

Conclusions

*Faire de l'Accord de Paris une réalité
en droit interne et sur le plan international*

(Anne-Sophie TABAU et Aurélie MENDOZA-SPINOLA)

Au niveau international, l'île Maurice s'est positionnée à l'avant-garde de l'effort commun contre les changements climatiques en faisant partie des premiers petits États insulaires en développement (PEID) à signer et ratifier l'Accord de Paris sur le climat. Cette implication a été saluée par l'ancien Secrétaire général des Nations-Unies, M. Ban Ki-Moon, lors de sa visite en 2016. La lutte contre les changements climatiques fait donc partie des causes pour lesquelles Maurice, comme d'autres îles de l'océan Indien, s'engage au sein de la communauté internationale.

La République s'inscrit déjà dans une dynamique de réduction des gaz à effets de serre (GES) émis à partir de son territoire, notamment par une politique publique d'investissement favorisant les énergies renouvelables. Cette politique est d'autant plus nécessaire qu'en tant qu'État insulaire, Maurice est plus exposé aux effets néfastes des changements climatiques. La vulnérabilité de sa population et de sa structure socio-économique face à ces changements accentue la fragilité sociale et environnementale de l'île. Ces fragilités ont par ailleurs été confirmées dans le dernier rapport du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat (GIEC)¹.

Pendant longtemps les études financées par la Commission de l'Océan Indien (COI) ou l'Agence Française de Développement (AFD) sur la protection de l'environnement et les changements climatiques à Maurice étaient incomplètes, notamment sur le volet juridique. En effet, ces études² ne traitaient généralement que de la thématique associée aux conventions internationales et au renforcement institutionnel. Toutefois, aucune étude locale n'avait considéré la spécificité fondamentale de Maurice, comme d'autres États de tendance constitutionnelle dualiste, au regard de son système juridique d'inspiration anglo-saxonne. Cette spécificité tient essentiellement en ce que les conventions internationales doivent être reprises et traduites dans l'ordre juridique interne au moyen d'une loi. Lorsque tel n'est pas le cas, lesdits instruments internationaux ont une valeur symbolique, et demeurent des guides d'interprétation qu'il revient au juge mauricien d'apprécier et d'appliquer en respectant la Constitution, qui protège expressément le droit de propriété mais pas le droit à un environnement sain³. Par

¹ « Extreme events, such as floods, droughts, and heat waves, especially when they occur in series, can significantly erode poor people's assets and further undermine their livelihoods in terms of labour productivity, housing, infrastructure and social networks » (OLSSON et al., *Global warming of 1,5 °C*, IPCC, Special Report, Oct. 2018, Chap. 1 "Framing & Context", p. 55).

² Voir dans ce numéro, les notes 38 et 40 de la contribution de J. COLOM.

³ J. COLOM, *La justice constitutionnelle dans les pays du nouveau Commonwealth : le cas de Maurice*, ed Economica, 1994, 244 p. et « Audit de l'action européenne auprès de la Commission de l'Océan indien (COI) en matière de protection de l'environnement depuis 1989 », in *L'Union européenne dans l'océan Indien, un modèle de puissance, une puissance modèle*, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, pp. 253 à 262. Voir aussi dans ce numéro,

ailleurs, le juge mauricien n'a pas construit jusqu'à présent de raisonnement lui permettant de protéger ce droit à travers d'autres droits fondamentaux consacrés par la Constitution, comme le droit à la vie.

L'Accord de Paris (AP) sur le climat, s'il a été signé et ratifié par la République de Maurice, n'avait ainsi pas fait l'objet de mesure interne de transposition, du moins en tant que telle, dans l'ordre juridique mauricien avant la conférence. Il en va de même pour la plupart des conventions internationales auxquelles Maurice est partie en matière d'environnement, dont la mise en œuvre peut trouver un écho au niveau législatif, sans pour autant que cela n'apparaisse comme la transposition d'un traité en particulier. Le projet de *Climate Change Bill*, annoncé en 2015 par le Ministère de l'Environnement⁴, a finalement été adopté le 24 novembre 2020⁵.

