

**« La société civile doit être un contrepoids à la puissance des Etats »**

<http://www.terraeco.net/COP21-droit-CIJ-club-des-juristes,63223.html>

*Comment contraindre les Etats à respecter leurs engagements en matière d'environnement ? La question ressurgit après la COP21. Dans un rapport publié en novembre des juristes donnaient leur recette pour un droit international efficace.*

SUR LE MÊME SUJET

[Du serment de Paris au mouvement citoyen](#)

[COP21 : ce qui a marché, ce qu'il reste à faire](#)

[Les tribunaux de la planète](#)

[L'accord de Paris : ce qu'il y a et ce qu'il n'y a \(...\)](#)

Et maintenant ? La COP21 terminée, l'[Accord de Paris adopté](#), les Etats qui ne respecteront pas leurs engagements s'exposent-ils à des poursuites judiciaires ou des sanctions économiques ? Pour que de tels scénarios soient redoutés tant en cas de laxisme en matière de climat que d'atteintes plus générales à l'environnement, le droit international devrait gagner en efficacité. La clé ? Impliquer la société civile à la fois lors de son élaboration et de son application. Tels sont les enseignements du rapport « *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement* », publié en novembre par la commission « *environnement* » du [club des juristes](#), un think tank qui réfléchit au rôle que doit jouer le droit dans nos sociétés. Yann Aguila, président de ce groupe d'une quinzaine de professionnels nous ouvre cette « *boîte à idée* » qui pourrait aboutir à un système juridique réellement garant du respect de la vie sur terre.

## **Les textes internationaux dont nous disposons aujourd'hui suffisent-ils à protéger notre environnement ?**



Yann Aguila : Le droit à un environnement sain est présent dans plusieurs textes : la déclaration de Rio de 1992, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et plusieurs constitutions nationales. Sans oublier les accords comme celui qui vient d'être signé à Paris, auxquels s'ajoutent 500 traités internationaux qui touchent plus ou moins directement aux questions d'environnement. Mais ce droit est fragmenté. Pour le compléter et l'unifier, nous plaidons pour l'adoption d'un Pacte international sur la protection de l'environnement.. Il serait à la déclaration de Rio ce que les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme sont à la Déclaration universelle de 1948. Sa force serait de rendre le droit lisible et d'avoir une valeur juridique obligatoire.

## **Les mécanismes juridiques dont nous disposons aujourd'hui sont-ils en mesure de faire appliquer ces textes ?**

On voit deux faiblesses. D'abord au moment de l'élaboration du droit, puis lors de son application. Dans les deux cas la difficulté est la même : on se heurte aux enjeux politiques, aux blocages propres aux négociations entre Etats souverains. C'est là la question sous-jacente : notre conception du droit où

la souveraineté nationale prime et héritée du XIX<sup>e</sup> siècle nous permet-elle de lutter contre la crise écologique actuelle ? Nous ne le croyons pas. Les territoires écologiques ne coïncident pas avec les territoires juridiques. Pour que le droit de l'environnement soit efficace, il faut se placer au niveau international. Mais tant que l'Etat souverain reste central, les diplomates sont confrontés à un dilemme : soit on adopte des textes ambitieux et contraignants qui réunissent un nombre limité de signataires, soit on se met d'accord sur des textes qui réunissent le plus de monde possible en optant pour des principes un peu flous, en se mettant d'accord sur le plus petit dénominateur commun.

## **Est-ce le cas pour la COP21 ?**

L'accord de Paris comporte à la fois des déclarations d'intentions et un texte à portée juridique. Mais une fois le texte signé, se pose la question de son application, ce qui soulève le problème du mécanisme de sanction. A ce jour, il est insuffisant. Les accords internationaux n'ont pas de juges, les comités administratifs dédiés au suivi des conventions internationales n'ont pas de pouvoir contraignant. Leur seul pouvoir est celui du « name and shame ». (*littéralement nommer et couvrir de honte, ndlr*). Mais le peu de conséquences qu'a eu la sortie du Canada du protocole de Kyoto montre la portée toute relative de ce levier. Sans compter que les comités ne l'utilisent pas forcément : ils sont plutôt dans une logique coopérative, d'aide et d'accompagnement des Etats. Une des pistes serait de donner plus de pouvoir à ces comités et de les regrouper, on obtiendrait alors à une vraie Cour capable de faire appliquer, à l'échelle internationale, le droit à un environnement sain.

