HAL
open science

Protection internationale du climat et souveraineté étatique : propos conclusifs

Agnès Michelot

To cite this version:

Agnès Michelot. Protection internationale du climat et souveraineté étatique : propos conclusifs. VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement, 2018, 18 (1), 10.4000/vertigo.19685 . hal-02394336

HAL Id: hal-02394336

https://hal.science/hal-02394336v1

Submitted on 4 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Document généré le 4 déc. 2019 10:53

[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement

Protection internationale du climat et souveraineté étatique
Propos conclusifs

Agnès Michelot

Protection internationale du climat et souveraineté étatique
Volume 18, numéro 1, mai 2018

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1058434ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Michelot, A. (2018). Protection internationale du climat et souveraineté étatique : propos conclusifs. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, *18* (1).

Résumé de l'article

La question de la souveraineté dans l'élaboration du régime climatique international semble indépassable, car inhérente au droit international. Le droit international de l'environnement quant à lui s'appuie constamment sur le principe de souveraineté étatique pour développer ses objectifs propres. Ainsi si le droit international peut sembler insuffisant et se voir reprocher la fragilité ou même la faiblesse de ses engagements en matière de protection du climat, il n'en demeure pas moins nécessaire. Cependant, l'enjeu climatique modifie-t-il le principe de souveraineté étatique? (sa définition, ses applications, ses perspectives?) Par ailleurs, peut-on considérer que la souveraineté étatique favorise ou au contraire s'oppose à la protection du climat?

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2018

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Protection internationale du climat et souveraineté étatique

Propos conclusifs

Agnès Michelot

1 La protection internationale du climat, de par ses enjeux de dimension mondiale, interroge inévitablement la capacité de la communauté internationale à s'en saisir, les méthodes et sources du droit international ainsi que son effectivité et plus largement notre conception de l'ordre juridique international. Alors que le droit international est un droit encore jeune et donc parfois contesté dans son objet et bien sur dans ses résultats, il doit répondre à des enjeux considérables qui dépassent largement ce pour quoi il a été historiquement conçu : un droit de la guerre puis un droit de la coexistence pacifique et à présent un droit favorisant l'harmonie dans les relations internationales pour poursuivre – éventuellement – un intérêt supérieur aux États qui pourrait être l'intérêt général de l'humanité. Il demeure cependant, dans ses origines et ses fondements, intrinsèquement, génétiquement même, interétatique.

2 Or, si le droit international peut sembler insuffisant et se voir reprocher la fragilité ou même la faiblesse de ses engagements en matière de protection du climat, il n'en demeure pas moins nécessaire. L'État est au cœur du droit international dans la mesure où il en est le sujet primaire, celui à partir duquel les principales règles du système international sont établies. La première caractéristique de l'État étant sa souveraineté, inévitablement, celle-ci constituera le socle, ou au contraire l'obstacle, à l'évolution de la protection internationale du climat.

3 Les interventions de ce colloque posent ainsi deux grandes questions essentielles :

- l'enjeu climatique modifie-t-il le principe de souveraineté étatique? (sa définition, ses applications, ses perspectives?)
- La souveraineté étatique favorise-t-elle, ou s'oppose-t-elle à la protection du climat?

4 En conséquence, la souveraineté étatique doit-elle et peut-elle évoluer pour face à ce défi mondial dans l'intérêt de l'humanité présente et future?

La souveraineté à l'épreuve du réchauffement climatique

5 Avant même d'évoquer la souveraineté de l'État, c'est l'État dans son existence même qui peut être altéré par le réchauffement climatique. Ensuite, et c'est en lien direct, ce sont les mécanismes de représentation de l'État qui peuvent s'en trouver modifiés *et enfin un aspect particulier de la souveraineté, celui de la souveraineté économique, nous donne des indicateurs de transformation de la souveraineté étatique.*

L'État « menacé » : l'atteinte à ses éléments constitutifs

6 Un État se définissant traditionnellement comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé, il apparait aisément que l'impact du changement climatique peut porter atteinte à ses éléments constitutifs.

7 Tout d'abord, le territoire de l'État se trouve affecté par les évènements climatiques : évènements extrêmes de grande intensité ou phénomènes altérant à plus ou moins long terme les territoires terrestres et marins tels que l'érosion du trait de côte en zones littorales, la désertification, l'acidification des mers... Bien sur la question essentielle de la disparition totale du territoire se pose avec la remise en question possible de l'existence de l'État pour les États insulaires susceptibles d'être submergés à plus ou moins longue échéance.

