



# REVUE JURIDIQUE DE L'OCEAN INDIEN

JUSTICE CLIMATIQUE :

PERSPECTIVES DES ÎLES DE L'OCÉAN INDIEN

ACTES DU COLLOQUE DE MAURICE

21 AU 23 OCTOBRE 2019

NUMÉRO 31  
2021-2





# La Revue

## I. RÉDACTION

- Olivier DUPÉRÉ, Maître de conférences en droit public à l'Université de la Réunion (direction générale) ;
- Loïc PEYEN, Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse I Capitole (responsable des chroniques de jurisprudence administrative française de l'Océan Indien) ;
- Romain LOIR, Maître de conférences HDR en droit privé à l'Université de La Réunion (responsable des chroniques de jurisprudence judiciaire française de l'Océan Indien) ;
- Radianina RADILOFE, Docteur en Droit (responsable des chroniques de droit public malgache).

## II. SOUMISSION DES CONTRIBUTIONS

### – Règles de forme à respecter pour chaque proposition de contribution

Toutes les propositions de contributions doivent être adressées sous forme de document Word (ou équivalent), en respectant les seules conditions suivantes (destinées à faciliter la mise en forme en vue de la publication) :

- espacement : 0 pt ; 0 pt ; Interligne simple ;
- un saut de ligne unique entre chaque élément du corps de texte (paragraphe, titre) / aucun saut de ligne entre les notes de bas de page ;
- corps de texte : Times New Roman 14 / note de bas de page : Times New Roman 12 / le tout doit être justifié ;
- les titres (formats : I. blabla ; A. blabla ; 1. blabla ; a. blabla,...) doivent figurer en gras, avec un retrait égal à 1,25 centimètre.
- chaque proposition doit comporter la mention des prénoms, noms ainsi que des titres et/ou fonctions de l'auteur ;
- veiller à accentuer toutes les lettres qui doivent l'être, y compris les majuscules (ex : État ; À cause de ; etc...) ;
- veiller à différencier les traits d'union (- ; union de deux mots) des tirets demi-cadratin (– ; pour une incise, une liste...).

Les références bibliographiques doivent être formatées en reproduisant le format, ou en cas d'impossibilité en s'inspirant du format des exemples suivants :

- CJUE, 22 septembre 1992, *Petit*, aff. C-153/91, *Rec.* p. I-4879, points 10 à 13.
- Trib. (UE), 10 décembre 2002, *Dr. Karl Thomae GmbH c/ Commission*, aff. T-123/00, *Rec.* p. II-5193, point 4.
- CEDH, Gr. ch., 6 octobre 1979, *Kibali c/ France*, req. n° 11/50689.
- Civ. 1<sup>re</sup>, 7 avril 1998, *RCDIP* 1998, n° 644, note D. ANNOUSSAMY ; *D.* 1998, n°287, note B. AUDIT.
- Ass. Plén., 30 janvier 2001, pourvoi n°00-13277, Bull. n° 19.
- CE, Ass., 7 juillet 1995, *Damiens*, req. n°146028.
- CAA Bordeaux, 30 janvier 2001, *M. Planchenault*, req. n°07BX1234.
- TA Saint-Denis, 3 janvier 1998, *M. Hoareau*, req. n°1234567.
- Affaire du *Timor Oriental* (Portugal c/ Australie), arrêt, C.I.J., *Rec.* 1995, p. 90.
- J. AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union européenne. Carrefour de coopérations*, Paris, LGDJ, 2002.
- Y. PETIT, « A la recherche de la politique européenne de l'énergie », *RTDE* 2006, n° 4, p. 593.
- R. MEHDI, « Les retombées de la Communauté de droit dans les Etats de droit », in J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuité et avatars européens*, Paris, LGDJ, 2000, p. 377.

En raison du format désormais exclusivement électronique de la revue, les auteurs peuvent tout à fait insérer des liens hypertexte, **en note de bas de page exclusivement** et en respectant le modèle suivant : URL : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Hyperlien> – dernière consultation le 9 juillet 2020.

#### **– Tribunes, Articles, Actes, Recensions bibliographiques**

Les propositions de contributions doivent être adressées à l'adresse électronique suivante : [olivier.dupere@univ-reunion.fr](mailto:olivier.dupere@univ-reunion.fr)

Les Tribunes sont publiées avec l'accord du Directeur de la *Revue*. Elles ne doivent pas excéder deux pages.

Les propositions d'Articles reçues, seront soumises à l'examen d'un Comité de lecture de deux membres, choisis par le Directeur de la Revue en raison de leur expérience dans le domaine concerné. Les avis de ceux-ci devront être favorables sans réserve, pour que la proposition soit acceptée pour publication. Aucune limite n'est fixée *a priori* quant au nombre de pages ou de caractères, mais le Comité de lecture et le Directeur se réservent, à ce propos, le droit d'exiger toute modification qu'ils jugeraient raisonnable.

Les Actes sont publiés sous la responsabilité scientifique des organisateurs de la manifestation dont ils ont vocation à présenter les résultats, avec l'accord du Directeur de la Revue.

Les Recensions bibliographiques sont publiées avec l'accord du Directeur de la Revue.

**NB 1 – En sus des règles de forme générales, les propositions d'Articles devront comporter un résumé en français, un résumé en anglais, ainsi que l'indication des mots-clés les plus pertinents selon l'auteur.**

**NB 2 – Les responsables scientifiques d'Actes, dans la mesure où ces exigences complémentaires de forme seraient remplies d'un point de vue global, pourront décider de dispenser de leur respect les auteurs intervenus dans le cadre de la manifestation qu'ils ont organisé.**

#### **– Chroniques de jurisprudence**

Les équipes de chroniqueurs sont constituées par les responsables de chaque chronique.

Les rejoindre suppose l'invitation ou l'acceptation d'une proposition par ces derniers, qu'il est possible de contacter aux adresses électroniques suivantes : [anissa.hachemi@univ-reunion.fr](mailto:anissa.hachemi@univ-reunion.fr); [romain.loir@univ-reunion.fr](mailto:romain.loir@univ-reunion.fr); [randiradilofe@yahoo.fr](mailto:randiradilofe@yahoo.fr)

### **III. PUBLICATIONS**

Les opinions exprimées dans la *Revue juridique de l'Océan Indien* n'engagent que leurs auteurs, et aucunement les responsables de cette dernière.

Toute copie, reproduction ou utilisation de la *Revue juridique de l'Océan* doit être effectuée dans le strict respect du Code de la propriété intellectuelle.

# *Table des matières du numéro 31*

## *Justice climatique : perspectives des îles de l'océan Indien*

*Actes de la Conférence internationale sur la Justice climatique tenue à l'Université de Maurice en collaboration avec l'Université de la Réunion en octobre 2019.*

<b>Foreword.....</b>	<b>127</b>
----------------------	------------

*Erika Techera*

### *Partie I*

#### *Cerner la justice climatique grâce au décloisonnement matériel*

• Climate Justice from The Point of View of Game Theory.....	<b>131</b>
--	------------

*Régis LANNEAU*

• Justice environnementale et participation : Retour sur les principes de justice des personnes enquêtées à La Réunion.....	<b>141</b>
--	------------

*Marie THIANN-BO MOREL*

• A Human-Rights-Based Approach to Climate Change.....	<b>155</b>
--	------------

*Roopanand MAHADEW*

*Partie II*  
*Consacrer la justice climatique*  
*par-delà les ordres juridiques*

- How to Integrate Environmental Law into Constitutional Law:  
The German Experience.....171

*Norman WEISS*

- La justice climatique à Maurice : un impératif contemporain  
au défi du système westminsterien dualiste de l'île.....177

*Jacques COLOM*

- Développement durable et changements climatiques  
dans les petits états insulaires en développement :  
quelles responsabilités législatives et constitutionnelles à l'île Maurice ?.....205

*Rajendra Parsad GUNPUTH*

- Adoption du *Climate Change Act* :  
L'intégration de l'accord de Paris au droit mauricien de l'environnement.....227

*Aurélie MENDOZA-SPINOLA*

- De la justice climatique à la loi sur le changement climatique :  
la non-prise en compte de la protection des plus vulnérables  
dans le contexte mauricien.....247

*Didier MICHEL*

*Partie III*  
*Interpréter la justice climatique*  
*par des recours contentieux*

- State Obligations in National and International Law  
to Mitigate and Adapt to Climate Change  
and Law Enforcement by Climate Change Litigation.....261

*Stephanie ROHLFING-DIJOUX*

- Justice climatique, énergie et environnement :  
quelles perspectives contre l'inaction climatique à Maurice ?.....273

*Odile LIM TUNG*

- Le dialogue transnational des juges :  
*hotspot* pour une « justice climatique » dans l'océan Indien ?.....293

*Anne-Sophie TABAU*

### *Partie IV*

## *Concrétiser la justice climatique par des moyens dédiés*

- A Short History of the Loss and Damage Principle.....315

*Krishnee APPADOO*

- Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices  
subis par les petits États insulaires en développement ?.....325

*Sabine LAVOREL*

- Les fonds européens pour l'adaptation au changement climatique  
dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de l'océan Indien.....339

*Hélène PONGÉRARD-PAYET*

- Academia and Climate Justice: Opportunities and Challenges.....367

*Shane HARDOWAR*

- Conclusions – Faire de l'Accord de Paris  
une réalité en droit interne et sur le plan international.....373**

*Anne-Sophie TABAU et Aurélie MENDOZA-SPINOLA*



# Foreword

**Erika TECHERA**

*Professor of Law*

*University of Western Australia*

*(UWA Law School & UWA Oceans Institute)*

Our changing climate continues to be a topic that generates significant research, heated debate and widespread concern. The impacts of climate change are being, and will continue to be, felt throughout the world. Nevertheless, it is clear that the effects are being experienced earlier, and/or more severely, in some places, linked to natural geographical situations and socio-economic circumstances. Island states are particularly vulnerable, due to their limited land masses and relative remoteness, yet frequently they have constrained resources to respond to the challenges. The search for climate change mitigation and adaptation responses is ongoing in these States and in other areas of the world, and yet sustainable solutions remain elusive. Not only must solutions be efficient, effective and responsive, they must also be fair, just and equitable. It is in this context that climate justice has a role to play, framing climate change around ethical and political issues, and linking socio-cultural and environmental concerns.

This special edition of the *Revue Juridique de l'Océan Indien* focuses on climate justice in the specific context of the Indian Ocean. The collection of papers brings together multi-disciplinary experts focused on addressing the climate change challenge and achieving just outcomes. Contributions include analyses covering international relations and securitization opportunities, legal and judicial systems, rights-based and regulatory approaches, trade and financing issues, energy, society and religion. The unique collection of papers in this special edition provides a valuable contribution to the climate justice literature and draws much-needed attention to the Indian Ocean region.

Significant academic focus has been given to climate change causes and effects over several decades, and many climate conferences have been held, drawing together experts from multiple disciplines. Yet relatively few events have focused on the specific issue of climate justice, and even less have been hosted by small island States. This is the background to the Climate Justice Conference 2019 that was hosted by the University of Mauritius and the Université de La Réunion. It was most fitting that the conference was held in Mauritius, an island State

vulnerable to the impacts of climate change and in the Indian Ocean which has received less research attention than other parts of the world. The focus of the conference was climate justice, crossing environmental and social matters.

I had the pleasure of attending and presenting at the conference. It was a rare opportunity to engage with colleagues from various human and social sciences, and many jurisdictions and cultural backgrounds, and to participate in positive and thoughtful discussions on the issue of climate justice. I thoroughly enjoyed the three-day event and feel privileged to have had the opportunity to do so. After the events of 2020, it may be that we never return to international conferences in quite the same way as in 2019, which highlights the significance of the event and provides a further rationale for this special edition of the *Revue Juridique de l’Océan Indien*.

As this volume demonstrates, climate justice discourse benefits from multiple voices, but it is also crucial that a diversity of readers can access the research produced. I am therefore very pleased to see that this special edition will be available as a free and open access publication. I recommend this special edition to anyone interested in the pressing issue of climate change, justice and the Indian Ocean. I have no doubt that the papers published here will contribute to further critical thinking, and future collaborations, on this vital topic.

*Partie I*

*Cerner la justice climatique  
grâce au décroissement matériel*



# Climate Justice

## from the Point of View of Game Theory

Régis LANNEAU

*Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre*

At the turn of the millennium, the first “climate justice summit” took place in the Netherlands, in Den Haag, organized by CorpWatch in parallel of the United Nations Framework Convention on Climate Change Conference of Parties (6<sup>th</sup>) negotiation<sup>1</sup>. Since then the concept gained in popularity.

The idea behind climate justice is relatively simple: global warming is not a purely bio-physical issue or merely an environmental issue, it also raises political, social and ethical issues<sup>2</sup>. Indeed, not only will global warming have asymmetrical consequences (depending on geography, demography, and level of development) but policies considered for addressing climate change will also have redistributive consequences which cannot be disregarded. If a carbon tax is implemented in Europe and affects only European firms, the relative competitiveness of these firms will logically deteriorate, at least in the short run – the impacts in the long run are harder to predict. If the use of energy is made more expensive, richer households and poorer households will not be affected in the same way; tropical countries, polar countries and temperate countries will also be impacted differently. If a technology is banned (producing energy with coal), countries using that technology might have to invest in new technologies dominated by countries which are not relying on this technology (countries using nuclear power for example). This list of asymmetrical consequences is, of course, far from being exhaustive (suffice it to mention the influence of these policies on geopolitics).

One of the purposes of climate justice could then be to identify a “just” way to address these asymmetrical consequences. From a theoretical point of view,

---

<sup>1</sup> See for example: J. KARLINER, “Climate Justice Summit Provides Alternative Vision”, *corpwatch*, 2020 <https://corpwatch.org/article/climate-justice-summit-provides-alternative-vision> (page consultée le 28 avril 2021).

<sup>2</sup> Ethical issues associated with climate change have extensively been explored. For example, J. GARVEY, *The Ethics of Climate change: Right and Wrong in a Warming World*, New York: Continuum Books, 2008; S. VANDERHEIDEN, *Atmospheric justice*, New York: Oxford University press, 2008; E. POSNER, D. WEISBACH, *Climate Change Justice*, Princeton: Princeton University Press, 2010.

considering different definitions of climate justice is certainly fascinating and could indeed highlight many relevant dimensions to address the issue of climate change in all its complexity. For example, should climate justice be considered primarily with an eye on the past or with an eye on the future? Should it be considered as a substantial concept (a concept defined by its content) or merely as a procedural one (the content would then be less relevant than the procedure to identify that content)?<sup>3</sup>

Nevertheless, when implementation and actual policies are considered, climate justice was and still is of little or no guidance. For example, some might argue that the developed world should pay more since they largely contributed to global warming due to their level of pollution during the industrial revolution. The developing world only follows the development footsteps of rich countries and it would be “unfair” to increase their development costs. Others could then reply that, it is certain that rich countries polluted a lot in the past, but they also developed new and cleaner technologies. The developing world could then follow a cleaner development path by adopting these new technologies. Still others, arguing on different lines, might stress that the developed world has a duty to do more since it is already developed, or that the developing world should do more since the increase in global emission is largely due to its development and that, anyways, its population will suffer way more due to global warming.

Focusing on what ought to be (at a substantial or at a procedural level), the concept tends to lose sight on what can be achieved<sup>4</sup>. Even worse, the use of the concept could reveal itself to be an obstacle to the emergence of a global solution (assuming that this global solution will be identified, monitored and implemented, at least in part, through international law). This somewhat counterintuitive result could be made clear using basic game theory<sup>5</sup>. I will first show that the question of climate justice emerged because the game that nations play is not a coordination game but a cooperation game. I will then show that the concept will largely be irrelevant in solving such a game and that it might even have a somewhat negative influence for achieving cooperation.

---

<sup>3</sup> On these questions, many interesting points are made in E. POSNER and D. WEISBACH, *Climate Change Justice*, *op. cit.*, note 2.

<sup>4</sup> This would also distinguish between a pragmatic approach and an idealistic approach to real-world problems.

<sup>5</sup> Game theory is now largely used to address international law. See for example, E. POSNER and A. SYKES, *Economic Foundations of International Law*, Cambridge (MA): Harvard University Press, 2013; A. GUZMAN, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, New York: Oxford University Press, 2010. These approaches extensively rely on economic analysis of law. One of the first papers to address the relevance of this approach for international law is certainly J. DUNOFF, J. TRACHTMAN, “Economic Analysis of International Law”, *Yale Journal of International Law*, vol 24, pp 1-59. This communication will largely use the methodology presented in these works.

In this paper, I will assume that states are self-interested. Such an assumption may be crude but it will help to highlight some core issues when policies designed to mitigate climate change are considered. Of course, if states are not self-interested (which might be difficult to prove) it is likely that solving international issues would be easier.

## I. Climate justice and coordination games

A coordination game is a type of game in which many pure strategy Nash equilibria exist. These equilibria occur, in general, when the parties to the game choose the same strategy (or at least corresponding strategies). For example, driving on the right side or on the left side of the road is often considered as a pure coordination game: parties do not care as much as what is chosen than the fact that they choose the same strategy<sup>6</sup>. In a pure coordination game, it is also assumed that the payoffs are the same for both parties whatever the equilibrium on which they coordinate. Note that in such a case, the fact that one could prefer to drive on the right side of the road and the other on the left side of the road (a game called a “battle of sexes”<sup>7</sup>) does not change much as long as their payoffs are higher if they chose the same strategy (but this could have an incidence on the stability of the equilibrium). If, one Nash equilibrium leads to higher payoffs than

<sup>6</sup> This game could be represented in this way:

$P_1 \backslash P_2$	Right	Left
Right	1, 1	0, 0
Left	0, 0	1, 1

<sup>7</sup> This game is generally represented in this way:

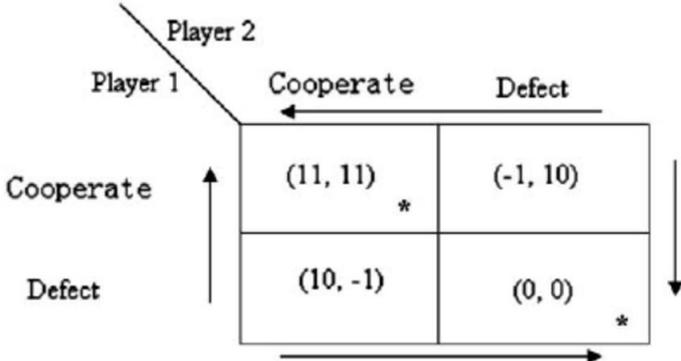
		WOMAN	
		Boxing	Shopping
MAN	Boxing	2, 1	<u>0, 0</u>
	Shopping	<u>0, 0</u>	1, 2

other Nash equilibria (a game called an “assurance game”), this equilibrium will be the one selected by both parties since it leads to higher payoffs<sup>8</sup>.

If global warming was a pure coordination game, because, for example, only two different (but not compatible) paths were possible, problems would be easy to solve. The only problem would be to choose a path and if either path leads to equivalent payoffs, the problem could even be solved by flipping a coin. If one path leads to clearly higher payoffs for all parties, then this path will be chosen almost automatically. In this type of configuration, parties have symmetrical interest and there is no incentive to deviate from the equilibrium as long as the other party does not deviate. In other words, there is no incentive to “cheat”. In such a game, obviously the concept of climate justice would be irrelevant (largely because parties’ interests are symmetrical) both for the design of a policy or for the implementation of that policy (and logically compliance should be automatic without any monitoring mechanism). Indeed, the concept is only relevant if parties do not have symmetrical interest in the path to solve global warming (they would then try to “justify” their own preferred path using “justice” arguments) or to interpret and sanction cheating (since cheating is irrelevant in a coordination game).

If global warming could be structured as a battle of sexes, things would be slightly different since there would indeed be some asymmetric preferences. Climate justice could then be used as a rhetorical tool to justify the preferred path of one party at the design stage of an international agreement. However, in such a situation, cheating would still not lead to higher payoffs (since choosing a non-corresponding strategy would only lower the payoffs for both parties) and deviating from a chosen equilibrium (assuming one was chosen) would not be in the interest of one party except if that party believes that the other will also change its strategy or if the game is a sequential game in which each party can observe what the first mover did. If the game is not sequential, it could also be proven that even if a mixed strategy equilibrium exists, it will be inefficient (it will lead to lower payoffs than any other pure strategy equilibrium). Climate justice could also be used at the design stage to argue for some “compensation” mechanisms since

<sup>8</sup> The game would then have this configuration:



by choosing one path over another, a party does systematically better than the other. The idea would then be to solve a battle of sexes by transforming it into a pure coordination game. However, it is unclear up to what point such a transformation would be feasible: it requires, a minima, to be able to identify who are the winners and who are the losers and to have an idea of the magnitude of the gains and losses which, in most real life situation, is far from being transparent. Monitoring mechanism should also be present to ensure that the compensation is indeed paid since there could be some incentives to cheat (if the preferred path of country A is chosen and country A does not pay country B, country B still have an incentive to stay on the path preferred by country A; retaliation mechanism could only occur regarding other areas in which country A and B are cooperating). And, of course, such a situation does not take into account the incidence of different bargaining powers by parties to a convention on the path finally chosen (but, for our purpose, the path is less relevant than the fact that a path is chosen).

Note that if there were an almost unanimous agreement – at the level of countries or at the level of citizens – about what climate justice is (at a substantial level), then the battle of sexes would be transformed into a pure coordination game. The mere fact that the concept is still debated means that transforming the climate change game into a pure coordination game is far from being a reality.

The major problem with coordination game is that incentives to cheat are non-existent which is unrealistic. Considering these incentives is thus changing the game from a coordination game into a cooperation game.

## II. Climate justice and cooperation games

A cooperation game is a game in which it is in the interest of the parties to cooperate (in that they will earn higher payoffs if they both choose the “cooperation” strategy than if they both choose “non-cooperation”) but in which there is also an incentive to cheat (the strategy in which both parties choose to cooperate is “unstable” since one party could earn a higher pay off by choosing a non-cooperation over cooperation). The most famous game of this kind is certainly the prisoner’s dilemma<sup>9</sup> (in which the dominant strategy is to cheat) and

<sup>9</sup> This game is represented in this way:

		Player 2	
		confess	don't confess
Player 1	confess	(-6, -6)	(0, -10)
	don't confess	(-10, 0)	(-1, -1)

the emergence of cooperation in such a game as generated a vast literature<sup>10</sup>. Prisoner's dilemma is not the only cooperation game, the chicken game<sup>11</sup> could also be relevant to illustrate the difficulty of cooperation when global change is considered. Since cooperation might lead to higher payoffs for both parties, a cooperation game is not a zero-sum game<sup>12</sup>.

If international agreements regarding climate change are conceptualized as cooperation games, then it is possible to inquire into the function of climate justice at both the design stage and the implementation stage of an international agreement. I will show that regarding the former, climate justice is likely to lead to fuzzy multilateral agreements which normativity is at best dubious. Regarding the latter, climate justice will have an incidence on both the interpretation of deviation, the justification of deviation and potential sanctions.

### A. Climate justice and the design of international agreements

If there were an almost unanimous agreement about what climate justice is (beforehand or after some debates), designing a multilateral agreement would be relatively easy. Its purpose would merely be to implement this idea of climate justice. In such a case, it would even be relatively easy to design a "binding" agreement (assuming that the parties to an agreement want to implement climate justice at the design stage) and to introduce mechanisms for monitoring or solving dispute. It would also be possible to introduce compensation schemes if they are part of what climate justice requires. This could explain why regional agreements (assuming a relative homogeneity of interests within a certain region) often (but not always) appear as more precise and binding than multilateral agreements.

If the content of climate justice remains debated (and it is), and this will logically be the case as the number of parties increases, the content of the international agreement is expected to exhibit certain features. In order to

<sup>10</sup> Most notably AXELROD R., *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984.

<sup>11</sup> This game is slightly different from the prisoner's dilemma but also illustrates the difficulty of cooperation in the short run. The game is of this form:

		II	
		C	D
I	C	3, 3	2, 4
	D	4, 2	1, 1

<sup>12</sup> Most games children play are zero-sum game: there is a winner and there is a loser, what one gets is what the other loses. This type of game is of course not the best to understand what is happening when international cooperation is considered.

accommodate the different concepts of climate justice (and the idea of sovereignty), it is likely to adopt relatively unclear dispositions (it will be easier to agree on them if they leave space for interpretation), to allow for reservation (if some dispositions are considered as incompatible with a country's idea of climate justice), to refuse dispute solving mechanisms (since they have an influence on the definition of climate justice), and sanction mechanisms (for the same reason). The agreement might thus often appear as purely “expressive”, as a way to recognize the need for cooperation without being able to fully implement such a cooperation.

The design stage will not only be influenced by conceptions of climate justice, the relative (geo)political power of the parties should also be considered. A regional power might, for example, use its power to “incentivize” some countries to accept a certain conception of climate justice or might influence the number of reservation that certain countries might want to add through the proxies of commercial agreements, foreign aids, military protection or political support in other matters. Some countries might also consider that adopting a regional power's conception of climate justice might facilitate commercial deals with this regional power by showing their “will” to cooperate with them even if this conception of climate justice is not fully matching their interests (regarding climate change). They might also believe that their behavior regarding a specific agreement will also influence their ability to obtain some foreign aid, political support or military protection. Climate justice is certainly not the only parameter that will drive the design of an international agreement and considering the short terms benefits of trade agreements compared to the distant benefits associated with a climate agreement which follows a certain conception of climate justice, it is likely that the second will play a minor role in the design of the international agreement.

Institutional rules governing the negotiation like voting procedures should also be considered. An agreement which requires unanimity (which is the default rule of international agreements) will not be negotiated and framed in the same way as an agreement requiring qualified majority (which could be the case for some regional agreement) or simple majority (purely theoretical at an international level). Agreements for which veto power are allocated to certain countries will not be negotiated in the same way as agreements in which such a power does not exist. And, of course, the rhetorical strength of “climate justice” will vary a lot depending on these institutional arrangements.

Regarding the design of agreements when cooperation is required, climate justice seems to only play a minor – and essentially rhetorical (and instrumental) – role. It could also be considered as playing a negative function regarding the “normativity” of the agreement reached, especially if “climate justice” is believed to be the driving principle of a negotiation.

## **B. Climate justice and the implementation of international agreements**

Adopting an international agreement is not sufficient to ensure cooperation. First, and as we have seen earlier, the terms of the cooperation might be too fuzzy to fully allow for appreciating if a certain behavior is cooperative or non-cooperative. Second, and related, incentives to cheat remains in a cooperation game and climate justice might increase the problem of detection and the relevance of “sanctioning” deviation from a cooperative situation that an international agreement tries to establish.

To ensure cooperation in a cooperation game, mechanisms should exist to identify non-cooperative behavior and sanction them (directly or indirectly, legally or through other mechanisms). Either the fear of a sanction or the belief that the fear of a sanction will lead other parties to not deviate from a cooperative strategy will allow for a sustained cooperation between countries. Ideally, thus, agreements trying to solve a cooperation game should be sufficiently clear in what is and what is not a non-cooperative behavior, should facilitate the identification of non-cooperative behavior through monitoring mechanisms and should also design sanction(s) which are of a sufficient magnitude (considering the limits imposed by sovereignty) to incentivize countries not to cheat and induce a sufficient level of cooperation. Of course, these legal sanction(s) could be supplemented by “social” sanction(s) ranging from reputational harm to some form of economic or political retaliation (in the case of environmental agreement, reciprocity is probably not the best mechanism to ensure cooperation).

If what is a cooperative behavior is structured around a diversity of understanding of climate justice, such that what is a cooperative or a non-cooperative behavior might vary among the parties in a multilateral agreement, the problem of detecting “opportunist” behavior and cooperative behavior (even under the understanding of that term by the party which seems to adopt a non-cooperative strategy) is difficult to solve, even in a world in which efficient mechanisms regarding reporting exist. Indeed, in such a situation each state will have to appreciate whether or not a certain behavior is cooperative or non-cooperative which will have an incidence on the relevance of legal sanctions. In such a situation, it seems that relying on “social” sanctions (understood as non “legal” sanctions) is probably more relevant even if it will disproportionately lead to promote the “climate justice” understanding of powerful nations. In this context, “climate justice” could be an argument to justify a perceived deviation or to “push” certain countries to do more considering, for example, the (positive) evolution of the economic environment.

The act of sanctioning will also have an influence on the reputation of the punisher. Punishing could be considered as “unfair” in certain situations by some, it could also be perceived as too “harsh” considering the deviation or the history

of “deviations”; these elements will have an incidence on the “reputation” of the punisher. The punisher is also be at risk of being “punished” in return; especially if its response is judged as disproportionate. In such situation, “climate justice” will also be a rhetorical tool and will not facilitate coordination between the parties to an international agreement. Of course, if the punisher is sufficiently strong, then it might impose its own conception of climate justice but, in that case, it will be difficult to consider that parties coordinate around an understanding of climate justice, they are merely forced to behave in a way “wanted” by the punisher and such an equilibrium (if it occurs) will be dependent on the relative “power” of parties and coalition of parties.

Regarding implementation, climate justice is probably not a driving principle. It makes, on the contrary, cooperation more difficult since it is too vague to allow for a sufficiently clear distinction between cooperative and non-cooperative behavior.

### **III. Climate justice and the question of trust**

In order to solve a cooperation problem, the major issue is to create trust (not only at the implementation stage, but also during negotiation). If parties to an agreement believe that other parties will not choose a non-cooperative strategy whenever such a choice might seem to pay in the short run, cooperation might be sustainable in the long run since it is also leading to the higher payoffs. This explains why cooperation problems are mostly solved when the number of parties is sufficiently low and when these parties have a long cooperation history; it could also explain the evolution of the content of agreement when an issue is addressed over long period of time (like environmental agreements), the possibility to make reservation(s) or the “soft law” nature of international agreements. It should be added that if a non-cooperative strategy does not offer too important payoffs compared to cooperative strategy, cooperation will be logically facilitated.

On this issue, it is not certain that addressing climate justice will facilitate trust. Indeed, if different parties are not ready to discuss their understanding of climate justice, climate justice might have the consequence of closing debates (since there is nothing to debate) and thus cannot facilitate the emergence of trust. Moreover, trying to solve a problem of cooperation through the use of normative notions might not be very pragmatic since it will not manifest the “will” to negotiate a win-win agreement. It would certainly be better not to refer to such a notion but to concentrate on designing an agreement which will try to be as beneficial as possible, directly or indirectly, to all parties to a convention.

If creating trust is indeed the major issue, it is not certain that addressing the problem of climate change at the global level or through an idea of climate justice is the best solution; it would certainly be better to start with local agreements involving a small number of parties (and since, at a local level, it is likely that preferences are more homogeneous than at a global level, trust should be easier to develop).

## **Conclusion**

If international agreements are addressed through the lens of game theory, it is unclear how “climate justice” could contribute or even facilitate cooperation or coordination between countries at a global level since, due to its multidimensionality, it is unlikely that a common understanding of “climate justice” would emerge. And indeed, it is very difficult to identify a real-world situation in which the concept of climate justice actually played a decisive or even productive function in designing or implementing an agreement.

If climate change is to be addressed pragmatically, it is probably better to reduce the ambitions of climate change agreements: they might certainly have an expressive function, but they are almost bound to not achieve much. It would certainly be better to concentrate on local and regional levels so that, at these levels, countries might develop trust in each other’s. I am convinced that it is only through local agreements that climate change could efficiently be addressed.

# Justice environnementale et participation : retour sur les principes de justice des populations enquêtées à La Réunion

Marie THIANN-BO MOREL

*Maître de conférences, Université de La Réunion  
ESPACE-DEV, Univ Réunion, Univ Montpellier, IRD,  
Univ Antilles, Univ Guyane, La Réunion, France.*

« *Le changement climatique rend nécessaire la réinterprétation de nos concepts moraux classiques (...) pour saisir les injustices nouvelles qu'il crée* »<sup>1</sup>. À ce titre, la justice environnementale, champ de la sociologie de l'environnement, peut aider à comprendre les attentes sociales et partant, aider à penser et mettre en œuvre une justice climatique. De même, en matière de justice climatique, « *pour qu'émerge une action collective efficace, les peuples doivent trouver une réponse à la question de la justice de ce qui sera imputé et demandé à chacun* »<sup>2</sup>. Comment trouver une réponse efficace sans l'aide des sciences sociales qui produisent les connaissances sur ces peuples, sur leurs concepts moraux, sur leurs motivations à agir ? Notre propos se situe pleinement dans cet objectif : apporter un éclairage sur les façons qu'ont les populations locales d'appréhender la justice lorsqu'elles ont affaire à la nature et approcher, avec la sociologie, une justice climatique sur le territoire réunionnais.

En effet, que serait une justice climatique sur cette île volcanique de l'océan Indien ? Peut-elle correspondre aux principes globaux de responsabilité, de participation ou de reconnaissance qui œuvrent à l'échelle internationale ? Ces principes peuvent-ils aider à réduire les disparités ? Car mettre en œuvre une justice climatique requiert de réduire les inégalités climatiques, et donc d'interroger l'articulation entre justice sociale et politiques climatiques<sup>3</sup>. Les principes de justice mobilisés par les acteurs ordinaires permettent de rendre

---

<sup>1</sup> M. BOURBAN, « Introduction », in M. BOURBAN (Dir.), *Penser la justice climatique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018, p. 13.

<sup>2</sup> O. GODARD, « Introduction », in O. GODARD (Dir.), *La justice climatique mondiale*, Paris, La Découverte, 2015, p. 3.

<sup>3</sup> C. GUIVARCH, N. TACONET, « Inégalités mondiales et changement climatique », *Revue de l'OFCE*, n°1(1), 2020, pp. 35-70.

compte de cet écart entre critères savants d'une justice climatique et les effets des politiques mises en œuvre selon elle.