## **Il existe déjà une Cour internationale de Justice rattachée à l'Onu, ne peut-elle pas faire appliquer ce droit ?**

La Cour internationale de Justice joue un rôle de plus en plus important en matière d'environnement. Elle peut consacrer des principes coutumiers, comme le principe de précaution ou l'obligation de mener des études d'impact. Elle présente cependant une limite de taille : sa reconnaissance par les Etats est facultative. La France par exemple n'a pas reconnu sa compétence permanente : elle ne le fait que ponctuellement, selon les litiges. C'est quand même surprenant quand on pense que la majorité des grands Etats en Europe la reconnaissent, et alors même le président de cette Cour est français. Voilà pourquoi on doit envisager de créer une instance dédiée. En outre, un meilleur respect des traités internationaux peut également passer par le juge national qui doit devenir le juge du respect des engagements des Etats en matière de climat et d'environnement. En ce sens, la condamnation des Pays-Bas obtenue par l'association [Urgenda](#) est un modèle.

## **Cette condamnation de l'Etat est le fait de citoyens. Quel rôle doivent-ils jouer dans l'amélioration du droit international ?**

Il est crucial qu'ils soient au centre. La société civile – ONG, entreprises et simples citoyens – doit s'approprier le droit international. Au nom du droit à un environnement sain, elle a un intérêt à agir. A ce titre on devrait lui permettre de jouer le rôle de vigie, de contrepoids à la puissance des Etats. Cela passe par un accroissement de leur pouvoir de saisine des juridictions et en amont, par l'implication de la société civile dès l'élaboration du droit. Concrètement il s'agira d'inscrire dans les textes le principe de participation du public. On pourrait prendre exemple sur l'initiative citoyenne européenne, c'est-à-dire donner aux citoyens la possibilité de saisir les instances législatives internationales pour leur soumettre des propositions. Cela passe aussi par une révision des règles d'observation et d'intervention des ONG au sein de l'ONU afin de leur donner plus de poids. Plus généralement, il s'agit de transposer, à l'échelle internationale, les instruments de la démocratie participative, en améliorant notamment l'accès à l'information des ONG et citoyens.

## En partant des idées que vous venez de développer, à quoi ressemblerait une COP idéale et efficace ?

L'exercice tient de la politique fiction mais essayons. D'abord la préparation, en amont du sommet. Là, les citoyens pourraient, en réunissant des milliers de signatures, soumettre des propositions au président de la [CCNUCC](#) (convention cadre des nations Unies sur le changement climatique). De leur côté, les ONG proposeraient des amendements qui, pour certains, seraient intégrés au texte. Leur rôle ne serait pas uniquement celui d'observateurs et d'organiseurs de manifestations parallèles au sommet. Ensuite le texte. Il serait rédigé en termes clairs, précis et opposables. Il serait contraignant, formulé à l'impératif. Il créerait des droits pour les individus qui pourraient ensuite s'en prévaloir devant leur pays d'origine. Puis vient la ratification. Elle aurait lieu dans chaque Etat car la société civile ferait pression sur les parlements nationaux. Ensuite, on disposerait d'un mécanisme efficace de suivi de l'application. Les comités, dotés de larges pouvoirs et impliquant, là encore, des citoyens, seraient chargés d'examiner, à intervalles réguliers, les mesures prises par les Etats. Enfin, il faudrait que ces normes aient un juge. En cas de manquements constatés, les ONG pourraient saisir une juridiction. Il ne resterait plus qu'à réfléchir aux types de sanctions efficaces.