8 Ensuite la population subit les impacts du réchauffement planétaire. La santé humaine est menacée par de nombreux risques respiratoires ou/et vasculaires notamment. De nouvelles pathologies apparaissent et sont susceptibles de se développer. Les modifications des milieux favorisent la multiplication de micro-organismes pathogènes et la propagation de maladies vectorielles.

9 Par ailleurs, en fonction de leur exposition aux risques climatiques et de leur capacité d'adaptation, certaines populations vont être contraintes de migrer (*voir les conclusions d' André Moine*).

10 Enfin, l'atteinte au gouvernement du territoire par la diminution voire la perte de sa capacité de contrôle des espaces sous sa juridiction se manifeste de plusieurs façons. Les effets du changement climatique sur l'existence matérielle du territoire (par exemple sous l'effet de la submersion) et sur la présence de sa population génèrent des conséquences sur la capacité de l'État à gérer les activités sur son territoire et à exercer ses droits régaliens. Cela remet également en question ses fonctions essentielles comme celle qui consiste à assurer la sécurité de ses ressortissants sur son territoire national. Or, le droit international impose une exigence d'effectivité gouvernementale, donc une capacité d'exercer réellement les fonctions étatiques, comme condition juridique de l'existence de l'État. Peut-on vraiment considérer qu'un État est souverain dès lors qu'il n'est pas en capacité de faire face aux risques climatiques notamment à des évènements de grande intensité comme des cyclones, ou à des phénomènes comme l'élévation du niveau de la mer avec les risques de submersion induits?

11 De même n'y a-t-il pas perte de souveraineté avec la perte ou la destruction des éléments mobiles du territoire? En effet, *Jochen Sohnle* présente les éléments mobiles comme les

éléments de l'environnement (l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore) et les ressources naturelles (ressources vivantes ou minérales, matières organiques fossiles...) dans leur lien territorial. Par conséquent, la disparition de la diversité biologique ou encore l'épuisement des ressources naturelles comme l'eau par exemple — processus auquel contribue le réchauffement planétaire — marque une perte de souveraineté de l'État sur les éléments qui « résident ou transitent » sur son territoire comme sur les éléments qui « composent » son territoire.

12 La souveraineté de l'État s'appuie également sur sa capacité à exprimer sa volonté sur la scène internationale en tant que sujet primaire de droit international et donc acteur essentiel de la création de la norme internationale.

L'expression de la souveraineté « modifiée »

13 La question centrale est à présent de savoir si le réchauffement climatique a des conséquences non seulement sur les éléments constitutifs de l'État, mais aussi sur les modalités d'expression de la souveraineté étatique. Historiquement, la souveraineté de l'État est assimilée à son indépendance[1] laquelle lui permet d'exprimer sa volonté et de construire ses engagements internationaux.

14 Or, les négociations climatiques qui ont conduit à adopter l'Accord de Paris sur le climat, montrent certaines évolutions dans l'architecture normative du traité, dans les principes d'action et les principes généraux et repositionnent la question du multilatéralisme onusien. Elles montrent également l'ouverture à d'autres parties prenantes que les États. Les résultats de la COP 21 questionnent enfin la conception traditionnelle de l'égalité souveraine et de la souveraineté économique.

1. La souveraineté de l'État et la production normative
   La souveraineté de l'État implique que l'État dispose de la capacité à participer à la création des règles internationales. Il décide de se soumettre aux règles du droit international et c'est là l'expression même de sa souveraineté. L'une des sources du droit international est l'accord de volonté exprimé dans un cadre conventionnel. L'Accord de Paris représente un accord au sens classique du terme et il peut être dénoncé par tout Partie. Les États sont les principaux destinataires des obligations énoncées dans ce traité. En ce sens il est l'expression même de la souveraineté des États qui l'ont signé. Cependant, cet Accord doit être lu à la lumière de la décision du 19 décembre 2015 qui l'accompagne. Il s'agit donc d'une architecture normative particulière dont il faut tenir compte comme l'explique *Yves Petit*. *Sophie Lavallée* précise même que cette décision jouera un rôle déterminant dans les prochaines sessions des conférences des Parties. La valeur juridique de ces deux textes n'est bien sur pas la même et la décision est d'effet immédiat alors que l'entrée en vigueur de l'Accord repose sur des conditions strictes. Mais cette interpénétration de deux textes est consentie par les États parties. Elle est le reflet d'un consensus obtenu par la négociation.
   Une autre forme de l'expression de la souveraineté de l'État se révèle dans sa capacité à développer la coopération internationale notamment dans un cadre multilatéral. Si *Jochen Sohnle* distingue le principe de coopération « en période ordinaire » qui, selon lui, correspond à celle consacrée dans les instruments internationaux du climat, du principe de coopération dans les situations d'urgence (notamment provoquées ou augmentées sous l'effet du changement climatique), *Mélanie Dubuy* s'emploie quant à elle, à analyser la relance du processus onusien de la COP 21. Elle considère ainsi que la solution proposée dans l'Accord de Paris allie respect des souverainetés et caractère potentiellement contraignant du traité de manière suffisamment souple pour recueillir l'adhésion de la communauté internationale et donc un accord de dimension universelle.