## I. Qu'est-ce que la Justice Environnementale (JE) ?

En sociologie, le champ de la justice environnementale s'intéresse aux mobilisations citoyennes qui luttent contre les effets sociaux des inégalités écologiques et environnementales (surexposition aux déchets, inégalités d'accès, effets différenciés des politiques publiques sur les populations, inégalités de participation aux décisions, impact différencié sur l'environnement...).<sup>4</sup> L'origine de ce champ scientifique est à rechercher dans les mouvements militants<sup>5</sup>. Par la suite, les chercheurs en sciences sociales vont s'intéresser à ces mouvements et à ces acteurs et actrices militant.e.s. En produisant des connaissances sur eux, ils vont en faire un champ scientifique.

Ainsi, mobiliser le champ de la justice environnementale est conditionné par l'émergence et la description de mouvements de lutte sociale, ce qui est parfois problématique pour penser les rapports sociaux à l'environnement dans les sociétés postcoloniales (comme La Réunion). En effet, ces sociétés se caractérisent par des rapports silencieux de domination et surtout une réserve générale, tant scientifique que politique, sur la perpétuation de cette domination aujourd'hui. Dès lors, comment construire notre objet « justice environnementale » dans cette société réunionnaise postcoloniale ? Nous conserverons deux critères pour définir une situation relevant de la justice environnementale. Cette dernière doit mettre en évidence : un dommage environnemental pour lequel une communauté de justice<sup>6</sup> se crée et des inégalités cumulatives qui conduisent à une relation asymétrique entre des groupes sociaux victimes de dommages ou de pertes incommensurables<sup>7</sup>. Cette définition amène à poser plusieurs questions : selon quels critères les individus et les groupes se rassemblent-ils ? Comment nomment-ils et formulent-ils les problèmes environnementaux et les inégalités environnementales pour lesquelles ils agissent ? Quelles solutions prônent-ils pour les réduire ? Vont-ils participer à leur mise en œuvre ?

---

<sup>4</sup> V. DELDRÈVE, *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, Bruxelles, Peter Lang, 2015 ; D. SCHLOSBERG, *Defining environmental justice: Theories, movements, and nature*, Oxford University Press, 2009.

<sup>5</sup> D. E. TAYLOR, "The rise of the environmental justice paradigm: Injustice framing and the social construction of environmental discourses", *American behavioral scientist*, Vol. 43, n°4, 2000, pp. 508-580.

<sup>6</sup> A. K. SEN, *The idea of justice*, Harvard University Press, 2009.

<sup>7</sup> J. MARTINEZ-ALIER, *The Environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*, Edward Elgar Publishing, 2003.

Répondre à ces questions, c'est s'intéresser à deux objets : les formulations des problèmes environnementaux et les stratégies d'*empowerment* mises en œuvre pour résoudre ces problèmes. L'*empowerment* est, selon M.-H. BACQUÉ<sup>8</sup>, une démarche d'auto-réalisation et d'émancipation qui articule deux dimensions : « *celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot et celle du processus d'apprentissage pour y accéder* »<sup>9</sup>. Mais pour bien comprendre les deux cas d'études qui nous permettront de développer ces objets, il faut envisager toutes les conséquences qu'il y a à considérer les effets des politiques environnementales dans une société insulaire comme La Réunion.

Au cours d'un programme de recherche – EFFIJIE<sup>10</sup> – visant à comprendre les effets des politiques publiques environnementales à La Réunion et dans l'Hexagone, Valérie DELDREVE et Jacqueline CANDAU mobilisent le concept d'« *effort environnemental* » pour théoriser la répartition inégale de la contribution sociale à la protection de l'environnement. Ce concept postule que les populations les plus pauvres, qui contribuent le moins aux dommages environnementaux, sont aussi celles qui contribuent le plus à la protection de l'environnement, par exemple, avec le prix de l'eau, les différentes taxes qui s'imposent de manière indifférenciée... Le concept d'effort environnemental pointe l'ensemble des facteurs de vulnérabilité, et partant les inégalités environnementales<sup>11</sup>.

Une grille de lecture postcoloniale est alors nécessaire pour saisir la spécificité de l'île face aux changements environnementaux. A La Réunion, la pauvreté s'exprime par une grande dépendance aux importations d'une part et aux subventions de l'Etat d'autre part. Le manque d'autonomie alimentaire constitue ainsi un frein notable à la baisse du bilan carbone de la consommation et à cause du chômage, une grande partie de la population dépend des minimas sociaux. Cette grille permet de comprendre comment ces multiples inégalités interfèrent avec les politiques environnementales.

---

<sup>8</sup> M.H. BACQUÉ, C. BIEWENER, *L'empowerment, une pratique émancipatrice?*, La découverte, 2015.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>10</sup> Le programme ANR EFFIJIE (2014-2019) qui regroupe un collectif de chercheur.e.s a identifié une forme d'inégalité environnementale qui n'avait pas été conceptualisée jusque-là : l'effort environnemental, pour plus d'informations : <https://anr.fr/Projet-ANR-13-SENV-0001> (page consultée le 28 avril 2021).

<sup>11</sup> V. DELDRÈVE, *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, Bruxelles, Peter Lang, 2015.

## II. La question postcoloniale : l'idée de justice dans les anciennes colonies

À La Réunion, les revendications sociales semblent tendues entre, d'une part, les revendications d'égalité de traitement (avec la politique nationale) et, d'autre part, les demandes pour la reconnaissance de la spécificité du territoire, celle d'une île éloignée qui connaît des disparités sociales extrêmes... Du fait de son ancien statut colonial, la justice sociale apparaît à La Réunion sous cette forme binaire de traitement équitable.

À cause de la pauvreté, du chômage, des maladies endémiques, de la violence contre les femmes, de l'alcoolisme, de l'obésité et du diabète endémiques, de l'identité négative, de l'analphabétisme et de la diglossie, on peut dire qu'une grande partie de la population accumule les inégalités. Mais La Réunion peut aussi être qualifiée de « Monaco dans l'océan Indien » : trop riche pour se plaindre de ne pas pouvoir faire face au changement climatique mais trop pauvre et inégalitaire pour être un modèle de justice environnementale équitable. Des approches, au moins intersectionnelle, au mieux consubstantielles ne peuvent être développées ici, mais elles ont concouru à l'analyse des résultats exposés plus bas.

## III. Problématique

À travers l'exposé de deux études de cas (celle du problème requin et celle de la protection ordinaire de la biodiversité), notre propos tentera de répondre à deux questions. Premièrement, comment les populations enquêtées formulent-elles les problèmes environnementaux ? Nous mettrons en évidence les représentations de l'environnement mobilisées en fonction des enjeux. Deuxièmement, quels principes de justice sont exprimés pour quelles modalités d'action ? Nous regarderons alors comment sont exprimées les revendications et ce qui caractérise les actions mises en place par les collectifs que nous avons suivis. Ces deux questions étayeront conjointement la compréhension des attentes sociales qu'est censée traduire la justice climatique.

Le propos qui suit n'a pas vocation à être représentatif ou exhaustif des enquêtes réalisées mais il développe des types extrêmes rencontrés dans le cadre d'une sociologie compréhensive (Weber<sup>12</sup>, 1917, 1965) des usages et des représentations ordinaires de l'environnement. Pour de plus amples renseignements d'ordre méthodologique, théoriques et épistémologiques, il est

---

<sup>12</sup> M. WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Librairie Plon, 1965 (1ère ed. 1917), 539 p.

nécessaire de se référer aux publications précédentes (Thiann-Bo Morel, 2019<sup>13</sup>, 2013<sup>14</sup>). Cet article souhaite donc faire état de différents points de vue sur la justice : celui des populations qui la réclament ou pas. Nous étudierons deux cas-limites de la JE : l'un où la justice est réclamée au nom de l'autochtonie et contre une politique environnementale inique, l'autre où les acteurs rendent justice à la nature par eux-mêmes, en s'émancipant des cadres prescrits par les autorités. Le premier cas est un peu particulier dans la mesure où il n'y a pas le cumul d'injustices nécessaires à la caractérisation d'une injustice environnementale. Le deuxième cas présente la particularité de montrer des mobilisations silencieuses, en "*missouk*" (Thiann-Bo Morel, 2021), véritables alternatives des collectifs aux demandes de justice par la reconnaissance (Fraser<sup>15</sup>, 2011). Nous développerons l'idée que le contexte postcolonial permet à ces deux cas-limites de la justice environnementale de s'exprimer, idée sous-tendue par un objectif : montrer comment les formulations des problèmes environnementaux par les acteurs créent des situations ni totalement justes ni totalement injustes du point de vue environnemental.

### A. Cas du risque requin

On peut lire la crise requin comme le cas d'une gestion publique d'un problème environnemental qui s'effectue afin de répondre à une forte demande sociale. Dans le cas du problème requin, « *les problèmes posés par l'activité (ont interpellé) les acteurs publics* » (Perrin-Malterre<sup>16</sup>, 2015, p. 101). À La Réunion, le problème requin entre à l'agenda politique avec la mobilisation de collectifs de sportifs (essentiellement surfeurs) sur la scène médiatique début 2011. Ces acteurs prennent la parole pour la première fois pour alerter les pouvoirs publics sur la dangerosité nouvelle de leurs activités. Bien qu'empruntant aux cadres classiques de l'alerte<sup>17</sup>, ces hommes, s'éloignent pourtant très rapidement de la figure du lanceur d'alerte décrite par Chateauraynaud (2009<sup>18</sup>). Du point de vue rhétorique, les alertes sur l'inédit du risque de morsure de requin auraient pu relever du registre de la justice environnementale : les collectifs décrivent une atteinte à

---

<sup>13</sup> M. THIANN-BO MOREL, « Tensions entre justice environnementale et justice sociale en société postcoloniale : le cas du risque requin », *VertigO: la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 19, n°1, 2019.

<sup>14</sup> M. THIANN-BO MOREL, P. DURET, « Le risque requin, mise en risque de la pratique du surf à la Réunion », *Staps*, n°1, 2013, pp. 23-36.

<sup>15</sup> N. FRASER, *Qu'est-ce que la justice sociale : Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 2011.

<sup>16</sup> C. PERRIN-MALTERRE « Comparer l'organisation d'un sport de nature dans deux espaces protégés », *Sciences sociales et sport*, 2015, 1(1), 79-101.

<sup>17</sup> De nouveaux droits ont été acquis en 2016 pour les lanceurs d'alerte avec la loi dite Sapin II qui encadre le dispositif des lanceurs d'alerte qui souhaitent de bonne foi signaler une atteinte à l'environnement (entre autres)

<sup>18</sup> F. CHATEAURAYNAUD « Les lanceurs d'alerte et la loi », *Experts*, 2009, n°83, pp.44-47.

l'environnement dont ils feraient injustement les frais<sup>19</sup>. Le dommage environnemental résulterait de la mise en réserve de la station balnéaire dans laquelle ont eu lieu les accidents avec les requins. Loin d'être vue comme un bénéfice, cette réserve marine est jugée comme la cause des problèmes et à l'origine de la prolifération de deux espèces de requins, que les collectifs jugent nuisibles (Thiann-Bo Morel, 2019). La protection environnementale est considérée comme un privilège inique acquis sur un territoire partagé. Ce privilège se ferait au bénéfice de quelques scientifiques – parties prenantes du projet de réserve marine – et touristes – jugés mus par l'attractivité d'un territoire « mis sous cloche » – et au détriment des surfeurs – à l'avant-garde du risque. Lorsqu'on écoute les rhétoriques des collectifs militants, on a donc bien coché toutes les cases d'un problème relevant de la justice environnementale : un dommage environnemental, un déni de justice. Pour autant, d'un point de vue sociologique, ces collectifs ne répondent ni aux critères des lanceurs d'alerte ni à ceux de la justice environnementale.

Pour Francis Chateauraynaud, la figure du lanceur possède deux dimensions, l'une formelle, logique de l'action tournée vers autrui qui « *engage une multiplicité de logiques d'action et de jugement comme la vigilance, la controverse, la polémique, la normalisation, l'accusation ou le scandale* » (Chateauraynaud, 2009, p.45) et l'autre morale visant à faire passer un message de sauvegarde ou de protection d'un bien supposé commun. Si d'un point de vue formel, le registre de l'action de ces collectifs relève bien de l'alerte, du point de vue moral, il s'en écarte.

C'est sur ce point que la justice environnementale éclaire la controverse : qu'est-ce que l'en commun en toile de fond de l'alerte donnée par ces collectifs ? Quelles sont les représentations de l'environnement à protéger, de « *ce à quoi ils tiennent* » (Hache<sup>20</sup>, 2019) ?

En effet, la controverse environnementale démarre début 2011 autour d'une pêche au requin, effectuée par trois surfeurs dans les heures qui ont suivi un accident dans la réserve marine. Identifiée comme « punitive » par les médias locaux, cette pêche est le point de départ d'une controverse environnementale qui s'éteint quand l'État entérine cette modalité gestionnaire avec les dispositifs Cap Requin. Les pêches désormais financées par la Région et l'État sont devenues désormais « préventives », leur mise en œuvre par les institutions fait reconnaître devant tous le bien-fondé d'une action pourtant décriée moralement dès le départ. Comment en est-on arrivé à éteindre le débat public autour d'une modalité controversée de gestion environnementale ? On pourrait se demander si le fait que

---

<sup>19</sup> Pour lire la description complète, voir M. THIANN-BO MOREL, 2019

<sup>20</sup> É. HACHE, *Ce à quoi nous tenons : propositions pour une écologie pragmatique*. La découverte, 2019.

ce problème ait été très tôt considéré comme « sportif » (tant du point de vue de la formulation publique que des solutions proposées par les autorités publiques) n'est pas une explication plausible. La formulation du problème (comme un problème d'ordre public) et celles des collectifs (comme un problème de sécurisation des pratiques sportives) se rejoignent. Les conflits entre État et collectifs étudiés sont cristallisés autour de la légitimité à agir des surfeurs d'abord puis des moyens<sup>21</sup> mis en œuvre. Sur le fond, l'issue des arbitrages montre au final une convergence.

Il faut dire que le contexte dans lequel ces acteurs prennent la parole en 2011 est défavorable. Le surf n'est pas encore à ce moment-là considéré comme une composante à part entière de l'économie touristique (Bessy<sup>22</sup>, 2008, Guiltat, 2010). Bien qu'introduit dans l'île depuis les années 70, le surf est resté une niche économique marginale qui n'a pas profité de l'image de « facteur d'attractivité touristique » des autres activités nautiques (comme la plongée par exemple). À la faveur des manifestations de la « crise requin », l'opinion publique découvre en 2011 que le surf est pourvoyeur d'emploi et d'identité collective publiquement assumée et est une vitrine pour le tourisme. Faire reconnaître ces « cultures de la mer », dans un élan rassembleur, devient une nécessité pour se légitimer sur la scène publique, l'argument de leur autochtonie faisant alors autorité dans les discours des acteurs.

En quelques mois, des innovations ont vu le jour pour sécuriser les spots de surf (Thiann-Bo Morel<sup>23</sup>, 2013, Jacquemet et al.<sup>24</sup>, 2017). Les associations de surfeurs puis de sympathisants ont progressivement réussi à faire entendre leur voix. Une première inégalité est ici remarquable compte tenu des disparités sociales à La Réunion : aucune enquête publique n'a été diligentée et seuls semblent avoir été écoutés ceux qui ont cherché à se faire entendre. Or, les pratiquants de surf, en tant que « sportifs de nature »<sup>25</sup> possèdent des

---

<sup>21</sup> Les collectifs considèrent les moyens insuffisants quand les autorités publiques considéraient avant tout l'incertitude à agir en l'absence de connaissance scientifique avant les résultats du premier programme de recherche CHARC (2012-2015).

<sup>22</sup> O. BESSY, « Le développement durable : un concept ambivalent », in O. BESSY (dir.), *Sport, loisir, tourisme et développement durable des territoires*, Voiron, PUS, 2008, p. 29-49.

<sup>23</sup> M. THIANN-BO MOREL, « Des vigies au stand-up paddle, quand le risque requin modifie le rapport à la mer des surfeurs réunionnais », in colloque *La naturalité en mouvement : environnement et usages récréatifs en nature*, Le Pradel, 2013.

<sup>24</sup> S. JACQUEMET et al., "From attacks to risk management: How does Reunion Island deal with sharks?", 10th Scientific Symposium of the WIOMSA (Western Indian Ocean Marine Science Association), 2017.

<sup>25</sup> Bien que cette dénomination soit sujette à controverse dans le champ de la sociologie du sport, nous la reprendrons ici pour désigner les surfeurs

caractéristiques sociales particulières (Duret et al.<sup>26</sup>, 2008, Audinet et al.<sup>27</sup>, 2017). Malgré la massification et la démocratisation hexagonales des pratiques sportives de nature, à La Réunion, les activités nautiques de glisse restent pratiquées par des personnes à fort capital social, à la fois économiquement et culturellement (Duret et al., 2008 ; Audinet et al., 2017) et continuent d’être perçues comme pratiquées par une élite au sens bourdieusien du terme (Bourdieu<sup>28</sup>, 1979); une élite *zorey*, de surcroît. Dans l’ancienne colonie française, qui a conservé un modèle racialisé de catégorisation sociale, être *zorey* signifie avoir une position dominante. Parvenir à se faire reconnaître au nom de l’autochtonie ne fut pas une mince affaire dans une société qui continue d’imaginer les zoreys comme des dominants.

Du fait de cette formulation sécuritaire du problème requin, l’environnement est saisi majoritairement comme facteur de vulnérabilité. Il est une menace qu’il s’agit de gérer et qui impose des solutions de maîtrise de l’espace et des espèces. Mais dans la gestion de ce risque, les services déconcentrés de l’État commettent une gross(ièr)e erreur : confondre représentations dominantes pour une classe d’individus aptes à prendre la parole publique et représentations dominantes de « l’opinion publique ». Certaines institutions locales semblent croire que les populations sont en accord avec la logique spéciste des pêches préventives, alors qu’au contraire, s’expriment sans forcément être entendus des jugements moraux accordant de la valeur aux vies animales jugées « sacrifiées » au nom d’activités qui restent considérées majoritairement comme un loisir. L’intervention de la Ministre des Outre-mers a rappelé la nécessité d’associer toute la population, et pas seulement les plus « capables » et d’ouvrir le débat aux autres catégories d’usagers de l’espace littoral.

En revendiquant leur droit à l’accès à une aménité de manière sécurisée, les collectifs de surfeurs imposent une vision des choses et participent à un amalgame : la sécurisation des spots de surf s’affiche comme un moyen de rendre à tous et toutes l’accès à la mer<sup>29</sup>. Cette sécurisation, faite désormais d’interdictions de baignade en dehors des zones surveillées ou expérimentales, masque les inégalités initiales d’accès à cette aménité tout autant que les autres usages qui n’ont pas été impactés par les accidents avec les requins. Selon les collectifs étudiés, il y aurait eu injustice à ne pas sécuriser les spots de surf et de baignade. Injustice qu’il est nécessaire aujourd’hui de réparer au minimum par

---

<sup>26</sup> P. DURET, O. NARIA, S. CUBIZOLLES, A. MAILLOT, *Les pratiques sportives des Réunionnais*, Rapport de recherche pour la Région Réunion, 2008, 39 p.

<sup>27</sup> L. AUDINET, C. GUIBERT, A. SÉBILEAU, *Les sports de nature : une catégorie de l’action politique en question*, Editions du Croquant, 2017, p. 107

<sup>28</sup> P. BOURDIEU, 1979. *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.

<sup>29</sup> Des interdictions de pratique nautique et de baignade se succèdent depuis 2011, date à laquelle l’État est mis en cause pour faute d’information sur le risque.

des pêches préventives encadrées (option prise aujourd'hui) par la reprise de la pêche aux requins (option souhaitée par certains collectifs de surfeurs), quitte à évacuer les tenants d'arguments contradictoires du débat public (qui n'a pas vraiment eu lieu) et partant, privatiser un espace public.

Ce cas d'étude montre deux choses : premièrement, décrire sociologiquement des situations en mobilisant le registre de la justice environnementale pourrait amener à confondre un processus de reproduction sociale d'un privilège – et partant d'une inégalité de pouvoir – avec un processus d'*empowerment*. En effet, on pourrait voir dans les démarches collectives mises en œuvre par les groupes étudiés pour occuper l'espace public comme une stratégie d'*empowerment*. Or, si effectivement les collectifs ont appris et acquis avec force énergie une expertise théorique en accumulant un grand nombre de données, on ne peut considérer qu'il y ait eu volonté ou processus d'émancipation envers un pouvoir coercitif et discriminatoire. Bien au contraire, la demande de reconnaissance des collectifs – en tant que communautés dignes d'intérêt public – ne s'appuyait pas sur le constat de leur subordination antérieure mais sur la volonté de légitimer et d'étendre des modalités de gestion environnementale existantes (la pêche des requins proches des côtes). *L'agency* de ces collectifs existait déjà et s'exprimait à travers la pratique sportive et le choix de modes de vie sportive.

Deuxièmement, il ressort de ce constat que la formulation des problèmes publics impacte la participation dès lors qu'il existe des disparités sociales fortes. Certes, lorsque les autorités publiques invitent les populations concernées à la prise de décision, elles pensent agir en faveur de plus de participation. En réalité, elles contribuent à construire le concernement par les problématiques environnementales comme un facteur d'injustice. En effet, elles ne discernent alors pas les populations *intéressées* par la décision publique des populations *concernées* par elle, illustrant ainsi des problèmes pourtant déjà étayés dans la littérature (Claeys<sup>30</sup>, 2001).

Le cas du problème requin illustre une situation où, par la reconnaissance, les acteurs parviennent à participer et à lever ce qu'ils jugent être une injustice environnementale. Le cas suivant illustre un autre type de formulation des problèmes environnementaux et un autre mode de participation.

---

<sup>30</sup> C. CLAEYS-MEKDADE, « Qu'est-ce qu'une 'population concernée'? L'exemple camarguais », *Géocarrefour*, 2001, 76(3), 217-223.

## **B. Cas d'étude des espèces exotiques envahissantes (EEE) ou de la protection ordinaire de la biodiversité**

En suivant des associations environnementales et de quartier nous avons d'abord cherché à comprendre le rapport à l'environnement des insulaires que les gestionnaires souhaitent faire participer à leurs actions de conservation de la biodiversité. Cette enquête ponctuelle s'est ensuite transformée en un suivi au long cours de certains associatifs dans leur entreprise personnelle de restauration, parfois très coûteuse, des forêts réunionnaises.

La protection de la biodiversité réunionnaise s'affiche dans les années 2000 comme une question d'ordre public. Dans les médias, la protection environnementale bénéficie d'une forte popularité si l'on en croit les unes qui ont fêté le classement des « Pitons, cirques et remparts » en patrimoine mondial de l'UNESCO. Considérée comme un événement consacrant l'aboutissement d'un long processus de co-construction, cette labellisation exprime la volonté collégiale, scientifique, politique de protéger la valeur universelle des richesses naturelles locales. La gouvernance est alors affichée comme un facteur décisif de la réussite de cette entreprise. D'abord contenue aux experts scientifiques, aux associatifs reconnus et collectivités territoriales ayant la gestion d'espaces naturels comme compétence administrative, cette gouvernance orchestrée par la DEAL s'étend peu à peu et entend s'ouvrir à des collectifs moins institués. Le portage administratif est volontaire : un plan national d'action est décliné localement en stratégie réunionnaise de la biodiversité, en stratégie de conservation de la flore et des habitats ou encore en plan opérationnel de lutte contre les invasives. La gouvernance directive souhaite protéger la « grande richesse » en termes de biodiversité en éradiquant, le plus possible, les menaces qui pèsent sur elle.

Le sigle EEE traduit tant bien que mal la menace principale que souhaitent contrer les institutions : les espèces exotiques envahissantes dont la prolifération attente à la diversité biologique fragile des milieux insulaires. La dichotomie endémique/exotique à l'origine de cette détestation gestionnaire ne résonne pourtant pas dans l'imaginaire collectif (Thiann-Bo Morel<sup>31</sup>, 2012) : d'autres catégories, plus puissantes, participent de la construction des représentations sociales de l'environnement qui n'entrent pas en cohérence avec ces catégories savantes.

---

<sup>31</sup> M. THIANN-BO MOREL, « Biodiversité et invasions biologiques, ce qu'en pensent les Réunionnais » in É. NAIM-GESBERT, M. MAISONNEUVE, T. Aoustin, *La protection de la biodiversité outre-mer : approches pluridisciplinaires*. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 99-109

Les instruments politiques de cette protection de la nature (parc national, réserve) ont également du mal à intégrer les initiatives populaires en faveur de la nature. Le mille-feuilles administratif français ne rend pas forcément la stratégie très transparente aux yeux du grand public. Alors certaines institutions cherchent à initier des actions, poussées par les injonctions nationales en faveur de la participation populaire. Postulant une rupture du lien des insulaires avec l'environnement ou la perte des savoirs qui lui sont reliés, ces actions expriment très souvent la nécessité de « sensibiliser » les populations, de les « éduquer » aux bonnes pratiques de la nature. Dans un contexte postcolonial, cette logique qui se veut éducative est par trop *top-down* et elle passe mal. Non seulement elle stigmatise les appropriations ordinaires de la nature mais elle masque également les causes des phénomènes qu'elle souhaite pourtant contrer. En effet, elle ne s'attaque jamais vraiment aux problèmes qui fâchent : terres agricoles monopolisées par la canne, urbanisation galopante par déclassement arbitraire de terres agricoles, histoire monopolistique de la propriété foncière, consommation de masse et introductions commerciales d'espèces exotiques... Loin de traduire la difficulté de la synergie nécessaire de l'action publique autour de ces questions ou les « choix difficiles » à opérer (IUCN<sup>32</sup>, 2017), les discours gestionnaires semblent dire que la responsabilité de la perte de biodiversité incombe seulement aux populations locales. Seule la « *mobilisation citoyenne, indispensable pour relever le défi de la biodiversité* » est identifiée comme pouvant stopper cette perte de biodiversité (site web de l'OFB, 2021). Ce postulat ignore alors superbement les causes sociétales<sup>33</sup> qui concourent au silence des populations locales sur la « nature des gestionnaires » et n'attribue, pour toute cause au manque d'adhésion aux initiatives gestionnaires, qu'un manque de sensibilité à l'environnement.

Les résultats de ces politiques environnementales ne sont pourtant pas à la hauteur des moyens mis en œuvre. Ces moyens semblent même faibles aux yeux de l'IUCN. Dès 2018, soit 8 ans seulement après l'entrée du « Bien » au patrimoine mondial (obtenu et fêté en 2010), cette institution n'exclut pas la possibilité d'un déclassement compte tenu du niveau d'alerte critique en matière de conservation.

*« Si des résultats encourageants ont donc bien été enregistrés dans ce domaine (prévention, lutte), l'ampleur de la vague d'invasion, l'insuffisance des moyens alloués et les besoins de renforcement de la gouvernance et de la coordination de la lutte contre les invasives aboutissent in fine à une détérioration progressive en voie de généralisation » (IUCN, ibid ).*

---

<sup>32</sup> Note de l'IUCN, 9/11/2017, « Conservation Outlook Assessment for Pitons, cirques and remparts of Reunion Island ».

<sup>33</sup> Avec une collègue, Aurélie Roussary, nous montrons dans un autre article comment l'esclavage et la colonisation sont des clés de compréhension de ce silence.

Cette alerte, les associatifs étudiés la partagent. Ils ont même longuement cherché à combattre la menace aux côtés des institutions. Mais pour eux, ce cadre prescrit par les gestionnaires environnementaux est vécu comme trop contraignant. Tellement contraignant, qu'ils se pensent dans l'impossibilité de faire face à un État qui seul peut « adouber » les actions associatives de protection environnementale. On voit alors se dessiner les représentations de ces acteurs : des gestionnaires environnementaux englobés sous la vaste étiquette de « l'État », des programmes de protection considérés comme un énième spoliateur de terre et des personnels de terrain regardés comme une police environnementale : partout l'État, partout la domination.

Il existe une différence de taille entre les actions prônées par les plans de gestion et celles prônées par les associations étudiées. Les premières sont « négatives » : il s'agit essentiellement de lutter contre les invasions, d'éradiquer les marques d'une pression anthropique dans les milieux naturels, les plans de restauration sont secondaires. Les secondes sont « positives » : il s'agit de replanter, de restaurer, d'agir positivement « pour ». L'idée est de contrecarrer la perte de biodiversité par un travail positif de « care for nature ». Il ne s'agit plus seulement de lutter contre des exotiques<sup>34</sup> mais surtout de réparer les milieux dégradés en replantant. En plus de cette différence sur le fond, le choix des espèces à planter pose également problème. Les critères des associations ne coïncident pas avec ceux des gestionnaires. Les valeurs culturelle, médicinale, esthétique sont opposées à la seule valeur endémique ou indigène des espèces. Des négociations autour des espèces à planter, les associations ressortent avec le sentiment que les institutions ne leur sont pas favorables. Elles ne se sentent pas libres de mener à bien la restauration qu'elles considèrent comme urgente. Les associations s'opposent alors aux modalités gestionnaires dominantes, centrées sur la lutte contre les invasives, mais *pas frontalement*. À l'argument du manque de connaissances scientifiques nécessaire pour replanter, elles opposent l'urgence à agir efficacement, donc *discrètement*. Car le temps de l'administration – qui exigerait selon les associations, des autorisations trop longues à obtenir – n'est pas conciliable avec l'urgence.

Certaines actions impliquent les adhérent.e.s (échanges de graines ou de plants d'endémiques, « nettoyage » des envahissantes de ravines) mais d'autres sont personnelles, et partant, très coûteuses. Les individus replantent à leurs frais leurs propres *kours*, acquièrent des espaces forestiers en vue de les restaurer, ils replantent à leurs frais personnels des bouts de ravine jouxtant les propriétés privées ou des terrains en friche dont la gestion leur a été accordée faute de moyens étatiques. D'autres cherchent encore à valoriser les espèces exotiques

---

<sup>34</sup> Cette lutte est considérée comme la chasse, mal gardée, des forestiers. Ainsi, on peut voir que ces associations ne veulent vraiment aucun contact avec les gestionnaires.

plutôt que de les éradiquer « *bêtement, comme si la vie qu'elles portent ne valait rien* » (enquête, 2019).

Ces actions, les groupes étudiés les considèrent comme « marron » : effectuées hors du champ des politiques environnementales, les associatifs l'affichent comme une volonté citoyenne de contourner les réglementations en vigueur qui, selon eux, limitent ce droit aux institutions et aux scientifiques. Malgré la grande diversité d'actions observées, leurs objectifs diffèrent peu : sortir les forêts « *en danger* » des mains des gestionnaires qu'ils jugent incompetents. Partant, les résultats affichés par les associations inversent la charge de la preuve : à l'État de prouver que les actions collectives n'ont pas été bénéfiques et que l'engouement pour la nature vécue n'est pas le « bon ». Dans un contexte où les actions publiques de protection de la nature sont pointées du doigt par la communauté internationale comme inefficaces, les actions associatives sont autant d'appels à revoir leur copie en matière de gestion environnementale<sup>35</sup>.

N'y a-t-il dans ces pratiques qu'un simple conflit sur la légitimité à agir ? Non. Il s'agit d'un conflit de valeurs. La suspicion de racisme derrière la survalorisation de l'endémisme, la stigmatisation des pratiques autochtones de la nature, l'instrumentalisation de la culture visant à « alphabétiser » les populations locales sont autant d'arguments que les acteurs opposent à ce qu'ils considèrent comme les valeurs gestionnaires... Du point de vue de ces acteurs, l'environnement est le lieu où se jouent la culture et l'identité des populations quand la gestion environnementale institutionnelle voudrait faire de l'endémisme la clé de la compréhension de la nature. A la « bonne nature » pré-anthropique des gestionnaires, expurgée des espèces exotiques, ils opposent une nature ordinaire, la valeur des forêts plantées d'espèces échappant aux catégories savantes, une nature équilibrée entre usages humains et pouvoir de régénération naturelle. Ces associations ne luttent plus pour la reconnaissance ni pour leur participation ; elles agissent, en *missouk*<sup>36</sup> (Thiann-Bo, 2021).

## Conclusion

Qu'est-ce qu'une justice environnementale postcoloniale peut apporter à la justice climatique ?

---

<sup>35</sup> En 2020, certaines institutions auraient-elles senti le vent tourner en exprimant la volonté non plus de conserver mais de restaurer (en replantant) ? voir le Plan « 1 Million d'arbres pour La Réunion » du Département de La Réunion. Notre enquête ne permet toutefois pas d'affirmer qu'il existe un lien de cause à effet entre les actions associatives et ce plan.

<sup>36</sup> Nous définissons le *missouk* comme la stratégie d'*empowerment* prônant l'autonomie et l'émancipation comme principes motivant la protection environnementale (Thiann-Bo, 2021).

S'intéresser à la justice environnementale, c'est d'abord recentrer socialement les questions problématiques environnementales (Larrère,<sup>37</sup> 2009). Elle peut aider ainsi à comprendre les principes de justice des populations locales lorsqu'elles s'emparent de questions environnementales. Ensuite, tout comme la justice climatique, la justice environnementale « *met également l'accent sur les différences de vulnérabilités et d'exposition aux risques climatiques résultant des facteurs non liés au climat et d'inégalités aux dimensions multiples* » (Laigle<sup>38</sup>, 2019). Les études postcoloniales croisées avec celles de la justice environnementale vont aider à cerner les inégalités environnementales et leurs complexes imbrications dans la société réunionnaise.

Les éthiques environnementales étudiées apparaissent ici comme les traductions de ce que sont les changements environnementaux pour les individus. Alors que les politiques publiques postulent systématiquement la nécessité de sensibiliser les populations, de les éduquer, nos enquêtes expriment combien ces politiques sont éloignées des contingences vécues. L'analyse des formulations des problèmes environnementaux disent aussi une certaine indifférence gestionnaire aux écologismes ordinaires. Tous les groupes sociaux, parties prenantes des problèmes environnementaux, ne vont pas réagir de la même manière. Certains vont chercher à peser dans la décision publique et profiter des mauvais calculs des autorités pour faire admettre, au moins en partie, leurs définitions des bons usages de la nature, c'est le cas pour les collectifs de surfeurs étudiés. En ce sens, nos résultats convergent avec de nombreuses autres études (Deldrève et Deboudt<sup>39</sup>, 2012). D'autres, engagés dans la protection des forêts, ne recherchent plus cette reconnaissance par l'État et vont *marron*. Ces groupes s'émancipent, en *missouk*. Les actions qu'ils entreprennent sont dans une certaine mesure invisibles. Les individus ne participent plus.