Cette circonstance a placé la République de Maurice dans une situation paradoxale où la vulnérabilité et la nécessité de protection de sa population ont fait écho à un vide juridique, du moins dans l'ordre juridique interne et sous l'angle matériel du « climat ». Alors que les effets des changements climatiques associés à ceux de la perte grandissante de la biodiversité commencent à impacter les populations fragiles du monde, le paradoxe mauricien questionne le rôle du Droit dans la justice climatique, y compris pour révéler son potentiel d'injustice. En effet, de nombreuses questions se posent : comment les Mauriciens pourront-ils prétendre à être protégés si aucun instrument juridique interne ne prend acte des actions que l'État doit mener en matière climatique ? Comment réclamer réparation auprès des pollueurs, et comment les identifier en matière climatique, sans texte organisant le régime juridique adéquat ? Comment prétendre à la satisfaction des droits environnementaux fondamentaux à défaut de processus juridique local permettant de garantir leur effectivité ? Ces questions traduisent toutes la nécessité urgente d'une réflexion d'ensemble sur une justice environnementale en matière climatique, adaptée au contexte local. Elles sont particulièrement importantes pour les PEID ou plus largement pour les territoires et populations vulnérables aux changements climatiques.

les contributions d'Odile Lim-Tung, d'Anne Sophie Tabau et de Jacques Colom (voir sa note 15, la jurisprudence la plus marquante : *Preetam Tacoury & ors v. Mohamud Feroze* 2010 SCJ 132, « *In that new paradigm (sustainable development), the concept of 'public interest' is given a novel dimension. The balancing of the various interests in the determination of what is public interest includes ecological concern... »*).

⁴ Intended Nationally Determined Contributions for the Republic of Mauritius, 28 septembre 2015, disponible en ligne:

http://environment.govmu.org/English/Climate_Change/Documents/Final%20INDC%20for%20Mauritius%2028%20Sept%202015.pdf

⁵ Voir note n° 4 dans la contribution d'Aurélié Spinoza Mendoza.

Comment faire de l'Accord de Paris une réalité, aussi bien dans l'ordre international que dans les ordres juridiques internes des îles de l'océan Indien ?

La conférence qui s'est tenue sur la justice climatique du 21 au 23 octobre 2019 présente à cet égard de nombreux apports. Préconisant clairement à Maurice de se saisir des processus de transparence tels que posés par le droit international climatique et aménagés par l'AP (I), elle donne à l'État mauricien les moyens concrets d'y participer en se basant sur le vivier universitaire et sur une ouverture à la société civile (II).

I. Une conférence dans l'esprit de l'Accord de Paris : la transparence comme cadre juridique mobilisable par les îles de l'océan Indien

L'AP s'inscrit dans une tendance plus générale visant à répondre au déficit démocratique dont sont régulièrement taxées les instances internationales. En étendant le champ des obligés et des bénéficiaires de cette gouvernance par la transparence, ce traité s'inscrit dans le mouvement visant à renforcer l'*accountability* des instances de gouvernance globale, entendues au sens large. Toutefois, pour qu'une "démocratie d'opinion" se développe à l'échelle globale, tout en s'exprimant à différents niveaux, un certain nombre de conditions doivent être remplies : la transparence à elle seule ne suffit pas. Ces conditions ont trait d'une part au besoin d'intermédiaires pour interpréter, comparer, compiler, critiquer et diffuser largement l'information : c'est le rôle majeur des ONGs, des observateurs, des médias et des universitaires. D'autre part, elles portent également sur le besoin d'exceptions (ex. pour des raisons de sécurité nationale, de concurrence loyale, de moyens humains ou financiers) mais qui doivent alors être justifiées... de manière transparente !

L'AP n'en est pas moins innovant par comparaison aux dispositifs de gouvernance par la transparence expérimentés dans d'autres domaines⁶. Ainsi, son dispositif de transparence est-il particulièrement sophistiqué (A), d'autant plus qu'il est complété par un arsenal institutionnel et procédural destiné à renforcer les capacités des Parties (B).