Cependant, il ne faut pas oublier l'ouverture des négociations à d'autres parties prenantes que les États, notamment aux collectivités territoriales et au secteur privé lesquels sont également directement concernés par l'Accord. L'article 6§4 de l'Accord de Paris vise ainsi un mécanisme pour un développement propre associant « la participation à cet effort… d'entités publiques et privées ». Donc, nous percevons de manière assez subtile à la fois le respect voire le renforcement de l'expression de la volonté de l'État dans les négociations internationales climatiques dont l'Accord de Paris est l'un des résultats majeurs, et la place croissante donnée à d'autres acteurs dans la production normative.

2. Le contenu de l'Accord de Paris : une remise en question de l'égalité souveraine? Atteinte au territoire (élément matériel), perte d'un patrimoine culturel immatériel?
   Le contenu de l'Accord de Paris exprime à la fois le respect de la souveraineté de l'État dans l'objectif fixé et une différenciation graduelle des États développés, en développement, des pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement (PEID). Le principe de responsabilités communes, mais différenciées et des capacités respectives est ainsi particulièrement mis en application dans l'Accord. Comme le souligne *Yves Petit,* cela ne remet pas en cause le principe de l'égalité souveraine, car celle-ci n'a pas pour corollaire l'uniformité des obligations.
   Par ailleurs, le contenu de l'Accord fait la part belle aux initiatives des États qui doivent, de manière unilatérale, déterminer leurs contributions nationales aux efforts d'atténuation au changement climatique. L'effort d'adaptation se combine avec le principe d'adaptation en tenant compte des stratégies impulsées par les pays et des priorités et des besoins des pays en développement (article 9 (4) de l'Accord) et avec le principe de transfert des technologies (article 10 de l'Accord). *Sophie Lavallée* souligne à cet égard que les pays doivent différencier leurs obligations conventionnelles et que les pays développés doivent aider les pays en développement à augmenter leurs capacités financières et technologiques dans un souci d'équité.
   Parallèlement, le dispositif pour les pertes et préjudices prévus à l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation comme le rappelle *Jochen Sohnle*.

15 Le contenu de l'Accord est donc très marqué par le respect de la souveraineté avec le souci de fonder les engagements sur la volonté de l'État et non sur la contrainte et la pression de mécanismes de responsabilité. La démarche poursuivie dans l'Accord est incitative, avec des mécanismes de suivi et de transparence pour faire respecter les engagements que les États se sont eux-mêmes fixés.

16 La recherche de l'équité entre les pays qui impose de tenir compte de leur niveau de développement et donc de leur capacité à faire des efforts d'adaptation et d'atténuation conduit par ailleurs à s'interroger sur un volet particulier de la souveraineté, celui de la souveraineté économique.

17 *Sophie Lavallée* analyse l'Accord de Paris sous cet angle pour savoir s'il respecte ou non la souveraineté économique des États. Elle en tire un bilan mitigé en pointant un certain nombre de faiblesses de l'accord sous l'angle des mécanismes de mise en œuvre et notamment des mécanismes financiers.

18 Il ressort des analyses poursuivies par les auteurs que le droit international qui établit le régime climatique international actuel reste fondamentalement un droit inter étatique fondé sur le respect de la volonté et l'indépendance de l'État. Les incertitudes s'expriment plutôt sur la capacité effective de celui-ci à faire face à des effets climatiques qui peuvent porter atteinte à ses éléments constitutifs et dépasser les moyens mis en place par une coopération internationale insuffisamment développée par rapport aux enjeux

climatiques. Dès lors, la souveraineté de l'État serait-elle un frein à la protection globale du climat?

