Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

PROPOS INTRODUCTIFS

ERIC CANAL-FORGUES

Professeur à l'Université Paris Descartes (Sorbonne Paris Cité)
IIEL Fellow, Georgetown University Law Center
Avocat au barreau de Paris

L'objet du présent colloque n'est pas de redire l'importance du respect de l'environnement pour les Etats comme pour l'ensemble du genre humain[1]. L'enjeu est sérieux et les menaces sur les écosystèmes, dont les dimensions multiples ont été maintes fois observées[2], réelles. Il n'est pas non plus de faire le point de l'évolution du droit international de l'environnement, d'en discerner les lignes de force ou d'en dégager les tendances.

Le propos est plus modeste, mais pas moins important : de quelle façon la diplomatie permet-elle d'améliorer la gouvernance globale des questions environnementales ? Comment, et par quels moyens, l'idée démocratique fait-elle ici son chemin ?

Le rapprochement entre diplomatie et démocratie pourrait au premier abord être perçu comme une sorte de raccourci, dans la mesure où les deux termes, sans s'opposer, ne semblent pas naturellement aller ensemble. La diplomatie, qui représente l'intérêt bien compris des Etats associé aux bonnes manières, n'a pas pour objectif la démocratie, de même que la démocratie, en tant que processus ouvert, instantané et participatif, n'a que faire des lenteurs et restrictions diplomatiques.

L'alliance peut donc surprendre, si l'on songe aux forces multiples et contradictoires à l'œuvre lors de l'élaboration des grandes conventions internationales qui font intervenir plus de quarante institutions onusiennes spécialisées. Les approches retenues et les méthodes de négociation font appel à une variété considérable d'acteurs étatiques et non étatiques qui bousculent la litanie des sources du droit international et créent des enchevêtrements normatifs dont il est bien difficile parfois de démêler

[1] Rappelée par la CIJ dans son arrêt du 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros (*C.I.J. Recueil 1997*, p. 3, § 53).

[2] S. MALJEAN-DUBOIS, « La 'fabrication' du droit international au défi de la protection de l'environnement », Rapport général, *Colloque d'Aix-en-Provence, SFDI*, Paris, Pedone, 2010, p. 10.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

l'écheveau, malgré l'existence de principes généraux bien connus tels que le principe de précaution ou le principe du pollueur-payeur.

A vrai dire, l'examen du droit positif dans le domaine de l'environnement ne suffit pas à rendre compte des enjeux, tant les négociations sont complexes et médiatisées, et les avancées, lentes et difficiles à cerner. Etudier sous un angle purement normatif, c'est-à-dire du point de vue de la règle de droit environnementale, ce « sujet-carrefour » (Alexandre-Charles Kiss) ne saurait donc rendre justice ni au foisonnement processuel ni à la multiplicité des acteurs impliqués.

Le présent colloque, dont on découvrira ci-après les actes parfaitement assemblés par Mesdames Maïa-Oumeïma Hamrouni et Camila Perruso, doctorantes de la Faculté de droit de l'Université Paris Descartes, et pour l'organisation duquel elles doivent être tout particulièrement remerciées, a imposé sa forme. Dans son architecture, celle-ci reste classique car le choix d'aller au delà des énoncés juridiques ne se prêtait pas facilement au découpage. Sans vouloir anticiper ce que l'on pourra lire, il apparaît cependant utile d'apporter une manière d'éclairage aux contributions qui suivent.

Sur un plan général, qui est celui des grandes interactions entre effectivité (résultat de l'activité diplomatique au service de la fabrication, de l'application et du contrôle du droit) et légitimité (démocratique), on peut observer, du point de vue qui nous intéresse ici, deux phénomènes : d'une part, une réduction de certaines inégalités environnementales du fait de la mise en place de processus plus démocratiques et d'autre part, une gestion plus durable de l'environnement en raison de l'intervention à tous les niveaux d'acteurs de plus en plus nombreux et de mieux en mieux informés, à défaut d'être toujours suffisamment préparés ou outillés.