Les enquêtes exposées ici permettent d'une certaine manière de mesurer l'écart entre la façon dont nous, les experts, voyons les problèmes environnementaux et la façon dont le reste du monde peut les voir. En effet, le point de vue à partir duquel les problèmes ont été rendus publics est rarement remis en question, tout comme les principes de justice qui procèdent à leur construction ou à leur résolution. De la même manière que nous avons demandé aux acteurs étudiés quel était l'environnement qu'ils et elles voulaient protéger, quel est finalement le climat que cherche à défendre la justice climatique ?

---

<sup>37</sup> C. LARRÈRE, « La justice environnementale », *Multitudes*, 2009 (1), 156-162.

<sup>38</sup> L. LAIGLE, « Justice climatique et mobilisations environnementales », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 19, Numéro 1, mars 2019, mis en ligne le 05 mars 2019, consulté le 28 janvier 2021.

<sup>39</sup> V. DELDRÈVE, P. DEBOUDT, *Le Parc national des calanques : Construction, concertation, usages*. Editions Quae, 2012.

# A Human Rights-Based Approach to Climate Change

**Dr Roopanan MAHADEW**

*Senior Lecturer*

*Department of Law, Faculty of Law and Management, The University of Mauritius*

The level of international cooperation which is required to effectively address the issue of climate change is unprecedented since global strategies to limit human-induced climate change and to adapt to its consequences are a major challenge. The degree of sophistication and specialization involved in tackling climate change has prompted researchers to qualify the international climate change regime as a “*highly specialized area of international law*”<sup>1</sup>. The first preamble clause of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) read together with the Kyoto Protocol has acknowledged that changes in the climate of Earth and its resulting adverse effects are a common concern for humankind. Furthermore, and arguably more importantly, the UNFCCC advocates for a common international legal and normative framework with the view of stabilizing “*the greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system*” in accordance with its Article 2. These unique treaty provisions are also supported by preexisting rules of international law such as international environmental law, international human rights law and State responsibility forming the foundational basis of international climate change regulation<sup>2</sup>. Identifying pertinent and relevant international rules and determining the scope of their applicability in the combat against climate change requires a comprehensive framework and an interpretation process which is governed by actors such as States, international organisations, civil society organisations, jurisprudence and the legal scholastic community<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> E. HOLLO et al., “Climate change and the law”, in HOLLO E., KULOSEVI K., MEHLING M. (eds.), *Climate Change and the Law*, Springer, 2012, p. 2.

<sup>2</sup> S. MCINERNEY-LANKFORD et al. *Human rights and climate change: A review of the international legal dimensions*, World Bank Publications, 2011, pp.11-19.

<sup>3</sup> F. KNUR, “Climate change as a threat to peace”, in S. VON SCHORLEMER, S. MAUS, *The United Nations human rights-based approach to climate change - introducing a human dimension to international climate law*, Frankfurt: Peter Lang AG, 2014, p. 38.

This article reviews the human rights-based approach to climate change as proposed by the United Nations spearheaded by its Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). It highlights the relationship between human rights and climate change as per the OHCHR. It also underlines certain conceptual questions on the subject of further development of this approach in combating climate change as well as examines the contribution of this approach to the global discourse on climate change.

## **I. Background to the Relationship Between Climate Change and Human Rights-based approach**

In November 2007, the “*Malé Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change*” was adopted by a group of Small Island Developing States through which an assessment of the human rights impacts and implications of climate change was requested<sup>4</sup>. This Declaration is considered as the starting point of the conceptual link between human rights and climate change. The United Nations Human Rights Council (UNHRC) recognized and endorsed the nexus between climate change and human rights and requested the OHCHR to initiate a study on this new dimension through a UNHRC resolution<sup>5</sup>. A report entitled “*Report on the relationship between climate change and human rights*” was published in January 2009 based on submissions made by states, non-governmental organizations, international institutions and scientific groups<sup>6</sup>. Subsequently, the UNHRC opted to hold an interactive panel discussion on the subject matter whereby it was underlined that it was relevant and valuable to “*look at the climate change-related effects from a human rights perspective*”<sup>7</sup>. In spite of the above recognition of the UNHRC, it was clear that a consensus among states could not be reached as to whether or not international human rights laws impose state obligations to address the causes and consequences of climate change. However, the positive outcome of the above development was that the international community at least agreed that a human rights-based approach to

---

<sup>4</sup> Malé Declaration, 13-13 November 2007, Available online at:

[www.ciel.org/Publications/Male\\_Declaration\\_Nov07.pdf](http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf), accessed 03 May 2021.

<sup>5</sup> UN Human Rights Council, Res 7/23, *Human rights and climate change*, UN Doc A/HRC/7/78, 28 March 2008.

<sup>6</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc A/HRC/10/61, 15 January 2009.

<sup>7</sup> UNHRC, “Panel Discussion on the Relationship between Climate Change and Human Rights: Summary of Discussions”, 15 June 2009, Available online at:

[www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SummaryPanelDiscussion.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SummaryPanelDiscussion.doc), accessed 03 May 2021.

climate change was valuable and meaningful. The next section briefly outlines the principal essence of such an approach.

### **A. The Human Rights-based Approach**

According to the OHCHR, a human rights-based approach is “*a conceptual framework that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights*”. The primary aim is to “*analyze obligations, inequalities and vulnerabilities and to redress discriminatory practices and unjust distributions of power that impede progress and undercut human rights*”<sup>8</sup>. The OHCHR has made an authoritative statement on the structure and importance of this approach as follows: “*Under a human rights-based approach, plans, policies and programmes are anchored in a system of rights and corresponding obligations established by international law. This helps to promote sustainability, empowering people themselves (right-holders), especially the most marginalized, to participate in policy formulation and hold accountable those who have a duty to act (duty-bearers)*”<sup>9</sup>.

It further added that the United Nations agencies have nevertheless agreed on essential attributes to such an approach which is as follows: “*(1) As policies and programmes are formulated, the main objective should be to fulfill human rights; (2) A human rights-based approach identifies rights-holders and their entitlements and corresponding duty-bearers and their obligations, and works towards strengthening the capacities of rights-holders to make their claims and of duty-bearers to meet their obligations and (3) Principles and standards derived from international human rights treaties should guide all policies and programming in all sectors and in all phases of the process*”<sup>10</sup>.

The OHCHR Report argues “*how the observed and projected impacts of climate change have implications for the enjoyment of human rights and for the obligations of States under international human rights law*”<sup>11</sup>. What is not clear is whether climate change in itself would amount to a human rights violation as per the following passage from the OHCHR Report: “*While climate change has obvious implications for the enjoyment of human rights, it is less obvious whether, and to what extent, such effects can be qualified as human rights violations*”<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> OHCHR, *Applying a human rights-based approach to climate change negotiations, policies and measures*, Available online at :

<https://www.ohchr.org/documents/issues/climatechange/infonotehrba.pdf>, accessed 03 May 2021

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> UN Doc A/HRC/10/61, *op. cit.*, Summary.

<sup>12</sup> *Ibid.*, § 70.

Therefore, to be able to assess whether climate change is a human rights violation, directly or indirectly, it is important to consider the various dimensions of human rights law and climate change.

## **B. The Dimensions of Human Rights Law and Climate Change**

In practical terms, a human rights-based approach can be employed to guide measures and policies of climate change mitigation and adaptation. It can inform and influence assessments as well as consolidate processes with the aim of a participation which is effective, access to essential information and effective remedies. According to the OHCHR *“the Guidance Note for UN country teams on Integrating Climate Change Considerations in the Country Analysis and the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) integrates a human rights-based approach, requiring that UNCTs consider in what ways, and to what extent, anticipated changes in climate will impede economic and social development at relevant levels, including consideration of poverty reduction, strengthening human rights and improving human health and well-being”*<sup>13</sup>.

Such an approach should be integrated in any measure related to climate change adaptation or mitigation. This includes the promotion of alternative sources of energy, projects concerning forest conservation and tree-planting, schemes of resettlement amongst other things. Members of communities and individuals who are affected must participate in a non-discriminatory manner, in the creation and implementation of such projects. There is a possibility that mitigation and adaptation strategies which are inadequate in terms of participation of local communities may result in human rights violations.

With respect to the rights of individuals and members of local communities who have been made vulnerable and marginalized by poverty and discrimination, a human rights-based approach can be a meaningful weapon to support international efforts being employed in tackling the negative effects of global warming. States therefore have an obligation to take both individual and collective actions and measures to reduce greenhouse gas emissions as well as to assist those who are most vulnerable in preparing for, and adapting to, their unstoppable impact.

### **1. The Entitling Dimension**

The critical question of whether or not climate change is in itself a human rights violation is still not clear despite the adoption of a human rights-based approach to combat climate change by the United Nations as described above. In

---

<sup>13</sup> OHCHR, *Applying a human rights-based approach to climate change negotiations, policies and measures*, *op. cit.* note 8

view of answering this question, a twofold approach can be taken based on the principle that international human rights law have both an entitling and an obligating dimension<sup>14</sup>.

The international normative and legal system for the promotion and protection of human rights is founded on the idea that all human beings are *entitled* to the freedoms and rights provided for by the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). This dimension of human rights law which has an entitling power in relation to climate change, is synthesized by the OHCHR Report stating that climate change will “*potentially have implications for the full range of human rights*” and in particular the right to life, the right to adequate food, the right to health and right to housing as well as the right to self-determination<sup>15</sup>. In addition, it accentuates that the effects of climate change will be felt most severely and acutely by groups considered as vulnerable such as women, children and indigenous peoples who would therefore be entitled to special protection in accordance with the principle of equality and non-discrimination<sup>16</sup>. As a result, viewed from the perspective of the ones entitled by human rights, it can be safely concluded that climate change and its impacts and consequences are in violation of human rights<sup>17</sup>.

## 2. The Obligating Dimension

A crucial interrogation is whether or not climate change can be considered as a human rights violation legally attributed to States as the primary duty-bearers as per the legal framework on international human rights law. Indeed, one salient feature of the international human rights system is the formation of State *obligations*. A State is legally bound to obey human rights provisions enshrined by international covenants and customary law towards the individual person, towards another State bilaterally and always to the whole international community. Thus, it remains to question whether or not contributing to climate change by emitting greenhouse gases resulting in global warming constitutes a violation of States human rights obligations.

The OHCHR sees three barriers to this argumentation: First, it would be “*impossible to disentangle the complex causal relationships linking historical greenhouse gas emissions of a particular country with a specific climate change-*

---

<sup>14</sup> W. KALIN, J. KUNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Helbing-Lichtenhahn, 2<sup>nd</sup> ed, 2008, p. 89.

<sup>15</sup> OHCHR, *Applying a human rights-based approach to climate change negotiations, policies and measures*, *op. cit.*, § 20.

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 42.

<sup>17</sup> S. MCINERNEY et al., *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, World Bank Publications, 2017, pp. 11–19.

*related effect, let alone with the range of direct and indirect implications for human rights” ; second, global warming can often be considered as only “one of several contributing factors to climate change-related effects” ; and third, harmful consequences of global warming would often be “projections about future impacts, whereas human rights violations are normally established after the harm has occurred”<sup>18</sup>.*

It is therefore important to re-examine thus where and how the United Nations sees the added value of a human rights-based approach to climate change despite the challenges mentioned above. The OHCHR Report emphasizes on the domestic level obligations deriving from international human rights law. States are under the legal obligation to protect their citizens from foreseeable threats connected to climate change<sup>19</sup>. Also, during the adoption of measures while responding to climate change, States need to act in line with their domestic human rights obligations. As a result, mitigating measures must take into consideration possible implications and impact on the enjoyment of human rights. In the same vein, adaptive measures need to be in compliance with human rights standards including the right to access to information and the right to participation in processes of decision-making must be guaranteed<sup>20</sup>.

The OHCHR Report interprets State obligations at the international level in the context of climate change from international human rights law. Specifically, from the perspective of international equity, it is fair and just not only to impose obligations to deal with the impact of climate change in a way which is human rights-compliant on the countries most affected by climate change, but also to remind industrialized and developed countries of their responsibilities under international human rights law<sup>21</sup>. The discussion at the HRC on this issue proved difficult with developing countries and Small Island States not wanting to be “*left alone*” while developed countries insisted on focusing domestic level obligations<sup>22</sup>.

There is however an obligation and a crucial need for international co-operation and assistance in international law that also applies to the climate change context according to the OHCHR Report<sup>23</sup>. Article 1 paragraph 3 of the UN Charter and Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and

---

<sup>18</sup> OHCHR, *Applying a human rights-based approach to climate change negotiations, policies and measures*, *op. cit.*, § 70.

<sup>19</sup> *Ibid.*, § 74.

<sup>20</sup> *Ibid.*, § 78–79.

<sup>21</sup> UNHRC, *Panel Discussion on the Relationship between Climate Change and Human Rights: Summary of Discussions*, *op. cit.*, § 68–92.

<sup>22</sup> M. LIMON, “Human Rights Obligations and Accountability in the Face of Climate Change”, *Ga J Int’l Comp L*, Vol. 38, 2010, pp. 543- 550.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, § 84-85.

Cultural Rights provide for the basis of this international obligation. As a consequence, and based on the common recognition that climate change impacts on human rights, states are under a legal obligation to cooperate by taking “*steps through international assistance and cooperation, depending on the availability of resources, to facilitate fulfilment of human rights in other countries*”<sup>24</sup> as per the OHCHR Report.

It should be noted that the OHCHR Report has also been subject to criticism despite being welcomed by the international community<sup>25</sup>. The main criticism levied against it is that while it provided for a compressive picture on how climate change affects human rights, it fell short to clearly state what should therefore be the corresponding state obligations to provide for a solution. There is a lack of detail with which domestic and international obligations of States in the context of climate change and human rights have been elaborated by the OHCHR<sup>26</sup>. A glaring lacuna is also the determination of State obligations from an extra-territorial perspective<sup>27</sup>. The OHCHR Report underlines the concern that human rights have turned into the “*common currency of contemporary legal and political discourse*” but also adds that there is a critical need for further elaboration in view of transforming the human rights-based approach into a meaningful and effective concept<sup>28</sup>.

## **II. Potential and contribution of the human rights-based approach to climate change**

As discussed above, despite the criticism against a human rights-based approach to climate change, it cannot be denied that this approach is devoid of any impact on the critical issue of climate change mitigation and adaptation. However, it can also be considered that this approach is still at its developmental stage as would be the case for any new approach before its adoption by the international community in general. It is therefore important to comprehensively assess the potential and the contribution that such an approach can bring to the discourse of mitigating and adapting to climate change.

---

<sup>24</sup> *Op. cit.*, § 86.

<sup>25</sup> J. KNOX, “Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations”, *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, 2009, pp. 477-484.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 478.

<sup>27</sup> J. KNOX, “Climate Change and Human Rights Law”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, 2009, pp. 163-200.

<sup>28</sup> D. EFTHYMIU, “Climate Change, Human Rights and Distributive Justice”, *Finnish Yearbook of International Law*, Vol. 20, 2009, pp. 111-112.

## A. Potential of the approach

KNUR has identified three conceptual questions to be addressed in view of measuring the effectiveness and potential of a human rights-based approach to climate change. She has presented them conceptually as follows: “*First, it will be asked whether a State duty to reduce greenhouse gas emissions could be derived from human rights law. Second, it will be considered how States could be held responsible id est liable for the harmful consequences of human- induced global warming on the grounds of human rights law. Third, the human rights-based duty to provide international assistance will be revisited*”<sup>29</sup>.

### 1. Human Rights-Based Duty to Reduce Greenhouse Gas Emissions

One essential interrogation is whether States have an obligation under the international human rights law framework to reduce greenhouse gas emissions given that human induced effects of climate change are proving to be affecting human rights<sup>30</sup>. The rationale behind imposing such an obligation is that States cannot legitimately continue in a business-as-usual manner with regard to their national emission policies especially because it has now become clear that these emissions have contributed to human-induced climate change. There is therefore a need for them to accept the obvious impact of emissions on the climate as well as the consequences on human rights of citizens of the world since the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights imposes an obligation of States to promote human rights internationally<sup>31</sup>. In fact, every State action, including actions resulting in emissions, which proves to be a hindrance for human beings to enjoy a higher standard of living should be considered as a violation of human rights law. It is within the competence of international human rights institutions to explore this issue to address the question of how human rights obligations of States should be linked to the international legal framework on climate change and the reduction of greenhouse gas emissions<sup>32</sup>.

On one hand, there is a need for human rights institutions deriving their mandate directly from the UN Charter to renew and revisit their commitment to the issue of human rights and climate change. Generally, the debate on this subject

---

<sup>29</sup> F. KNUR, “Climate change as a threat to peace”, *op. cit.*, p. 44.

<sup>30</sup> A. ALONSO-FRADEJAS, “Sons and Daughters of the Earth: Indigenous communities and land grabs in Guatemala (Land & Sovereignty in the Americas Series, No. 1)”, *Oakland, CA: Food First/Institute for Food and Development Policy and Transnational Institute*, 2013, Available online at: [https://www.tni.org/files/download/land-sov\\_series\\_briefs\\_-\\_ndeg1\\_alonso-fradejas\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/download/land-sov_series_briefs_-_ndeg1_alonso-fradejas_final.pdf), accessed 03 May 2021.

<sup>31</sup> J. KNOX, “Climate Change and Human Rights Law” , *op. cit.*, pp. 202-206.

<sup>32</sup> H. KELLER, L. GROVER, “General Comments of the Human Rights Committee and Their Legitimacy”, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, 2012, p. 127.

matter tends to be highly controversial at the UNHRC implying that there are evident restrictions of political human rights bodies<sup>33</sup>. This being said, it is still positive for the debate on human rights and climate change to be conducted at the level of HRC as this allows the subject matter to remain on the international agenda and which gives the possibility of civil society organizations and non-governmental organizations to publicly disagree and oppose states claiming that reducing emissions is not a human rights law obligation imposed on them<sup>34</sup>. The OHCHR may take the role of a think tank conducting research and providing member states of the UNHRC with scientific facts and figures on climate change and human rights. RODELY also believes that the OHCHR can also appoint a special rapporteur on the matter to further the “*comparative and global understanding of the human rights problems*”<sup>35</sup>.

On the other hand, all major international human rights treaties and conventions have established monitoring mechanisms which are constituted of international experts. These institutions, generally referred to as convention committees, are mandated and competent to assess the effects of climate change on the enjoyment of human rights. RODELY contends that these institutions can be a valuable tool “*to give States guidance in nature and scope of other obligations*”<sup>36</sup>. More specifically, General Comments of these institutions which are considered as authoritative statements explaining and defining the scope of human rights and their application, could clearly clarify the relationship between pertinent human rights and the threat posed to them by climate change and provide for policy recommendations on human rights and climate change to be implemented by states<sup>37</sup>.

## **2. The Question of State Responsibility and Liability for climate change**

Another decisive question on climate change from a human rights perspective is the possibility of holding States responsible, individually or collectively, for all damages done to human beings by human-induced climate change. Climate change litigation and resulting compensation claims is still an area which is under-explored<sup>38</sup>. Article 33 of the Articles on State Responsibility

---

<sup>33</sup> N. RODELY, “UN Treaty Bodies and the Human Rights Council”, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, 2012, p. 352.

<sup>34</sup> F. KNUR, “Climate change as a threat to peace”, *op. cit.*, p. 45.

<sup>35</sup> N. RODELY, “UN Treaty Bodies and the Human Rights Council”, *op. cit.*, p. 353.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> H. KELLER, L. GROVER, “General Comments of the Human Rights Committee and Their Legitimacy”, *op. cit.*, pp. 124-127.

<sup>38</sup> T. KOIVUROVA, “International Legal Avenues to Address the Plight of Victims of Climate Change: Problems and Prospects”, *Journal of Environmental law and Litigation*, Vol. 22, 2007, pp. 267–282.

for Internationally Wrongful Acts drafted by the International Law Commission does allow individual claims States. However, individuals may not have many chances and occasions to do so especially given that the UNFCCC is unclear on the question of responsibility for damage and claims of compensation for injury caused<sup>39</sup>.

Therefore, human rights law could be utilized as a framework that would provide for accountability for damages related to climate change as opined Mauritius during a HRC session on the subject matter<sup>40</sup>. Indeed, in 2005, representatives of the American and Canadian Inuit filed a petition to the Inter-American Commission on Human Rights in which they were praying to the Commission that the US be held responsible for violation of their human rights since the US was being held responsible of human-induced climate change as the world largest emitter of greenhouse gases<sup>41</sup>. The Commission held that the petition was inadmissible on the basis that it was impossible to relate emissions to one single State and to calculate that State's national responsibility for climate change<sup>42</sup>. However, despite the findings of the Commission on this matter as above, it was agreed that the case had opened a debate on States being responsible and liable for human rights violations caused by climate change based on its historical emissions and the extent to which it honors its emission-target as per the Kyoto Protocol<sup>43</sup>.

### **3. Duty to Provide International Assistance to Affected States on the basis of human rights**

Is there a human rights-based extra-territorial duty on States to provide for international assistance to states that are affected by climate change and are in the process of adapting to its consequences? The Article 4(c) of the UNFCCC imposes a duty to assist with adaptation with regard to transfer of technology and

---

<sup>39</sup> R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Nijhoff, 2005, 242 p.

<sup>40</sup> HRC, "The Statement of Mauritius at the Panel on Human Rights and Climate Change", HRC 11th Session, 15 June 2009.

<sup>41</sup> Inuit Circumpolar Council, "Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from the Violations Resulting from Global Climate Warming Caused by Acts and Omissions of the United States", [Online] Available: [www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionSummary.pdf](http://www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionSummary.pdf), document retiré mais voir <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america/> consulté le 8/6/2021.

<sup>42</sup> J. GORDON, "Inter-American Commission on Human Rights to Hold Hearing after Rejecting Inuit Climate Change Petition", *Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 7, 2007, p. 55.

<sup>43</sup> J. FORD, "Supporting Adaptation: A Priority for Action on Climate Change for Canadian Inuit", *Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 8, 2008, p. 25.

others. It is however very challenging to concretely implement this obligation solely as a treaty obligation. As a solution to it, McINERNEY & al. argue that human rights law could support the implementation and concretising of these obligations as human rights law contains the international cooperation and mutual assistance principles<sup>44</sup>. This approach is provided by Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as follows: “*Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*”.

KNUR has aptly interpreted the above article to examine whether there exists a human rights-based duty to cooperate especially in the context of climate change in the following passage:

*“Thus, the ICESCR obligation to promote social, economic and cultural human rights is not restricted to the territory of a State party, but extends to international assistance and cooperation. However, it is unclear what is contained in the human rights-based duty to cooperate; the nature of the concept and its legal value is still debated. In terms of providing economic or technical assistance from one State to another, the duty to assist does not emerge until the sovereign State asks for it; even then it has to be realised step by step only. However, the duty of international cooperation and assistance could also contain a ‘standing’ State obligation to offer assistance to those States and peoples most affected by the consequences of global warming. Should not all States constantly take steps in order to guarantee non-discrimination in access to economic, social and cultural rights everywhere and to ensure the minimum essential levels of each right enshrined in the covenant? It should also be investigated to what extent national obligations of environmental law might be applicable internationally. Before legislating emission caps, States could be asked to do an impact assessment not only focusing on national (and border) regions, but also take into account consequences on a global level”<sup>45</sup>.*

---

<sup>44</sup> S. McINERNEY-LANKFORD et al., *Human rights and climate change: A review of the international legal dimensions*, World Bank Publications, 2011, pp. 61-62.

<sup>45</sup> F. KNUR, “Climate change as a threat to peace”, *op. cit.*, p. 50.

## **B. The Contribution of the Human Rights-Based Approach to the International Discourse on Climate Change**

As discussed above in section A, the conceptual approach to climate change from an international human rights law perspective and as a derivative is still incomplete with several critical questions left unanswered so far. Even the OHCHR Report has not significantly changed the way in which climate change could be combatted using a human rights-based approach. As such, it seems risky for individuals to claim compensation through climate change litigation processes on the basis of international human rights law. There are also no concrete obligations being imposed on States for them to commit to greenhouse gases emissions as part of their human rights obligations. Against this backdrop, it is therefore apposite to assess whether a human rights-based approach to climate change is still worth considering or not<sup>46</sup>. KNUR, in attempting to respond to this question, argues as follows: “*It may be stated that the human rights-based approach contributes to the international discourse on climate change in two significant ways: On a very practical level, conceptually linking climate change and human rights provides access to institutions. On a more theoretical level, the human rights-based approach to climate change introduces a vertical level to international climate law and refocuses it on the needs and subjective rights of individuals*”<sup>47</sup>.

### **1. Access to Institutions**

It is well-known that the most significant and pertinent institutions working on climate change are run by scientists and diplomats<sup>48</sup>. Their mandate does not extensively and comprehensively include the impacts of global warming<sup>49</sup>. This implies that there is a lack of international institutions available to discuss and recommend policies on the impacts of climate change from a non-scientific or non-political angle. Therefore, considering climate change as a human rights-related issue enhances accessibility to international institutions. Human rights bodies are famously known to be platforms of lively debates and expertise. This may be rewarding for the debate of the human rights-related aspects of climate change. KNUR contends that:

---

<sup>46</sup> E. CAMERON, “Human Rights and Climate Change: Moving from an Intrinsic to an Instrumental Approach”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 38, 2010, p. 673.

<sup>47</sup> F. KNUR, “Climate change as a threat to peace”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>48</sup> M. DOELLE, “Compliance and Enforcement in the Climate Change Regime”, in E.J. HOLLO, K. KULOVESI, M. MEHLING (eds), *Climate Change and the Law*, Springer, 2012, pp. 166-169.

<sup>49</sup> M. LIMOM, “Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action”, *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, 2009, pp. 439-451.

*“By linking climate change to human rights, a multitude of institutions become available as platforms for discussion. The Human Rights Council and the convention committees then are the forums where States as well as international experts negotiate problems of climate change, analyze them from a human rights angle and elaborate on related legal and political aspects. With general comments or during the individual complaints procedure, the Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights might investigate the effects of global warming on single convention rights. During the reporting procedures they could include climate change aspects and ask to what extent States cooperate internationally in order to mitigate the effects of climate change in Developing and Small Island States. NGOs could complement the process by presenting their points of view”<sup>50</sup>.*

## **2. Introduction of subjective rights**

Another contribution of a human rights-based approach to climate change is that it may add a vertical dimension based on State obligations which would then open the possibility of subjective rights to international climate law. So far the existing framework on international environmental law only imposes obligations on States on a horizontal level, that is, one State has an obligation to reduce emissions primarily towards another State. In contrast, under a vertical obligation imposed by international human rights law, an individual is legally entitled to specific acts or omissions by a State<sup>51</sup>. KNUR illustrates this possibility as follows: *“At present it is rather difficult to derive such a vertical structure from the UNFCCC. It stands to reason, from a classical inter-State treaty with a horizontal structure, that subjective rights can also be derived and to what extent a human rights-oriented interpretation could assist with this endeavour”*.

## **Conclusion**

The legal and normative framework on international human rights law is helpful in filling gaps and overcoming challenges that exist in the current international climate change regime. Human rights law as an interactive platform with international climate law may be useful in re-focusing its rules, aims and objectives more in line with the interests and the needs of the individual. The OHCHR Report has highlighted that *“the human person is the central subject of*

---

<sup>50</sup> KNUR F, “Climate change as a threat to peace”, *op. cit.*, p. 52.

<sup>51</sup> D. BODANSKY, “Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 38, 2010, p. 511.

*development and that international cooperation is not merely a matter of the obligations of a State towards other States, but also of the obligations towards individuals*<sup>52</sup>. The United Nations has not yet fully explored the advantages of using a human rights-based approach to climate change. Despite its challenges, the article has argued that there may be sound reasons for at least such an approach to be tested.

The human rights-based approach to climate change provides for a more legalistic framework to combat climate change than environmental conventions and treaties would normally do. In addition to providing a human rights face to the issue of climate change, the human rights-based approach moves the whole climate change debate from the political arena (under international climate regime) to the area of international law. To illustrate, reduction of greenhouse gas emissions would be considered as a matter of obligation that a state would have towards an individual whose is a victim of human rights violations caused by climate change. However, under the current international climate regime, greenhouse gas reduction is merely a matter of political negotiations and voluntary targets without any binding effects. It is therefore in the best interest of the international community to move the agenda on climate change forward by adopting a human rights-based approach especially given that less and less progress is being made so far by adopting other approaches and strategies.

---

<sup>52</sup> *Op. cit.*, § 86.

*Partie II*

*Consacrer la justice climatique  
par-delà les ordres juridiques*



# **How to integrate environmental law into constitutional law: The German experience**

**Norman WEISS**

*Professor and Permanent Senior Fellow*

*The Human Rights Center of the University of Potsdam*

This chapter consists of three parts. In the first part, I will give a short overview about the integration of the protection of the environment into German constitutional law. This section will start with the presentation of the relevant provision, Art. 20a BL. Then, I will elaborate on its legal character. In the second part, I will make some brief remarks on the practical implications of Art. 20a BL. Finally, I will present some preliminary conclusions.

## **I. The German Basic Law and the protection of the environment**

### **A. How did the protection of the environment become a part of constitutional law?**

The Basic Law for the Federal Republic of Germany (BL)<sup>1</sup> entered into force on 23 May 1949 and has been the Federal Republic's constitution for more than seventy years now. There have been sixty-five amendments during this time, one of them being of major interest for this conference.

In October 1994, Art. 20a was added, which incorporated the protection of the environment as a so-called policy objective of the state (*Staatszielbestimmung*). In 2002, after further discussions and decisions regarding the prohibition of ritual slaughter,<sup>2</sup> the protection of animals was added; Article 20a now reads as follows:

---

<sup>1</sup> Federal Law Gazette, BGBl. 1949, 1 – last amendment 29 September 2020 (BGBl. I, 2048); English version available [www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/) [last visit: 1 December 2020]. All quotes from the BL in this chapter can be retrieved there.

<sup>2</sup> German Constitutional Court, 1 BvR 1783/99, judgment 15 January 2001, BVerfGE 104, 337; K. BRANDHUBER, “Die Problematik des Schächtens im Lichte der aktuellen

*“Mindful also of its responsibilities towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order.”*

There is no further explicit mention of the environment in the German constitution. Implicitly, topics with an impact on the environment are mentioned in the articles dealing with the distribution of legislative powers between the federation and the Länder. I just mention the “*law relating to economic matters (mining, industry, energy, etc.)*” (Art. 74 I no. 11 BL), agricultural production and forestry and coastal preservation (Art. 74 I no. 17 BL), the protection of plants against diseases and pests (Art. 74 I no. 20 BL), waste disposal, air pollution control, and noise abatement (Art. 74 I no. 24 BL), protection of nature and landscape management (Art. 74 I no. 29 BL), and management of water resources (Art. 74 I no. 32 BL).

These matters are all under concurrent legislative powers which leads us to the complicated structure of German federalism. The federation has a multitude of competencies, but the Länder may enact diverging laws following from Art. 72 III,1 74 I,1 BL.<sup>3</sup>

Federalism is historically deeply rooted in German constitutionalism and was re-established under the Basic Law in order to safeguard a vertical balance of power and to prevent a centralized government as we experienced during national socialism. We cannot discuss today whether or not these expectations have been fulfilled, but everybody knows that federalism does not necessarily tend to be a showcase of efficiency and that some topics urgently call for a coherent regulation.<sup>4</sup>

The constitutions of several Länder also deal with the protection of the environment, some of them even earlier than the federal constitution.

## **B. What does the qualification as policy objective of the state (*Staatszielbestimmung*) imply?**

The newly incorporated provision is the result of a political compromise. Since the Seventies, the Social Democrats have claimed for the introduction of a basic right to protection of the environment. The newly founded Green party

---

Rechtsprechung”, *NVwZ* 1994, 561; K.-H. KÄSTNER, “Das tierschutzrechtliche Verbot des Schächtens aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts”, *Juristenzeitung* 57 (2002), 491.

<sup>3</sup> Cf. M. KLOEPFER, “Föderalismusreform und Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen”, *ZUR* 2006, 338.

<sup>4</sup> S. WEICHLEIN, *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*, 2019; J. ISENSEE / P. KIRCHHOFF (eds.), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. VI, Bundesstaat, 3rd. ed. 2008.

continued to make this claim in the Eighties. At that time, the word “*Waldsterben*” was established, the fear that air pollution damaged and, in the long run might extinguish the forests.

Whereas the parties of the centre left were in favour of a strong protection of the environment by granting individuals an individual human right, the parties of the centre right, the liberals and the Christian democrats, strongly opposed this idea.

Under German constitutional law, a basic right is protected by the constitutional complaint every individual can bring to the Federal Constitutional Court. Thus, any individual would have been in a position to initiate judicial control of any law, administrative measure or court ruling that could have negative implications on the environment.

As the Eighties were also a time of economic problems and high unemployment rates, the parties of the centre right feared that the country’s economic recovery would be hindered by overstretched protection of the environment.

The debate did not show any progress for some years and it was only after reunification in 1990, that a compromise could be reached.<sup>5</sup>

There was a general idea of constitutional reform at that time, and Art. 20a was understood as a visible, but not too far-reaching amendment.

So, time was ripe to introduce the protection of the environment into the constitution. But yet, no majority was in sight for a new basic right. In the end, the newly created article came close to them (Art. 1-19) to underline its relevance.<sup>6</sup>

But the introduction as policy objective of the state (*Staatszielbestimmung*) clearly implies a different quality.<sup>7</sup> One can say that is a legally binding constitutional norm for all branches of government; it has a higher impact than an objective that is only laid down in a parliamentary law. The protection of the environment was thus constitutionally consecrated.