⁶ Notamment dans le domaine environnemental et du développement durable, mais aussi dans celui du désarmement ou du droit international des droits de l'Homme.

A. Les mécanismes de l'Accord de Paris dédiés à la transparence

Trois procédures principales sont dédiées à la transparence dans l'AP. Il s'agit du cadre de transparence renforcée (Art. 13 AP), du bilan périodique mondial (Art. 14 AP), ainsi que du mécanisme de promotion de la mise en œuvre et de respect des engagements (Art. 15 AP). A cela s'ajoute un portail de valorisation des engagements et réalisations des entités non parties (le portail NAZCA pour *Non state Actor Zone for Climate Action*).

– *Le cadre de transparence renforcée*

Les objectifs de ce premier volet du dispositif de contrôle de l'AP sont de renforcer la confiance mutuelle entre les Parties et de promouvoir une mise en œuvre efficace de l'AP. A cette fin, dans la continuité de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), il est prévu de procéder au suivi continu et à l'évaluation régulière de la mise en œuvre par chaque Partie de sa Contribution Déterminée au niveau National (CDN), que ce soit en matière d'atténuation des émissions de GES ou d'adaptation aux effets des changements climatiques, mais aussi concernant le soutien financier versé ou reçu. Ce cadre de transparence renforcée s'appuie sur l'expérience acquise au titre du système de '*Measuring, Reporting and Verification*' (MRV) mis en place par les accords de Cancun en 2010. La procédure se décompose en 3 étapes : tout d'abord le rapport par les Parties au Secrétariat de la CCNUCC (basé sur leur système interne de MRV), ensuite l'examen technique par des équipes d'experts, permettant l'identification des blocages et l'échange avec la Partie, y compris sur le terrain, et enfin l'examen multilatéral par les pairs. Ce cadre de transparence renforcée a été âprement négocié pour lui éviter toute coloration conflictuelle. Il est ainsi axé sur la facilitation et le renforcement des capacités. L'AP insiste aussi sur le fait que le dispositif n'est ni intrusif, ni punitif, qu'il respecte la souveraineté nationale et qu'il évite d'imposer une charge excessive aux Parties. Il prévoit notamment une flexibilité et un accompagnement pour les pays les moins avancés (PMA) et les PEID.

– *Le bilan périodique mondial*

L'évaluation périodique des progrès collectifs accomplis par la "*COP serving as Meeting of the Parties to the Paris Agreement*" (CMA) est l'une des innovations de l'Accord de Paris, bien qu'il ait existé jusque-là sous d'autres formes, notamment à travers les rapports périodiques du GIEC, du PNUE ou encore de plus ou moins influentes "boîtes à penser" ("*think tanks*") privées. Ce rendez-vous régulier (à partir de 2023, puis tous les 5 ans) insère dans le dispositif de contrôle de l'AP une approche globale, que ce soit sur le plan des thématiques d'évaluation (atténuation, adaptation, finance, technologies, etc...), comme des

sources d'information considérées. Ce volet du mécanisme de contrôle de l'AP est également prévu pour être "axé sur la facilitation", en tenant compte de l'équité et des meilleures données scientifiques. Les résultats de ce bilan, à l'échelle mondiale, sont ainsi destinés à éclairer les Parties dans l'actualisation et le renforcement de leurs CDN (2024, puis tous les cinq ans, selon un principe de progression), et dans l'intensification de la coopération internationale pour l'action climatique.

– *Le mécanisme de promotion de la mise en oeuvre et de respect des engagements*

Ce dernier volet du dispositif de contrôle international établi par l'Accord de Paris consiste en l'examen de questions particulières de mise en œuvre ou de respect des engagements par un Comité restreint d'experts élus par la CMA. Composé de manière à refléter les grandes coalitions internationales en matière climatique, le comité comporte, notamment, des représentants des PEID et des PMA, et vise la parité entre les femmes et les hommes.

Bien que le Comité soit prévu pour fonctionner, lui-même, de manière transparente, et qu'il soit notamment composé de juristes, il ne s'agit pas d'une juridiction. Comme le reste du dispositif de contrôle de l'AP, la procédure est axée sur la facilitation. Par ailleurs, le Comité fonctionnera de manière non accusatoire et non punitive. Enfin, il portera une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties.