La protection du climat à l'épreuve de la souveraineté étatique

19 Si les contributions de ce colloque démontrent que le réchauffement planétaire à un impact sur les conditions et les modalités d'exercice de la souveraineté étatique, elles questionnent également par un jeu de miroir la capacité de la souveraineté étatique à soutenir la protection du climat. L'État souverain, en exerçant sa souveraineté, ne fait-il pas obstacle à la mise en place d'un régime climatique ambitieux dans l'intérêt supérieur de l'humanité? Ne faut-il pas également considéré que les enjeux climatiques permettent de transcender les mécanismes et objectifs d'un droit international basé uniquement sur les intérêts des États?

La souveraineté bride(rait) les ambitions climatiques

20 L'État étant au cœur du processus d'élaboration du régime climatique international, la question se pose des limites de sa capacité à dépasser ses intérêts nationaux pour soutenir des engagements ambitieux de protection du climat à un niveau global.

21 *Sophie Lavallée* explique ainsi la position de certains États pendant les négociations de la COP 21 notamment celle des pays pétroliers qui ont fait obstacle à la reconnaissance du concept de neutralité carbone.

22 Ces mêmes pays se sont opposés à l'engagement dans des objectifs quantifiés de réduction de gaz à effet pourtant initialement prévus dans le texte de l'Accord. Ce repli sur les contributions volontaires et non vers des contributions décidées collectivement appuyées par un processus de sanction montre les limites d'un processus d'élaboration inter-étatique du régime international du climat. En effet, l'Accord de Paris, contrairement au Protocole de Kyoto, envisage une procédure ayant pour objectif de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect de l'accord, mais pas d'en sanctionner le non-respect. Cette procédure reste fidèle à l'esprit du texte de l'Accord fondé sur l'engagement volontaire des États et le refus de mettre en place des mécanismes de responsabilité pouvant conduire à une indemnisation. Par ailleurs, le mécanisme de contrôle mis en place par l'article 15 est axé sur la facilitation et fonctionne d'une manière qui est « non accusatoire et non punitive ».

23 Le contenu de l'Accord indique clairement que l'objectif d'atteindre le seuil de 1,5°C ou même celui des 2°C impliquerait une mobilisation beaucoup plus importante pour se libérer des combustibles fossiles. Les conséquences de la faiblesse de ces engagements menacent la souveraineté des pays les plus vulnérables aux changements climatiques et les droits humains de leur population. Elle remet également en question la souveraineté économique de ces États comme le démontre *Sophie Lavallée*.

24 La souveraineté de l'État, si elle reste au cœur, du processus d'élaboration du régime international du climat semble condamner ce dernier à des consensus peu propices à des avancées notables dans le domaine des efforts de réduction des gaz à effet de serre. Les moyens mis en présence apparaissent clairement insuffisants pour faire face aux enjeux climatiques mondiaux, car ils restent pensés, choisis et construits avant tout à l'échelle de

l'État en tenant compte de ses capacités respectives eu égard aux contextes nationaux différents. Le symbole de cette approche est celui du bilan mondial prévu à l'article 14 de l'Accord dont les résultats sont conçus pour « éclairer » les Parties dans « l'actualisation et le renforcement de leurs mesures selon des modalités déterminées au niveau national » (art 14§3).

La question climatique transcende(rait) le droit international

25 La question climatique impose de nouvelles modalités de coopération, de nouveaux concepts ou/et de nouveaux principes juridiques et une réflexion assez large sur les conditions d'une gouvernance mondiale climatique.

26 *Yves Petit* relève ainsi le renouvellement du principe de responsabilités communes, mais différenciées qui irrigue pratiquement toutes les dispositions de l'Accord de Paris. Ce principe s'enrichit de nouvelles formes de différenciation plus subtiles en fonctions des engagements pris par chaque disposition. Par ailleurs, le système d'engagement sous forme de contribution nationale conduit lui-même à établir des différences importantes entre les États.

27 *Yves Petit* évoque également le principe de progression des efforts de toutes les Parties puisque chaque contribution nationale doit correspondre à une progression par rapport à la contribution précédente. La combinaison de ces deux principes permettrait de prendre en compte les différences entre les pays et de construire des engagements climatiques qui tiennent compte à la fois des objectifs à atteindre et des différences de développement et de vulnérabilité.

28 La nouvelle notion de justice climatique introduite dans le préambule de l'Accord (§13) pourrait ouvrir la perspective de prendre des engagements à vocation supranationale malheureusement elle n'est pas définie et est présentée comme reconnue, non par les États, mais par certaines cultures. Elle pourrait cependant ouvrir la porte à des interprétations de l'Accord plus large du principe d'équité et s'articuler avec le concept de « préoccupation commune de l'humanité » pour faire évoluer son contenu juridique pour la protection d'un droit à un environnement sain.

