découlant de leur appartenance à des organisations régionales.

En deuxième lieu, cette coopération favorise une meilleure mise en œuvre des normes de Nations Unies. À ce titre, l'Union européenne a pu souligner, dans le cadre de la Convention d'Aarhus, que l'objectif lié à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus « ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire »²².

Ainsi, l'influence normative des Nations Unies a comme conséquence ultime de permettre une meilleure diffusion des normes onusiennes et d'assurer une certaine uniformisation du droit international.

²⁰ Arrêt de la CJUE du 15 janvier 2013, *Krizan et autres*, C-416/10, non encore publié au Recueil, points 77, 88, 89.

²¹ Arrêt de la CJUE du 18 juillet 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, non encore publié au Recueil, points 28-33. Voir également l'arrêt de la CJUE du 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, Rec. p. I-3673, dans lequel la Cour a considéré que « les différentes disposition [de la directive 85/337] doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des objectifs de la convention d'Aarhus sur laquelle, ainsi qu'il résulte du cinquième considérant de la directive 2003/35, la législation de l'Union doit être "correctement alignée" » (point 41).

²² Directive 2003/35/CE, considérant n° 12.