



**REPRÉSENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRÈS DE
L'OFFICE DES NATIONS UNIES
À GENÈVE ET DES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
EN SUISSE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

IJ/cda/2021- 0618953

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint les commentaires du Gouvernement français relatifs au projet d'Observation générale n° 26 du Comité des droits de l'enfant sur les droits de l'enfant et l'environnement, avec un accent particulier sur le changement climatique.

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./ *EL*



Genève, le 23 décembre 2021

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

A/s : Commentaires du Gouvernement français relatifs au projet d'Observation générale n°26 du Comité des droits de l'enfant sur les droits de l'enfant et l'environnement, avec un accent particulier sur le changement climatique

1. Par une note verbale du 6 octobre 2021, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme a transmis au Gouvernement français la note conceptuelle du Comité des droits de l'enfant (ci-après « le Comité ») sur son projet d'observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement, avec un accent particulier sur le changement climatique.
2. Le Comité a invité les Etats parties à fournir des commentaires par écrit sur ce projet d'observation générale.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les commentaires suivants.



4. Le Gouvernement français salue l'engagement du Comité des droits de l'enfant pour répondre aux préoccupations des jeunes générations face aux dommages environnementaux et aux effets du changement climatique. Le Gouvernement français soutient l'initiative du Comité d'une Observation générale visant à préciser les liens entre la protection des droits de l'enfant contenus dans la Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après « la Convention ») et la protection de l'environnement, dans le contexte du changement climatique.
5. Les conclusions scientifiques sont claires concernant les effets de la perte de biodiversité et du changement climatique à l'œuvre, comme l'a notamment démontré l'ensemble des rapports du Groupe d'expert international sur l'évolution du climat (GIEC). La France est pleinement engagée dans la lutte contre le changement climatique, tant au niveau national qu'international.
6. Dans ce contexte, la France est bien consciente de l'interdépendance entre la protection de l'environnement et la pleine jouissance des droits de l'Homme, en particulier pour les générations les plus jeunes, particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. La France se mobilise dans divers forums pour le renforcement mutuel des normes en matière de droits de l'Homme et de protection de l'environnement.
7. Ainsi, le Comité pourra utilement préciser comment les droits de l'enfant, qu'il s'agisse du droit à la santé, à l'éducation, ou d'autres droits, pourront être concrètement impactés par les effets du changement climatique à court et à plus long terme. Le Gouvernement français soutient le Comité dans son intention de fonder son Observation générale n°26 sur la science.
8. Toutefois, le Gouvernement français considère qu'il revient aux forums internationaux dédiés de développer les normes relatives au droit international de l'environnement. En effet, le traitement normatif de la dégradation de l'environnement et du changement climatique se fonde sur des logiques et des principes juridiques distincts de ceux

animant le droit international des droits de l'Homme. Il apparaît donc préférable de maintenir la spécificité des domaines concernés, sans toutefois nier les échanges entre ces domaines, afin de ne déstabiliser ni le droit international de l'environnement, ni le droit conventionnel des droits de l'Homme.

Sur le champ et les objectifs du projet d'Observation générale n°26

9. Le Gouvernement français note que le Comité s'est donné pour objectif de préciser comment les droits contenus dans la Convention, notamment le droit à l'information, à la participation et l'accès à la justice, peuvent s'exercer dans le contexte des dommages environnementaux et du changement climatique. D'après sa note conceptuelle, le Comité souhaite aussi apporter un éclairage sur certains concepts tels que les « générations futures » ou « l'équité intergénérationnelle » et préciser l'étendue des obligations des Etats relatives au changement climatique et aux droits de l'enfant.
10. Le Gouvernement français souhaite rappeler qu'une observation générale est, essentiellement, un instrument interprétatif servant à expliquer ou à clarifier les droits contenus dans la convention internationale à laquelle il se rattache. Par la publication d'observations générales, les comités onusiens assistent les Etats parties aux conventions concernées dans la mise en œuvre des obligations internationales qu'ils se sont engagés à respecter. A cet égard, l'article 77 du Règlement intérieur du Comité, qui lui donne le pouvoir d'établir des observations générales, précise bien que :