29 Ces quelques éléments montrent que les enjeux climatiques poussent les États à faire des innovations juridiques, même relativement limitées et toujours soumises à la volonté des États.

30 Pour soutenir que la question climatique conduit à transcender le droit international, il faudrait cependant aller plus loin en établissant qu'elle conduit à développer de nouveaux modèles de coopération renforcée ou à s'engager dans une nouvelle gouvernance climatique mondiale plus ambitieuse que les initiatives menées par le multilatéralisme onusien classique. Des sujets aussi cruciaux que la prise en charge ou/et le statut des déplacés climatiques tendent à imposer à la communauté internationale de considérer de nouveaux instruments juridiques dont le respect de la souveraineté ne serait pas le cadre principal.

Conclusion

31 En conclusion, la question de la souveraineté dans l'élaboration du régime climatique international semble indépassable, car inhérente au droit international. Le droit

international de l'environnement quant à lui s'appuie constamment sur le principe de souveraineté étatique pour développer ses objectifs propres. La conséquence du pouvoir exclusif des États sur leur territoire est certes qu'aucun autre État ne peut intervenir sur son territoire sans son accord, mais également que l'État est responsable de tout ce qui se passe sur celui-ci.

32 Le droit international de l'environnement développe, à partir de la conscience de la solidarité écologique qui unit l'ensemble de la communauté du vivant, des principes et des instruments juridiques visant à réintroduire les impératifs écologiques et donc de la cohérence dans les relations internationales. Dans cette lignée le droit international applicable à la lutte contre les changements climatiques, même contraint par les règles de la souveraineté de l'État, devrait favoriser une nouvelle approche des objets et des sujets de droit, des devoirs et des obligations de chacun (État et individus) dans des liens écologiques assumés et mis en valeur dans des instruments de coopération. Or, l'Accord de Paris nous montre malheureusement une tendance à privilégier non pas une approche collective des enjeux climatiques, mais plutôt une approche basée sur l'accord de volonté et la capacité de l'État à faire face à des engagements en fonction de son niveau de développement. La défense d'un intérêt supranational supérieur semble s'effacer derrière les prétentions étatiques et le respect de la souveraineté de l'État dans son acception la plus classique. Les prochaines étapes des négociations climatiques conduiront peut-être à envisager une souveraineté étatique porteuse de l'intérêt général de l'humanité pour une lutte efficace contre les changements climatiques, abandonnant ainsi les contraintes d'une souveraineté cantonnée à la défense d'intérêts (notamment économiques) nationaux. Dans cette perspective, le concept de justice climatique dont le contenu sera précisé, pourrait être porteur d'une nouvelle ambition pour la communauté internationale.

NOTES

1. Affaire Iles des Palmes, selon l'arbitre Max Huber : « La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance », Cour Permanente d'Arbitrage, 4 avril 1928, *RSA*, II, p. 838.

RÉSUMÉS

La question de la souveraineté dans l'élaboration du régime climatique international semble indépassable, car inhérente au droit international. Le droit international de l'environnement quant à lui s'appuie constamment sur le principe de souveraineté étatique pour développer ses objectifs propres. Ainsi si le droit international peut sembler insuffisant et se voir reprocher la fragilité ou même la faiblesse de ses engagements en matière de protection du climat, il n'en

demeure pas moins nécessaire. Cependant, l'enjeu climatique modifie-t-il le principe de souveraineté étatique? (sa définition, ses applications, ses perspectives?) Par ailleurs, peut-on considérer que la souveraineté étatique favorise ou au contraire s'oppose à la protection du climat?

The role of State sovereignty in the development of international climate regime seems unavoidable because it is inherent to modern international law. International environmental law, on the other hand, relies on State sovereignty principle to develop its own objectives. No matter how fragile or weak international law appears in its current climate protection endeavours, it is still generally relevant. The real question is whether the present climate crisis does or could alter the principle of State sovereignty (ie., its definition, implementation, perspectives). And could we consider that the concept of State sovereignty enhances or, on the contrary, mitigates the climate protection?

INDEX

Keywords : sovereignty, climate, state, international cooperation, Paris agreement, climate justice, legal principles
Mots-clés : souveraineté, climat, État, coopération internationale, Accord de Paris, justice climatique, principes juridiques

AUTEUR

AGNÈS MICHELOT

CEJEP EA3170, Université de La Rochelle, France