### Réponse d'Arnaud Gossement

#### Mais au fait, c'est quoi la "société civile ?"

<http://www.terraeco.net/Mais-au-fait-c-est-quoi-la-societe.63603.html>

*Arnaud Gossement, avocat spécialiste de l'environnement répond à l'interview de son confrère Me Yann Aguila en proposant de réfléchir à la notion de « société civile ». Une réflexion essentielle pour l'avenir du droit de l'environnement.*

- SUR LE MÊME SUJET
- [Après la COP, tous au tribunal pour faire valoir nos \(...\)](#)
- [Faites votre deuil, l'accord de Paris ne sera jamais \(...\)](#)
- [1,5 ou 2°C ? Deux chiffres et beaucoup de questions](#)
- [Pourquoi l'élevage est le grand oublié de la COP21](#)

Le propos de M Yann Aguila est partagé par l'auteur de ces lignes : il faut en effet assurer le caractère contraignant, effectif des normes de droit international, particulièrement en matière d'environnement, en faisant en sorte que les Etats ne soient plus les seuls acteurs et sujets du droit international. La portée d'une convention ou d'un accord international, tel que l'Accord de Paris, ne peut pas dépendre de la seule volonté des Etats ou de certaines organisations régionales d'en assurer le respect sur leurs territoires. D'ores et déjà, l'effectivité d'une norme dépend aussi de l'attention que lui prêteront les médias, les associations ou les citoyens, lesquels peuvent contribuer à la transparence et à la sincérité des engagements pris par les Etats ou les organisations internationales. C'est donc la question de la place de la « société civile », à la fois lors de l'élaboration de ces normes mais aussi lors de leur application, qui est posée.

### Opinion publique ?

Mais cette question appelle deux autres questions préalables : qu'est-ce que la « société civile » ? Qui est en droit de parler en son nom ? L'expression « société civile » est très régulièrement employée, souvent dans le sens d'« opinion publique », notamment par des responsables politiques qui, parfois, cherchent ainsi à donner une autorité à leurs analyses. En droit, cette expression n'a pourtant pas de définition stable, ce qui permet de lui donner des contenus divers. Le rapport de la commission

environnement du [Club des juristes](#) intitulé « renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement » démontre que cette définition est généralement réalisée en creux, souvent par opposition aux Etats et à leurs représentants. On parle alors des « parties prenantes » (stakeholders) ou des acteurs non étatiques ou infra-étatiques. Selon les classifications, tous les acteurs non étatiques ou certains d'entre eux seulement sont visés : citoyens, associations, entreprises, collectivités territoriales, peuples autochtones...

Toutefois, il n'est pas certain que chacun de ces acteurs puisse défendre un autre intérêt que le sien propre ou celui de ses adhérents. Par ailleurs, ces acteurs ne voudront pas nécessairement être classés dans la même catégorie que d'autres. Il n'est pas non plus certain que la réunion de tous ces acteurs puisse représenter la « société civile ». Enfin, il peut exister des conflits entre les acteurs élus ou désignés de la démocratie représentative et ceux d'une démocratie participative qui reste en formation.

## De la représentativité

En droit français, la situation est tout aussi confuse. Le Grenelle de l'environnement organisé en 2007 a révélé la difficulté pour l'Etat de choisir les associations et ONG de défense de l'environnement habilitées à siéger à la table des négociations. Certaines organisations ont pu s'étonner d'être exclues alors que d'autres pouvaient s'étonner du nombre de sièges qui leur étaient réservés, notamment par comparaison. A l'inverse des syndicats de salariés, les associations de protection de l'environnement n'étaient pas « choisies » par l'Etat comme interlocuteurs sur la base de critères de représentativité voire de légitimité. Au demeurant, la question de la représentativité d'une association de protection de l'environnement, qui sont de formes et de cultures très variées, ne peut être pensée tout à faire de la même manière que pour des organisations professionnelles qui représentent des personnes et non seulement une cause. Le Grenelle a donc abouti à l'engagement suivant : « *Définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux tels que la compétence, l'indépendance, la capacité de mobilisation (nombre d'adhérents, bonne gestion, transparence, absence de droit d'usage sur les intérêts défendus...), l'activité effective, l'expérience, le respect des valeurs républicaines, de la liberté d'association, le fonctionnement démocratique de l'association, la capacité à animer un débat environnemental et citoyen... ; déterminer droits, devoirs et moyens* ».

### Un chantier essentiel

En 2008, au lendemain du Grenelle de l'environnement, le comité opérationnel présidé par le député Bertrand Pancher a remis un rapport intitulé « Institutions et représentativité des acteurs » qui propose une classification des acteurs environnementaux ainsi que plusieurs critères et filtres de représentativité. Peu après, le Gouvernement a publié un décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 « relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances ». La portée de ce décret était limitée à certaines instances de consultation mais a suscité une controverse assez vive ainsi, qu'un recours, finalement rejeté par le Conseil d'Etat. Preuve à tout le moins que le débat reste ouvert.