« Le Comité peut établir des observations générales fondées sur les divers articles et dispositions de la Convention afin d'en promouvoir l'application à l'avenir et d'aider les États parties à s'acquitter de leur obligation de présenter des rapports. »
11. Partant, une observation générale n'est pas un instrument normatif ; elle ne peut être créatrice de droits ou d'obligations. Elle ne peut non plus servir à dessiner les contours de concepts ne bénéficiant pas encore d'une définition clairement établie en droit international public.
12. Aussi, si le Gouvernement français salue l'objectif que s'est donné le Comité de clarifier certains concepts et d'améliorer ainsi les mesures prises par les Etats et d'autres acteurs pour la protection des droits de l'enfant dans le contexte de la dégradation de l'environnement et du changement climatique, il considère que l'Observation générale n°26 devrait être circonscrite aux principes et aux droits contenus dans la Convention, conformément à l'article 77 précité et aux règles internationales sur l'interprétation des traités. Le Comité pourra utilement se fonder sur les quatre principes fondamentaux que sont la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la survie et au développement et les opinions de l'enfant. En revanche, les concepts de « générations futures » ou « d'équité intergénérationnelle » ne figurent pas dans la Convention.
13. La Convention internationale des droits de l'enfant est un instrument clé du système international des droits de l'Homme ; elle énonce un ensemble de droits d'ordre civil, politique, économique, social et culturel applicables aux enfants, que les Etats parties se sont engagés à protéger et dont le Comité contrôle l'application. Il est vrai que la

pleine jouissance de ces droits est, particulièrement dans le contexte du changement climatique actuel, interdépendante de la protection de l'environnement. Cependant, la Convention n'est pas un instrument du droit international de l'environnement et ne peut être interprétée comme telle. Notamment, elle ne porte pas sur les obligations des Etats au titre de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, celles-ci relevant d'autres instruments internationaux. Le Gouvernement français considère que de telles obligations ne peuvent entrer dans le champ d'une observation générale du Comité des droits de l'enfant autrement que par le prisme des droits de l'Homme.

14. Le Gouvernement français encourage donc le Comité à adopter, pour son Observation générale n°26, une approche fondée sur les droits de l'Homme et non sur les principes du droit international de l'environnement qui ne font pas partie du système de la Convention.

Sur les « obligations extraterritoriales » des Etats

15. Le Gouvernement français note que le Comité, par son Observation Générale n°26, entend préciser le concept d'obligations « extraterritoriales ».
16. Le Gouvernement français souhaite rappeler à nouveau que l'observation générale devrait être circonscrite à l'interprétation des principes, des droits et des obligations contenus dans la Convention. En outre, conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 la Convention doit être interprétée « *suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.* »
17. La Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après « la Convention ») prévoit, en son article 2, que les Etats parties s'engagent à garantir les droits de « *tout enfant relevant de leur juridiction* ». Ainsi, comme le prévoit généralement le droit international des droits de l'Homme, la Convention envisage la responsabilité des Etats parties en termes de juridiction.
18. En droit international public, cette notion de « juridiction » est avant tout territoriale. Comme le rappelle l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui codifie sur ce point l'état du droit international coutumier, « *à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire* ». La Cour européenne des droits de l'Homme a déjà relevé que « *du point de vue du droit international public, la compétence juridictionnelle d'un Etat est principalement territoriale* ». ¹
19. En effet, la souveraineté de l'Etat, principe cardinal du droit international public, doit être respectée. Or par les conventions en matière de droits de l'Homme, les Etats n'ont entendu s'engager que pour les situations qui relèvent de leur souveraineté et sur lesquelles ils sont susceptibles d'avoir un contrôle effectif. Il ne serait d'ailleurs pas raisonnable de penser qu'un Etat se serait engagé, ou serait même capable, de garantir les droits de l'Homme de manière universelle, sans qu'aucun lien n'existe entre cet Etat et la violation des droits alléguée.

¹ CEDH, *Banković et autres c. Belgique et autres (déc.)*, [GC], n° 52207/99, § 59 et suivants.