What does this mean? The state has a duty to care for the environment, but there is a wide range of discretion for the laws to enact and the measures to take and the constitution does not provide a concrete standard for reviewing these acts and measures.

---

<sup>5</sup> N. MÜLLER-BROMLEY, *Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?*, 1990.

<sup>6</sup> R. STEINBERG, “Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung”, *NJW* 1996, 1985.

<sup>7</sup> K.-P. SOMMERMANN, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997.

Being not in form of a basic right, but only a policy objective of the state, it cannot be invoked by an individual constitutional complaint. But individual constitutional complaints against measures of protection that restrict individuals' rights might review whether Art. 20a BL was rightfully invoked as a basis for the restriction<sup>8</sup>.

## **II. What have been the effects of the introduction of Art. 20a into our constitution?**

First of all, there already existed laws dealing with pollution, with the protection of nature as such, with the preservation of species, etc. in Germany before the amendment that brought us Art. 20a. Even more laws have been enacted thereafter.

As in many fields of law and policy, the European Union has been the thriving force in enacting new law. With a set of about 200 acts of EU legislation, mostly all of our national law on the environment is determined today by EU legislation.

Second: The words “*natural foundations of life*” are open to interpretation as no binding definition does exist. One might include plants, earth, water, air, landscape and climate.

At least, law-making and law enforcement should take these issues into account and give them the weight they deserve. In this regard, awareness has been raised over the last decades.

Third: The Federal Constitutional Court used Art. 20a as an additional argument in several cases, but not as the decisive argument. In individual constitutional complaints, the relevant basic right of the individual is always Art. 2 and the right to life and physical integrity.

Art. 20a nevertheless could be invoked before the Federal Constitutional Court in a norm control procedure provided for in Art. 93 I no. 2 BL:

*“in the event of disagreements or doubts concerning the formal or substantive compatibility of federal law or Land law with this Basic Law or the compatibility of Land law with other federal law on application of the Federal Government, of a Land government or of one fourth of the Members of the Bundestag”*

---

<sup>8</sup> Federal Constitutional Court (Chamber), 1 BvR 1031/07, decision 27 July 2007, DVBl. 2007, 1097.

Fourth: The content of the provision, the protection of the natural foundations of life, reflects mostly the debate of the 1980ies. It is focused inwards and does not take into account the global implications, it does not yet reflect the component of global justice. An updated interpretation will have to add these topics.

### **III. Preliminary conclusions**

Man-made law in a democracy is the outcome of debates and does show the necessary elements of compromise.

While this is true in general, core human rights such as human dignity, the right to life or the prohibition of torture should not be at the disposal of political majorities.

Today, in face of the threats of climate change, we may ask ourselves and our governments, whether there is still room and time for compromise. Recommendations have been existing for long as well as merely enforceable international law. A strong legal basis in constitutional law might be our last resort in order to get things done.

An extraordinary situation as this one we currently face calls for strong action. A powerful constitutional norm might be necessary, but it is not an end in itself. What counts are the concrete implementations, the working solutions, the minds ready for meeting the challenges.

Coming from a country in the global north, I have to admit that our society as a whole is still struggling with the global dimension of climate change and climate justice as well as our responsibility towards the global south. The colonial history of Germany is not at the focus of public debate and, compared to some of our European neighbours, it seems to be neglectable. But of course, the German economy has profited throughout the last 200 years from a globalized economy based on structures laid out during colonialism. So, for my understanding, our national debate can and should be more influenced by international law and by international goals such as the SDGs to raise awareness and to call our politicians to act.



# La justice climatique à Maurice : un impératif contemporain au défi du système westminsterien dualiste de l'île

Jacques COLOM<sup>1</sup>

*Maître de conférences en droit public – HC, EEX, HDR*

*(Associate Professor in Public Law)*

*Université de La Réunion – Centre de Recherche Juridique (E.A. 14)*

En mémoire de Yuvin Colom, parti trop tôt

après le passage du panache de Tchernobyl en 1986 sur Aix en Provence<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'auteur peut être joint à l'adresse électronique suivante : [jacques.colom@univ-reunion.fr](mailto:jacques.colom@univ-reunion.fr)

<sup>2</sup> 'Les cadres des centrales nucléaires savaient ?' : L'épouse d'un ingénieur d'une centrale nucléaire nous a indiqué que ce jour-là, averti par son mari, elle est restée enfermée dans sa maison jusqu'au départ du 'nuage' de Tchernobyl et à l'arrêt de la pluie comme d'autres familles travaillant dans cette centrale nucléaire. Voir : Rapport final du Pr Paolo Cremonesi, *Enquête épidémiologique rétroactive concernant les conséquences du nuage de Tchernobyl sur les populations de Corse*, Collectivité territoriale de Corse juillet 2013, 500 p. ; D. TRICHOPOULOS, X. ZAVITSANOS, C. KOUTIS, P. DROGARI, C. PROUKAKIS, and E. PETRIDOU, "The victims of chernobyl in Greece: induced abortions after the accident", *Br Med J (Clin Res Ed)*. 1987 Oct 31; 295 – A. KÖRBLEIN, H. KÜCHENHOFF, "Perinatal mortality in Germany following the Chernobyl accident", *Radiat Environ Biophys* (1997) 36: 3-7.

« L'homme est entré dans l'histoire sous l'impulsion d'un instinct naturel et profondément égoïste, l'instinct de survie de domination et d'appétit de pouvoir. Il s'est, par ce fait, éloigné de l'état de nature caractérisé par la symbiose et l'adaptation immédiate de l'individu et de la société au milieu ambiant et de l'adaptation simultanée de ce milieu à la population qui l'habite, ce qui est le principal facteur de l'harmonie universelle. Dans le cosmos cette coadaptation se fait naturellement, lentement, point par point ; or les transformations générées par le génie humain se font en blocs compacts. La question que l'on peut se poser est celle-ci : 'Pourra-t-on un jour trouver des structures juridiques et politiques susceptibles de rétablir l'harmonie, d'intégrer ces blocs compacts de transformations du milieu vital, sans nous entraîner vers une société analogue à celle de fourmis ?' »<sup>3</sup>

L'accélération de la dégradation du climat est encore plus sensible dans les PEID (petits États insulaires en développement) où la biodiversité notamment de la faune terrestre était déjà en péril dès l'indépendance à l'image de la disparition à Maurice du célèbre « Dodo »<sup>4</sup>. À l'incitation des bailleurs de fonds et de la Banque Mondiale (BM), en reprenant le modèle « imposé » par les experts de la BM<sup>5</sup>, l'État mauricien a développé une nouvelle gouvernance environnementale

---

<sup>3</sup> G. COLOM (1926-2020), *Histoires d'Utopies*, 2008, édition de l'auteur, St-Chamas, 168 p. Voir la quatrième de couverture. Livre rédigé à partir de son mémoire de maîtrise de philosophie (obtenue en 2002 à 76 ans à l'Université de Provence). En plus d'une réflexion sur le personnalisme d'Emmanuel Mounier, l'auteur remet en question les utopies (ex : le communisme) et les institutions religieuses, en particulier l'institution catholique romaine en évoquant par exemple les conséquences modernes à Majorque de l'inquisition espagnole comme les discriminations antijuives envers les 'conversos' et les nazaréens (premiers chrétiens arrivés à Majorque 50 ans après la mort de Jésus) et l'arrêt décidé par le Vatican de l'expérience des prêtres ouvriers et de celle de 'Jeunesse de l'église' en 1953.

<sup>4</sup> Mauritian Wildlife Foundation, "President's Report To the Members At the Annual General Meeting held on 28th March 2019 On the activities of the Mauritian Wildlife Foundation In the Year 2018", 2019, 43 p. Voir aussi : Revue *Islander* n° 30 sept 2001. Les activités humaines ont conduit à la déforestation de l'île Maurice (forêts endémiques : 5% du territoire à partir des années 1990) et à la disparition d'un grand nombre d'espèces parmi la faune mauricienne ou à la quasi disparition d'autres espèces uniquement endémiques à Maurice comme le 'Olive White-Eye' qui a été étudié par Mlle Maggs dans sa thèse et qui a fait l'objet d'un programme de protection par la Mauritian Wildlife Foundation, pionnière en matière de protection de la faune, question longtemps non prioritaire pour l'Etat mauricien et la COI. V. G. B. MAGGS, "The ecology and conservation of wild and reintroduced populations of the critically endangered Mauritius olive white-eye *Zosterops chloronothos*", A dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy, University College London, Centre for Biodiversity and Environment Research (CBER) within the Department of Genetics, Evolution and Environment (GEE), University College London, August 10, 2016, 266 p. Concernant La Réunion, voir J.-M. PROBST et P. BRIAL, *Récits anciens de naturalistes à l'île Bourbon-Le 1 er guide des espèces disparues de La Réunion (Reptiles, Oiseaux et Mammifères)*, Association Nature et Patrimoine, Le Port, 2002, 109 p.

<sup>5</sup> La vision du nord en faveur du droit international classique, un temps remise en cause par une partie de la doctrine (M. FLORY, *Droit international du développement*, P.U.F., Paris, 1977, 336 p. ; M. BEDJAOUÏ, *Pour un nouvel ordre économique international*, Presses de

à partir de 1990, avec par exemple l'adoption de l'*Environment Protection Act* (EPA) de 1991, révisé en 2002 et amendé en 2008 (*Act n°5*), en 2012 (*Act n°6*) et en 2017 (*Act n° 11*).

Si cette gouvernance a toujours progressé sous la pression des organisations internationales, il reste à développer une véritable justice climatique, le respect des règles d'éthique, et à insérer réellement les instruments juridiques environnementaux dans l'ordonnancement juridique mauricien. Si le droit international de l'environnement s'est considérablement étoffé, il relève souvent de la 'soft law' et n'aborde pas la question de la protection générale de l'environnement comme la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH).

Le droit constitutionnel peut renforcer l'efficacité juridique du droit international<sup>6</sup> en particulier dans les États dualistes. L'introduction du constitutionnalisme vert à Maurice est doublement indispensable pour supprimer les obstacles juridiques inhérents au modèle de Westminster : système dualiste constituant un obstacle à l'effectivité du droit international, constitution reprenant les droits fondamentaux de la CESDH (version 1950) écartant toute protection directe de l'environnement et de la santé.

En matière de justice climatique, la double remise en cause du droit international par le système juridique mauricien met en péril l'efficacité du droit international de l'environnement. Maurice, tout en appliquant ce système dualiste légué par les britanniques hostiles au principe d'égalité et aux droits socioéconomiques et environnementaux, soumet en plus l'éventuelle

---

l'UNESCO, Paris, 1979, 295 p.) et des États du sud comme l'Inde et le Sri Lanka avec le concept d'« Océan indien zone de paix » proclamée par la Déclaration du 16 Décembre 1971 de l'Assemblée Générale de l'ONU faisant de l'Océan indien une zone de paix, résolution 2832 (XXVI) semble regagner du terrain en matière de justice climatique. Les petits États n'ont souvent que l'opportunité de négocier un statut dérogatoire auprès des Nations Unies. Malheureusement, l'Inde est en train d'installer une base militaire à Agalega en imitant les autres puissances.

<sup>6</sup> J.-H. KNOX (United Nations Special Rapporteur on Human Rights and the environment), "The United Nations Mandate on Human Rights and the Environment", pp.14-23, in Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *New Frontiers in Environmental Constitutionalism*, 2017, 332 p. Voir p. 15: « *But despite repeated efforts, no global instrument sets out an explicit right to a healthy (or satisfactory, safe or sustainable) environment. Instead, United Nations Human Rights bodies... have concentrated on 'greening' existing human rights... to environmental issues* ». Marthe Fatim-Rouge STEFANINI et Laurence GAY, « Avant-propos », présentant le dossier sur 'Le constitutionnalisme vert' à la RFDC : « *C'est d'ailleurs en raison de l'ineffectivité assez large du droit international sur le sujet que le relais de la Constitution se révèle d'autant plus nécessaire. La portée des dispositions constitutionnelles, l'influence du droit international sur celles-ci mais également le potentiel offert par l'ensemble de ces normes entre les mains des juges...* », RFDC,122, 2020. Voir p. 269.

transposition législative des mesures en faveur de la justice climatique, au contrôle de constitutionnalité. Ce contrôle est fondé sur une constitution qui protège le droit de propriété et non pas l'environnement. Il est réalisé par des juges constitutionnels peu enclins à adopter la protection indirecte de la santé et de l'environnement telle que pratiquée par la Cour de Strasbourg.

La réforme de la constitution mauricienne doit passer par un renforcement de la démocratie, de la lutte contre les discriminations et une extension des droits fondamentaux au principe d'égalité, aux droits socio-économiques et environnementaux, par une nouvelle approche du dualisme en matière législative et constitutionnelle et par un mécanisme d'intégration automatique du droit international dans le droit interne. Cette refondation doit être accompagnée d'une effectuation<sup>7</sup> du droit constitutionnel mauricien. Celle-ci ne pourra fonctionner que si les contre-pouvoirs retrouvent leur efficacité et leur indépendance face à l'exécutif, au judiciaire, au législatif et aux lobbies 'anti-climat' ou d'un renouveau du constitutionnalisme mauricien plus en accord avec les thèses de Louis Favoreu<sup>8</sup> avec des juges constitutionnels mauriciens jouant pleinement leur rôle. Il s'agit de rétablir la légitimité de la constitution mauricienne sans se contenter de modèles théoriques (démocratie consociative, modèle libéral de démocratie) qui laissent de côté une partie du peuple et qui tolèrent la dilapidation des droits des générations futures. Après avoir analysé les facteurs du déclin du constitutionnalisme mauricien, obstacle à une véritable justice climatique (I), l'article propose une réforme constitutionnelle défendant les droits socioéconomiques et environnementaux (II).

## **I. Les facteurs du déclin du constitutionnalisme mauricien, obstacle à une véritable justice climatique**

Les facteurs du déclin du constitutionnalisme mauricien tiennent d'abord à une constitution octroyée au départ par la reine d'Angleterre, sans prendre en compte les demandes des forces vives mauriciennes en matière de droits fondamentaux. Ce modèle des droits fondamentaux, hérité du ministère des colonies et jamais remis en cause, exclut les droits fondamentaux de deuxième et troisième générations, constituant un obstacle à la protection de l'environnement

---

<sup>7</sup> J.-L. ENGOUTOU, « Le compromis constitutionnel dans les États d'Afrique noire », *RFDC*, 121, 2020, pp. 141-165. Voir p. 145 : « *Il s'agit du processus par lequel, saisi par la politique, le droit acquiert son existence et sa valeur au prix d'évolutions et de transformations par rapport à sa lettre* ».

<sup>8</sup> L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit-alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Economica, 1988, 158 p. Voir la quatrième de couverture : « *Après avoir 'révolutionné' l'ordre juridique, la justice constitutionnelle est en train de transformer l'ordre politique* ».

et au développement de la justice climatique (A). Ensuite, les juges constitutionnels anglais et mauriciens n'ont pas été en mesure de pallier le silence de la constitution mauricienne en matière d'environnement (B).

### **A. Un système constitutionnel imposé et inadapté à l'évolution de la société mauricienne**

La volonté politique réelle des leaders politiques mauriciens en faveur des droits sociaux avant l'indépendance n'a pas été retranscrite dans les constitutions mauriciennes malgré les demandes du parti travailliste et de l'IFB, lors des conférences constitutionnelles ou auprès du rédacteur colonial anglais, le Pr S. A. de Smith.

Comme une partie de la doctrine, le Pr S.-A. de Smith<sup>9</sup> était défavorable à cette intégration constitutionnelle des droits sociaux : « *...for a constitution is primarily a legal document; rights ought not to be 'guaranteed' in it unless they can be judicially enforced, and a 'right' to social security manifestly cannot* ». L'affirmation internationale du droit à la santé trouve ses racines dans la déclaration de Philadelphie de l'OIT de 1944 en faveur des droits sociaux. À partir de là, le droit international va constituer un vecteur important des droits sociaux alors que le Pr de Smith s'était évertué à les minimiser dans son modèle d'écriture<sup>10</sup>.

Le rejet non démocratique des propositions constitutionnelles mauriciennes favorables aux principes d'égalité et aux droits économiques et sociaux dès 1961 du fait de l'hostilité de l'expert anglais le Pr Stanley Alexander de Smith<sup>11</sup> et du Colonial office<sup>12</sup> s'est imposé dans la constitution octroyée par le Royaume-Uni.

---

<sup>9</sup> S.-A. DE SMITH, «*The New Commonwealth and its constitutions*», 1964, ed Stevens, 312 p., voir p. 185.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 185, voir note 89: « *A European Social Charter was concluded in 1961, but it had not been brought into operation by the middle of 1963* ».

<sup>11</sup> *Idem*, p. 168: « *Article 21 of the Indian Constitution, providing that 'no person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law', is no more impressive than the preamble to the French Constitution of 1946 guaranteeing the right to strike 'within the framework of the laws that govern it'* ».

<sup>12</sup> J. COLOM, « L'écriture dirigée par le Colonial office de la constitution mauricienne de 1968 », in J. COLOM (dir), « *Le développement constitutionnel dans les États du sud-ouest de l'Océan indien* », PUAM, Aix en Provence, 2013, 186 p., pp. 23-42 Constitution mauricienne dont les grands choix et le contenu ont été discutés et rédigés essentiellement dès 1961 par un petit groupe de personnes: hauts fonctionnaires du Colonial Office, Pr S.A. de Smith, Sir J. Rennie- gouverneur de Maurice, Sir A. Greenwood- secrétaire d'Etat aux colonies ; travaillant en étroite collaboration et appliquant les modèles de développement constitutionnels et d'écriture du Colonial Office. Les archives privées du Pr de SMITH S.A. (déposées à la bibliothèque de Cambridge) montrent par exemple qu'il a rejeté la

Ces derniers ont tranché conformément aux valeurs défendues par la doctrine britannique en faveur d'un chapitre II de la constitution traitant des droits fondamentaux proche de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ils ont été encouragés par l'absence de réaction du Premier ministre, Sir Seewoosagur Ramgoolam, à la fin de la colonisation et après l'indépendance<sup>13</sup>.

Contrairement aux autres pays de la COI (Commission de l'Océan Indien) et de nombreux États africains dotés de nouvelles constitutions<sup>14</sup>, le chapitre sur les droits fondamentaux de la constitution mauricienne, rédigé par le Pr S. A. de Smith, s'inspire toujours de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) qui ne protège pas les droits sociaux et environnementaux directement.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), par exemple, pour intervenir dans les domaines de la santé et de l'environnement, a été obligée d'interpréter généreusement l'article 8 de la CESDH sur le droit à la vie privée et familiale et au respect du domicile (CEDH 9/6/1998 *Mc Ginley et Egan c. Royaume Uni*), l'article 2 sur le droit à la vie, lorsque la santé des personnes est exposée à des dangers environnementaux (CEDH, arrêt du 24 juillet 2014, *Brincat et autres c. Malte*, nos 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 et 62338/11, voir aussi CEDH, arrêt du 9 décembre 1994. *Lopez Ostra c. Espagne* n° 16798/90), et l'article 10 sur la liberté d'expression pour garantir l'accès du public aux informations à caractère médical (CEDH, (plénière), arrêt du 29 octobre 1992, *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, req. n° 14234/88 et 14235/88). À Maurice, la protection indirecte du droit à la santé et de l'environnement n'a pas été appliquée en particulier dans le cas rodriguais<sup>15</sup>.

## **B. L'autolimitation du juge constitutionnel**

L'absence de disposition constitutionnelle aurait pu être compensée par un activisme judiciaire en faveur de la protection de l'environnement. Cela n'a pas

---

proposition du PMSD visant à remplacer le Comité judiciaire du Conseil privé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

<sup>13</sup> *Idem*, note 9 ; voir p. 29, note 22.

<sup>14</sup> O. LIM TUNG, « Quelques réflexions sur l'environnement et la constitution mauricienne », in J. COLOM, S. ROHLFING-DIJOUX, G. SCHULZE (dirs), *The 50th Anniversary of Mauritius-Constitutional development*, Nomos, Baden-Baden, 2019, pp. 113-133. Voir p. 114-115 note n° 7, elle cite notamment les Seychelles et Madagascar, en plus de La Réunion-France.

<sup>15</sup> J. COLOM, « Protection constitutionnelle égalitaire et non discriminatoire du droit à la santé à Maurice », in J. COLOM, S. ROHLFING-DIJOUX, G. SCHULZE (eds), *The 50th Anniversary of Mauritius-Constitutional development*, op. cit., pp. 88 et s.

été le cas avec le Conseil privé et la Cour suprême sauf exception, à l’instar du juge Domah<sup>16</sup>.

L’*Environment and Land Use Appeal Tribunal* (ELUAT), dont il faut saluer l’engagement en faveur de l’environnement, notamment en s’appuyant sur la décision du juge Domah, a pu prendre des décisions favorables à l’environnement critiquées par le gouvernement, mais il s’agit d’un tribunal administratif, situé en dehors du Pouvoir judiciaire et soumis en appel à la Cour suprême. Par exemple, dans l’affaire *Growfish*, le Tribunal a le 30 avril 2019 annulé le permis EIA (Environmental Impact Assessment) accordé par le ministère de la pêche à un projet de ferme aquacole géante. Dans son appel le ministre conteste la conception libérale de l’intérêt à agir<sup>17</sup> en faveur des associations requérantes et l’utilisation du principe de précaution par le tribunal. Cette politique des juges rappelle la position du Conseil constitutionnel légitimant son autolimitation dans la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse* : « *Considérant que l’article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d’appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen* ».

Les défenseurs de l’environnement pourront déplorer que dans certaines affaires les juges du Conseil Privé, des Cours suprêmes de Maurice et des États Unis et du Conseil constitutionnel fassent preuve d’activisme en découvrant des principes qui ne figurent pas expressément dans la constitution ou sont contraires à la volonté du ‘Constituant’<sup>18</sup>, souvent en matière de séparation des pouvoirs et

---

<sup>16</sup> “*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...* ».

<sup>17</sup> « *Growfish* : Malgré le risque requin, l’Etat conteste le veto du Tribunal de l’Environnement », [IONnews.mu](http://IONnews.mu), 22/5/2019 ; J. COLOM, *La justice constitutionnelle dans les Etats du nouveau Commonwealth : le cas de Maurice*, Paris, Economica, 1994, 244 p. Voir p. 90 et 91 « II La qualité du requérant » et note 381 : *Vallet v. Ramgoolam*, 1973 MR 29 : la Cour introduit en droit constitutionnel une conception généreuse de l’intérêt à agir.

<sup>18</sup> Conseil privé : *Hinds* 1977 AC 195, Conseil constitutionnel : *Liberté d’association*, décision du 16 juillet 1971 relative à la loi sur la liberté d’association, Cours suprêmes de Maurice : *Mahboob v. Government of Mauritius* 1982 MR 135, des Etats Unis : *Marbury v Madison* du 24/2/1803. En France, le Conseil constitutionnel en 1971, après le départ du général de Gaulle, a intégré le préambule dans le bloc de constitutionnalité alors que tous les rédacteurs de la constitution de 1958 ne lui accordent qu’une valeur morale ! La Cour suprême de Maurice a fait de même avec l’article 3 de la constitution.

de droit de propriété, alors que dans d'autres affaires ils pratiquent l'abstention et la limitation comme dans les droits sociaux et environnementaux<sup>19</sup>.

La nouvelle Cour suprême britannique, créée en 2005, a su censurer le pouvoir exécutif en 2019 dans l'affaire du Brexit<sup>20</sup> au profit du Parlement en interprétant généreusement le principe de la séparation des pouvoirs, fondamental dans une démocratie libérale. Elle a par contre interprété strictement la loi environnementale comme une loi fiscale dans deux affaires environnementales en 'donnant tort à l'environnement' : *R (on the application of Samuel Smith Old Brewery (Tadcaster) and others) (Respondents) v North Yorkshire County Council* (Appellant) 5 févr. 2020 - [2020] UKSC 3 et *R (on the application of Lancashire County Council) (Appellant) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent)* 11 Dec 2019 [2019] UKSC 58. Cela peut inquiéter les défenseurs de l'environnement à Maurice car le Conseil privé (JCPC) est composé essentiellement de juges de la Cour suprême du Royaume Uni.

Aux États-Unis, des États et des grandes villes sont plus en faveur de la lutte contre le climat que le président Trump et la justice fédérale : le rejet du recours des jeunes pour la justice climatique par la cour d'appel fédérale du 9<sup>e</sup> circuit le 17 janvier 2020 dans l'affaire *Juliana v. United States* le démontre. Les jeunes ayant fait appel, la Cour d'appel devra se prononcer en assemblée générale si des particuliers ont un droit à agir pour la défense d'un environnement propre et sain.

Dans la défense de la séparation des pouvoirs et des libertés de première génération, la Cour suprême a pu compter sur le soutien de la communauté des juristes notamment lors des affrontements avec le Premier ministre : pressions contre l'accès au poste de chef juge de son adjoint au titre de l'avancement à l'ancienneté, grève des magistrats en matière de revendications salariales, soutien de la Cour suprême au juge Victor Glover diffamé par le ministre Badry<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> M. MOLINER-DUBOST, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2019. Voir p. 19 et s : « § 2. Un droit menaçant. Un droit menacé ». Les gouvernements depuis la présidence de Nicolas Sarkozy ont tous contribué à la remise en cause du droit de l'environnement (déclaration de 2010 « *Je voudrais dire un mot de toutes ces questions d'environnement. Parce que là aussi, ça commence à bien faire* »). En matière de droit de la santé : K. FOUCHER, V. RACHET-DARFEUILLE, « L'autocensure du Conseil constitutionnel sur l'obligation vaccinale », *J.C.P. G.*, 2015, pp. 1055-1058. Exemple indien : S. FARCIS, « En Inde, une réforme pour faire passer les affaires avant l'environnement », *Libération*, 29 juillet 2020 (URL – dernière consultation le 11 mars 2021 : [https://www.liberation.fr/planete/2020/07/29/en-inde-une-reforme-pour-faire-passer-les-affaires-avant-l-environnement\\_1795418/](https://www.liberation.fr/planete/2020/07/29/en-inde-une-reforme-pour-faire-passer-les-affaires-avant-l-environnement_1795418/)).

<sup>20</sup> *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent)* 2019 UKSC 41.

<sup>21</sup> J. COLOM, *La justice constitutionnelle dans les Etats du nouveau Commonwealth : le cas de Maurice*, op. cit., p. 58 et s. « § 2. La création du pouvoir judiciaire face à l'hégémonie du pouvoir exécutif : A. Les actions du pouvoir exécutif contre le Pouvoir judiciaire ».

L'abandon du juge Ahnee<sup>22</sup> par le judiciaire en tant que groupe de pression, a sonné le glas de cette solidarité confraternelle avec aussi la disparition progressive des grands ténors du barreau comme Gaëtan Duval et de juges comme Ramphul et Garrioch qui ont affronté le Premier ministre pendant l'état d'urgence.

Depuis l'affaire Khoyratty<sup>23</sup>, le judiciaire mauricien peut espérer l'aide du Conseil privé mais il faut tenir compte de son passif : la présence du ministre anglais de la justice dans le panel des juges dans l'affaire constitutionnelle Lincoln, la remise en liberté du ministre Badry, la remise en cause de la souveraineté constitutionnelle de Maurice dans l'affaire Buxoo, le manque de recul des juges anglais sur la question de la discrimination envers les rodriguais et sur le principe d'égalité.

Parmi les autres groupes de pression, il est possible de citer la presse écrite en plus de certaines ONG. La presse écrite a pu résister à différentes tentatives du Premier ministre de la museler grâce à sa solidarité et parfois l'appui de l'église catholique<sup>24</sup>. Les groupes de pression religieux, insérés dans des réseaux internationaux comme la ligue islamique mondiale, sont particulièrement puissants mais s'intéressent peu à l'environnement (ex : l'église catholique défend les petits pêcheurs à titre principal et le milieu marin à titre accessoire).

---

<sup>22</sup> J. COLOM, D. MICHEL, « Justice constitutionnelle et droit constitutionnel dans l'Union africaine : le cas de la République de Maurice », *RFDC*, Chronique Maurice (janvier-juin 2019), 122, 2020, pp. 477-488. Voir p. 480, note 16.

<sup>23</sup> Arrêt d'inconstitutionnalité de la Cour suprême, confirmé par le Conseil privé, d'un amendement constitutionnel remettant en cause l'intervention du judiciaire dans la procédure de demande de mise en liberté sous caution : *Police v. Khoyratty A. R.* 2004 SCJ 138, et *The State v. Khoyratty Abdool Rachid* 2004 PRV 59.

<sup>24</sup> P. FORGET, *L'avenir, seul choix possible-sélection d'éditoriaux 1963-1984*, sous la direction de Gilbert Ahnee du journal Express, ed Graphic Press, Port Louis Maurice, 2013. Voir p. 144 la légende de la photo : « Photo de famille qui marque la fin de cette journée du 3 avril (1984). L'évêque de Port-Louis, Mgr Jean Margéot, au nom de l'Église catholique, ayant décidé de se porter garant pour la majorité des journalistes interpellés, ces derniers sont libérés sur parole tard dans la soirée ». Suite à l'arrestation des journalistes ayant participé à un sitting militant devant le Parlement pour protester contre l'imposition d'un cautionnement à la presse : voir p. 129, « En 1984, le gouvernement de l'Alliance MSM-PMSD veut faire adopter le *Newspaper & Periodicals Amendment Act* qui prévoit d'imposer une caution préventive de 500 000 Rs à chaque journal. Si les grands titres sont en mesure de réunir la somme, pour les petites publications, cela équivaut à une mise à mort. C'est le pluralisme, la diversité qui sont menacés, les voix minoritaires que l'ont fait taire », et l'éditorial « *Ce que valent les prétextes* » J. COLOM, « La liberté d'information à l'Île Maurice, droit fondamental de second rang », *AJJC*, 1987, pp. 353 à 358.

## II. Une réforme constitutionnelle défendant les droits socioéconomiques et environnementaux

Le concept de constitutionnalisme vert, développé notamment dans le numéro 122 de la *Revue Française de Droit Constitutionnel* en 2020, a été repris par un nombre croissant d'États. Marie-Anne Cohendet et Marine Fleury soulignent la double dynamique en droit constitutionnel et en droit international en faveur du droit à un environnement sain<sup>25</sup> soit directement par le biais du pouvoir constituant soit indirectement avec l'intervention des juges.

Concernant Maurice, seule la protection constitutionnelle directe des droits environnementaux et du droit à la santé paraît la solution adaptée car même la Cour de Strasbourg a refusé de reconnaître l'existence d'une protection générale de l'environnement<sup>26</sup>.

### A. La question de l'introduction du constitutionnalisme vert à Maurice

Dans un contexte de mixité du droit mauricien (droit d'origine française et droit d'origine anglaise) et d'hybridation du droit, les juges mauriciens pourront prendre en compte par exemple pour la France des décisions récentes du Conseil constitutionnel<sup>27</sup> et du Conseil d'Etat : *Commune de Grande-Synthe et autre*, du 19/11/2020<sup>28</sup>.

Concernant le niveau de protection à accorder à l'environnement, il est possible de s'inspirer de l'exemple de la santé. Sur la question de la protection de la santé et de quel niveau de protection de la santé, l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) créée en 1946, qui dans sa constitution (préambule), définit la santé : «La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. » L'article 1 de sa

---

<sup>25</sup> M.-A. COHENDET, M. FLEURY, « Droit constitutionnel et droit international de l'environnement », *RFDC*, 122, 2020, p. 271-297. Voir p. 283 : « B. L'émergence d'un droit global de l'environnement au niveau constitutionnel et international ».

<sup>26</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, Paris, Lexis-Nexis, 3<sup>e</sup> éd, 2019, 269 p. Voir p. 180 qui cite l'arrêt de la CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/ Grèce*, n°41666/98.

<sup>27</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2019-823 QPC du 31/1/2020, *Union des industries de la production des plantes*. Il proclame un objectif de valeur constitutionnelle : la protection de l'environnement.

<sup>28</sup> CE, 19 nov. 2020, *Grande-Synthe*, req. n° 427301. Voir le communiqué de presse du Conseil d'Etat du 19/11/2020 : « Émissions de gaz à effet de serre : le gouvernement doit justifier sous 3 mois que la trajectoire de réduction à horizon 2030 pourra être respecté », URL : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>

constitution ajoute que « l'objectif de l'OMS est que tous les peuples atteignent le plus haut niveau de santé possible. » Les législations européennes (art 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et française (préambule de 1946 al. 11) insistent aussi sur la nécessité d'atteindre un haut niveau de santé.

La constitution mauricienne en plus de l'affirmation d'un droit général de l'environnement, en accord avec le droit international et le droit constitutionnel comparé, doit aussi énoncer les principes majeurs du droit de l'environnement :

- le principe de précaution ;
- le principe de prévention ;
- le principe pollueur-payeur ;
- l'étude d'impact environnemental ;
- la protection de la biodiversité et de la nature incluant la protection de l'animal et de son bien-être, le développement de l'agriculture biologique et le tourisme durable ;
- la participation et l'information du public (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 de 1998)<sup>29</sup> ;
- l'association des autorités décentralisées au développement de la justice climatique, Rodrigues pourrait s'inspirer des Îles Baléares (Mallorca, Ibiza, Menorca et Formentera), bénéficiant d'une autonomie régionale renforcée, dont le Parlement a adopté en 2018 la loi sur les changements

---

<sup>29</sup> Y. KERBRAT, S. MALJEAN-DUBOIS (dirs), *The Transformation of International Environmental Law*, A. Pedone & Hart, 2011, 338 p. Voir A.-S. TABAU, « New Perspectives from the Climate Regime for Compliance Control in Environmental Matters », pp. 305-320, T. TREVES, « Disputes in International Environmental Law: Judicial Settlement and Alternative Methods », pp. 285-304, et E. TRUILHÉ-MARENGO, « Scientific Expertise in International Disputes. The Case of the WTO », pp. 320-338. Voir les efforts du Conseil de l'Europe en faveur de la participation des ONG : la Conférence des OING (conférence des organisations internationales non gouvernementale) a contribué à la conférence de haut niveau sur la protection environnementale et droits de l'homme qui s'est tenue le 27 février 2020 sous l'égide de la Présidence géorgienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les ONG ont obtenu le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe depuis 2003 après un statut consultatif donné en 1952.

climatiques (interdiction des véhicules diesel à partir de 2025, recours unique aux énergies renouvelables à partir de 2050...) <sup>30</sup>.