Le comité pourra s'autosaisir et/ou être saisi par une Partie s'agissant de sa propre situation, en particulier en cas de non communication des CDN, des rapports sur leur mise en œuvre ou de non-conformité de ces rapports avec le cadrage méthodologique, formel, substantiel et calendaire adopté par la CMA. Le Comité pourra également identifier des questions systémiques rencontrées par les Parties, afin de formuler des recommandations à la CMA, dans le cadre d'un rapport annuel d'activité.

– *Le portail NAZCA*

À ces mécanismes prévus par l'Accord de Paris, il est possible d'ajouter le portail « *Non Parties Actors Zone for Climate Action* » (NAZCA), visé à la décision de la Conférence des Parties adoptant ce traité lors de la COP 21. Il s'agit d'une plateforme en ligne pour les engagements volontaires des entités non parties. Dès lors, ce portail contient les engagements de collectivités territoriales, parfois organisées en réseaux, mais aussi des initiatives privées, transnationales, etc... qui émergent un peu partout. Il s'agit là de mécanismes complémentaires, apportant à la fois une approche individuelle et collective, à partir de sources d'information variées mais centralisées et accessibles.

B. Les mécanismes de l'Accord de Paris dédiés au renforcement des capacités

L'initiative de renforcement des capacités pour la transparence a été prise dès 2016 pour les PEID, et a notamment été financée par le Fonds pour l'Environnement Mondial sous la supervision de la Conférence des Parties (COP) à la CCNUCC. Le mécanisme de Paris pour le renforcement des capacités est décrit à l'Article 11 de l'Accord de Paris.

Ce mécanisme offre premièrement l'opportunité de créer des synergies (sous l'angle de l'adaptation en particulier) notamment afin de réduire la charge de l'effort de *reporting*. La transparence se décline ainsi dans l'AP, au titre de l'atteinte des objectifs du développement durable (ODD) à l'horizon 2030 mais aussi peut-être au titre des objectifs du cadre de Sendai sur la prévention et la réduction des risques des catastrophes naturelles. Autant d'éléments du nouveau « contrat social planétaire », selon l'expression du Professeur François OST, qui doivent être interprétés de manière décentralisée, ou locale.

Il donne ensuite l'opportunité pour innover : coopération « sud-sud », entre territoires insulaires proches, au sein de réseaux transnationaux, etc... Cela permettrait par exemple à Maurice de se distinguer par une coopération universitaire régionale et interdisciplinaire (incluant les Sciences Humaines et Sociales), et constituerait aussi une opportunité pour faire émerger un contenu substantiel à la justice climatique du point de vue des îles de l'océan Indien, en favorisant une « justice climatique de reconnaissance », comme il en a été question pendant nos débats.

En somme, la participation à cette démarche de transparence peut être l'occasion pour démontrer que les territoires insulaires ont beaucoup à apprendre au monde en matière de changements climatiques. La transparence s'impose ainsi comme un enjeu international crucial au titre de l'AP. Se pose alors naturellement la question de la contribution concrète de l'île Maurice à cet effort mondial de transparence et à ses modalités pratiques. C'est sur ce point que se concentre l'autre apport majeur de ces trois journées de conférence sur la justice climatique.

II. Les modalités pratiques de mise en oeuvre de l'Accord de Paris par Maurice : capitaliser sur la conférence réalisée pour participer à la gouvernance internationale en matière climatique

En adoptant l'angle de la justice climatique pour répondre à l'exigence de transparence, l'État mauricien a été à même de capitaliser sur les travaux réalisés pendant nos sessions pour répondre à l'effort mondial en matière climatique. Il a, par ce biais, participé à la définition de la justice climatique au niveau international en faisant remonter sa perception du concept en tant que PEID. La richesse des débats et la haute qualité des interventions lui ont certainement permis de présenter un rapport complet soulignant l'originalité de la justice climatique telle qu'envisagée à Maurice, avec la participation d'une pluralité de points de vue, tournés vers les îles de l'océan Indien.

