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

REMARQUES SUR LA PARTICIPATION DE L'EXPERT A L'ELABORATION DES REGLES ENVIRONNEMENTALES INTERNATIONALES[1]

MARIE-PIERRE LANFRANCHI

Professeure de droit public à l'Université du Havre

De prime abord, évoquer la question de la participation de l'expert à l'élaboration des règles environnementales internationales dans le cadre d'un colloque consacré à la démocratie environnementale peut surprendre. En quoi, en effet, cette question concerne-t-elle le thème du colloque ? Au fond, le sujet existe-t-il ?

La réponse à ces questions dépend naturellement du sens que l'on attache à la notion de « démocratie environnementale ». Sans doute, celle-ci ne doit-elle pas être entendue ici au sens commun qui lui est désormais attaché et dont témoigne par exemple le cycle de conférences tenues sous l'égide du Conseil d'Etat en 2011-2012[2]. Se référant aux modalités de prise de décisions publiques touchant à l'environnement, la démocratie environnementale repose essentiellement sur l'affirmation, au profit des citoyens, de deux droits nouveaux : le droit à l'information et celui à la participation. De tels droits « sont des « droits de citoyenneté »[3], … en ce sens que leur exercice, à l'instar de la citoyenneté que l'on pourrait qualifier de « politique », relève d'une démarche de légitimation de l'action publique »[4]. Leur attribuant d'abord rang

[1] Ce travail a bénéficié du soutien de l'Agence nationale pour la recherche française dans le cadre du projet <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>.

[2] Conseil d'Etat, *La démocratie environnementale – un cycle de conférences du Conseil d'Etat* , Droits et débats, La Documentation française, 2013, 306 p. ; Voir également : B. PLANCHER, *La concertation au service de la démocratie environnementale*, *Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale*, Rapport au Président de la république, octobre 2011, 178 p. ; M. BOUTELET, J. OLIVIER (dir.), *La démocratie environnementale : Participation du public aux décisions et politiques environnementales,* Presses Universitaires de Dijon, 2009, 250 p. ; D. BOURG, K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique, le citoyen, le savant, le politique*, Seuil, 2010, 103 p. ; R. BARBIER, C. LARRUE, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations* 1/ 2011, n° 1, pp. 67 et ss.

[3] Selon la formule de G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, thèse de doctorat, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2002, p. 213 (Cité par J.-M. SAUVE, Conférence inaugurale, Conseil d'Etat *op. cit.,* p. 2).

[4] J.-M. SAUVE, Conférence inaugurale, Conseil d'Etat *op. cit.,* p. 2.

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

législatif avec l'adoption de la loi Barnier en 1995[5], on se souvient que le droit français a ensuite consacré la valeur constitutionnelle de ces droits procéduraux à travers l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004 (article 7)[6]. On se souvient aussi qu'une telle évolution, qui n'est pas propre au droit français, opère en parallèle et en interaction avec la consécration et le renforcement de ces mêmes droits dans les sphères internationale et européenne. En témoignent, au niveau européen, les directives de 1990, de 2003, puis le règlement de 2006[7], de même que la jurisprudence audacieuse de la Cour européenne des droits de l'homme, à partir de 1998[8]. Au niveau international, la Déclaration de Rio en 1992 (principe 10)[9] constitue assurément un repère important, puis la Convention d'Aarhus en 1998[10], à l'origine des dernières évolutions du droit européen, est devenue un texte de référence. En 2012, la Déclaration adoptée à l'issue du Sommet Rio+20 suggère pour sa part une évolution en incitant à un élargissement du spectre des acteurs non étatiques susceptibles d'être associés « à la planification et à la mise en œuvre des politiques de développement durable » (§ 42). Toujours plus ouvert et participatif, le processus d'adoption de la décision publique y gagnerait en légitimité. Ainsi, au-delà des citoyens, le texte invite les Etats à se rapprocher de toutes les « parties prenantes » (*stakehoders*), au rang desquelles figure « le monde scientifique et technique » (§ 43). Il est affirmé que le développement durable « implique la participation concrète, active » mais « selon qu'il convient » de l'ensemble de ces acteurs aux processus qui concourent à la prise de décision (*Ibid.)*. S'agissant spécifiquement des milieux scientifiques et techniques, le texte affirme la détermination des Etats « à renforcer l'interface entre science et action » (§ 48).

La question de la participation de l'expert au processus décisionnel – autrement dit, l'expertise décisionnelle – n'est toutefois pas nouvelle de même qu'elle occupe une place singulière, porteuse d'enjeux politiques forts et complexes, qui au-delà du thème de la démocratie environnementale,

[5] Loi n° 95-101 du 2 février 1995, *JORF* n° 29 du 3 février 1995, p 1840.

[6] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n°0051 du 2 mars 2005, p. 3697.