La constitution doit aussi énoncer la création d'une autorité indépendante protégée par la constitution, le Défenseur de la nature. Il aurait pour :

- Missions : de protéger le littoral marin et de faciliter l'accès de la population à ce littoral, veiller à l'application démocratique du droit de l'environnement (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) et de protéger la biodiversité ;
- Pouvoirs : consultatif avec droit d'auto-saisine, d'*amicus curiae* devant la justice, de saisine au pénal du Directeur des poursuites publiques (DPP) en cas d'atteintes à l'environnement (ex : pollution marine par le Wakashio) et saisine de la justice au civil ou en contentieux administratif en matière d'affaires tests, auditing annuel de l'action environnementale du gouvernement, de contrôle (registre national, code de déontologie, surveillance des conflits d'intérêts et procédure disciplinaire) de l'expertise scientifique et de la protection de la liberté d'expression des experts scientifiques ainsi que des universitaires et des lanceurs d'alerte.

La société mauricienne et le pouvoir constituant mauricien doivent aussi s'inspirer des textes fondateurs comme la Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement (1992). Les trois principes suivants pourraient faire office d'exemples :

*« Principe 20. Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.*

*Principe 21. Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes [NDLA :<sup>31</sup>] du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.*

---

<sup>30</sup> A. GALVIN, « Baleares aprueba la Ley de Cambio Climático, que veta el uso de coches diésel y gasolina para turistas », *El Diario*, [https://www.eldiario.es/sociedad/baleares-ley-autonomica-cambio-climatico\\_1\\_1706121.html](https://www.eldiario.es/sociedad/baleares-ley-autonomica-cambio-climatico_1_1706121.html).

<sup>31</sup> G. THUNBERG, « Discours au sommet des Nations Unies sur l'urgence climatique » (traduction téléchargée sur le site de la radio France inter), 23 juillet 2020 : « *You have stolen my dreams and my childhood with your empty words* ». Suite à la quasi-mort du lagon à cause du Wakashio, de l'agriculture intensive, de l'insuffisance du réseau d'assainissement, de la pêche illégale à la pêche extensive, du bétonnage et de la privatisation à outrance du rivage, à la déforestation et à la destruction des coraux..., les enfants mauriciens ne peuvent que penser que le bien des générations futures a été sacrifié.

*Principe 22. Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales [NDLA : ex : Rodrigues] ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable ».*

Les femmes à la pêche à pied des « zourites » (pieuvres), par exemple ont été généralement exclues des panels, des recherches et des rapports officiels ou officiels sur la condition des pêcheurs artisanaux<sup>32</sup>. Les femmes ayant pu reprendre le bateau de leur père ou de leur mari, minoritaires dans la profession sont en butte à l'exclusion et au harcèlement social<sup>33</sup>.

L'absence de prise en compte de l'exclusion sociale des femmes en matière de développement durable dans le domaine de la pêche est patente à Maurice. Il en va de même dans les programmes environnementaux de la Commission de l'Océan indien (COI)<sup>34</sup> : « le rapport d'évaluation de la politique environnementale de la COI<sup>35</sup> n'a pas pris en compte le respect des valeurs défendues par la Conférence de Rio et ces conventions, et le concept de développement durable, par exemple : que ce soit ce rapport d'évaluation ou le rapport Green, aucun des deux rapports ne reprend l'attention du rapport

---

<sup>32</sup> L. OLLIVIER, « Les pêches artisanales mauriciennes. Mutations récentes d'une activité séculaire », *Cahiers d'outre-mer*, n°183 - 46e année, juillet-septembre 1993, pp. 325-348; Voir p. 333 où elle évoque sans développer la féminisation de la profession, les femmes n'ayant pas le savoir-faire des hommes, en oubliant les pêcheuses à pied tout en reconnaissant que les pieuvres représentent 10% de l'effort de pêche national. Elle s'attarde par contre sur les effets désastreux des pesticides (44 kg/ha) et des engrais (600 kg/ha) de l'agriculture sur la biodiversité du lagon, effets néfastes niés par l'agriculture.

<sup>33</sup> 30 femmes sur 2500 pêcheurs selon N. ACKBARALLY, « Mauritius : These Women Chose the Sea », 23 janvier 2010, <http://www.ipsnews.net/2010/01/mauritius-these-women-chose-the-sea/>, consulté le 11/03/2021.

<sup>34</sup> J. COLOM, « Audit de l'action européenne auprès de la Commission de l'Océan indien (COI) en matière de protection de l'environnement depuis 1989 » in D. BLANC, J. DUPONT-LASSALLE (dirs), *L'Union européenne dans l'océan Indien, un modèle de puissance, une puissance modèle*, Les Actes de la revue du droit de l'Union européenne, Paris, éd. Clément Juglar, DUE, 2018, pp. 253 à 262, spéc. p. 259.

<sup>35</sup> Evaluation finale PRE-COI, Résumé français « Appui aux programmes environnementaux dans les pays de la Commission de l'Océan indien, Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien (PRE-COI), Evaluation en fin de parcours », juin 2000, 9 p., déposée sur le site de la COI le 16/11/2001 et consultée le 10/04/2017, retirée depuis du site de la COI.

Marrony<sup>36</sup> portée sur les femmes, voir p. 5 « Dans tous les cas la politique environnementale des Etats de la COI s’effectuera selon un modèle intégré dans un contexte régional. Elle s’appuiera sur l’adhésion des populations et en particulier sur celle des femmes dont le rôle essentiel a été souligné à plusieurs reprises comme un gage de réussite. ». Les mêmes rapports restent aussi silencieux sur les pays les plus défavorisés, voir à la même p 5 « Le développement de la politique de protection de l’environnement en est à des stades d’avancement très différents dans les différents Etats de l’Océan indien. Le projet doit permettre un rattrapage par les Nations les plus défavorisées et la mise en place d’une méthodologie régionale de la protection de l’environnement avec des exemples concrets de réalisations. »

L’affaire du Wakashio<sup>37</sup> illustre bien la nécessité de renforcer la protection de l’environnement marin à Maurice et dans la zone Océan indien.

---

<sup>36</sup> R. MARRONY et ors, « Projet de coopération entre la COI et la CEE- Appui de la CEE aux programmes de protection de l’environnement des pays de la COI », AITEDE Consell, Girona, septembre 1992, voir p. 5.

<sup>37</sup> « *Contacté, le directeur du CEDRE (centre de documentation, de recherches et d’expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux) estime qu’une épave de bateau n’est pas faite pour être envoyée au fond de l’eau. ‘Les navires en fin de vie doivent être déconstruits car il existe toujours des restes d’hydrocarbures à l’intérieur et donc des risques de pollution. Nous le constatons aujourd’hui avec des épaves datant de la seconde guerre mondiale’* » in J. TALPIN, « Wakashio : Très peu de probabilités d’une pollution à La Réunion », *JIR*, 18/8/2020, consulté le 18/08/2020. Pour information, la proue du navire sur ordre du gouvernement mauricien a été coulée au large dans une zone fréquentée par les baleines. Le gouvernement mauricien n’a pas communiqué au Parlement et à la population sur le fait bien connu de l’impact environnemental des épaves englouties (ex : résolution 1869 de 2012 de l’Assemblée du Conseil de l’Europe sur ce thème). En plus des hydrocarbures et du mercure cités par l’Assemblée, les épaves peuvent contenir de l’amiante, des peintures polluantes, des accumulateurs et des batteries, du matériel électrique et électronique... Le Canada a engagé depuis 2020 un programme d’élimination des épaves maritimes. Le Japon, l’armateur japonais et son ‘P & I club’ avaient les moyens financiers et politiques d’imposer un démantèlement écologique de la totalité de l’épave. En dehors de la communication gouvernementale, le chercheur pourra aussi lire les articles critiques du journal *L’Express* et l’homélie du cardinal Maurice Piat du 9/9/2020 à Sainte Croix lors de la fête du père Laval qui a évoqué les ‘zones d’ombre’ du naufrage en évoquant notamment la rumeur d’un trafic de drogue qui aurait mal tourné. Le journaliste réunionnais Pierrot Dupuy (*blog Zinfos 974* du 12 août 2020) a enquêté auprès des habitants voisins du site du naufrage confirmant qu’il y a souvent des livraisons de drogue en mer dans la zone du naufrage. Une commission d’enquête indépendante pourrait seule lever les doutes sur cette affaire qui a malheureusement abouti à une pollution durable de milieux naturels protégés alors que la République de Maurice avait semble-t-il les moyens pour faire remorquer le bateau dès le naufrage du 25 juillet 2020 et pour commencer le pompage dans les cuves du navire mais l’Etat n’est vraiment intervenu que vers la fin de la crise alors que 1000 tonnes d’huile lourde s’étaient déjà déversées dans le lagon.

La réforme démocratique de la constitution doit aussi être poursuivie :

- représentation politique de la diaspora mauricienne : reconnaissance du droit de vote des mauriciens expatriés et représentation de cette diaspora à l'assemblée législative par un ou plusieurs députés supplémentaires spécialement affectés à la représentation de la diaspora en plus d'un poste de député supplémentaire pour Rodrigues (2 sièges contre 3 pour les autres circonscriptions mauriciennes) ;
- affirmation du principe d'égalité ;
- suppression du 'Best Loser System' (BLS) assurant une protection discriminatoire du communalisme excluant la religion catholique, les afro-mauriciens (majoritaires à Rodrigues) et les franco-mauriciens au bénéfice de la communauté chinoise et des religions hindoue et musulmane, contrairement aux principes républicains ;
- renforcement de la lutte contre les discriminations (voir l'exemple de la *Commission for racial equality* au Royaume Uni), élargissement de la démocratie consociative à la communauté afro-mauricienne non reconnue par la constitution mauricienne ;
- défense du pluralisme culturel et linguistique et aussi de la mixité du droit en introduisant les études d'impact juridiques ;
- renforcement du contrôle parlementaire et de l'indépendance des députés 'backbenchers', création de commissions parlementaires permanentes avec des pouvoirs d'investigations et de sanctions, mesures constitutionnelles en faveur des commissions d'enquête parlementaires pour accroître leur efficacité et leur indépendance, création d'un office parlementaire scientifique, financement public des élections législatives ;
- développement de la décentralisation avec l'octroi de l'autonomie financière sous le contrôle du Directeur de l'audit (protégé par la constitution) et le renforcement de l'autonomie régionale à Rodrigues<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> France stratégie, « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne », Note d'analyse 80, juillet 2019, 12 p. ; J. COLOM, « Chapter X. France: Centre, Periphery and Ultra periphery: a quest for a new French and European governance for the regions », in C. PANARA, A. DE BECKER, *The Role of the Regions in the European Governance*, Springer, Heidelberg, 2011, 346 p., pp. 235 à 250.

## B. Un droit international dualiste revisité en faveur du climat

Le gouvernement mauricien<sup>39</sup> et les organisations internationales comme la COI et surtout l'UE ont donné le mauvais exemple au législateur mauricien, en confiant les nouveaux programmes environnementaux comme celui sur la gestion de la biodiversité côtière à une expertise européenne incompétente en droit constitutionnel (contrairement aux Maldives<sup>40</sup>) et ignorante de la réalité sociale mauricienne. Cette expertise extérieure à la zone Océan indien<sup>41</sup> exclut généralement l'expertise indianocéanique. Ce rapport sur la biodiversité montre les limites de cette stratégie « néo-impérialiste ». La partie juridique se borne à recenser les textes applicables sans mentionner la jurisprudence d'application de ces textes. Le rapport contrairement aux nouvelles constitutions ne mentionne à aucun moment l'intérêt de la protection constitutionnelle en matière de protection de l'environnement, révélateur d'une approche archaïque adoptée par le rédacteur colonial de la constitution mauricienne à partir de 1963, hostile à la protection des droits économiques et sociaux à la française<sup>42</sup>. Il oublie aussi de citer la convention sur le droit de la mer et son tribunal alors que Maurice vient d'obtenir une décision plutôt positive prenant en compte la pratique coloniale du Royaume-Uni vis-à-vis des Chagos<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Ministry of Environment and Sustainable Development, *Maurice Ile Durable Policy, Strategy and Action Plan*, Final report, Government of Mauritius, Port Louis, May 2013, 147 p. Il s'agit d'un rapport rédigé par le cabinet de conseil en ingénierie Mott Mac Donald de Leeds (RU), projet financé par l'AFD et l'Union Européenne. Ce cabinet a fait les mêmes erreurs que le Landell Mills Consortium, voir infra note 40. Il ignore la nécessité de la réforme constitutionnelle et l'existence d'une véritable justice constitutionnelle à Maurice. Il passe aussi sous silence le fait que la communauté afro-mauricienne, marquée par l'esclavage et ignorée par la constitution mauricienne, est particulièrement touchée par la pauvreté notamment les Rodriguais à 95% d'origine africaine.

<sup>40</sup> À l'inverse de Maurice, les Maldives avaient engagé un expert canadien en droit constitutionnel, le Dr Schmeiser D. pendant 2 ans, voir D. SCHMEISER, *Lessons from the Maldives: constitutionally protected environmental rights*, Blue Dot-David Suzuki Foundation, 10 avril 2015, <https://bluedot.ca/stories/lessons-from-the-maldives-constitutionally-protected-environmental-rights/>, consulté le 18 mai 2021.

<sup>41</sup> Landell Mills consortium, *Coastal, Marine and Island Specific Biodiversity Management in ESA-10 Coastal States- STE 13 Mission Report. The Status of freshwater biodiversity in Mauritius and Rodrigues. A desktop review*, octobre 2015, étude financée par le 10<sup>ème</sup> FED.

<sup>42</sup> J. COLOM, « L'écriture dirigée par le Colonial Office de la constitution mauricienne de 1968 », *ibid.*, note n° 9, pp. 23 à 42, Voir p. 29 et 31 ; J. COLOM, *La justice constitutionnelle dans les Etats du nouveau Commonwealth : le cas de l'île Maurice*, *op.cit.* note n° 9, voir p. 174 et s : Chapitre 2 Le processus de 'mauricianisation' en droit constitutionnel ou la création d'un droit national.

<sup>43</sup> S. TALMON, « The Chagos Marine Protected Area Arbitration: Expansion of the Jurisdiction of UNCLOS Part XV Courts and Tribunals », *ICLQ*, vol 65, octobre 2016, pp. 927-951. Voir p. 928: « *The Tribunal, however, unanimously found that it had jurisdiction to consider Mauritius' claim that the establishment of the Marine Protected Area (MPA) surrounding the Chagos archipelago was incompatible with the United Kingdom's obligations under the*

Les juges aussi auraient pu répondre aux critiques de la doctrine<sup>44</sup> en ce qui concerne l'application du droit international par la Cour et le Parlement dans une approche dualiste. La question du statut du droit international mérite d'être posée dans le processus de refondation de la constitution mauricienne dans le sens du constitutionnalisme vert.<sup>45</sup>

La thèse majoritaire sur le statut du droit international en droit mauricien en faveur du dualisme est développée dans de nombreux arrêts de la Cour suprême et de manière critique par la doctrine<sup>46</sup>. Le traité international en droit interne mauricien n'a qu'une valeur juridique réduite à un simple guide d'interprétation. La loi doit être interprétée dans le sens du traité uniquement en cas de doute. Le législateur mauricien intègre de manière non automatique et exceptionnelle des traités dans une loi et pas nécessairement dans leur intégralité, donnant alors force de loi au traité en totalité ou partiellement. En l'absence d'intégration notamment en matière de droits fondamentaux, la Cour suprême va utiliser le droit international pour mieux légitimer sa jurisprudence de manière sélective au détriment des sources internationales africaines<sup>47</sup>

---

*Convention. It held that in establishing the MPA, the United Kingdom breached its procedural obligations under the articles 2(3), 56(2) and 194(4) of the UNCLOS to consult and give due regards to the legally binding rights of Mauritius under the 1965 Lancaster House Under takings ».*

<sup>44</sup> J.-D. MUJUZY, "The Supreme Court of Mauritius and Its Reliance on International Treaties to Interpret Legislation: Reconciling the Tension Between International Law and Domestic Law", *Statute Law Review*, 2018, vol. 39, n° 2, 118-133. Et celles de Jacques Colom émises lors de la conférence sur la justice climatique, tenue à l'université de Maurice du 21 au 23 octobre 2019.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 119: « *However, there is no reported case in which the Court has referred to an African human rights instrument, such as the African Charter on Human and Peoples' Rights notwithstanding the fact that Mauritius has ratified many African human rights instruments and the African Commission on Human and Peoples' Rights has developed rich jurisprudence on human rights... There is also a need for the Court to draw on the jurisprudence of the African Commission on Human and Peoples' Rights.* »

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Cette prise en compte de l'œuvre africaine en matière des droits fondamentaux doit passer aussi par la reconnaissance constitutionnelle de la contribution africaine à la Nation mauricienne (ex : reconnaissance de la communauté africaine et de la langue créole, partagée par toute la population mais qui n'est protégée constitutionnellement qu'aux Seychelles). G.-T. MESKEREM, R. MAHADEW, « The impact of the African Charter and the Maputo Protocol in Mauritius », in *The impact of the African Charter and Maputo Protocol in selected African States*, Pretoria University Law Press (PULP), 2016. pp. 165 à 181, spéc. p. 180: « *The lack of domestication is a critical factor encumbering the impact of the African Charter in the domestic system of Mauritius. While Mauritius has been a party to the African Charter for more than two decades, the African Charter remains invisible in the domestic human rights practice mainly because it still is not declared as a fundamental part of the domestic law. In a dualist legal system like Mauritius, incorporation into domestic law will have greater utility in litigation practices as well as judicial enforcement* ».

Les arguments en faveur du monisme sont généralement sous-estimés par la doctrine et la jurisprudence. Cette recherche doit prendre en compte, notamment dans un système postcolonial de droits mixtes, trois principes fondamentaux :

- pour la Cour et le Conseil privé l’interprétation en droit constitutionnel doit être généreuse contrairement à d’autres matières, comme par exemple le droit fiscal ;
- les sources juridiques, jurisprudence comprise<sup>48</sup>, antérieures à l’indépendance peuvent s’appliquer sous réserve de leur constitutionnalité notamment celles particulièrement frappées par le sceau de la colonisation ;
- la spécificité des sources d’origine française (code civil, code de procédure civile) notamment en relation avec le droit international (par exemple le recours aux travaux préparatoires<sup>49</sup>, l’emprisonnement pour dette civile<sup>50</sup>) doit être respectée notamment dans le processus d’hybridation du droit mauricien,

---

<sup>48</sup> *Jubb v. The Governor of Seychelles and H.M. Attorney General for Seychelles* 1956 MR 309 p. 3-4, précédent pré-indépendance en faveur du dualisme.

<sup>49</sup> *Madelen Clothing Co. Ltd v. Termination of Contracts of Service Board and ors* 1981 MR 284, voir p. 287: “Moreover the House of Lords in *Fothergill v. Monarch Airlines* (1980) 2 ALL E. R. 696 recently held that in construing an act giving effect to an international treaty, the Court may look at the ‘Travaux Préparatoires’. There is reason to believe that the English Courts will gradually adopt a more flexible approach on that subject. Now we are of opinion that in this respect, Mauritian law has always permitted reference to ‘travaux préparatoires’ to determine the intention of the legislator. That is obviously so in those parts of our law which are divided, derived from French law”.

<sup>50</sup> J.-D. MUJUZY, “The Supreme Court of Mauritius and Its Reliance on International Treaties to Interpret Legislation: Reconciling the Tension Between International Law and Domestic Law”, *ibid.*, voir p. 126-127 : « There is evidence to show that the Supreme Court has referred to Mauritius’ international human rights obligations to refuse to enforce a domestic legislation where its enforcement would be contrary to Mauritius’ obligations under a treaty which has not been domesticated in Mauritius. In *Clelie Jean Pierre v. Mahendar Sawon* (1998 SCJ 493) the respondent failed to pay the money he owed to the applicant. The applicant approached the Court to make an order for the respondents to be imprisoned as a civil debtor on this basis of section 26 of the Courts (Civil Procedure) Act of 1856. In refusing to make the order (...) the Supreme Court held that: Mauritius has become a party to the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in December 1966. Article 11 thereof stipulates as follows- ‘No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation’. This is a reproduction of the article 1 to the Fourth Protocol (adopted in 1963) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms... ». Elle cite aussi note 49 *Pelladoah v. Development bank of Mauritius* 1992 MR 5 La Cour y indique aussi que cet emprisonnement « has been outlawed as an international norm... ».

Si la constitution mauricienne est effectivement silencieuse sur le statut du droit international en droit interne, il est possible en pratiquant l'interprétation généreuse soit d'introduire le monisme soit de proposer un modèle intermédiaire prévoyant une saisine automatique du Parlement en matière d'intégration des traités internationaux dans l'ordre juridique interne en s'appuyant par exemple sur :

- l'article 1 évoquant un État démocratique<sup>51</sup> et souverain ;
- le fait que la constitution intègre les principes et les valeurs portées par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>52</sup> et qu'elle prend en compte dans certains articles : les obligations internationales de l'État ((art 15-3-b) motif de limitation raisonnablement justifiable dans une société démocratique), de la liberté d'aller et de venir notamment en matière d'expulsion et d'extradition, dérogation en faveur de membre de force « disciplinaire » étrangère gouvernementale ou d'organisation internationale intervenant après accord avec le gouvernement de Maurice ;
- *idem* en matière de droit de grâce (art 75-7) ;

---

<sup>51</sup> *Peerbocus v. R*, 1991 MR 90, voir l'opinion dissidente du juge Robert Ahnee : « *In Vallet v. Ramgoolam and anor* [1973 MR 29], ... *There can be equally no doubt that by incorporating most of the fundamental rights and freedoms of the individual guaranteed by the European Convention on Human Rights, they have introduced into the Constitution itself, as an integral part of it, the undertaking given by the signatory States (among which the United Kingdom and the several then dependent territories, including Mauritius, on whose behalf the convention was signed) to respect the fundamental principles of democracy... I conclude that by excluding from jury service, a public service, all the women of this country, whatever may be their aptitudes and qualifications, section 42 of the Courts Act violates not only the Universal Declaration of Human Rights proclaimed by the United Nations and the International Covenant on Civil and Political Rights but also both chapters I and II of the Constitution which, in the words of the Lords of the Privy Council 'should not be narrowly construed in a manner which produced anomalies and inexplicable inconsistencies.'* [*Société United Docks and ors v. Government of Mauritius* 1984 MR 174] ».

<sup>52</sup> *A.M. Joyce Sybil Carpede & Anor v. 1 The State of Mauritius 2. The Commissioner of Police*, 2010 SCJ 147, juge P. Balgobin : « *Furthermore, section 4 of the constitution in which is enshrined the protection of right to life by law is similar to Article 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Indeed the effect of these provisions is to enjoin the State to take the appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction. However, there will be no violation of Article 2 of the Convention and the State will not be liable where a prisoner has committed suicide in prison if it is shown that the prison authorities responded in a reasonable way- vide Keenan v. The United Kingdom* [2001 ECHR 242] ».

- la possibilité de faire appel à des juges du Commonwealth et une citoyenneté propre aux ressortissants du Commonwealth (art 93-4-a).

La Cour a aussi expressément admis des exceptions à la thèse dualiste en faveur des normes de *jus cogens* et du droit coutumier international comme semble-t-il les ‘Law Lords’ dans l’affaire Pinochet<sup>53</sup>. Pour les juges britanniques et mauriciens le droit coutumier international fait partie de la common law<sup>54</sup>.

En conclusion, si la réforme constitutionnelle n’aboutit pas, la Cour suprême, comme le juge Domah<sup>55</sup>, pourrait étendre l’application du concept de *public policy* en dehors des finances publiques pour inclure la protection de la santé et de l’environnement afin de pallier l’immobilisme du pouvoir constituant dans ces deux domaines depuis la première constitution pré-indépendance de 1964. Cette dernière solution a été reprise par les juges du tribunal d’appel pour l’environnement qui ont aussi admis généreusement que l’intérêt à agir des particuliers ou des associations écologistes soit l’équivalent du concept indien de « *public interest litigation* »<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> *Re Pinochet* (1999) UKHL 52 du 15 janvier 1999. Voir par exemple: S. VILLALPANDO, « L’affaire Pinochet : L’apport au droit international de la décision de la Chambre des Lords », *RGDIP*, avril-juin 2000 – n°2, p. 393-427.

<sup>54</sup> J.-D. MUJUZY, *op. cit.*, *supra*, voir p. 132 : « *In Jordan v. Jordan* (2000 SCJ 57), ... *The Court held that ‘Jus Cogens’ or rules of customary international law are the exceptions since they do not require any formal incorporation before they are acknowledged by domestic Courts*”.

<sup>55</sup> *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...* »

<sup>56</sup> Jayshree Ramful-Jhowry Vice-Présidente de l’ELUAT dans le paragraphe 24 de son jugement (*Le Mauricien* du 9/6/2016: “*La Cambuse-’Ruling’ de l’Environment and Land Use Appeal Tribunal: début de reconnaissance de ‘l’intérêt public’*”) a indiqué : « *I agree that environment is and should be an issue of concern to each and every citizen and that everyone has a duty to safeguard the environment : any damage to it is likely to be irreparable which cannot be atoned by any monetary consideration... It is of concern and interest to all the islanders whose social life depends to a large extent on the enjoyment of the beach, disturbance of the dunes or disruption in the eco-system, prejudice will be caused to the applicants as well as to other citizens. This brings the applicants, in my view, within the realm of the having ‘sufficiently strong and personal interest as decided in the case of Quedou. This ground therefore fails.* », lien: <https://www.lemauricien.com/actualites/societe/la-cambuse-ruling-lenvironment-and-land-use-appeal-tribunal-debut-reconnaissance-linteret-pu/147333/>, consulter le 11/03/2021.

## Annexe 1

### **Contribution au débat sur la réforme constitutionnelle à Maurice**

**Jacques COLOM<sup>57</sup>**

La réforme constitutionnelle, respectueuse du système de droits mixtes propre à Maurice, en suivant une procédure démocratique, pourrait porter sur les matières suivantes :

#### 1. Un préambule donnant son sens à la constitution (introduction voir les autres pays de la COI)

La constitution de Maurice n'a qu'une ébauche de préambule avec les articles 1 et 3. Il s'agit de compléter ces articles dans le sens de la mauriciannisation des droits fondamentaux : un seul peuple, une défense des droits culturels et linguistiques, socioéconomiques et environnementaux (référence à la protection de la nature et du développement durable), la protection des personnes vulnérables, le respect de la vie privée, de faciliter l'accès à la justice (*public interest litigation*, aide judiciaire), le respect de la séparation des pouvoirs, la protection contre toute discrimination, le principe d'égalité (indispensable dans une république). Le préambule doit contenir aussi la devise de la République de Maurice (exemple pour la France : liberté, égalité et fraternité).

#### 2. Un développement des droits fondamentaux

En matière socioéconomique tout d'abord (ex : le droit à la protection de la santé et de nouveaux droits comme le droit au logement<sup>58</sup>) à l'exemple du préambule français de 1946, en s'inspirant des pratiques et des limites en usage dans les pays démocratiques notamment des États membres de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dont font partie Maurice et la France, de renforcer la protection contre la discrimination.

---

<sup>57</sup> Journal *Week End* du 17/11/2019, pp. 67 à 69 : « Le développement constitutionnel à Maurice mis en relief », « Un universitaire au service de la constitution » et « À propos d'une conférence sur la justice climatique ».

<sup>58</sup> Homélie du cardinal Maurice Piat du 9 septembre 2020 à Sainte-Croix lors de la fête du père Laval (médecin et curé au service des esclaves affranchis, auteur d'un catéchisme en créole, béatifié en 1979) : « *Le peuple Moris pè souffre* », voir le passage sur les personnes expulsées de leur squat sous la tente depuis 100 jours dont des personnes ayant enregistré leur demande de logement social depuis 10 à 20 ans sans réponse et le passage sur le naufrage du Wakashio.

En matière environnementale, les rédacteurs de la réforme pourront s'inspirer notamment de la charte de l'environnement incluse dans la constitution française en 2004 (avec entre autres les principes de précaution, de prévention, de pollueur-payeur, d'intégration dans les politiques publiques des principes du développement durable, du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, actions de groupe à la française ou class action à l'américaine, création du crime d'écocide).

Il faut aussi prendre en compte les facteurs constitutionnels propres à la République de Maurice susceptibles de freiner la mise en œuvre des accords internationaux comme l'Accord de Paris sur la justice climatique en droit mauricien<sup>59</sup>, comme l'absence de valeur juridique en droit constitutionnel mauricien des traités ratifiés par Maurice mais non repris dans une loi et l'absence de référence à la protection de l'environnement dans la constitution mauricienne dominée par la seule protection du droit de propriété. Sur ces deux points, je propose les deux réformes suivantes :

- les traités ratifiés par Maurice doivent être automatiquement transmis au Parlement mauricien pour être transcrits dans une loi ;
- les sections 1 et 3 de la constitution doivent inclure une référence au principe d'égalité, aux droits socioéconomiques, culturels et environnementaux comme la protection de la nature et du développement durable.

### 3. Renforcer la légitimité, les pouvoirs et les moyens du Parlement.

Par la suppression du Best loser system, le non cumul des fonctions de députés et de ministres (pour avoir de vrais 'back benchers' dans la majorité parlementaire), renforcer les moyens de contrôle du parlement (commission d'enquête parlementaire avec des assistants spécifiques, 1 ou 2 assistants parlementaires par député, création de commissions spécialisées notamment une sur le budget et le contrôle de l'application du budget), la création d'un office parlementaire d'évaluation socioéconomique, environnementale et technique avec une bibliothèque bien dotée, l'instauration d'un déontologue de l'Assemblée, une plus grande implication dans l'initiative des lois, le renvoi automatique des traités ratifiés par Maurice devant le Parlement pour leur application immédiate par une nouvelle loi spécifique à chaque traité.

Les députés, en plus de la langue officielle du Parlement : l'anglais, pourront s'adresser à l'assemblée en français et en créole. Dans un contexte de

---

<sup>59</sup> Conférence sur la justice climatique (CJC), 21-23 octobre 2019 à l'UOM (Ébène, Core building), co organisée par Krishnee Adnarain Appadoo, Jacques Colom, Aurélie Mendoza Spinola et Anne Sophie Tabau.

multiculturalisme, en dehors du modèle seychellois, le constituant mauricien peut aussi s'inspirer du modèle sud-africain en intégrant les autres langues en usage à Maurice. La constitution doit-être rédigée dans les trois langues.

#### 4. Une réforme judiciaire d'ampleur

Par la suppression du recours au Comité judiciaire du Conseil privé de la Reine, la création d'une chambre constitutionnelle (avec des juges spécialisés pratiquant le dialogue des juges avec la Commission de Venise), le renforcement des moyens du judiciaire (assistants, documentation, greffiers, moyens de communication pour faciliter le dialogue des juges dans l'Océan Indien), la présence de deux juges à Rodrigues pour les infractions relevant de la Cour intermédiaire, la reconnaissance de l'indépendance de la doctrine mauricienne (ex en France protection constitutionnelle de l'indépendance des enseignants chercheurs), le rattachement du tribunal de l'environnement au judiciaire.

5. La création d'une autorité indépendante protégée par la constitution en charge de la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts comme en France la Haute autorité en charge de la transparence de la vie publique.

6. Création d'études d'impact législatives par le gouvernement et le parlement avant la discussion et le vote des lois.

7. Le renforcement de la décentralisation et de l'autonomie régionale de Rodrigues notamment financière et la compensation de l'État en matière d'activités publiques à risque, de retard d'équipement et de rattrapage des inégalités.

8. Concernant le pouvoir exécutif et les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre

La réforme tout en respectant l'héritage du régime parlementaire doit conduire à un rééquilibrage durable de ces deux fonctions, de manière souple pour répondre aux aléas de la vie politique et aux aspirations de la Nation. Ces idées sont retranscrites dans les propositions suivantes :

## **Art. 1**

1.1 Le Président de la République assure la représentation internationale de Maurice.

1.2 Il est le garant de la constitution et de la démocratie.

1.3 Le Président contribue au changement social.

## **Art. 2**

Selon l'article 1.1 le Président dispose des attributions suivantes :

2.1 Le Président négocie et signe les traités internationaux.

2.2 Le Président nomme et accrédite les ambassadeurs.

2.3 Le Président peut saisir la Cour suprême pour avis sur la constitutionnalité d'un traité international.

2.4 La ratification des traités internationaux appartient au Premier ministre qui peut en accord avec le Président, organiser préalablement une consultation populaire par référendum, ou doit la soumettre au vote du Parlement.

## **Art. 3**

Selon l'article 1.2, le Président peut saisir la Cour suprême de la constitutionnalité d'un « Act » voté par le Parlement avant sa signature et sa publication officielle.

## **Art. 4**

Nonobstant l'article 57, le Président en cas de nouvelle législature ne pourra pas dissoudre le Parlement avant l'expiration d'un délai d'un an.

## **Art. 5**

Selon l'article 1.3, le Président pourra sur les grandes questions de société, présider des conseils interministériels et déclencher des référendums :

5.1 en matière de développement économique, social et environnemental ;

5.2 en matière de relations internationales selon les termes de l'article 2.4.

## **Art. 6**

Le Président préside le conseil des ministres composé du premier ministre et des autres membres du cabinet sur un ordre du jour déterminé en accord avec le Premier ministre.

## **Art. 7**

Le cabinet, avec à sa tête le Premier ministre, détermine et conduit la politique de la nation.