De fait, l'adaptation continuelle de l'outil diplomatique en vue de la participation la plus large possible (les fameuses parties prenantes ou *stakeholders*) donne une indéniable légitimité aux processus d'élaboration et d'application du droit international de l'environnement, qui se répercute à l'autre bout de la chaîne en favorisant un accroissement de la démocratie environnementale au bénéfice de « l'ensemble du genre humain ».

Ce qu'il est convenu d'appeler de manière générale la gouvernance multi-niveaux (*multi-level*), qui met l'accent sur les négociations internationales et les acteurs impliqués, publics ou privés, dans le domaine de l'environnement suppose une diplomatie cohérente ; verticale (du local au global et inversement) tout autant qu'horizontale (en fonction des politiques menées dans des domaines connexes comme le commerce, le développement ou l'investissement). Cette gouvernance de l'environnement participe de la

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

démocratie, non pas au sens que le droit interne attribue aux modalités des décisions publiques au profit des citoyens lorsqu'il affirme des droits de citoyenneté (droit à l'information et droit à la participation), mais du fait même du processus d'adoption des accords internationaux par les Etats, processus aujourd'hui nécessairement ouvert et participatif.

La participation à l'élaboration des règles environnementales se présente en effet sous des formes variées, qui remettent en cause l'approche multilatérale intégrée, non sectorielle, qui a assez longtemps prévalu. L'éclatement des cadres se fait aussi aux dépens de l'universalité de la règle, qui doit désormais prendre en compte et gérer les différences. C'est notamment la revendication des pays en développement qui restent farouchement attachés à un mécanisme mettant en œuvre le principe de la dualité des normes. L'accord obtenu à Lima lors de la 20ème Conférence des Parties (COP 20) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en décembre 2014 en est une démonstration éclatante. « Ce droit des Etats à témoigner d'eux-mêmes », pour reprendre en la modifiant légèrement la belle formule de Charles Chaumont citée dans une contribution à cet ouvrage, témoigne de la nécessité pour les pays en développement de parvenir à un équilibre, dans les régimes globaux environnementaux en devenir, entre les réalités du développement économique et le devoir écologique.

En ligne de mire ou de crête, là où se dessinent l'interdépendance et la solidarité, se situe le bien-être collectif. Au titre de cette approche universelle, ce que l'humanité a en commun devrait normalement être partagé. Seulement, les logiques d'exploitation durables des ressources naturelles divergent largement en ce qu'elles ne veulent plus reconnaître aujourd'hui à certains (les pays en développement) ce que les autres (les pays développés) faisaient encore librement hier.

Cette oscillation permanente, cette tension récurrente entre la souveraineté de l'Etat sur ses ressources naturelles et ce qu'on voudrait désormais lui interdire de faire sur son territoire au nom d'une communauté de destin, explique bien des changements dans les processus de négociations. Certes, l'Etat reste incontournable en tant que créateur de règles et garant de leur application. Mais il existe aujourd'hui un ensemble de parties prenantes que ces mêmes Etats sont en devoir de consulter.

Il est vrai qu'ils peuvent le faire selon leurs propres termes, lorsque les approches et méthodes traditionnelles peinent à représenter la diversité des points de vue. A ce titre, ils n'hésitent pas à délaisser le système administratif qui consiste à attribuer un statut consultatif à des ONG auprès des Nations Unies dans le cadre du Conseil Economique et social (ECOSOC) au profit de forums particuliers, souvent déconnectés des réunions officielles.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

Si la société civile mondiale est invitée à la table des plus grandes négociations, c'est que les Etats voient dans l'offre d'une tribune parallèle accompagnée de la mise en place d'initiatives fortes (qui : un tribunal international ; qui : un référendum mondial), un moyen commode d'influer la prise de décisions ultérieure. On en veut pour preuve l'étonnante Conférence mondiale des peuples sur les changements climatiques et les droits de la Terre mère organisée à Cochabamba par la Bolivie en 2010, qui s'adressait aux Etats mais surtout à la société civile.