[7] Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *JOCE* L 158, 23 juin 1990, p. 56 ; 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, *JOCE* L 41 du 14 février 2003 ; 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, *JOUE* L. 264, 25 septembre 2006.

[8] CEDH, 19 février 1998, n° 14967/89, *Guerra et autres c. Italie* (GC), *Recueil* 1998-I.

[9] Déclaration sur l'environnement et le développement, Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1, 13 juin 1992.

[10] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998, Nations Unies, *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 2161, p. 447.

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

s'inscrivent dans le champ plus large des questions relatives à la gouvernance de l'environnement. Comme on le sait, depuis le début des années quatre-vingt, cette question est source d'une littérature extrêmement nourrie, dans de multiples champs disciplinaires, en particulier ceux de la science politique, de la sociologie, de l'anthropologie et du droit interne[11]. Parmi les éléments proposés alors à la réflexion, trois constatations se dégagent, aisément transposables dans le champ de la pratique internationale et du droit international de l'environnement.

D'abord, le besoin de science, mis en évidence s'agissant de l'élaboration des droits internes de l'environnement, vaut bien évidemment aussi pour la norme internationale environnementale. Est-il besoin d'insister sur le rôle déterminant que la connaissance scientifique joue aux différents stades de la fabrication de la norme, de l'identification à la définition des problèmes environnementaux, en allant jusqu'à l'élaboration des solutions normatives[12] ?

Ensuite, l'appel au savoir a pour fonction, en droit international comme en droit interne, de conférer une forme de rationalité à la norme, et, partant une forme propre de légitimité. Il n'est qu'à rappeler – exemple parmi d'autres –

[11] Pour une présentation synthétique de l'ensemble des travaux dans ces différentes disciplines, voir par exemple : C. GRANJOU, M. BARBIER, *Métamorphoses de l'expertise*, Paris, Ed. de la maison de sciences de l'homme, Ed. Quae, 2010, 304 p. ; Parmi beaucoup d'autres, au sein de la littérature francophone, voir aussi notamment: L. DUMOULIN, S. LABRANCHE, C. ROBERT, P. WARIN (dirs.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; P. FRITSCH, *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, CRESAL, Saint-Etienne, 1985, 420 p. ; M.-A. HERMITTE, « L'expertise scientifique à finalité politique. Réflexions sur l'organisation et la responsabilité des experts », *Justices* 8 (octobre/décembre), 1997, p. 79 ; P. B. JOLY, « L'expertise scientifique dans l'espace public ; réflexions à partir de l'expérience française », *Réalités industrielles*, 2007, p. 23 ; P. B. JOLY, « Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique », *Revue Française des Affaires Sociales,* 53 (1), 1999, p. 45 ; P. LASCOUMES, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 2002/3, n° 103, p. 369 ; E. NAÏM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, Vubpress, 1999, 808 p. ; « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.), Bruxelles, Publication de la Faculté de Saint-Louis, 1996, pp. 43 et ss. ; F. OST, *La nature hors la loi ; l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Ed. La découverte, 1995, 346 p. *; Le temps du droit*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1999, 376 p. ; F. OST, S. GUTWIRTH, *Quel avenir pour le droit de l'environnement* ? Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 703 p. ; P. ROQUEPLO*, Entre savoir et décision, l'expertise scientifique,* Paris, INRA éditions, 1997, 112 p. ; E. TRUILHE-MARENGO (dir.*), Preuve scientifique, preuve juridique,* Bruxelles, Larcier, coll. « Droit des technologies », 2012, 358 p. « Approche écologique, pragmatique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances,* Vol. 7, n° 1, 2013/1, 424 p.

[12] Voir par exemple : J. THEYS, B. KALAORA, *La terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, ed. Autrement, coll. Mutations, 1992, pp. 36 et ss. ; P. LE PRESTRE, B. MARTIMORT-ASSO, « Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement », *Iddri – Idées pour le débat,* n° 12/2004, 50 p.

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

le rôle majeur des rapports du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) comme instrument de justification de l'adoption en 1992 de la Convention-cadre sur les changements climatiques[13] puis comme instrument d'évolution du régime. En sens inverse, c'est bien l'absence de preuve scientifique concernant la toxicité du procédé qui aboutit, en phase finale de la négociation de la Convention sur le mercure[14], au rejet de la proposition visant à inclure le brûlage à l'air libre dans la liste des sources d'émissions susceptibles d'être réglementées : la norme, dépourvue de rationalité scientifique, n'est pas adoptée.