## Annexe 2

### Trente ans de recherches sur le droit constitutionnel mauricien

#### Travaux de Jacques COLOM

##### I. Sur le développement constitutionnel mauricien :

- *La justice constitutionnelle dans les Etats du nouveau Commonwealth : le cas de Maurice*, Ed Economica, Paris, 1994, 244 p.
- Chronique Ile Maurice, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle (AIJC)*, CNRS, 1986, pp 557 à 579.
- Chronique Ile Maurice – « L'exercice de la justice constitutionnelle par le Conseil privé », *AIJC*, CNRS, 1987, pp 607 à 622.
- « La liberté d'information à l'Ile Maurice, droit fondamental de second rang », *AIJC*, CNRS, 1987, pp 353 à 358.
- « Le modèle de justice constitutionnelle du nouveau Commonwealth : le cas de l'Île Maurice », *APOI* (CNRS) ,1992-1994, pp 247 à 254.
- « Le Conseil privé et Maurice. Justice constitutionnelle transnationale à la britannique », *APOI*, 1995-1996, pp 151 à 165.
- « L'application du principe d'égalité aux femmes à l'Ile Maurice », pp 339 à 348, in *La femme et les sociétés pluriculturelles de l'Océan indien*, actes du colloque international organisé par l'université de la Réunion en 2000, éditions SEDES, 2002, 408 p.
- J. COLOM (dir), *Le développement constitutionnel dans les Etats du sud-ouest de l'Océan indien*, PUAM, Aix en Provence, 2013, 186 p., Jacques Colom, « L'écriture dirigée par le Colonial Office de la constitution mauricienne de 1968 », pp 23 à 42,
- Chronique Maurice (COLOM J. et MICHEL D.) : Justice constitutionnelle et droit constitutionnel dans l'Union africaine : le cas de la République de Maurice (janvier-juin 2019), *RFDC*, 122, 2020, pp. 477-488.

## II. Sur la santé et la bonne gouvernance

- « The W.H.O. International Health Regulations, 2005: A Non-Reform Comparing the New International Law and International Humanitarian Law-chikungunya case », *Mauritian Journal of International Humanitarian Law*, 2010, pp. 171 à 179.
- « L'analyse critique du respect des conditions de bonne gouvernance en matière d'évaluation scientifique des risques : le cas de l'épidémie de chikungunya à La Réunion et à Mayotte en 2005 et 2006 », numéro spécial Chikungunya, *Med Trop*, vol 72, mars 2012, pp. 32 à 37
- « Approche comparative droit indien et droit français : le juge constitutionnel et l'euthanasie passive », pp 27 à 39, in COLOM J. (ed-dir), « *L'inde et le codéveloppement dans l'Océan indien* », PUAM, Aix en Provence, 2016, 166 p.
- « La sécurité sanitaire des aliments obstacle au développement des échanges commerciaux au sein de la COI ? », pp 219 à 230, in ROHLFING-DIJOUX S. (ed-dir) « *Developing Intra-regional exchanges through the abolition of commercial and tariff barriers myth or reality* », ed Peter Lang, Berne, 2017, 441 p.
- « Protection constitutionnelle égalitaire et non discriminatoire du droit à la santé à Maurice », pp. 83 à 97, in COLOM J., ROHLFING-DIJOUX S., SCHULZE G. (eds), *The 50th Anniversary of Mauritius-Constitutional development*.

## III. Sur l'environnement :

- « La protection de l'environnement à Madagascar, à Maurice, aux Comores et aux Seychelles », *Annuaire Des Pays de l'Océan indien (APOI)*, CNRS, 1986 -1989, pp 65 à 88.
- MULLER J. et ors dont COLOM J., « Etude préparatoire d'un programme de sauvegarde de l'environnement dans les cinq pays de la Commission de l'Océan Indien (COI)- rapport final », Universités d'Aix-Marseille III-I, février 1990.

- « La commission de l’Océan indien », in « *Le droit de l’environnement dans les départements d’Outre-mer* », tome I: rapport général, Société Française de Droit de l’Environnement (SFDE), 1991, pp 62 à 72.
- « Audit de l'action européenne auprès de la Commission de l’Océan indien (COI) en matière de protection de l'environnement depuis 1989 », pp. 253 à 262 in “*L’Union européenne dans l’océan Indien, un modèle de puissance, une puissance modèle*”, Les Actes de la revue du droit de l’Union européenne, Paris, éd. Clément Juglar, DUE, 2018.

# **Développement durable et changements climatiques dans les petits États insulaires en développement : quelles responsabilités législatives et constitutionnelles à l'île Maurice ?**

**Pr Rajendra Parsad GUNPUTH<sup>1</sup>**

*Dean of the Faculty of Law and Management  
University of Mauritius*

*“I would like to know from those Hon. Members whether this Constitution which has been but a compromise at the Constitutional conference, was not imposed on us? In other words, our sovereignty was never consulted; now if we, as the truly elected representatives of the people, feel that the progress and the welfare of the people demand this change”*

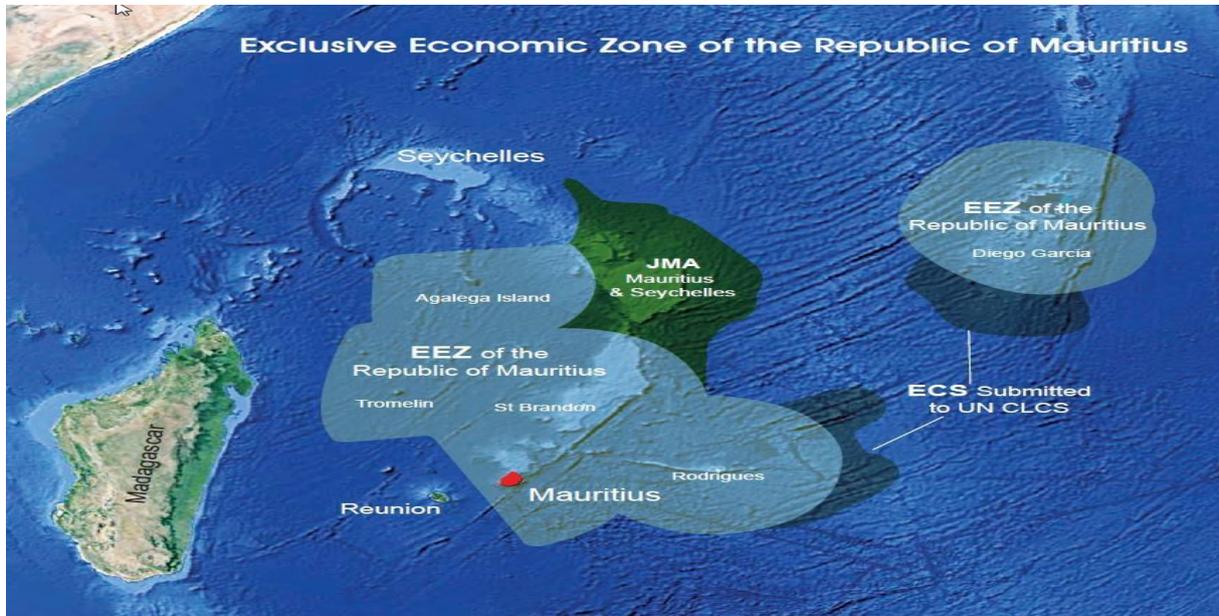
*The Min. of Labour, Mr.H.E.Walter in Legislative Assembly Debates, 18<sup>th</sup> Nov. 1969<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> L'auteur peut être joint par courriel envoyé à l'une des adresses suivantes : rpgunput@uom.c.mu, deanflm@uom.ac.mu

<sup>2</sup> Cité dans l'article « Dr Jacques COLOM : Remettre la Constitution en question », *L'Express*, 30 octobre 2019, p. 11. URL : <https://www.lexpress.mu/article/364143/dr-jacques-colum-remettre-constitution-en-question>

Maurice est une île avec une superficie terrestre limitée, mais son immense zone économique exclusive (ZEE) de 2,3 millions de km<sup>2</sup> lui donne un grand potentiel pour diversifier davantage son économie et permettre ainsi à l'économie océanique de devenir le nouveau pilier économique de l'île.



Dans cette recherche, l'intérêt particulier qui prime est de préconiser les normes internes et internationales pour soutenir le développement durable. Les *small island developing states* (SIDS) ont des zones maritimes très étendues. Elles restent très vulnérables au changement climatique avec à Maurice des répercussions néfastes sur la biodiversité de l'île qui compte des espèces endémiques rares. Un dicton américain des indiens poursuit en disant : « *Quand le dernier arbre a été abattu, le dernier poisson pêché, la dernière rivière empoisonnée, alors seulement nous réaliserons qu'on ne peut pas manger d'argent* ». Il est temps de penser aux prochaines générations à venir. Dans quel état et dans quelles conditions nous allons laisser le monde.

Par conséquent, si le contenu de cet article est alarmant en termes d'appauvrissement de la couche d'ozone, de gaz à effet de serre-GES, de dégradation de l'environnement, de développement non durable, de surexploitation de la mer et d'autres ressources naturelles, de stockage de déchets nucléaires (*EHP c Canada 27 oct.1982, no. 67/1980, UN Doc. CCPR/C/OP/1 at 20, Oct. 27<sup>th</sup>, 1982*) ou de dégradation du climat et de l'environnement dans son ensemble, il explore également par ailleurs les questions juridiques relatives à la

constitutionnalisation des droits humains environnementaux<sup>3</sup> dans la petite île Maurice, avec une référence particulière à certaines législations importantes visant à protéger l'environnement et au débat sur la nécessité d'amender la Constitution pour mettre en œuvre les droits humains environnementaux constitutionnels dans une approche comparative adaptée à Maurice et ses dépendances : Rodrigues, Agaléga, Saint Brandon et Tromelin.

Le Dr Jacques Colom explique l'importance du constitutionnalisme à Maurice pourvu qu'il soit ancré dans la société : « *Il s'agissait pour moi, d'analyser comment un État comme Maurice a pu passer à l'indépendance d'un statut de démocratie de faible intensité à celui de démocratie de haute intensité toujours en vigueur en 2013. L'apport du droit constitutionnel et de la justice constitutionnelle à la construction de la société mauricienne a été facilité par la participation active des acteurs sociaux : juges et avocats, universitaires, journalistes...* »<sup>4</sup>.

Les États insulaires et les SIDS doivent désormais unir tous leurs efforts le plus rapidement possible. Afin qu'il y ait un certain niveau de réponse en matière de sensibilisation et de préparation face à ces catastrophes imprévisibles et irrésistibles pour alléger les souffrances des « réfugiés environnementaux », réduire les pertes en vies humaines et favoriser le développement durable. Malheureusement, ils ne jouissent pas du statut de réfugiés, reconnu par la convention internationale de 1951. Les catastrophes naturelles constituent aussi une menace pour la paix et la sécurité au plan international.

Le niveau de la mer monte avec la fonte des glaces et les plages sablonneuses des SIDS risquent de disparaître à long terme si on ne réagit pas avec célérité en sensibilisant l'opinion publique. À Maurice, la température de surface a augmenté de 1,2 degré centigrade. Le niveau de la mer, pendant la période de 1988 à 2018, a augmenté de 14,3 cm, à un rythme de 6,8 mm par an. Les plages sont en danger d'autant plus que les Mauriciens ont perdu 17% soit 11,34 km, sur les 67 km de plages. Les personnes sont aussi menacées. Il est temps d'agir.

Cet article, à partir de l'étude des lois internes, des conventions internationales, des arrêts de principe et avec ses tableaux (*infra*), envisage la répercussion des catastrophes naturelles comme les cyclones, les typhons et les tremblements de terre, sur l'environnement en affectant le développement durable à court et à long terme et provoquant l'appauvrissement des SIDS et les réponses juridiques nécessaires.

---

<sup>3</sup> Pachamama Alliance, “*Environmental Rights*”, <https://www.pachamama.org/environmental-rights>, 04 March 2019

<sup>4</sup> Article cité dans la note 2 ci-dessus.

L'auteur propose également des incitations en ce qui concerne certains cadres réglementaires relatifs aux instruments internationaux encore inexploités ou qui n'ont pas été exploités à fond, pour répondre en particulier à la colère de la nature. C'est "une course contre la montre" mais il n'est jamais trop tard pour bien faire. Nous sommes tous conscients des caprices et des fantaisies de la nature. En particulier, lorsque nous vivons dans l'Océan indien entourés de raz-de-marée, de cyclones, de tremblements de terre et de tsunamis qui constituent un danger potentiel pour notre nation et pour le développement durable.

Suite à cette introduction, des pistes s'ouvrent donnant lieu à une étude sur les normes juridiques et leurs compatibilités avec le droit de l'environnement. Il s'agit d'étudier la compatibilité de ces normes juridiques avec le développement durable et le changement climatique (I) d'une part, et les sources de réforme en faveur du changement climatique et du développement durable (II) d'autre part.

## **I. La compatibilité des normes juridiques avec le développement durable et le changement climatique**

Les dispositifs juridiques sont nécessaires pour riposter aux catastrophes naturelles et sauver des vies. Les habitats précaires, les communautés et les personnes vulnérables qui se trouvent sur les régions côtières sont des proies faciles pour les tsunamis et autres catastrophes naturelles, véritables poisons du développement durable.

Afin d'étudier la compatibilité de ces normes juridiques, deux pistes principales de réflexion s'offre à la recherche ; d'une part une étude des normes juridiques internes en relation avec le développement durable s'impose (A) suivi d'autre part d'une étude des normes juridiques internationales et régionales en relation avec le développement durable (B).

### **A. Les normes juridiques internes en relation avec le développement durable**

En ce qui concerne la justice constitutionnelle à Maurice, il faut relever que la Constitution depuis 1968 ne contient aucune disposition relative à la protection de l'environnement, contrairement à un certain nombre d'États Africains qui sont légèrement en avance sur nous. En dépit de quelques lois intéressantes qui visent à la protection de l'environnement, Maurice n'a pas suivi l'encouragement donné aux États lors de la Conférence des Nations Unies de 1972, d'inclure des « *Environmental Human Rights* » dans leurs Constitutions respectives. L'amendement de la Constitution s'avère nécessaire car la République de Maurice

ouvre ses portes au tourisme international et à la pêche afin de compenser des pertes dans l'industrie sucrière depuis une bonne décennie. Actuellement, *The National Human Rights Commission's Human Rights Division*<sup>5</sup> enregistre un trop grand nombre de plaintes liées à l'environnement. Quoi qu'il en soit, le changement climatique n'arrange personne et les *Small Island Developing States (SIDS)* peuvent en souffrir énormément du point de vue de leur développement socio-économique et environnemental.

Il ne reste ainsi plus qu'à compter sur une panoplie de lois, recensées dans le tableau n° 1 ci-dessous, ainsi que sur les nombreuses conventions que la République de Maurice a signée et ratifiée. En sa section 110, le Code Pénal – *The Criminal Code (Supplementary) Act 1870* – prévoit aussi un délit en cas d'obstruction du passage des piétons au bord de la mer et sur une plage publique, la surveillance de nos plages étant assurée par la police de l'environnement. En dépit de l'importance et de la pertinence de ces législations, très peu d'entre elles s'avèrent correctement appliquées avec des sanctions réellement dissuasives devant le tribunal compétent. Celui-ci est l'*Environment and Land Use Appeal Tribunal*, institué par *The Environment and Land Use Appeal Tribunal Act 2012*, avec un droit d'appel devant la Cour suprême qui exerce alors la compétence de pleine juridiction prévue par l'article 76 de la Constitution.

L'EPA 2002 a créé la Commission nationale de l'environnement, présidée par le Premier ministre de Maurice, pour fixer les objectifs et les buts nationaux, déterminer les politiques et les priorités pour la protection de l'environnement, créer une police de l'environnement pour protéger la nature. Si nos ressources naturelles (zone économique exclusive et la beauté de sa faune) étaient développées de manière durable, elles pourraient amener Maurice au niveau supérieur de pays à revenu économique élevé.

En raison du changement climatique et de son impact sur le développement économique et social des petits États insulaires en développement, plus des trois quarts des constitutions dans le monde font désormais explicitement référence aux droits et responsabilités en matière environnementale. Néanmoins, la notion de « droits environnementaux » est ignorée par le législateur mauricien car il n'a pas encore été défini et interprété. Les deux termes sont-ils liés entre eux ? À titre d'illustration, le PNUE (*Environmental Rights Initiative*) a donné une définition en termes très clairs – « *Les droits environnementaux signifient toute proclamation d'un droit de l'homme à des conditions d'environnement d'une qualité spécifiée* » – appliquée dans des arrêts de principe considérant que le principal objectif des droits environnementaux est de garantir l'accès de chaque être humain à un « niveau de vie essentiel ».

---

<sup>5</sup> National Human rights Commission, *National Human rights Commission Mauritius annual Report 2017*, Port Louis, 2017.

1	The Environment Protection Act (EPA) 2002	2	The Environment and Land Use Appeal Tribunal Act 2012	3	The Fisheries and Marine Resources Act 2007
4	The Dangerous Chemicals Control Act 2004	5	The Forests and Reserves Act 1983	6	The Removal of Sand Act 1982
7	The Wildlife & National Parks Act 1993	8	The Beach Authority Act 2002	9	The Mauritius Zones Act 2005
10	The Criminal Code (Supplementary) Act 1870	11	The Maritime Zones Act 2005	12	The Wildlife and National Parks Act 1993
13	The Forests and Reserves Act 1983,	14	The Fisheries and Marine Resources Act 2017	15	The Removal of Sand Act 1982
16	The Beach Authority Act 2002	17	The Dangerous Chemicals Control Act 2004		The Climate Change Act 2020

1	The Convention on International Trade in Endangered Species of wild Flora and Fauna (CITES) 1973	6	The Convention on biological diversity 1992
2	Protocol on substances that Deplete the Ozone layer 1987	7	UN Framework Convention on Climate Change 1992 <sup>6</sup>
3	The Convention on the control of Transboundary movements of hazardous wastes and their disposal 1989	8	Amendments to the Montreal Protocol (Copenhagen) 1992
4	Amendments to the Montreal Protocol (London) 1990	9	Convention to combat drought and desertification in those countries experiencing drought and desertification particularly in Africa 1995
5	Bamako Convention on the ban of the import into Africa and the control of Transboundary movement of hazardous wastes within Africa 1991	10	Convention for the protection, management and development of the marine and coastal environment in the eastern African region and related protocols (Nairobi Convention) 1985

<sup>6</sup> According to the <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change> “The ultimate objective of the Convention is to stabilize greenhouse gas concentrations "at a level that would prevent dangerous anthropogenic (human induced) interference with the climate system." It states that "such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened, and to enable economic development to proceed in a sustainable manner” on the 17 mai 2021.

À Maurice, la constitution ne prévoit aucune disposition impérative en matière de protection de l'environnement. Par contre, la politique environnementale a été développée à travers plusieurs instruments juridiques de protection de l'environnement. Plusieurs conventions internationales et régionales (*Convention on Biological Diversity 1992, Rio Declaration 1992 ou Stockholm Declaration 1972*) ont ainsi été signées et ratifiées par la République de Maurice (voir tableau ci-dessus). Des lois et des règlements ont été adoptés. Ce qui prouve la volonté du législateur mauricien d'être en conformité avec la tendance internationale. Ces progrès juridiques seront-ils suffisants pour assurer pleinement le développement durable à Maurice alors que les changements climatiques, les inondations, la diminution de la diversité biologique, la destruction des ressources marines et autres tsunamis sont des exemples frappants de calamités qui peuvent toucher l'environnement de plein fouet ?

L'étude démontre l'utilité des divers outils juridiques, nationaux et internationaux (*infra*) et leur contribution à l'environnement et aux droits humains pour lutter contre la pauvreté et promouvoir le droit à la vie. La constitution de Maurice doit être amendée dans le but d'inclure le droit à la protection de l'environnement. *The Climate Change Act 2020* reste, néanmoins, un outil juridique pour la protection de l'environnement. Outre les lois nationales relatives à la protection de l'environnement (*Environment Protection Act 2002, Maritimes Zones Act 2005 ou The Wildlife and National Parks Act 1993*) quelques arrêts de principe et des décisions émanant des tribunaux compléteront l'argumentation de l'auteur sur ce thème qui est de plus en plus d'actualité.

Tableau 3. Liste des lois relatives au développement durable et à la protection de l'environnement, indiquant le nombre d'occurrences en lien avec le développement durable

<b>ACTS</b>	<b>Sustainable</b>	<b>Sustainable Development</b>	<b>Sustainability</b>
Local Government Act 2011	0	0	0
Fisheries and Marine Resources Act 2007	0	0	0
Tourism Authority Act 2006	0	<b>1</b>	0
Maritime Zones Act 2005	0	0	0
Tourism Act 2004	<b>2</b>	0	<b>1</b>
The Planning and Development Act 2004	<b>3</b>	<b>2</b>	0
The Dangerous Chemicals Control Act 2004	0	0	0
Le Morne Heritage Trust Fund Act 2004	0	0	0

<b>ACTS</b>	<b>Sustainable</b>	<b>Sustainable Development</b>	<b>Sustainability</b>
Genetically Modified Organisms Act 2004	0	0	0
National Heritage Fund Act 2003	0	0	0
Local Government Act 2003	0	0	0
Environment Protection Act 2002	0	<b>15</b>	0
Beach Authority Act 2002	0	0	0
Wastewater Management Authority Act 2000	0	0	0
Mauritius Oceanography Institute Act 1999	<b>1</b>	<b>1</b>	0
Ports Act 1998	0	0	0
Wildlife and National Parks Act 1993	0	0	0
Mauritius Standards Bureau Act 1993	0	0	0
Town and Country Planning Act 1990	0	0	0
Morcellement Act 1990	0	0	0
Local Government Act 1989	0	0	0
Sugar Industry Efficiency Act 1988	0	0	0
Forests and Reserve Act 1986	0	0	0
Pas Géométriques Act 1982	0	0	0
Building Control Act 2013	1	0	1
Board of Agriculture Natural resources Environment Act 1977	0	0	0
Central Water Authority Act 1971	0	0	0
State Lands Act 1874	0	0	0
The Rivers and Canals Act 1863	0	0	0

## **B. Les normes juridiques régionales et internationales en faveur du développement durable**

Sur le continent Africain, la République de Maurice est membre de l'Union Africaine (U.A.) depuis 1968. Dans l'affaire *Ogoni Peoples' Case*, concernant un cas de pollution de l'environnement, l'*African Commission on Human and People's Rights* estime que l'Article 24 de l'*African Charter on Human and*

*People's Rights (Banjul Charter 1981)*<sup>7</sup> a été violée. Grâce à la convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003, les pays africains sont encouragés à promulguer des lois relatives à la protection de l'environnement dans leurs ordres juridiques respectifs. Ici, le rôle du législateur est crucial. Sur le plan international et régional, on note depuis l'entrée en vigueur de la convention d'Aarhus de 1998<sup>8</sup> un progrès important dans la protection du développement durable car ni la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948, ni le Pacte international sur les droits civils ou politiques ou le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ne prévoient de disposition spécifique à la protection de l'environnement.

La République de Maurice a également signé et ratifié des instruments juridiques régionaux (Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968, Charte de Banjul 1981 et Convention de Maputo 2003) et internationaux (Convention sur la diversité biologique 1992, Protocole de Kyoto de 1997<sup>9</sup>, et très récemment la Convention d'Aarhus 1998<sup>10</sup>) montrant à quel point le législateur mauricien tient à protéger l'environnement sous tous ses aspects en plus d'une longue liste de conventions internationales (ex: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 1966) et divers accords (ex: l'Accord de Paris 2015). La plupart de ces conventions réaffirment que l'homme a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain qui permet une vie digne et de bien-être : « *Toute personne a droit à un environnement général satisfaisant favorable à son développement* "The Ogoni People's Case, Nigeria 2001,155/96" »<sup>11</sup>. Dans des arrêts de principe, la plupart des pays ont étroitement associé les droits humains environnementaux constitutionnels au droit à la vie (*Kessy et Ors v Le Conseil municipal de Dar es Salaam Cas No 299 of 1988, Sept. 9,1991* devant la Haute Cour de Tanzanie ; ou la Haute Cour indienne dans l'affaire *TD Rao v Officier Municipal, 1987 AIR 1987 AP 171*).

Pourtant Maurice est très en retard, par rapport à certains autres pays (Constitution des Comores de 2001, Constitution indienne de 1949, Constitution

---

<sup>7</sup> Article 24 de la Charte Africaine: "a right to a pollution free environment that supports sustainable development, as well as the procedural right of access to information, participation in the process of decision making, and to seek redress in the event of interference with the enjoyment of the right to environment".

<sup>8</sup> UNECE (2018), 20<sup>th</sup> Anniversary of the Adoption of the Aarhus Convention, UNECE, [https://www.unece.org/environmental/policy\\_conventions](https://www.unece.org/environmental/policy_conventions)

<sup>9</sup> UNFCCC, *What is the Kyoto Protocol?* [https://unfccc.int/process\\_and\\_meeting](https://unfccc.int/process_and_meeting), 05 Feb. 2019

<sup>10</sup> Selon son préambule (Convention d'Aarhus du 25 juin 1998): "adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself".

<sup>11</sup> In *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Centre for Economic and Social rights (CESR) v Nigeria 2001*, communication 155/96, 30<sup>ème</sup> session ordinaire de Banjul du 13 au 27 octobre 2001. <https://hrlibrary.umn.edu>

kényane de 2010, Constitution des Maldives de 2008<sup>12</sup>, Constitution nigériane de 1999, Constitution des Seychelles de 1993, Constitution sud-africaine de 1996 ou Constitution de la Suisse depuis 1971) qui ont déjà mis en œuvre la protection constitutionnelle de l'environnement dans leurs droits de l'homme. Malgré les conférences répétées des Nations Unies<sup>13</sup> comme le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro et les diverses déclarations comme celles de Stockholm en 1972 et de Rio de Janeiro en 1992), Maurice n'a toujours pas amendé sa Constitution depuis 1968 pour y inscrire une disposition explicite reconnaissant la protection de l'environnement comme une implication du droit à la vie – l'article 47 de la Constitution permet au Parlement de modifier la Constitution.

Cet amendement serait bénéfique pour l'environnement et sa protection. Après l'adoption de la loi de 2002 sur la protection de l'environnement (EPA 2002), la loi sur le changement climatique de 2020 a été adoptée le 24 novembre 2020 par le Parlement en vue d'une meilleure traduction des principes applicables en matière de changement climatique et pour permettre une politique de développement davantage durable.

Non-protégés par le droit international humanitaire, les réfugiés climatiques comme la communauté internationale sont soumis à la bonne volonté des États. Les acteurs internationaux ne peuvent répondre formellement à une catastrophe sans la demande expresse du gouvernement bénéficiaire. Le droit applicable aux catastrophes naturelles est un domaine particulièrement étroit qui repose sur une approche juridique plus restrictive qui rejette bon nombre des théories traditionnelles présentes en d'autres domaines.

Contrairement aux États, les catastrophes naturelles n'ont pas de frontières ou de barrières juridiques en tant que telles. Il est difficile de faire face aux catastrophes naturelles lorsque l'intervention humanitaire est nécessaire. Tout État est responsable en droit international s'il intervient dans les affaires d'un autre État car cela constitue une violation de la souveraineté de l'État. En cas d'intervention, la responsabilité de l'État devrait être double : tout d'abord, il est responsable de la vie de ses citoyens et ensuite il est urgent d'offrir et de fournir une assistance à la suite de catastrophes naturelles (*salus populi est suprema lex* : le respect du bien-être public est la loi suprême). En effet, d'une part, un État peut refuser de fournir une assistance parce que les réfugiés des catastrophes naturelles

---

<sup>12</sup> D. SCHMEISER (2015), *Lessons from the Maldives: constitutionally protected environmental rights*, Blue Dot-David Suzuki Foundation, disponible online et consulté le 15 mai 2021 <https://bluedot.ca/stories/lessons-from-the-maldives-constitutionally-protected-environmental-rights/>

<sup>13</sup> UN Climate Press Release / 05 Nov, 2017, *UN Climate Change Conference 2017 Aims for Further, Faster Ambition Together*, disponible online <https://unfccc.int/news/un-climate-change-conference-2017-aims-for-further-faster-ambition-together> consulté le 05 Feb. 2019.

affluent vers des États situés à proximité et d'autre part, cet État peut être responsable de violations graves du droit international.

Le tremblement de terre au Pakistan révèle que les responsables pakistanais étaient réticents à accepter l'aide humanitaire du gouvernement indien et que Fidel Castro a proposé d'envoyer une aide aux États-Unis mais, eu égard au climat politique entre les deux pays, l'offre a été fermement refusée. Il est donc important de mettre en place un cadre juridique qui servira de coordination et permettra aux États, aux ONG et aux Nations Unies de travailler plus efficacement. Comme modèle, il y a le cadre de relèvement précoce, né des événements qui ont eu lieu autour du tremblement de terre au Pakistan. Il a été formulé de manière à « *Informer et soutenir la stratégie nationale de reconstruction et de réhabilitation, avec l'aide du système des Nations Unies ainsi que de certaines organisations non gouvernementales et d'autres partenaires internationaux au Pakistan. Son objectif est de relier les secours immédiats à la reconstruction à long terme* ».

1	Aarhus Convention 1998/ Convention d'Aarhus 1998	2	The African Commission on Human and People's Rights	3	The International Covenant on Civil and Political Rights 1966
4	The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966	5	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 1966	6	Constitution des Comores 2001
7	Constitution de l'Inde 1949	8	Constitution du Kenya 2010	9	Constitution des Maldives 2008
10	Constitution des Seychelles 1993	11	Constitution du Nigéria 1999	12	Constitution de Maurice 1968
13	Constitution de la Rép. de l'Afrique du sud 1996	14	Constitution de la Suisse	15	Convention de Maputo 2003
16	Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968	17	Charte de Banjul 1981	18	Convention sur la diversité biologique 1992,
19	Kyoto Protocol de 1997	20	Déclaration de Stockholm 1972	21	Déclaration de Rio 1992
22	Le Sommet de la Terre (Rio de Janeiro, Brésil) 1992	23	Conférence internationale sur l'alerte rapide et le cadre d'action de Hyogo	24	<i>The African Commission on Human and People's Rights</i>

25	Nations Unies : Stratégie internationale de prévention des catastrophes et a lancé la Campagne mondiale pour l'éducation à la prévention des catastrophes 2000	26	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) 1966	27	Convention Européenne des Droits de l'Homme 1950
28	The Additional Protocol to the American Human Rights 1988 (Protocol de San Salvador 1988)	29	The American Convention on Human Rights 1969	30	Stratégie de Yokohama 1994

L'Organisation des Nations Unies a établi la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et a lancé la Campagne mondiale pour l'éducation à la prévention des catastrophes. Les États devraient également prendre des initiatives comme la Stratégie de Yokohama. Son objectif principal est d'approuver le principe qui tient chaque pays principalement responsable de la protection de sa population, de ses infrastructures et d'autres biens nationaux contre les effets d'une catastrophe naturelle. La *Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles* et le *cadre d'action de Hyogo* ont été revues en 2015 à la troisième Conférence internationale avec le nouveau *cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030*. Celui-ci note que :

*« Il est désormais reconnu au niveau international que les efforts visant à réduire les risques de catastrophe doivent être systématiquement intégrés dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté, et soutenus par une coopération bilatérale, régionale et internationale, y compris des partenariats. Les impacts et les pertes peuvent être considérablement réduits si les autorités, les individus et les communautés dans les zones exposées aux risques sont bien préparés et prêts à agir et dotés des connaissances et des capacités nécessaires pour une gestion efficace des catastrophes ».*

Une autre incitation à lutter contre les catastrophes naturelles a été lancée au niveau international avec le projet Sphère (1997). Malheureusement, bien que son objectif soit d'améliorer l'efficacité des efforts humanitaires et de renforcer la responsabilité du système humanitaire, il semble faire plus face aux catastrophes causées par l'homme qu'aux catastrophes naturelles. Il s'avère quand même être une étape importante dans la construction d'un droit international adapté à la réponse aux catastrophes naturelles. Ces normes étant étudiées, il s'agit d'aborder

les sources de réforme en faveur du changement climatique et au développement durable qu'il convient d'aborder.

## II. Les sources de réforme en faveur du Changement Climatique et du Développement Durable

Souvent décriés pour avoir écrit une loi d'origine « coloniale », les rédacteurs de la Constitution de 1968 de Maurice (le Pr. S.A. de Smith et Sir A. Greenwood-Secrétaire d'Etat aux colonies, avec la collaboration des juristes mauriciens avant l'indépendance de l'île) n'ont prévu aucune disposition sur le droit de la protection à l'environnement alors que le Chapitre II de ce texte proclame les droits fondamentaux inspirés de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme 1950 (voir Tableau 1). À l'inverse, certains États voisins de l'Océan indien et du continent africain ont su innover afin que la protection à l'environnement soit incluse dans leurs Constitutions respectives, qui doivent être sources d'inspiration pour le législateur mauricien. Ainsi, il convient d'étudier le modèle constitutionnel et la protection de l'environnement d'une part (A) et les réponses du droit international en matière de changement climatique et de droits humains (B) d'autre part.

### A. Le modèle constitutionnaliste et la protection de l'environnement

Quelle est la situation du continent africain et des États voisins en matière de protection constitutionnelle de l'environnement ? Vingt-six États Africains ont déjà inclus dans leur Constitution respective un droit à l'environnement. C'est le cas de l'Afrique du Sud<sup>14</sup>, du Kenya, du Nigeria et de certaines SIDS telles que les îles Maldives, les Seychelles ou encore les Comores. Aux Seychelles, par exemple, la section 38 de la Constitution prévoit « *a right to safe environment* ».