20. Le Gouvernement français ne nie pas que le concept de juridiction puisse connaître une application extraterritoriale dans certaines circonstances. Cependant, l'application extraterritoriale des conventions en matière de droits de l'Homme est réservée à des situations exceptionnelles et généralement appréciée de manière restrictive. Ainsi, l'Etat ne pourra engager sa responsabilité en dehors de son territoire que lorsque la ou les personnes concernées se trouvent sur un territoire sur lequel l'Etat défendeur a un contrôle effectif, de par ses agents sur place ou le contrôle qu'il exerce sur une entité non étatique.²
21. Le Comité a justement rappelé ce principe dans l'Observation générale conjointe n°3 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs famille et n°22 du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'Homme dans le contexte des migrations internationales. Le Comité y indiquait que « *les obligations d'un Etat partie au titre des conventions s'appliquent à chaque enfant relevant de la juridiction dudit Etat, y compris la juridiction découlant du contrôle effectif qu'exerce cet Etat hors de ses frontières* ».
22. Le Comité des droits de l'Homme, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») et la Commission interaméricaine des droits de l'Homme retiennent eux aussi ce critère du contrôle effectif.³
23. La CEDH, en particulier, « *n'a admis que dans des circonstances exceptionnelles que les actes des Etats contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire peuvent s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention.* »⁴
24. Il n'existe en effet pas de principe selon lequel des individus situés hors du territoire d'un Etat partie relèveraient de la juridiction de celui-ci en raison du seul effet d'une décision nationale.
25. La CEDH n'a admis que des actes produisant des effets en dehors du territoire pouvaient s'analyser en l'exercice par l'Etat de sa juridiction que dans des situations extrêmement particulières, par exemple en cas d'extradition,⁵ où « *les Etats défendeurs avaient engagé leur responsabilité par des actes concernant des personnes qui avaient été accomplis alors que celles-ci se trouvaient sur leur territoire et qu'elles relevaient dès lors manifestement de leur juridiction* ». ⁶ A l'inverse, la Cour a rejeté l'argument selon lequel la publication de caricatures dans un Etat donné pourrait violer les droits de requérants se trouvant à l'étranger.⁷
26. La CEDH choisit donc d'appliquer une méthodologie rigoureuse lorsqu'il s'agit d'établir la juridiction extraterritoriale d'un Etat, qui repose sur les critères d'autorité et

² Voir CEDH, *M.N. et autres c. Belgique*, [GC], n°3599/18, §§ 101-106.

³ Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°31 (2004); *Al Skeini et autres c. Royaume-Uni*, [GC], n° 55721/07, 7 juillet 2011, §§ 138 et suivants; Rapport de la CIDH n°17/12, pétition P-900-08, recevabilité, *Djamel Ameziane, Etats-Unis*, 20 mars 2012, §30.

⁴ CEDH, *Banković et autres c. Belgique et autres (déc.)*, [GC], n° 52207/99, §67.

⁵ CEDH, *Soering et autres c. Royaume-Uni*, n° 14038/88.

⁶ CEDH, *Banković et autres c. Belgique et autres (déc.)*, [GC], n° 52207/99, §68.

⁷ CEDH, *Ben El Mahi c. Danemark*, n° 5853/06.

de contrôle effectif. La CEDH s'assure ainsi que, conformément à l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH »), les requérants relèvent bien de la juridiction de l'Etat concerné par la requête.

27. Tout comme la CESDH, la Convention internationale des droits de l'enfant exige, aux termes de son article 2, un lien juridictionnel rattachant l'Etat à l'enfant titulaire de droits.⁸
28. Le Gouvernement français encourage le Comité à adopter une méthodologie tout aussi rigoureuse que la CEDH lorsqu'il s'agit d'analyser ce lien juridictionnel et les circonstances dans lesquelles la Convention pourrait connaître une application extraterritoriale.
29. L'Observation générale n°26 pourrait en ce sens permettre au Comité de préciser son raisonnement en matière de juridiction. En effet, le Gouvernement français constate que dans deux décisions récentes, *L.H. et autres c. France* et *Sacchi et autres c. Argentine et autres*, le Comité n'a adopté aucune des deux conceptions de la juridiction reconnues en droit international public, qu'il s'agisse de la conception territoriale de la juridiction ou du critère du contrôle effectif, mais a néanmoins conclu à une juridiction extraterritoriale des Etats concernés. Or, la reconnaissance d'obligations extraterritoriales doit être basée sur des raisonnements juridiques bien établis, au risque de nuire à l'effectivité des décisions du Comité et des mécanismes internationaux des droits de l'Homme, les Etats pouvant se voir jugés responsables pour des situations sur lesquelles ils n'auraient aucun contrôle et qu'ils ne pourraient donc redresser. Particulièrement lorsqu'il s'agit de la juridiction, qui détermine les obligations des Etats parties, il paraît nécessaire d'éviter toute approche casuistique, source d'une forte insécurité juridique. Le Gouvernement français considère qu'en matière d'obligations extraterritoriales, les critères d'autorité et de contrôle effectif doivent s'appliquer, les engagements des Etats en matière de droits de l'Homme ne valant et n'ayant d'ailleurs de sens que pour les situations relevant de leur souveraineté.⁹

⁸ « Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. » (Convention internationale des droits de l'enfant, article 2).

⁹ La Cour EDH a rejeté, dans sa décision *Bankovic et autres c. Belgique et autres*, la thèse selon laquelle l'article 1er pouvait être interprété comme un « instrument vivant », dès lors que la portée de cet article est déterminante pour celle des obligations positives pesant sur les Parties contractantes et pour la portée et l'étendue du système de protection des droits de l'homme mis en place par la Convention.