Les questions de la définition de la société civile et des conditions de son expression restent donc un chantier essentiel pour l'avenir du droit de l'environnement. C'est une condition de la création d'un « dialogue environnemental » à l'échelle de l'Etat mais aussi du droit international qui dépasse le principe de participation du public.

### Faites votre deuil, l'accord de Paris ne sera jamais contraignant...

<http://www.terraeco.net/Faites-votre-deuil-l-accord-de,63061.html>

*... car les Etats font exactement ce qu'ils veulent, rappelle le chercheur François Gemenne. Pour autant, le texte qui sortira de la conférence sur le climat du Bourget ne sera pas vain. Explications.*

## SUR LE MÊME SUJET

- [Mais au fait, c'est quoi la "société civile ?"](#)
- [Après la COP, tous au tribunal pour faire valoir nos \(...\)](#)
- [1,5 ou 2°C ? Deux chiffres et beaucoup de questions](#)
- [Pourquoi l'élevage est le grand oublié de la COP21](#)

*François Gemenne est directeur du projet « Politiques de la terre à l'épreuve de l'anthropocène » au Médialab de Sciences Po, et chercheur en science politique à l'université de Liège et à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (CEARC). Il est notamment l'auteur de Géopolitique du Climat (Armand Colin, 2015).*

Tout le monde le répète à l'envi depuis le début de la conférence : l'accord devra être universel et contraignant. C'en est même la quadrature du cercle. Parce que ce double impératif implique que plus le niveau de contrainte sera élevé, moins l'accord sera ambitieux, y compris dans sa prétention d'universalité. A l'inverse, un plus haut niveau d'ambition impliquera logiquement un plus faible niveau de contrainte. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre.

Il faut pourtant briser un secret de polichinelle : il est impossible de contraindre les Etats à quoi que ce soit. Quoi qu'en dise le droit international, les Etats font exactement ce qu'ils veulent. Le protocole de Kyoto était un traité juridiquement contraignant, exactement comme on voudrait que le soit l'accord de la COP21. Lorsque le Canada, en 2011, a constaté qu'il ne pourrait pas remplir ses objectifs impératifs et juridiquement contraignants, il a simplement décidé de se retirer du protocole. Sans autre forme de procès. Et sans qu'aucune sanction ne lui soit appliquée. Lorsque la Hongrie a construit un mur à sa frontière avec la Serbie cet été, en violation du principe de non refoulement inscrit dans la Convention de Genève, autre texte de droit international contraignant s'il en est, il y a eu des froncements de sourcils, des déclarations indignées, mais pas la moindre sanction. La Commission européenne s'est contentée de déclarer que la Hongrie n'enfreignait pas les règles européennes – qu'importe si elle violait le droit international.

### **Le droit international tient largement du symbole**

Il faut hélas l'admettre : en l'absence d'arbitre international, le droit international tient largement du symbole, que les Etats appliquent comme bon leur semble. Dans les négociations sur le climat, la seule vraie contrainte ne sera pas contenue dans le texte de l'accord : ce sera celle du jugement de l'opinion publique. Et de la mobilisation de la société civile. Il n'y aura pas de sanction, pas de punition.

Dès lors, on peut légitimement se demander pourquoi il est si important d'avoir un accord « contraignant », puisqu'il ne le sera de toute façon pas dans les faits. La réponse, c'est la force du symbole. Mais la réponse vaut aussi pour le niveau d'ambition : l'objectif qui figurera dans le texte final sera aussi, vraisemblablement, hors d'atteinte. Quel intérêt alors de faire figurer un objectif que l'on sait inatteignable ? Le symbole. Et on est bien ici dans une négociation symbolique, symbole contre symbole. Et du symbole au déni, la frontière est souvent mince.

### **Que l'accord soit ambitieux**

Alors, puisque l'accord ne sera de toute façon pas contraignant, sans doute faut-il au moins qu'il soit ambitieux. S'il faut choisir.