En effet, les intervenants ont bien exposé la réalité des impacts des changements climatiques au niveau local. Cette réalité est aussi celle qui frappera de plein fouet les plus vulnérables. À cet égard, son Excellence Emmanuel Cohet, Ambassadeur de France à Maurice a indiqué qu'il fallait prendre la mesure de la « responsabilité historique » qui nous incombait. Et faire face à cette responsabilité implique de saisir la justice climatique dans sa complexité. L'affaire n'est pas impossible, car complexité n'est pas nécessairement synonyme de désordre, bien au contraire. Ainsi, et pour donner vie à la justice climatique à Maurice, voire au-delà, deux approches complémentaires ont été utilisées et plébiscitées durant ce colloque.

A. La méthode : optimiser le cadre existant en adoptant une approche globale

D'une part, optimiser le cadre existant est primordial, comme l'a souligné l'honorable Marie Joseph Noël-Etienne Ghislain Sinatambou, ex-Ministre de la Sécurité Sociale, de la Solidarité Nationale, de l'Environnement et du Développement durable, durant son discours d'ouverture de la conférence. Ce cadre a longuement été exposé par nos intervenants dans différents domaines, qu'il s'agisse des actions menées en matière d'agriculture, de protection des océans, de finance, de politiques gouvernementales et de conscientisation de la population, surtout des jeunes. Nos juristes experts nous ont également exposé l'état du droit existant en la matière. Sur ce point, il semblerait que l'arsenal juridique interne ne soit pas dépourvu, bien qu'il doive être encore complété, non seulement en matière de droits fondamentaux environnementaux et de séparation des pouvoirs, mais également sur la question des contentieux climatiques. Nos

échanges nous ont donc permis de constater que l'optimisation du cadre existant a aussi ses freins et ses limites.

Pour les lever, il faudra donc, d'autre part, innover. Sur le terrain juridique, à Maurice, cette innovation a été envisagée au moyen de l'adoption du *Climate Change Act*, dont le cadre théorique et pratique pourra être défini par la jurisprudence au moyen du droit comparé par une hybridation du droit adapté au système de droit mixte mauricien et à un PEID comme la République de Maurice. Cette perspective nous a d'ores-et-déjà permis de mettre en lumière des outils novateurs comme les « sociétés à missions » en droit de l'entreprise ou les mécanismes contentieux qui pourraient être actionnés. L'émergence et la réception de ces contentieux en droit interne mauricien seront significatifs car ils participeront de la fixation de la notion même de justice climatique et au développement des droits fondamentaux environnementaux. Ils seront par ailleurs les indicateurs véritables du seuil d'exigence attaché à la réalisation de la justice climatique localement. Le droit comparé aura ici non pour effet d'opposer mais bien de réunir et c'est aussi de cela dont il s'agit lorsqu'on parle de justice climatique.

C'est pourquoi il sera tout aussi capital de mettre en avant les vertus d'une approche globale dans la résolution des différentes problématiques rencontrées. Cette seconde approche se fonde, elle, sur une logique de transversalité permettant d'appréhender la justice climatique dans ses nombreuses dimensions tout en lui permettant de s'adapter au plus près d'une réalité sociale, riche, plurielle et en rapide évolution. La démarche holistique permet en effet de prendre en compte différentes perspectives, différents points de vue en créant les conditions nécessaires à l'émergence d'un espace de dialogue favorisant une démocratie d'opinion. Cette démarche inclusive offre la possibilité de se réunir entre les âges, entre les religions, entre les disciplines en impliquant l'ensemble des acteurs et ce à différentes échelles.

B. Les moyens : profiter d'une expertise de qualité à un coût raisonnable

Ces trois jours de conférence nous aurons appris que le contexte universitaire est le plus adapté pour le déploiement de ces deux approches.