---

<sup>14</sup> South African Constitution 1996: "24. *Environment: Everyone has the right:-a. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and b. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that -i. prevent pollution and ecological degradation; ii. promote conservation; and iii. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development*". Voir la jurisprudence suivante: High Court, Natal Provincial Division, 15<sup>th</sup> Dec. 1995, *Minister of Health and Welfare v Woodcarb (Pty) Ltd and another*-Case No. 1773/94, Citation: 1996 (3) SA 155 (N). Disponible online <https://cer.org.za/virtual-library/judgments/high-courts/minister-of-health-and-welfare-v-woodcarb>

Tableau 5 Comparaison du texte constitutionnel mauricien relatif aux droits fondamentaux avec les textes internationaux qui l'ont inspiré		
<b>Constitution de Maurice de 1968</b>	<b>Déclaration Universelle des Droits de l'Homme 1948 (DUDH)</b>	<b>Convention Européenne des Droits de l'Homme 1950</b>
Section 6 : Protection contre l'esclavage et le travail forcé	Article 4 de la DUDH	Article 3 : Protection contre la torture et les traitements inhumains
Section 7 Protection contre les traitements inhumains :	Article 5 de la DUDH	Article 4 : Protection contre l'esclavage et le travail forcé
Section 8 : Protection de l'intimité du domicile	Article 12 de la DUDH	Article 8 : Protection de la vie privée et familiale.
Section 12 : Protection de la liberté d'expression	Article 10 (1) de la DUDH	Article 10 : Protection de la liberté d'expression
Section 13 : Protection de la liberté de réunion et d'association	Article 20 de la DUDH	Article 11 : Liberté de réunion et d'association.
Section 16 : Protection contre la discrimination	L'Article 7 de la DUDH	Article 14 : Interdiction de discrimination.

Aux îles Comores, la Constitution des Comores prévoit dans son Préambule : « *Le droit à un environnement sain et le devoir de tous à sauvegarder cet environnement* ». Aux Maldives l'article 22 de la Constitution est dédié explicitement à la Protection de l'Environnement au titre du Chapitre II intitulé *Fundamental Rights and Freedoms*. En dehors du continent africain, l'Inde est aussi un autre modèle dont le législateur mauricien peut toujours s'inspirer. En effet, la Constitution indienne de 1949 est l'une des rares premières constitutions écrites à inclure la protection constitutionnelle du droit à la vie interprété par la Cour suprême dans le sens du droit à un environnement sain. Aux Philippines, la section 16 de la Constitution prévoit la protection constitutionnelle d'une écologie saine et équilibrée. Au Nouvelle-Zélande il n'existe aucune disposition impérative sur la protection constitutionnelle mais une loi néo-zélandaise protège les rivières au même titre qu'une entité légale.

Les droits de l'homme sont compatibles avec le droit de l'environnement et le changement climatique en matière de droit à la vie/*right to life* comme le démontre *The American Convention on Human Rights 1969* et *The Additional Protocol to the American Human Rights 1988* (Protocol de San Salvador 1988). En effet, son article 11 prévoit : “*Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services*”. Dans le même sens, la Convention Européenne des Droits de l'Homme 1950 dans les articles 2 et 8, et

la Cour européenne des droits de l'homme (21 juillet 2009, dans l'affaire *Leon & Agnieszka Kania c/ Pologne*, req. n° 03/12605) précisent que ces dispositions sont compatibles avec la protection de l'environnement. Selon le juge Weeramantry de la Cour Internationale de Justice dans son *Advisory Opinion (Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment*, 1. C. J. Reports 1997, p. 7) le droit à la vie et le droit à la santé dépendent l'un de l'autre d'une façon *sine qua non*.

États disposant d'une protection constitutionnelle de l'environnement			
1	Afrique du Sud	2	Kenya
3	Nigeria	4	Maldives (SIDS)
5	Seychelles (SIDS)	6	Comores (SIDS)
7	Inde		

Il va de soi que *de facto* et *de jure*, le droit à la vie/*right to life* selon la section 4 de la Constitution peut pallier cette lacune juridique en matière de protection constitutionnelle de l'environnement. C'est la solution qui a été appliquée par la Cour suprême dans l'arrêt *L. Ramdhony v The Municipal Council of Vacoas-Phoenix* 1995 SCJ 275/1995 MR 103/ Record No 44726, 275/95 pour des troubles de voisinage : “*This right is subject to the rights of others and includes the rights to life which the plaintiff has a duty to respect...Nor, we think, does the Constitution provides protection or compensation for a business which is harmful to the physical integrity of others or to the environment*”.

La petite île Maurice<sup>15</sup> est trop vulnérable au changement climatique, aux cyclones, aux typhons ou aux tsunamis. Ils peuvent avoir un impact très négatif sur notre environnement, de nature à entraîner une multiplication des plaintes de victimes selon la presse (*l'Express*, Aret Kokin Nu Laplaz<sup>16</sup>) et comme en atteste une liste non exhaustive des décisions importantes rendues par la Cour Suprême sur les nuisances environnementales: érosion, pollution marine, pollution atmosphérique et sonore (*Ramguttu v Hanumandhadu* 1981 MR 340), troubles de voisinage (*Hossenkhan H v Aubeeluck F & Ors* 2011 SCJ 436A / SCR 58332), pollution sonore (*L.Ramdhony v The Municipal Council of Vacoas Phoenix* 1995 SCJ 275) concernant une concasseuse en plein centre de Vacoas, l'absence de

<sup>15</sup> R. AWOTAR, Maurice Ile Durable (MID)-The Mauritius Sustainable Island Project, The SID Forum, <http://www.sidint.net/content>, Maurice-ile durable, 26 fév. 2019

<sup>16</sup> Voir par exemple dans *L'Express* du 8 février 2019, « Constatant le Permis EIA Art Kokin Nu Laplaz perd une manche contre le ministère », (p. 2).

drain et des maladies telles que le chikungunya, qu'il s'agisse de nuisances privées (*Hossenkhan H v Aubeeluck F & Ors* 2011 SCJ 436 A/SCR 58332) ou publiques mettant nos citoyens en danger (*Hermic Limited c. Cie des Magasins Populaires Limitée et Anor* 1981 SCJ 162, *United Basalt Products Ltd v Beau Songe Development Ltd & Anor* 2012 SCJ 295/SN 1492/11, *Ricot JM v Mauriplage Beach Resort Ltd* 2004 SCJ 329), ainsi que l'affaire de la CEDH *Leon and Agnieszka Kania c/ Pologne*, 2009, req.n°03/12605<sup>17</sup>).

Tableau 7 Liste des arrêts cités			
1	Cour Suprême de Maurice- <i>Hossenkhan H v Aubeeluck F &amp; Ors</i> , 2011 SCJ 436A / SCR 58332	2	Cour Suprême de Maurice- <i>L.Ramdhony v The Municipal Council of Vacoas Phoenix</i> 1995 SCJ 275
3	Cour Suprême de Maurice- <i>United Basalt Products Ltd v Beau Songe Development Ltd &amp; Anor</i> 2012 SCJ 295/SN 1492/11	4	Cour Suprême de Maurice - <i>Ricot JM v Mauriplage Beach Resort Ltd</i> 2004 SCJ 329
5	CEDH, <i>Leon and Agnieszka Kania c/ Pologne</i> , 2009, n°03/12605	6	Cour Suprême de Maurice- <i>Hermic Limited c. Cie des Magasins Populaires Limitée et Anor</i> 1981 SCJ 162
7	CIJ, Affaire du <i>Projet Gabčíkovo-Nagymaros</i> (Hongrie c/Slovaquie), <i>Rec.</i> 1997, p. 7	8	Cour suprême de l'Afrique du Sud- <i>Minister of Health and Welfare v Woodcarb (Pty) Ltd and another-Case No. 1773/94</i> , 15 <sup>th</sup> Dec. 1995
9	Cour suprême de l'Inde- <i>TD Rao v Officier Municipal</i> , 1987 AIR 1987 AP 171	10	Cour suprême de Maurice- <i>Ramgutty v Hanumandhadu</i> , 1981 MR 340
1 1	<i>EHP c Canada</i> 27 oct.1982, no. 67/1980, UN Doc. CCPR/C/OP/1 at 20, Oct. 27 <sup>th</sup> , 1982		

## B. Les réponses du droit international en matière de changement climatique et de droits humains

Les catastrophes naturelles ont également un caractère économique, social et culturel. Avec les réfugiés et les déplacés internes, elles représentent un problème humanitaire tant au niveau national qu'international et relèvent donc de la Charte des Nations Unies. De même, l'article 2 (5) de l'Organisation des

<sup>17</sup> CEDH, op. cit. supra p. 23. Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme: "there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but that where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under article 8".

Nations Unies stipule que « *tous les membres doivent prêter à l'Organisation des Nations Unies toute l'assistance qu'elle entreprend conformément à la présente Charte* ». Cependant, il ne fait référence à aucun événement spécifique. Les catastrophes naturelles sont présumées relever du champ d'application de la Charte des Nations Unies qui invite tous les membres des Nations Unies à prendre des mesures pour alléger toute souffrance et promouvoir des solutions internationales aux problèmes économiques, sociaux, sanitaires et connexes.

En 1972, l'Assemblée Générale des Nations Unies a créé le Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (U.N.D.R.O.) et en proclamant les années 1990 Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (I.D.N.D.R.), avec semble-t-il le soutien de la communauté internationale dans les efforts de lutte contre les catastrophes naturelles. Il a été proclamé que les objectifs de l'I.D.N.D.R. « *étaient de réduire, grâce à une action internationale concertée, en particulier dans les pays en développement, les pertes en vies humaines, les dommages matériels et les perturbations sociales et économiques causées par les risques naturels* ». En outre, il existe des éléments législatifs qui peuvent être codifiés dans une loi sur les catastrophes naturelles pour le bien-être de tous les États dans le respect de leurs souverainetés respectives et de leurs citoyens. Les victimes de catastrophes naturelles doivent être prises en charge globalement et individuellement en tenant compte des communautés locales et des personnes vulnérables. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH) est la déclaration la plus importante. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne (article 3 de la DUDH). L'article 25 de la DUDH stipule que : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour sa santé et son bien-être et celui de sa famille, y compris la nourriture, l'habillement, le logement et les soins médicaux et les services sociaux nécessaires, et le droit à sécuriser en cas de circonstances indépendantes de sa volonté* ».

Les personnes frappées par une catastrophe naturelle ont droit à certains droits en fonction de leur niveau de vie (article 25 de la DUDH).

Étant donné que les catastrophes naturelles provoquent la peur et que leurs effets concernent directement l'ordre social et international, il est important de rétablir cet ordre. Ainsi, l'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) 1966 proclame que « *Chaque État partie au présent Pacte s'engage à prendre des mesures, individuellement et par le biais de l'assistance et de la coopération internationales, en particulier économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles* ». Chacun doit avoir un niveau de vie suffisant pour lui-même et sa famille, une nourriture, des vêtements et un logement adéquats [art. 11 (1) PIDESC]. Les États parties au Pacte sont tenus de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que ces droits soient respectés.

L'article 6 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 stipule que : « *Tout être humain a le droit inhérent à la vie. Ce droit est protégé par la loi* ». Cet article peut être étendu aux victimes de catastrophes naturelles. Toutes les mesures devraient être prises pour garantir la protection d'un tel droit.

L'impact des événements géophysiques sur la culture humaine, la société et les défis socio-économiques détermine également le nombre de victimes et l'ampleur des dommages. La Déclaration sur le principe en droit international concernant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies de 1970 stipule que: « *Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences de leur politique, systèmes économiques et sociaux, dans les différentes sphères des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de promouvoir la stabilité et le progrès économiques internationaux, le bien-être général des nations et la coopération internationale sans discrimination fondée sur de telles différences* ». Même un État puissant économiquement et militairement doit accepter l'aide humanitaire de tous les États. Il semble que les victimes de l'ouragan Katrina n'ont pas bénéficié d'une telle sagesse. Certains États ne sont tout simplement pas disposés à apporter ou à accepter un soutien de la part d'autres États pour des raisons politiques.

Les régions les plus pauvres du monde doivent bénéficier d'un soutien supplémentaire. Les principes 1 et 6 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 prévoient que « *l'être humain est au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* » et que « *La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier les moins avancés et les plus vulnérables sur le plan environnemental, doivent bénéficier d'une priorité particulière. Les acteurs internationaux dans le domaine de l'environnement et du développement devraient également prendre en compte les intérêts et les besoins de tous les pays* ».

Bien que le Principe 6 de la Déclaration de Rio soit clair, très peu d'attention par exemple a été accordée aux victimes des tremblements de terre pakistanais. Si l'aide humanitaire est arrivée, il était déjà trop tard pour elles. Les lois internationales devraient sanctionner les États auteurs de refus d'assistance aux États en cas de catastrophe naturelle car cela doit être interprété comme un fait international illicite et une violation d'une obligation internationale. La plupart des règles juridiques peuvent être empruntées aux articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États. L'article premier allègue qu'il existe une « *responsabilité d'un État pour ses faits internationalement illicites* », l'article 2 stipule qu'« *Il y a violation d'une obligation internationale lorsque le comportement attribué à un État en tant que sujet de droit international équivaut*

*à un non-respect par cet État d'une obligation internationale qui lui incombe, ou lorsque ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'État ».*

## **Conclusion**

Comment faire face au changement climatique ? L'article 47 de la Constitution de Maurice permet au législateur mauricien d'inclure une section relative à la protection constitutionnelle de l'environnement dans la Constitution écrite de Maurice dans le chapitre sur les droits fondamentaux. Lutter contre les catastrophes naturelles avant / après les catastrophes est important pour respecter les standards internationaux, mais où est la « loi » ? Y a-t-il quelque chose dans le système international qui traite des catastrophes naturelles ? Est-il nécessaire d'élaborer un nouvel ensemble de règles internationales relatives au « droit des tsunamis » ou au droit des catastrophes naturelles ? Et y a-t-il eu des ensembles de règles juridiques qui traitent indirectement des catastrophes naturelles, elles sont rarement invoquées et sont moins explicites contrairement à d'autres branches du droit public international ou du droit international humanitaire. Le tout premier article de la Charte des États-Unis de 1945, par exemple, déclare que son but est « *d'instaurer une coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux de caractère économique, social, culturel ou humanitaire* ». En tout cas, il reste pas mal de défis à surmonter afin de sauvegarder l'environnement, les ressources naturelles et la biodiversité que chaque individu doit respecter impérativement pour un monde meilleur pour les nouvelles générations à venir.

## Bibliographie

- AWOTAR R., *Maurice Ile Durable (MID)-The Mauritius Sustainable Island Project*, The SID Forum, <http://www.sidint.net/content>, Maurice-ile durable, 26 fev 2019
- BAKURALLY S.Z.), *The road to constitutionalizing environmental human rights in Mauritius*, LLB dissertation under the supervision of Pr. Rajendra Parsad Gunpath, 2019, 135 p.
- BOYD D.R., *The status of constitutional protection for the environment in other nations*, David Suzuki Foundation, novembre 2013, disponible online <https://davidsuzuki.org/science-learning-centre-article/status-constitutional-protection-environment-nations/>
- BRUCH C., COOKER W. and VAN ARSDALE C, “*Breathing life into fundamental principles: environmental protection in Africa*”, Working Paper Series; Environmental Governance in Africa, Washington: Institution and Governance Program World Resources Institute, April 2001, pp.19-29.
- Business Mega, “Port Louis: Vivo Energy Pipeline Breaks and Spills Gallons of Heavy Oil into the Bayé”, Business Mega, July 2013, online, <https://business.mega.mu>
- CHOONUCKSINGH P.K, “*Should the right to environmental quality be incorporated in our legal system and should we enable public interest litigation to cater for environmental breaches*”, Dissertation, University of Mauritius, 2017.
- COLOM J., *La Justice Constitutionnelle dans les États du nouveau Commonwealth : Le cas de l’Ile Maurice*, Economica, collection droit public positif, Paris, 1994, 243 p.
- DOWARKSING S., *Legislation checks of the sustainability concept within the major environment-related laws of the Republic of Mauritius*, MSc Sustainable Environmental Management, Dissertation under the supervision of Professor R.P. GUNPUTH and Associate Professor R. BHAGOOLI, 2013, 80 pages.
- Environmental Resources Management, “*National Environmental Strategies for the Republic of Mauritius: A review of legal and institutional framework for Environmental Management in Mauritius*”, 1999.
- L’Express, “Constatant le Permis EIA Art Kokin Nu Laplaz perd une manche contre le ministère”, *L’Express*, 8 fév. 2019, p.2.
- L’Express, “Rivière Noire : le barachois échappe à un projet de villas”, *L’Express*, 29 janv. 2019, <http://www.lexpress.mu/article/280216>.
- L’Express, « Nouvelle publication-*The 50th Anniversary of Mauritius-Constitutional Development* – Remettre en question la Constitution de Maurice”,

J.COLOM/S.ROHLFING-DIJOUX/G.SCHULZE (eds.), Nomos, in *l'Express* du mercredi 30 Oct. 2019, [www.lexpress.mu](http://www.lexpress.mu), p. 11.

- GUNPUTH R.P., “Alarm Bell Around the Cat’s Neck”, *UoM Research Journal*, pp. 129-140, Vol. 14 No. (2008), <https://www.ajol.info/index.php/umrj/issue/archive>.
- GUNPUTH R.P., PHILIBERT P. and RAMESSUR R.T., “Blue Ocean Economy within Climate Compatible and Sustainable Development in the Mauritian legal framework”, ADD-GASAT Conference on Science, Technology, Gender and Sustainable Development, April 2014, pp.1-5
- GUNPUTH R.P., RAMESSUR R.T. and BHAGOOLI R., “The Green Economy and Climate Change Adaptation for SIDS”, The International Conference and Workshop on Renewable Energy Sources and Sustainability, March 2015.
- LARIDON A., « Journée mondiale de l’environnement », 6 Juin 2018 (online), <https://www.lemauricien.com/opinions/forum/journee-mondiale-de-lenvironnement-de-maurice-ile-durable-a-maurice-ile-poubelle/209446/>, consulté le 26 fév. 2019.
- *Le Défi Quotidien* , « Appel contre le permis EIA de l’Hôtel les Salines », 8 fév. 2019, p. 4
- *Le Mauricien*, « MID: Vers la création d’un Environment and Land Use Appeal Tribunal », <https://www.lemauricien.com/article/mid-vers-lacreation-d-environnement-and-land-use-appeal-tribunal>, 29 jan. 2012.
- Ministry of Environment, *Meeting the challenges of sustainable development*, 2002, 169 p.
- National Human rights Commission, *National Human rights Commission Mauritius annual Report 2107*, Port Louis, 2017.
- Pachamama Alliance, “Environmental Rights”, <https://www.pachamama.org/environmental> rights, 04 March 2019.
- Polity, “Environmental Rights in Terms of the Constitution”, *Polity*, Feb. 2018, <http://www.polity.org.za/article/environmental-right-in-terms-of-the-Constitution-2018-02-06>, 11 Feb. 2019.
- SCHMEISER D. (2015), “Lessons from the Maldives: constitutionally protected environmental rights”, Blue Dot-David Suzuki Foundation, 10 avril 2015, <https://bluedot.ca/stories/lessons-from-the-maldives-constitutionally-protected-environmental-rights/>, consulté le 10 Février 2019
- United Nations (1994), “Earth Summit: Programme of Action for Small Island States”; Barbados.

- UN Climate Change Conference 2017, Aims for further, Faster Ambition together, UNFCCC, Nov., <https://unfccc.int/news/un-climate-change>, 05 Feb. 2019
- UNECE (2018), 20<sup>th</sup> Anniversary of the Adoption of the Aarhus Convention, UNECE, <https://www.unece.org/environmental/policy-conventions>.
- UNFCCC, What is the Kyoto Protocol? <https://unfccc.int/process> and meeting, 05 Feb. 2019

# Adoption du *Climate Change Act* : l'intégration de l'accord de Paris au droit mauricien de l'environnement

Aurélie MENDOZA-SPINOLA

*Docteure en droit public*

*Membre du CERAP, Université Paris XIII*

*Membre associé du Centre de Recherche Juridique de l'Université de La Réunion*

À l'heure où la France présente le projet de loi Climat-Résilience à l'Assemblée Nationale<sup>1</sup>, c'est avec une certaine satisfaction que nous avons constaté l'adoption du *Climate Change Act* à Maurice le 24/11/2021<sup>2</sup>. Le projet, dans les dossiers du ministère depuis 2015, tardait à faire surface et l'intégration dans l'ordre juridique mauricien d'un texte traduisant l'Accord de Paris faisait partie des recommandations que notre colloque avait avancé<sup>3</sup>.

Un an après, malgré les affres de la COVID-19 et la catastrophe du *Wakashio*, le Gouvernement tenait sa feuille de route et présentait le texte à l'Assemblée Nationale. Ce texte n'a pas rencontré d'opposition et a été publié à *la Gazette* le 28 novembre 2020<sup>4</sup>. La publication des Actes de ce colloque offre donc une belle opportunité de l'étudier.

Les buts pour lesquels ce texte a été adopté sont clairs : « mettre en œuvre, avec pour vision de faire face aux effets néfastes du changement climatique et de développer Maurice vers une économie plus verte, les obligations de Maurice au titre de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (ci-après CCNUCC), le protocole de Kyoto, l'Accord de Paris sur le Climat et tout autre instrument relatif au changement climatique »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> « Dérèglement climatique (résilience) : présentation du projet de loi », D.2021.287.

<sup>2</sup> N. BURN, A. TEELock, « Highlights of comments on Climate Change Bill No. XIV of 2020 », *Lexpress.mu*, [disponible en ligne](#), consulté le 15 novembre 2020.

<sup>3</sup> À la suite du colloque qui s'est tenu en octobre 2019, nous avons en effet assisté à une ébullition environnementale, grâce notamment aux assises de l'environnement organisées à l'initiative du Ministère concerné. Pour un compte-rendu, voir :

<https://environment.govmu.org/Pages/Les-Assises-de-L'Environnement.aspx>

<sup>4</sup> *General Notice No. 547 of 2021, Legal Supplement, Proclamation No. 2 of 2021.*

<sup>5</sup> *The Climate Change Bill, No. XIV of 2020, Explanatory memorandum*, 16 octobre 2020, [disponible en ligne](#), consulté le 2 novembre 2020.

Maurice est Partie à la CCNUCC, à la Convention sur la protection de la couche d'ozone et au Protocole de Montréal depuis 1992<sup>6</sup>. Elle a ratifié le Protocole de Kyoto depuis 2005 et a fait partie des premiers États à avoir ratifié l'Accord de Paris<sup>7</sup>. Pour autant, aucun texte ne traduit ces dispositions en droit interne<sup>8</sup>, si bien qu'elles ne sont pas opposables, en raison de la tradition constitutionnelle dualiste de Maurice.

Il est important de souligner que l'adoption du *Climate Change Act* (ci-après CCA) en droit interne se fait grâce à une volonté politique mais aussi et surtout grâce au jeu combiné de la justice climatique et de la transparence renforcée de l'Accord de Paris. En effet, en tant que Petit État Insulaire en Développement (ci-après PEID), Maurice bénéficie de la justice climatique *via* le principe de responsabilité commune mais différenciée<sup>9</sup>. Si sa particularité est prise en compte<sup>10</sup>, le pays n'est pas pour autant exonéré de toute obligation. Il lui revient de satisfaire à une obligation d'information et de transmettre son rapport sur ses contributions nationales déterminées (ci-après CDN) tous les cinq ans<sup>11</sup>. Or, l'Accord de Paris mentionne expressément que les parties doivent, dans la communication de leurs efforts, présenter une progression dans le temps<sup>12</sup> et refléter leurs plus hautes ambitions possibles, et ce tout en respectant le principe de responsabilité commune mais différenciée<sup>13</sup>. Dans le cadre de ses contributions prévues déterminées au niveau national, Maurice avait fait mention de son projet

---

<sup>6</sup> Pour une lecture complète des conventions et de leur état de ratification :

<https://environment.govmu.org/Documents/Details%20on%20the%20Date%20of%20Entry%20into%20Force.pdf>

<sup>7</sup> Republic of Mauritius, *Third National Communication, United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environment, Sustainable Development and Disaster and Beach Authority*, October 2016, p. IX, [disponible en ligne](#), consulté le 30 mars 2021.

<sup>8</sup> Pour un aperçu de l'état du droit : voir infra, I) A).

<sup>9</sup> Article 2 de l'Accord de Paris. Voir M. TORRE-SCHAUB, « Justice climatique : vers quelles responsabilités allons-nous ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, n° HS18, 2019, pp. 129-142, par. 12-13., [disponible en ligne](#), consulté le 20 mars 2021.

<sup>10</sup> A.-S. TABAU, « Évaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 41, n° 1, 2016, pp. 56-70, par. 35.

<sup>11</sup> Article 4.9 de l'Accord de Paris. En application de l'article 4 de la CCNUCC, Maurice a également soumis ses Communications Nationales (voir Republic of Mauritius, *Initial National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, April 1999, 85 p., [disponible en ligne](#), consulté le 15 mars 2021 ; Republic of Mauritius, *Second National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, November 2010, 120 p., [disponible en ligne](#), consulté le 15 mars 2021 ; Republic of Mauritius, *Third National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, October 2016, 211 p., [disponible en ligne](#), consulté le 30 mars 2021) mais n'a pas soumis de rapports biennaux d'actualisation (BUR).

<sup>12</sup> Article 3 de l'Accord de Paris.

<sup>13</sup> Article 4.2 de l'Accord précité.

d'adoption d'un texte législatif sur le climat<sup>14</sup>. L'adoption de ce texte intervient donc dans le cadre de la révision des CDN mauriciennes et dans la perspective de la COP26 à Glasgow cette année, reflétant l'efficacité du mécanisme de transparence permettant de cristalliser la volonté de faire évoluer la législation interne.

Le CCA est ainsi le reflet concret de l'influence de l'Accord de Paris sur le droit mauricien et plus particulièrement de son intégration en droit mauricien de l'environnement. La question qui se pose alors est de savoir si, dans ce contexte, le texte répond à son ambition, et si oui, dans quelle mesure. Après analyse, il semblerait que la réponse doive être nuancée. D'une part, la traduction en droit interne du cadre juridique international aboutit à une consolidation du cadre institutionnel relatif à la protection de l'environnement (I). Cependant, il faudra ici opérer un *distinguo* entre la lettre et l'esprit. Si, dans la lettre, l'Accord de Paris est respecté, dans son esprit, une modulation de l'intégration de certains éléments essentiels s'observe (II), si bien que son influence semble être positive et tout à la fois à effets variables et limités.

## **I. Une influence positive : une consolidation organique du droit mauricien de l'environnement**

L'un des bénéfices les plus marquants de l'adoption du CCA est sans nul doute la consolidation conséquente du droit public de l'environnement. En effet, le texte comporte essentiellement des dispositions de nature organique visant à préparer les différents ministères et autorités publiques concernés à la mise en œuvre d'une planification climatique à venir. De ce fait, le paysage juridique s'enrichit de nouvelles entités fonctionnelles (A). Dans le même sens, le Ministère de l'environnement, de la gestion des déchets solides et du changement climatique (ci-après le Ministère de l'Environnement) est renforcé, tant en ce qui concerne ses compétences que son organisation interne (B).

### **A. Le renforcement de l'interdépendance institutionnelle**

Le CCA établit un cadre de définition de la stratégie climatique de Maurice. Cette nouveauté directement issue de l'Accord de Paris<sup>15</sup> implique la création de nouvelles entités (2), dont l'action vient compléter le paysage administratif existant (1).

---

<sup>14</sup> *Intended Nationally Determined Contribution for the Republic of Mauritius*, 28 septembre 2015, p. 5, [disponible en ligne](#), consulté le 30 mars 2021.

<sup>15</sup> Article 4.6 et particulièrement article 4.19 pour les PIED.

## 1. Le paysage administratif en matière climatique : des compétences éclatées

Le paysage juridique en matière climatique est marqué par l'éclatement et tout à la fois une certaine dose de transversalité<sup>16</sup>. Ainsi, si le Ministère de l'Environnement joue un rôle prépondérant dans les missions de protection et de gestion de l'environnement, son action climatique implique une collaboration d'autres ministères, de nombreuses entités paraétatiques et divers comités<sup>17</sup>. En ce qui concerne le climat, les domaines d'intervention concernés amènent naturellement à se tourner vers le Ministère de l'Énergie et des Services Publics, dont l'action contribue directement à la mission de lutte contre les changements climatiques. Ce secteur<sup>18</sup> joue un rôle de taille dans la mission de lutte contre les changements climatiques, au travers de deux objectifs principaux portés par deux autorités distinctes : l'*Energy Efficiency Management Office* (EEMO)<sup>19</sup> et la *Mauritius Renewable Energy Agency* (MREA)<sup>20</sup>.

Concernant l'efficacité énergétique, l'EEMO a pour objet de promouvoir l'utilisation efficace de l'énergie ainsi que de promouvoir une conscience nationale pour l'utilisation efficace de l'énergie comme moyen de réduire les émissions carbone et de protéger l'environnement<sup>21</sup>. Ses fonctions sont nombreuses<sup>22</sup>. Par exemple, il est chargé de développer et d'appliquer des stratégies, programmes et plans d'action, incluant des projets pilotes, pour une utilisation efficace de l'énergie. Il peut également établir des procédures pour

---

<sup>16</sup> M. GRAY, L. BHANOODUTH, « Climate Change Adaptation in Mauritius: Considering the Role of Institutions », *Western Indian Ocean J. Mar. Sci.*, Vol. 11, n° 1, 2012, pp. 99-111, [disponible en ligne](#), consulté le 30 mars 2021.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Tableau explicatif, p.106.

<sup>18</sup> Le secteur de l'énergie à Maurice s'est historiquement structuré autour de l'énergie électrique dès 1939 (Voir l'*Electricity Act 1939* ainsi que les régulations associées : *Electricity Regulations No 31 of 1939*, *Electricity (Amendment) Regulations 2002*, *Electricity (Amendment) Regulations 2007*). Un service public de la distribution de l'électricité a été instauré et est géré par le *Central Electricity Board* – CEB depuis 1964 (*The Central Electricity Board of 1963*, Act 32/1963, Proclaimed by [Proclamation No. 1 of 1964] w.e.f. 25<sup>th</sup> January 1964). En 2004, le Gouvernement établit une autorité en charge de la régulation des services publics, l'*Utility Regulatory Authority* – URA dont la mission l'amène à réguler également le secteur de l'énergie (*The Utility Regulatory Act*, Act 42/2004, Proclaimed by [Proclamation No. 14 of 2008] w.e.f 10<sup>th</sup> September 2008, Section 5 et 6).

<sup>19</sup> *The Energy Efficiency Act of 2011*, Act 3/2011, Proclaimed by [Proclamation No. 20 of 2011] w.e.f. 18 November 2011 – Sections 1 to 18, Proclaimed by [Proclamation No. 53 of 2012] w.e.f. 01 January 2013 – Sections 19 to 23, Government Gazette of Mauritius No. 39 of 30 April 2011.

<sup>20</sup> *The Mauritius Renewable Energy Agency Act of 2015*, Act No. 11/2015, Government Gazette of Mauritius No. 100 of 3 October 2015, Proclaimed by [Proclamation No. 49 of 2015], w.e.f 26 December 2015.

<sup>21</sup> Section 5 (a) et (b) de l'EEA 2011.

<sup>22</sup> Section 6 (a) à (o) de l'EPA 2011.

surveiller l'efficacité énergétique et la consommation d'énergie, diffuser des *guidelines* pour tous les secteurs économiques, établir des standards de consommation de l'énergie, collecter et maintenir des données sur l'efficacité énergétique et la consommation. Ses missions portent essentiellement sur la collecte de donnée, la question des financements de projets liés à l'efficacité énergétique et l'éducation et la conscientisation du public<sup>23</sup> et, plus généralement, de toute matière que lui délègue son Comité de direction<sup>24</sup>. Ce comité est composé de personnalités issues de divers autres ministères et institutions directement en lien avec son objet<sup>25</sup>.

La *Mauritius Renewable Energy Agency* a été instaurée par un texte éponyme en 2015<sup>26</sup>. L'Agence a pour objet de promouvoir l'adoption et l'utilisation de l'énergie renouvelable avec pour but d'atteindre les objectifs de développement durable<sup>27</sup>. Elle conseille sur l'utilisation possible de gaz naturels liquides, crée un environnement favorable au développement des énergies renouvelables, augmente la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique national. Elle partage ses informations et expériences sur la recherche et les technologies relatives à ces énergies et rassemble des collaborations et

---

<sup>23</sup> Ainsi, il se charge également de la compilation et du maintien d'une base de données pour les *Energy Auditors*, formule et recommande des programmes de financements innovants pour les projets d'efficacité énergétiques, conçoit et assiste dans la préparation de supports pédagogiques et de programmes scolaires sur l'efficacité énergétique, établit les liens avec les institutions internationales et régionales et participe aux programmes relatifs à l'utilisation efficace de l'énergie. Il encourage et assiste les porteurs de projets dans leur candidature pour l'obtention de crédits carbone utilisant le CDM, conçoit, en collaboration avec le *Mauritius Standards Bureau*, le *Customs Département*, la *Mauritius Accreditation Service* et le *Consumer Protection Unit* et toute autre autorité pertinente, les standards de performances énergétiques minimum pour toutes machines importée, fabriquée ou vendue à Maurice (idem pour les étiquetages et caractéristiques de ces machines). Il a encore pour fonction de développer des critères de classification de l'énergie à destination des consommateurs. Il prépare et soumet au Ministre un rapport annuel sur l'efficacité énergétique et la consommation. L'Office a la compétence de mettre en place des comités techniques et de faire tout acte nécessaire ou participant à la poursuite de son objet (« *do all such other acts or things as may be necessary or desirable for the attainment of its objects* », Section 7 (b) du *Mauritius Renewable Energy Agency Act 2015*).

<sup>24</sup> Pour les régulations prises par l'EEMO, voir *Energy Efficiency (Registration of Energy Auditors) Regulations 2016*, (GN N°. 32 of 2016) ; *Energy Efficiency (Energy Consumer and Energy Audit) Regulations 2017* (GN N°. 23 of 2017) ; *Energy Efficiency (Labelling of Regulated Machinery) Regulations 2017* (GN N°. 11 of 2017).

<sup>25</sup> Par exemple, un membre du Ministère des infrastructures publiques, un membre de la *National Transport Authority*, un membre de la *Mauritius Export Association*, etc. Voir Section 8 (1) de l'EPA 2011.