Enfin, en droit international comme en droit interne, le recours à la connaissance a pour fonction de contribuer à l'efficacité de la règle et – partant – à l'effectivité du régime créé[15]. Parmi bien d'autres exemples, comment établir un quota de pêche efficient permettant conservation et exploitation durable de la ressource, sans, en amont, une connaissance de l'état des populations et des risques qui pèsent sur elles ? C'est du moins dans cet esprit, « sur la base de résultats d'enquêtes scientifiques »[16], que les Commissions de pêcheries créées par les différents accords régionaux en la matière sont censées proposer des mesures de gestion. Dans le même ordre d'idée lit-on dans la Convention-cadre sur les changements climatiques « que les mesures permettant de comprendre les changements climatiques et d'y faire face auront une *efficacité* pour l'environnement et une *efficacité* sociale et économique maximales si elles *se fondent sur* les considérations scientifiques, techniques et économiques appropriées… » (Préambule, alinéa 16)[17].

Ces divers éléments nous rappellent que le savoir est placé au cœur du processus décisionnel, la participation de l'expert posant alors des questions d'une « acuité particulière dans l'ordre juridique international »[18]. En effet, « dans le contexte interétatique, plus qu'ailleurs, la recherche de la vérité … se fait dans un contexte d'opposition : opposition d'intérêts, opposition de modèles, opposition de méthodes »[19]. Le droit international de l'environnement restant avant tout le produit des Etats, ces derniers sont omniprésents en tant que commanditaires de l'expertise. Ils définissent alors la nature du

[13] Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992 Nations Unies, *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 1771, p. 107.
[14] Convention de Minamata sur le mercure, Genève, 19 janvier 2013.
[15] Voir par exemple : S. ANDRESEN, J. B. SKJAERSETH, *« Science and Technology, from Agenda Setting to Implementation »*, in D. BODANSKY, J. BRUNNEE, E. HEY, *The Oxford Handbook of International Environmental Law,* Oxford University Press, Oxford, 2007 pp. 184 et ss.
[16] Article VIII 1 (a) de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique Nord, conclue le 14 mai 1966.
[17] Nous soulignons.
[18] E. TRUILHE-MARENGO, « La preuve entre science et droit », in *Preuve scientifique, preuve juridique*, *op. cit.,* p. 9.
[19] *Ibid.*

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

savoir qu'ils entendent mobiliser (I) et balisent les voies d'accès à celui-ci (II). Ils précisent également la procédure de construction du savoir et, maitrisent en définitive, la portée de celui-ci dans la formulation des énoncés normatifs (III).

I. QUEL SAVOIR ?

Fonder la règle environnementale internationale sur la connaissance pose d'abord la question du contenu du savoir mobilisé. En d'autres termes, de quel savoir s'agit-il ici ?

Dans une publication parue en 1985, le sociologue Philippe Fritsch développe une longue et stimulante analyse des notions d'expert et d'expertise, définissant cette dernière comme étant une « situation problématique requérant un savoir de spécialiste qui se traduira par un avis donné à un mandant afin qu'il puisse prendre une décision »[20]. La généralité du propos rend celui-ci assurément applicable dans la sphère des négociations environnementales internationales. Pour autant, quel « savoir de spécialiste » est-il ici requis et de « quelle science s'agit-il »[21] ?

Eu égard à la nature des problèmes environnementaux, en droit international comme en droit interne, le recours aux sciences exactes s'impose d'évidence en premier lieu. La Convention sur les changements climatiques en appelle ainsi aux « meilleures *connaissances scientifiques* disponibles »[22]. Avant cela, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone précisait que les parties prennent des « mesures appropriées » fondées « sur des *considérations scientifiques et techniques* pertinentes »[23]. Dans le champ de la biodiversité, la Convention baleinière prévoit dès 1946, que la Commission baleinière internationale définira par voie d'amendements « des clauses relatives à la conservation et à l'utilisation des ressources représentées par les baleines », qui « seront basées sur des

[20] P. FRITSCH, « Situations d'expertise et « expert-système » », *op. cit.,* p. 15 ; voir aussi, dans le même sens : J. THEYS, « L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement », Note CPVS, n° 2, juin 1996, p. 10.

[21] P. LEPRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 314.

[22] Article 4.2 c) (nous soulignons).

[23] Convention du 22 mars 1985, article 2.1 et 2.4 (nous soulignons) ; Nations Unies, *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 1513, p. 293. Voir également l'article 6 du Protocole de Montréal : « les Parties évaluent l'efficacité des mesures de réglementation énoncées à l'article 2 et aux articles 2A à 2I en se fondant sur *les données scientifiques*, environnementales, techniques et économiques dont elles disposent. Un an au moins avant chaque évaluation, les Parties réunissent *les groupes nécessaires d'experts qualifiés dans les domaines mentionnés*, dont elles déterminent la composition et le mandat. Dans un délai d'un an à compter de la date de leur réunion, lesdits groupes communiquent leurs conclusions aux Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat » (nous soulignons) ; Protocole Relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 16 septembre 1987, Nations Unies, *Recueil des Traités des Nations Unies,* Vol. 1522, p. 3.

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