Il s'agit là d'une forme encore embryonnaire, car non systématisée, de *diplomatie civile*, dont on peut se demander ce qu'elle représente exactement. Dans ces forums parallèles, les participants ne sont bien souvent que les avatars (au sens de l'hindouisme, c'est-à-dire comme des incarnations de dieux venus sur terre pour sauver les mondes du désordre cosmique engendré par les démons) des participants aux négociations officielles, et s'ils apparaissent parfois frappés d'une sorte de schizophrénie délibérative, c'est qu'il leur arrive d'oublier ici ce qu'ils avaient promis là. Le jeu des alliances ou coalitions plus ou moins formelles ne favorise pas non plus d'appariements très fermes. Fragiles, ils changent en fonction des rapports de force non seulement entre Etats, mais aussi entre ceux-ci et d'autres acteurs.

Contraint de s'ouvrir à d'autres parties prenantes, l'Etat s'ouvre aussi à d'autres processus. Certains sont déjà bien connus. Il ne peut désormais se tenir de réunions au sommet ou de conférences internationales sans forums parallèles de nature politique ou technique ou groupes de travail *ad hoc* ou organes subsidiaires permanents, organes institutionnalisés à compétence variable et à durée plus ou moins limitée.

Si l'on prend comme point de référence la dernière Conférence climat de Lima 2014 (COP 20), outre la Conférence des Parties (COP), organe suprême de la Convention climat qui s'est réunie pendant les quinze jours du sommet, on a pu recenser :

- la Conférence des parties agissant en tant que réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP), organe suprême du protocole. Comme la COP, la CMP adopte des décisions ;
- le Segment ministériel, d'une durée plus limitée, qui est une réunion conjointe de la COP et de la CMP à haut niveau, dont une grande partie est consacrée aux déclarations nationales et à la tenue de plusieurs tables rondes ;
- le Groupe de travail de la plate-forme de Durban pour l'action renforcée (ADP), qui donne le cadre dans lequel doit être élaboré un accord applicable à tous les pays qui entrera en vigueur en 2020. L'ADP comporte également un programme de travail visant à renforcer l'ambition des actions d'ici à 2020 ;

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie
environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

- deux organes subsidiaires permanents de la convention : l'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) et l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), qui se réunissent pendant la première semaine. Ces organes subsidiaires préparent des décisions pour la COP et la CMP.

De ce foisonnement de forums parallèles, généraux ou spécialisés, à composition plus ou moins limitée et dotés de pouvoirs variés de décision ou de recommandation, il est parfois difficile de savoir à quel moment, et entre quelles parties prenantes exactement, se cristallisent les consensus. Il n'est pas rare que l'horloge des négociations soit arrêtée afin que les négociateurs - du moins ceux qui ont pu rester après l'heure - ne se quittent pas sur un échec avéré. Les difficultés que rencontrent à l'heure actuelle les négociations montrent bien qu'il n'est pas toujours facile d'avancer vers un accord universel de lutte contre le dérèglement climatique.

Les exigences que font peser une diplomatie rénovée et une démocratie renforcée se retrouvent dans les pratiques nationales et locales de l'environnement. L'un des outils les plus importants à cet égard est certainement le mécanisme dit de Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+), dans la mesure où sa mise en œuvre est largement influencée par des normes de démocratie environnementale[3]. L'Accord de Cancun de 2010 précise en effet que l'exécution d'activités REDD+ par les Parties doit se faire en conformité et dans le respect de dix-huit (18) recommandations et clauses de sauvegarde, parmi lesquelles le renforcement de la gouvernance forestière, le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales, la non-conversion des forêts naturelles, la protection de la biodiversité, ou encore la participation de tous les acteurs concernés.