Il permet d'une part de promouvoir un cadre régional de réflexion qui est adapté aux spécificités de l'océan Indien. Par ailleurs, il présente l'avantage non négligeable de compenser certaines lacunes que les PEID ne peuvent combler, souvent par manque de moyens humains et financiers. En effet, capitaliser sur le vivier universitaire offre aux PEID la possibilité d'optimiser les charges liées à la rédaction de rapports internationaux particulièrement onéreux lorsque les États ont à les externaliser. Maurice pourrait ainsi montrer qu'en se reposant sur le cadre

universitaire, les PEID peuvent bénéficier concrètement d'expertises locales multisectorielles et pluri acteurs à un coût plus que raisonnable en bénéficiant également des réseaux que ces universités ont su tisser. Qui plus est, la diplomatie universitaire offre aux acteurs cet espace de confiance qui permet d'évacuer des débats les jeux d'intérêts politiques pouvant bloquer la réflexion de fond sur le sujet. La communauté universitaire garantit le respect d'une déontologie et d'une éthique de la recherche sous le contrôle de la justice, déjà impliquée dans le contentieux déontologique des professions libérales. À la fin de cette conférence, nous ne pouvons qu'affirmer combien il est nécessaire de développer et pérenniser les événements favorisant cette diplomatie universitaire.

Et pour se faire, de nombreuses initiatives ont été proposées telles que la création d'un Centre Régional Pour le Changement Climatique et la mise sur pied d'une licence universitaire intitulée « Justice Climatique » à l'Université de Maurice et le développement du diplôme conjoint en diplomatie entre l'Université de la Réunion et l'Université de Maurice. Dans cette même logique partenariale et inclusive, d'autres universités de la zone pourront être intégrées telles que les universités seychelloises ou malgaches. En misant sur des universités exemplaires et coopératives, ces initiatives participeront au processus plus large « *d'empowerment* » des acteurs locaux dans les PEID. Ces derniers seront alors eux-même plus aptes à se saisir des mécanismes de transparence et d'échanges d'informations, favorisant la justice de reconnaissance.

Nous le voyons bien, le contexte universitaire est donc l'espace idéal pour la transversalité par la complémentarité et l'exemplarité qu'il permet de mettre en place. Il peut insuffler une dynamique climatique vertueuse par laquelle les ordres juridiques s'alimentent mutuellement et graduellement.

Conclusion

En conclusion, nous pouvons affirmer que l'Accord de Paris est bien un accord global qui ne demande qu'à être saisi et approprié, selon une logique d'apprentissage par la mise en pratique (« *learning by doing* »).

Les procédures de transparence et de renforcement des capacités qu'il met en place ont ainsi été construites à partir de l'expérience acquise au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, mais avec des innovations en réponse aux besoins identifiés. Tel est, en particulier, le cas de la logique ascendante des contributions déterminées au niveau national et des systèmes internes de transparence, mais aussi du bilan périodique mondial ou encore du portail NAZCA. Des

améliorations ont également eu lieu sur la traçabilité de la “finance climat”, même si cela reste le point faible du dispositif existant.

Ces mécanismes ont des caractéristiques communes : ils sont non conflictuels et proposent des bilans dans une perspective d’amélioration. Ils permettent l’identification des points de blocage et l’échange de bonnes pratiques pour les résoudre à partir des expériences acquises ailleurs ou pour renvoyer vers d’autres mécanismes (ex. accès à la finance climat, en lien avec le mécanisme sur les pertes et préjudices ou celui sur le renforcement des capacités). Ils représentent également des opportunités nombreuses en termes d’emploi et de participation, par exemple s’agissant du développement d’un système de MRV national (avec des indicateurs spécifiques), de la constitution d’équipes interdisciplinaires d’experts ayant une bonne connaissance des enjeux locaux, d’une représentation des populations vulnérables mais responsables en tant que membres de comités d’évaluation transnationaux, etc...

En capitalisant sur nos travaux, Maurice, comme d’autres territoires de l’océan Indien, sera à même de présenter une contribution complète et innovante à ce dispositif d’échange de bonnes pratiques. La République participera ainsi, en partenariat avec d’autres PEID ou territoires de l’océan Indien, à l’effort de transparence et à la construction de la réflexion sur la justice climatique à la fois au niveau local, régional et international.