Même si les résultats ne sont pas (encore ?) à la hauteur des espérances, les décisions qui ont été prises à cet égard s'appuient sur le constat scientifique du rôle prépondérant que jouent le secteur forestier et les changements d'affectation des terres dans les émissions globales de gaz à effet de serre (GES). C'est ici sans doute un exemple de mise en œuvre d'une *diplomatie scientifique* particulièrement éclairant, un peu à l'image du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC), conglomérat de milliers de chercheurs et scientifiques dont les rapports qui n'étaient pas censés préconiser de choix de nature politique (« policy relevant, but not policy prescriptive » a-t-on pu dire), ont vu les politiques s'associer au processus de synthèse des rapports d'évaluation.

[3] D. TAKACS, « Environmental Democracy and Forest Carbon (REDD+) », *UC Hastings Research Paper*, 12 Mars 2014, 65p.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

Ce que ces exemples révèlent au fond, c'est qu'il n'y a pas une seule démocratie au service de l'environnement, mais des démocraties en action qui souvent se superposent aux fins d'un même objectif, à savoir la réalisation d'un ordre environnemental commun.

Enfin, la démocratie environnementale ne saurait exister sans régulation. Qu'ils soient de type administratif ou judiciaire, les organes de contrôle et de surveillance des dispositifs conventionnels et les voies de recours se multiplient. Des organes administratifs globaux, issus ou non d'institutions internationales, décident aujourd'hui de questions concrètes de caractère environnemental[4]. Ils permettent aux Etats de faire entendre leur voix dans le système global et aussi, comme l'avait souligné Sabino Cassese, d'atteindre « la société civile et le territoire, éléments qui sont absents dans les pouvoirs publics globaux ».

A partir du moment où ces organes prennent des décisions qui peuvent avoir un impact sur la vie des citoyens et des Etats ou ont un pouvoir de contrôle sur elles, il est important qu'ils puissent offrir le maximum de garanties procédurales (en termes de motivation, d'indépendance ou de droits de la défense) et qu'ils obéissent à des standards unanimement reconnus. Les principales recettes sont connues. Qu'elles concernent l'accès à l'information publique, la participation des citoyens aux décisions publiques ou l'évaluation de l'action publique, il y a là de quoi caractériser suffisamment la sorte de démocratie que ces organes favorisent. Encore faut-il déterminer avec précision le progrès de ces dernières années, en particulier judiciaire.

Si, dans le cadre de la Cour internationale de Justice, il semble que l'acclimatation de la démocratie environnementale se fasse au rythme propre à l'organe judiciaire principal des Nations Unies, on ne peut pas passer sous silence l'apport des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme ou encore celui, considérable, de la Cour de justice de l'Union Européenne.

A cet égard, il ne faut pas s'arrêter sur une décision récente de la Cour relative à l'interprétation d'une disposition 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 du 25 juin 1998 (convention d'Aarhus), aux termes de laquelle un droit d'agir a été refusé à des particuliers[5]. Il est de jurisprudence constante en effet que les dispositions d'un accord international auquel l'Union est partie ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours en annulation d'un acte de droit dérivé de l'Union ou d'une exception tirée de l'illégalité d'un tel acte qu'à la condition, d'une

[4] C. BORIES (dir.), *Un droit administratif global ?* Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011, Cahiers Internationaux, n° 28, Pedone, 2011.
[5] CJUE, 13 janvier 2015, C-404/12 P, *Council and Commission c. Stichting Natuur en Milieu* (GC).

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie
environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

part, que la nature et l'économie de cet accord ne s'y opposent pas et, d'autre part, que ces dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.

Sans vouloir voir derrière cette décision autre chose que le souci de la Cour de s'en tenir aux exceptions existantes dans le cadre particulier de l'Organisation mondiale du Commerce, la démocratie environnementale serait sans doute mieux servie si l'accès à la justice pouvait dépasser le cadre confiné des traités en considérant que chaque citoyen est bien, individuellement et directement, concerné par la protection de l'environnement.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info