<sup>26</sup> *Mauritius Renewable Energy Agency Act*, Act No. 11 of 2015, *Government Gazette of Mauritius* No. 100 of 3 October 2015, Proclaimed by [Proclamation No. 49 of 2015], w.e.f 26 December 2015.

<sup>27</sup> Section 4 (a) à (f) de la *Mauritius Renewable Energy Agency Act de 2015*.

réseaux d'acteurs au niveau régional et international. Elle a elle aussi de nombreuses fonctions<sup>28</sup>, parmi lesquelles celle de conseiller le Ministre sur toutes matières relatives à la politique et à la stratégie énergétique. Elle élabore, tous les cinq ans, un plan stratégique pour les énergies renouvelables. L'Agence détient tout pouvoir et prend tout acte nécessaire à la réalisation effective de son objet.

Aux côtés de ces institutions, avec le CCA deux nouvelles entités fonctionnelles voient le jour.

## 2. L'apparition de nouvelles entités fonctionnelles

Le *Climate Change Act* instaure désormais un Conseil Interministériel sur le Changement Climatique. Ce Conseil, composé de différents ministres et dirigé par le Premier Ministre<sup>29</sup>, a pour tâche de déterminer les ambitions, buts et objectifs nationaux avec pour vision de faire de Maurice une île à la fois résiliente et bas carbone<sup>30</sup>. Le Conseil a la compétence de réaliser des politiques et de déterminer les priorités en matière d'adaptation et d'atténuation. Il est chargé de la surveillance et de l'examen des progrès réalisés par les départements du gouvernement dans les différents projets et programmes climatiques et assure la coordination et la coopération entre ces différents départements, les autorités locales et les autres organisations engagées. Il établit des recommandations ou des directives lorsque cela est nécessaire.

Le *Climate Change Act* instaure également un Comité sur le Changement Climatique<sup>31</sup>. Il exerce principalement une fonction de coordination et de recommandation. Il a pour mission de coordonner la préparation des rapports relatifs aux changements climatiques et la mise en application des activités liées

---

<sup>28</sup> Section 5 (a) à (o) de la *Mauritius Renewable Energy Agency Act de 2015* : Elle établit le mécanisme et cadre nécessaire pour l'augmentation de l'utilisation de ces énergies, évalue la faisabilité et la compétitivité des projets d'énergies renouvelables et émet des recommandations. Elle encourage et soutient des études et la recherche sur les technologies liées aux énergies renouvelables et à leur mise en œuvre. Elle rassemble et analyse les données sur l'utilisation et les bénéfices de ces énergies. Elle développe des *guidelines* et standard pour les projets et pour l'évaluation et l'approbation de projets sur réseau et hors réseau. Elle conçoit des mécanismes incitatifs incluant des mécanismes de subvention basés sur les principes de compétitivité et de technologies spécifiques, de même que la stratégie de financement des énergies renouvelables. Elle évalue les critères pour l'amélioration des compétences pour l'implantation de projets, établit des liens avec l'Agence Internationale des Énergies Renouvelables, les institutions régionales et internationales ayant le même objet social. Elle a également pour mission de partager l'information et la connaissance sur le sujet, menant des programmes de sensibilisation. Elle réalise les critères nécessaires pour l'accréditation d'opérateurs du secteur.

<sup>29</sup> Section 4 du CCA.

<sup>30</sup> Section 5 du CCA.

<sup>31</sup> Section 11 et 12. De même pour Rodrigues : Section 21.

à l'inventaire des gaz à effet de serre et à la réduction de ces derniers, à l'évaluation des vulnérabilités et de l'adaptation aux changements climatiques. Il doit soumettre ses rapports tous les deux ans.

Plusieurs remarques peuvent être faites. Premièrement, la définition de la stratégie climatique relève uniquement du domaine réglementaire. Cette circonstance peut être perçue comme avantageuse dans la mesure où la rapidité de l'évolution de la situation climatique nécessite une action réactive et ajustable au besoin. Ce choix permet l'évitement des contraintes procédurales inhérentes au vote des lois par l'Assemblée Nationale. Toutefois, en l'absence de dispositions constitutionnelles relative à la protection de l'environnement ou de tout autre disposition législative de fond en matière climatique, l'action gouvernementale se trouve sans cadre législatif fort lui imposant un minimum en termes de résultats, et ce alors même que la réalisation de résultats mesurables et déterminés constitue l'essence même de l'Accord de Paris. Secondement, avec l'instauration de ces deux institutions, il semble que la définition de la stratégie climat de Maurice bénéficiera d'un processus décisionnel solide. Cependant, derrière ces apparences de rationalisation de l'action administrative certaines questions demeurent en suspens. Notamment, le CCA reste silencieux sur la portée des recommandations établies par le Comité sur le Changement Climatique. Dans le même sens, peu d'éléments concrets sont donnés sur la question pourtant cruciale des modalités pratiques de la coordination entre les institutions appelées à intervenir<sup>32</sup>, même si leur composition donne quelques pistes. De même, les modalités d'élaboration des recommandations ne sont point mentionnées, ni même aucune procédure concrète décrivant la mise en œuvre de la coordination. L'hypothèse de possibles blocages dus à des divergences d'opinion n'étant pas traitée en amont, la question demeure entière. La fonction coordinatrice est ainsi énoncée mais sa pratique reste à être forgée.

L'apparition de nouvelles entités dans un paysage administratif déjà marqué par l'éclatement est en ce sens contre balancée par le fait que ces entités sont avant tout fonctionnelles. Cela permet donc d'intégrer une plus grande transversalité dans l'action climatique traduisant juridiquement l'existence d'un objectif réellement commun. Le CCA renforce ainsi l'interdépendance administrative en matière environnementale, tout en maintenant le rôle central du Ministère de l'environnement.

---

<sup>32</sup> Cet état du droit est constant en droit mauricien de l'environnement. Voir, par exemple, en matière d'Économie Bleue, E. WIEHE, *Materialising an inclusive Blue Economy: Implications for Mauritius*, WIOMSA Newsbrief, 2021, p. 21, [disponible en ligne](#), consulté le 2 avril 2021.

## **B. La solidification des compétences du ministère de l'environnement**

La solidification des compétences du Ministère de l'environnement s'illustre par la centralisation de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie climatique de Maurice. Concrètement, le Ministère de l'environnement consolide ses compétences doublement : d'une part, par un élargissement de celles du Ministre (1) et d'autre part en raison de la création d'un département spécialisé sur les questions climatiques (2).

### **1. Au Ministre de l'environnement, un rôle de supervision**

Au Ministre de l'environnement échoit désormais la tâche de superviser à la fois les activités du secteur public<sup>33</sup> et du secteur privé<sup>34</sup>. Cette responsabilité semble particulièrement vaste dans un pays dynamique où l'innovation est particulièrement encouragée sur les secteurs économiques émergents. Cependant, le législateur facilite son exercice pratique en faisant du ministère une autorité incontournable pour l'accès direct aux fonds internationaux<sup>35</sup>. Le ministre aura ainsi techniquement un œil à la fois sur les évolutions du terrain tant sur le secteur privé que public.

Il lui est également donné pouvoir de prendre des régulations qu'il considère opportunes en la matière<sup>36</sup>. Il peut intervenir pour la diffusion de politiques d'orientation ou de directives pour l'adaptation, la réduction de gaz à effet de serre, pour les rapports devant être préparés par les autres entités publiques ou privées, pour la surveillance des mécanismes afin de donner effet à la loi, pour la perception de frais et redevances, ou tout autre sujet étant ou pouvant être prescrit par le CCA. Son pouvoir réglementaire, s'il est encadré, n'est pas à mépriser car le non-respect des mesures qu'il aura ainsi édictées est passible de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 50 000 roupies.

Afin de l'épauler, le ministre dispose désormais d'un Département du changement climatique agissant comme bras droit technique. Son rôle est de s'assurer que les politiques sont effectivement appliquées<sup>37</sup>, de mener des études

---

<sup>33</sup> Section 7.b.

<sup>34</sup> Section 7.c.

<sup>35</sup> En effet, en vertu de la Section 24 du CCA, le Ministère est l'entité nationale de mise en œuvre pour l'accès aux mécanismes internationaux de financement pour les projets relatifs aux changements climatiques.

<sup>36</sup> Ses facultés d'intervention sous cette section demeurent toutefois encadrées par la loi, qui prévoit qu'il peut exercer cette compétence lorsqu'il s'agit de l'amendement des programmes en vue de la mise en œuvre -ou d'un renforcement- d'une obligation dans le cadre de l'UNFCCC, du Protocole de Kyoto, de l'Accord de Paris ou de tout autre instrument relatif aux changements climatiques. Section 29 du CCA.

<sup>37</sup> Section 8.2. a, b, c, d.

et des sondages<sup>38</sup>, en utilisant la recherche comme outil<sup>39</sup>. Il veille à la publication de l'inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre par source et leur absorption par les réservoirs<sup>40</sup> visé à la Section 15 et est en charge de la diplomatie climatique<sup>41</sup>. Ce département apparaît ainsi comme le véritable acteur-clé de la stratégie nationale.

## **2. Le véritable acteur-clé : le Département sur le changement climatique**

Au sein du Ministère, la division de l'Environnement agit en tant qu'autorité nationale désignée en application du Protocole de Kyoto pour le Mécanisme de Développement Propre (MDP)<sup>42</sup>. Créée en 2010, cette division est chargée du développement, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques, programmes et initiatives relatifs à l'adaptation et à l'atténuation. Elle est également en charge des négociations des accords internationaux et régionaux dans ce domaine. Elle s'occupe enfin de la formulation de la Stratégie Bas Carbone et des Actions Nationales d'Atténuation Appropriées<sup>43</sup> et de la mise à jour du rapport biennal de Maurice. Ce service du ministère évoluera donc vers un agrandissement de ses responsabilités.

Dans l'esprit de l'Accord de Paris<sup>44</sup>, la Section 13 du CCA prévoit que la Stratégie Nationale d'Adaptation aux Changements Climatiques et son plan d'action sont établis par le Département sur le changement climatique<sup>45</sup>, en collaboration avec d'autres corps de l'État. Cette stratégie devra être formulée au regard des instruments pertinents en matière climatique et basée sur les vulnérabilités, les risques associés aux changements climatiques et compte tenu des besoins spécifiques et des mesures d'adaptation. Le plan devra inclure les priorités du développement national, la formulation des politiques publiques, un plan d'action et un programme d'investissement, de même que des informations sur la conformité avec les engagements internationaux. Devant être révisé tous les cinq ans, le plan devra également intégrer la recherche et le développement, les données et informations climatiques, les recommandations sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public. Sur le même modèle, la loi prévoit à la

---

<sup>38</sup> Section 8.2. (r),(s),(t).

<sup>39</sup> Section 8.2. (i),(f),(j),(h).

<sup>40</sup> Section 8.2. (j), (k), 8.3.

<sup>41</sup> Section 8.2. (o) et (p).

<sup>42</sup> *The Environment Protection (Designated National Authority) Regulations, 2010 GN No. 74 of 2010 Government Gazette of Mauritius No. 25 of 2010*, [disponible en ligne](#), consulté le 27 mars 2021.

<sup>43</sup> NAMA's - Nationally Appropriate Mitigation Actions.

<sup>44</sup> Article 7. 9 de l'Accord de Paris.

<sup>45</sup> Cette compétence est déléguée au commissaire de l'environnement pour Rodrigues. Voir Section 20.

Section 14 que le Département est également responsable de l'établissement de la Stratégie Nationale d'Atténuation et du Plan associé, en collaboration avec le comité sur le changement climatique.

Dans les deux cas, les objectifs climatiques demeurent conditionnés en premier lieu par les priorités du développement. Ainsi, la section 14 fait mention de ce que l'objectif de la Stratégie Nationale d'Atténuation est « d'atteindre de faibles niveaux d'émission et une économie verte » mais ne donne aucune consistance juridique à aucune de ces deux notions. Aucun objectif clair et chiffré n'est fixé en matière d'émission, et la notion d'économie verte, si elle est de prime abord attirante, n'en demeure pas moins à contenu (fortement) variable. Dans ce cadre, il est difficile de percevoir à la lecture du texte le degré d'intégration réelle de Maurice à la dynamique mondiale de réduction des émissions, et encore moins ses objectifs pour 2030/2050<sup>46</sup>.

*Last but not least*, il revient au Département de conduire et de préparer un inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre par source et leur absorption par les réservoirs<sup>47</sup>. Pour ce faire, le Département doit identifier par catégories les sources clés, collecter les données de tout ministère, département du Gouvernement, autorité locale, corps statutaire et institutions privées détenant des informations relatives aux changements climatiques. Il lui revient également d'estimer les émissions par sources et puits d'absorption pour chacune des catégories, d'entreprendre des évaluations sur les incertitudes, de vérifier toutes les données et informations, ainsi que de consigner toute information et document démontrant de quelle manière les estimations ont été atteintes.

Le CCA accorde des pouvoirs non-négligeables au Département du Changement Climatique, assurant notamment que tout autre ministère ou corps mentionnés à la partie 4 doivent lui donner toute information pour l'établissement des plans. Sur la même lignée, pouvoir est donné au ministère de collecter les informations pertinentes auprès des différents secteurs<sup>48</sup>. De plus, le Directeur, ou tout autre officier public ou institutions publiques désignés par lui, détiennent le droit de pénétrer les terres ou lieux où il y a (ou pourrait) y avoir du bétail ou des espèces de plantes dans le but de mener des études et de prélever des échantillons, ce, bien entendu, sans causer de préjudice non-nécessaire à la faune et la flore protégées<sup>49</sup>. La relativisation du droit de propriété dans ce contexte traduit ainsi

---

<sup>46</sup> Même si le pays a annoncé vouloir réduire ses émissions de 30% dans ses CDN. *C.f. Intended Nationally Determined Contribution for the Republic of Mauritius*, 28 septembre 2015, op.cit., p. 2.

<sup>47</sup> Section 15 du CCA.

<sup>48</sup> Comme en matière de biodiversité (section 15 (5) (a) (ix)), d'émission du secteur industriel (ii), ou de déchets (xi)).

<sup>49</sup> Section 15 (6) du CCA.

l'importance de l'enjeu pour le législateur<sup>50</sup>. La section 17 conforte le même esprit en imposant que toute institution, privée ou publique, peut être sommée de transmettre les données pertinentes au Directeur. Ses pouvoirs sont plus avant développés<sup>51</sup>. Il peut émettre des directives qu'il estime nécessaires à toute institution privée ou publique et peut exiger de toute institution la mise en œuvre de mesures, d'études d'impact de vulnérabilité et de risques, d'inventaires et d'établir le service qui en est responsable au sein de l'institution.

L'adoption du CCA révèle ainsi l'influence positive de l'Accord de Paris sur le droit mauricien de l'environnement, le législateur ayant saisi l'occasion de consolider les compétences du Ministère tout en assurant une plus grande transversalité dans le processus de définition de la stratégie climatique. Le CCA est ainsi majoritairement un texte à visée organique et planificatrice, et peu de dispositions de fond relayant des objectifs concrets apparaissent à la lecture du texte. À ce premier constat s'ajoute la circonstance que certains éléments consubstantiels au régime climatique ne trouveront qu'un écho minoré en droit interne, laissant présager une place secondaire aux éléments caractérisant l'esprit de l'Accord de Paris.

## **II. Une influence limitée : l'intégration modulée de l'Accord de Paris**

Le droit mauricien de l'environnement est un droit relativement jeune. Encore fortement marqué par la sectorisation et l'éclatement entre différentes législations, beaucoup doit être fait pour lui donner corps. Dans ce contexte, la promesse d'émergence d'un droit climatique, bien que légitime, se doit toutefois d'être confrontée à la réalité. Il y a ici deux poids deux mesures : si le CCA semble indirectement favoriser une dynamique d'intégration (A), il le fait de manière mesurée (B), présageant ainsi d'un rythme de développement lent du droit climatique et plus généralement du droit de l'environnement.

---

<sup>50</sup> Est-ce à dire que la lutte contre les changements climatiques est au rang des motifs impérieux ? La réponse semble être positive si l'on considère que la loi n'accorde aux propriétaires aucune garantie procédurale pouvant prendre en considération leurs intérêts dans ce contexte. À cela s'ajoute également la circonstance que les équipements pourront être laissés sur les propriétés concernées sans qu'aucune forme d'indemnité ne soit prévue. Peut-être qu'il y aura ici matière à développement contentieux, le juge étant alors appelé pour le rétablissement d'un juste équilibre entre une disposition relative au climat n'ayant qu'une simple valeur législative et un droit de propriété constitutionnellement garanti.

<sup>51</sup> Sous-section B.

## **A. Une intégration *a priori* large : vers un enrichissement substantiel du droit mauricien de l'environnement ?**

L'intégration de l'impératif climatique au droit existant se manifeste à la fois dans les effets verticaux (1) et horizontaux de la loi (2).

### **1. Effet vertical : l'intégration en demi-teinte de l'impératif climatique au droit mauricien de l'environnement**

La première grande réussite de ce texte est sans nul doute de procéder à la traduction en droit interne des dispositions internationales idoines. La circonstance est assez exceptionnelle pour être relevée. En effet Maurice est partie à près de trente-six conventions internationales en matière environnementale<sup>52</sup>. Cependant, la traduction des conventions internationales en droit interne mauricien demeure filtrée. La doctrine a ainsi relevé que selon la jurisprudence interne, la ratification d'un traité régional ou international ne rend pas obligatoire les dispositions dudit traité à Maurice à moins qu'une loi ou un règlement subsidiaire donne effet à ces dispositions<sup>53</sup>. Il s'ensuit une non-applicabilité de la plupart des traités internationaux qui auraient vocation à s'appliquer en raison de leur non transposition.

Avec le CCA, les dispositions du droit international relatives au climat pourront donc potentiellement être opposables devant un juge. La question qui se posera devant ce dernier sera sans nul doute celle de l'invocabilité des dispositions du texte visé en contentieux : si la loi énonce le principe de la transcription, elle n'en demeure pas moins silencieuse sur son étendue, si bien qu'un doute pourrait s'élever sur la volonté du législateur à rendre telle ou telle disposition directement applicable en droit interne. Par ailleurs, le projet de loi visait à traduire non seulement le cadre de la CCNUCC, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris, mais plus encore « tout autre instrument relatif au climat ». Est-ce à dire que tous les autres instruments ratifiés par Maurice ayant trait au climat seront considérés directement comme applicables en droit interne et invocables devant un juge ? L'objectif des 1.5° C n'étant nullement mentionné dans la loi, le justiciable pourrait-il s'en prévaloir ? Les questions peuvent se poser. En l'absence de mention claire

---

<sup>52</sup> Pour une lecture complète des conventions et de leur état de ratification : <https://environment.govmu.org/Documents/Details%20on%20the%20Date%20of%20Entry%20into%20Force.pdf>

<sup>53</sup> J. COLOM, *La justice constitutionnelle dans les pays du nouveau Commonwealth: le cas de Maurice*, 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 D. BLANC, J. DUPONT-LASSALLE, *L'Union européenne modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ?*, Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, Paris, éd. Clément Juglar, 2018, pp. 253-262.

dans le texte adopté<sup>54</sup>, le juge devra trancher : soit l'intégration sera parfaite, soit elle sera variable, ce qui ne va pas sans soulever une forme d'insécurité juridique toute à la fois empreinte de promesses.

Secondement, la consolidation du droit interne de l'environnement se fait par la prise en compte de certains aspects de la justice climatique. La loi mentionne ainsi que l'action du Département devra intégrer les droits de l'Homme. Ainsi, la question des vulnérabilités n'est pas laissée pour compte, le Département devant identifier les vulnérabilités spécifiques et particulières au changement climatique pour Maurice en tant que PEID, et proposer des mesures pour y faire face<sup>55</sup>. Il devra également commissionner des études sur le changement climatique, « prenant en compte entre autres, les droits de l'homme, le patrimoine culturel et les problématiques de genre », tout en appliquant le principe de participation<sup>56</sup>. Cependant, le texte fait référence aux droits de l'homme mais ne dispose en rien de leur substance ni de leur garantie. Là encore, le rôle du juge sera crucial dans la détermination des engagements réels de l'État<sup>57</sup>

## **2. Effet horizontal : l'intégration allégée de l'impératif climatique aux autres branches du droit**

Le principe d'intégration se manifeste également au travers de l'effet horizontal de la loi. Nous l'avons énoncé, le droit mauricien de l'environnement demeure fragmenté. Ainsi, si l'*Environment Protection Act* (ci-après EPA) constitue un texte législatif de référence, les impératifs de protection de l'environnement se retrouvent dispersés dans de nombreuses autres législations<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Le texte fait obligation pour toute entité publique ou privée de se conformer aux plans d'atténuation et d'Adaptation et au régime de la CCNUCC (Section 16 (2) (b)), sans mentionner les autres instruments.

<sup>55</sup> Section 8.2.n.

<sup>56</sup> Section 8.2.m et section 8.2.l. respectivement.

<sup>57</sup> S. LAVOREL, « Le rôle des juges dans l'émergence d'une responsabilité climatique des États », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, n° 1, 2021, pp. 37-62.

<sup>58</sup> Parmi lesquelles le *Building Control Act 9 of 2012* et le *Building Regulations Government Notice (GN 210 of 1919)*, le *Beach Authority (Use of Public Beach) Regulations (GN 90 of 2004)*, le *Central Water Authority Act 20 of 1971*, le *Ground Water Act 55 of 1969*, le Code pénal mauricien (concernant les infractions relatives à l'environnement), le *Forests and Reserves Act 41 of 1983*, le *Fisheries and Marine Resources Act 22 of 1998*, le *Local Government Act 36 of 2011* et le *Local Government (Dumping and Waste Carriers) Regulations (GN 18 of 2003)*, le *Native Terrestrial Biodiversity and National Parks Act 14 of 2015*, le *Pas Géométriques Act Cap 234 1895*, le *Public Health Act* et le *Public Health (Restrictions on Tobacco Products) Regulations (GN 263 of 2008)*, le *Rivers and Canals Act*, le *Roads Act RL 5/27 of 1982*, le *Road Traffic (Control of Vehicle Emissions) Regulations (GN 198 of 2002)*, le *Stone Crusher and Block-Making (Control) Regulations (GN 11 of 1971)*, le *State Lands Act 21 of 1856*, le *Wastewater Management Authority Act 39 of 2000* et le *Waste Water (Standards for Discharge of Industrial Effluent into a Waste Water System) Regulations (GN 182 of 2004)* et les nombreuses regulations prises pour leur application.

Avec le CCA, l'intégration de l'impératif climatique aux autres législations se fait de manière allégée. Le CCA amende ainsi diverses dispositions existantes, parmi lesquelles celles du *Beach Authority Act*<sup>59</sup>, et quelques changements mineurs au *Local Government Act*. Il modifie également le *Pas Géométriques Act* et le *State Lands Act*<sup>60</sup>. Le *Planning and Development Act* et le *Tourism Authority Act* sont également amendés dans le sens d'une intégration du changement climatique comme enjeu à prendre à considération.

L'EPA est modifié en intégrant le changement climatique dans la procédure d'étude d'impact. Dans la continuation de la démarche de consolidation organique, ses dispositions relatives au *National Network for Sustainable Development* sont changées<sup>61</sup>. Il a désormais la capacité d'examiner et de commenter toutes lignes directrices établies en matière climatique, et ce compte tenu du dispositif juridique désormais applicable en droit interne. Il lui revient de faire des recommandations sur les politiques et approches adoptées dans le but d'atteindre un développement durable et climatiquement résilient, ainsi que sur les politiques et approches relatives à la réduction des gaz à effet de serre afin d'atteindre une économie bas carbone. La question qui se pose est celle de l'articulation entre le nouveau Comité sur le Changement Climatique et le *National Network for Sustainable Development*, qui, sur le terrain du climat tout au moins, semblent exercer des compétences similaires.

L'enrichissement du droit interne de l'environnement ne peut être que louable. Cependant, il devra être accompagné de moyens humains adéquats pour assurer les fonctions de collecte de données, de surveillance et d'application de la loi. À cet effet, il est prévu que les officiers chargés de la police de l'environnement<sup>62</sup> ont pouvoir et devoir de contribuer à l'application du CCA<sup>63</sup>. La Section 27 dispose en outre que le fait de transmettre des faux rapports ou de fausses informations ou de faillir à l'obligation de fournir des données en vertu du CCA est constitutif d'une infraction pénale punie de 50 000 roupies d'amende et de deux ans d'emprisonnement<sup>64</sup>. Les montants relativement faibles semblent contraster avec l'importance accordée à la collecte des données. La vraie question est cependant sur la vérification de ces données : compte tenu du large éventail

---

<sup>59</sup> En y ajoutant l'objectif de restauration de la végétation endémique des plages publiques et de leur reconstitution.

<sup>60</sup> Ajoutant aux deux textes, l'interdiction pour les propriétaires d'altérer les mangroves, étangs, lacs ou dunes sableuses situées sur la zone des pas géométriques.

<sup>61</sup> Section 30 du CCA.

<sup>62</sup> À savoir les officiers de police judiciaire, les officiers forestiers ou tout autre officier autorisé en vertu du *Forests and Reserves Act*, les officiers des Parcs nationaux et du service de la conservation (ou tout autre officier désigné par l'officier superviseur) en vertu du *Native Terrestrial Biodiversity and National Parks Act*.

<sup>63</sup> Section 25 du CCA.

<sup>64</sup> Les montants étant doublés en cas de récidive (100000 Rs et 5 ans).

d'institution visées, le Ministère aura-t-il la possibilité matérielle de procéder à une vérification systématique des données collectées ? La section 10 prévoit certes que le Département du changement climatique aura une équipe dédiée, mais nul doute que des actions de renforcement de capacité seront réalisées.

L'intégration du changement climatique au droit interne se fait donc à la fois de manière verticale et horizontale. Son étendue demeure circonscrite par les paradoxes que le CCA génère en ce qui concerne la participation du public.

## **B. Une intégration en paradoxe : les limites de l'intervention citoyenne**

Si le texte est porteur de promesses, il est aussi porteur de réserves. Ainsi, le principe de participation fait l'objet de restrictions qui viennent neutraliser la création d'une mobilisation citoyenne autour d'une thématique pourtant d'intérêt général, paralysant le développement de la justice climatique en ses aspects juridictionnel et social<sup>65</sup>. Cet état du droit est pour le moins paradoxal lorsque l'on considère le rôle clé et reconnu comme légitime<sup>66</sup> de la participation du public dans le domaine. Deux éléments viennent l'illustrer : premièrement, les perspectives d'apparition d'un contentieux climatique restent fortement restreintes (1). Secondement, la participation du public reste grandement maîtrisée (2).

### **1. Un contentieux climatique fortement restreint**

Le premier paradoxe du texte est celui de laisser une possibilité extrêmement mince de voir se développer un contentieux climatique. On le sait, ce contentieux particulier irrigue le droit de l'environnement de sa vigueur, et renouvelle tout à la fois le droit public en exigeant de l'État des actions concrètes et plus encore cohérentes avec ses obligations internationales et nationales<sup>67</sup>.

Sur ce point particulièrement, la section 3 dispose que l'État est lié par le CCA. Cette disposition pourrait *a priori* servir de base au développement du contentieux climatique, mais deux éléments viennent fortement limiter cette option. Le premier est que le CCA lui-même n'impose aucun objectif clair en termes de réduction de gaz à effets de serre. Les obligations visées par la section 3 sont donc principalement procédurales, avec, nous l'avons mentionné, une

---

<sup>65</sup> M. TORRE-SCHAUB, « Justice climatique : vers quelles responsabilités allons-nous ? », *op.cit.*, par. 30.

<sup>66</sup> F. PACCAUD, « Le climat a ses raisons que le droit pénal n'ignore plus : commentaire de la décision du Tribunal correctionnel de Lyon du 16 septembre 2019 », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, n° 1, 2021, pp. 123-136, par. 22 s.

<sup>67</sup> M. TORRE-SCHAUB, *Les dynamiques du contentieux climatique, Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, Rapport final de recherche, Mission de Recherche Droit et Justice, décembre 2019, 244 p., [disponible en ligne](#), consulté le 31 mars 2021.

importance particulière laissée à la collecte de données. La loi ne donne pas donc matière aux citoyens de contrôler par la voie juridictionnelle l'action de l'État quant à ses objectifs de réduction. Cette situation peut toutefois se justifier au regard du statut de PEID de Maurice. Cependant, une deuxième limite, relative à la présence au sein du texte d'une disposition exonératoire de responsabilité, se comprend moins. Le CCA prévoit en effet que les responsabilités civile ou pénale du Ministre, du Commissaire, du Département, de son directeur, d'un officier public ou tout membre du Comité sur le changement climatique ne pourront être engagées pour tout acte réalisé ou omis dans la réalisation de bonne foi de leurs fonctions ou dans l'exercice de leurs pouvoirs<sup>68</sup>. Une telle disposition limite donc grandement le contrôle de l'action de l'État, et fait office d'exception face à la tendance globale d'un développement rapide des contentieux climatiques.

Il est vrai que le droit de l'environnement mauricien est doté d'une juridiction spéciale nommée le Tribunal d'appel de l'Environnement agissant comparativement à une juridiction administrative<sup>69</sup>. Établi en 2012, l'*Environment and Land Use Appeal Tribunal* (ELUAT) a une compétence *ratione materiae* somme toute limitée<sup>70</sup>. Or, le CCA ne lui accorde pas expressément compétence en la matière, si bien qu'il y a là une première limite à son

---

<sup>68</sup> Section 26.

<sup>69</sup> O. LIM-TUNG, « Quelques réflexions sur l'environnement et la Constitution mauricienne », in J. COLOM, S. ROHLFING-DIJOUX, G. SCHULZE (dir.), *Le développement constitutionnel à Maurice en l'honneur du cinquantenaire de l'indépendance*, 2015, Nomos, p. 116.

<sup>70</sup> Sur le plan procédural, la demande ne peut excéder le plafond de 50 000 roupies et le requérant doit au préalable renoncer à toute action civile concernant les faits en cause. Sur le fond, et en vertu de la section 54 de l'EPA, l'ELUAT est compétent pour connaître des décisions du Ministre relatives au *preliminary environmental report* – PER (Section 16 (6) de l'EPA), pour celles soumettant les activités à PER ou à *environmental impact assessment*- EIA (Section 17 (1)), pour les décisions d'approbation ou de désapprobation de l'EIA après l'avis d'un comité technique (Section 23 (2) de l'EPA), pour les décisions de révocation de licence EIA ou d'ajout de mesures complémentaires (Section 24 (3) (a) et (b) de l'EPA) et enfin pour les demandes de fournir un nouvel EIA, compte tenu de circonstances nouvelles (modifications substantielles de l'activité - Section 25 (1) de l'EPA). L'ELUAT est également compétent pour les avis signifiés par le Directeur de l'environnement relatif à la mise en place d'un programme de mesures pour les personnes qui semblent contrevenir à la législation environnementale (Section 70 (1), pour les *enforcement notice* : section 71 (1) ; pour les *prohibition notice* : section 72 (1), pour les *Stop order* concernant les personnes en activité sans licence : section 73 (1), les notices modificatrices : section 76 (2) ou pour la révocation d'une notice, remplacée par une autre : section 78 (2)), ainsi que les décisions relatives à la révocation d'un *programme approval* (Section 70 (4)). En vertu de l'*Environment and Land use Appeal Tribunal Act*, il est de plus compétent pour les décisions d'un Conseil Municipal (En vertu de la section 117 (14) of the *Local Government Act* : décisions du Conseil municipal sur les permis de construire faisant grief, concernant les sous-sections 7 (b) 8 (b) 12 (dans les 21 jours de la notification)), les décisions relatives à section 7B du *Morcellement Act* et toute autre affaire qui lui serait confiée par une autre législation.

intervention, à laquelle s'ajoute l'obstacle traditionnel du *locus standi* pour les associations en droit interne.

En l'absence de possibilité civile ou pénale, il reste certes la voie de la Cour Suprême qui, en vertu de l'article 17 de la Constitution, veille à la protection des droits fondamentaux. L'article 17.3 de la Constitution, prévoyant que la Cour Suprême ne peut exercer ses pouvoirs si d'autres voies de recours plus adéquates existent, pourrait alors avoir matière à s'appliquer. L'utilisation des droits fondamentaux comme voie d'accès au juge pourrait alimenter et enrichir un possible contentieux climatique<sup>71</sup>. Cependant, les espoirs devront ici être mitigés, car la loi suprême n'offre pas de fondement à la protection de l'environnement<sup>72</sup>. Maurice fait en figure d'exception sur ce point, tant en Afrique<sup>73</sup> que par rapport aux autres îles de l'océan Indien<sup>74</sup>. La section 26 du CCA laisse donc peu de chance de voir s'épanouir un contentieux climatique dans l'île.

Ces limites contentieuses viendront ainsi grandement freiner l'impact de toute mobilisation sociale<sup>75</sup>, d'autant que s'y ajoute celle d'une participation publique maîtrisée.

## 2. Une participation du public maîtrisée

Deux points doivent ici être étudiés : d'une part, la position des lanceurs d'alerte, et d'autre part, l'état du droit sur la consultation publique.

La position des lanceurs d'alerte est rendue difficile. La section 26 prévoit effectivement qu'aucune personne, durant ou après la tenue de son office, ne pourra utiliser ou divulguer aucun élément parvenu à sa connaissance dans la

---

<sup>71</sup> C. COURNIL « Les droits fondamentaux au service de l'émergence d'un contentieux climatique contre l'État, Des stratégies contentieuses des requérants à l'activisme des juges », in M. TORRE-SCHAUB, C. COURNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST, *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques*, Mare & Martin, Paris, 2018, pp.185-215.

<sup>72</sup> O. LIM-TUNG, « Quelques réflexions sur l'environnement et la Constitution mauricienne », in J. COLOM, S. ROHLFING-DIJOUX, G. SCHULZE (dir.), *Le développement constitutionnel à Maurice en l'honneur du cinquantième de l'indépendance*, Nomos, Paris, 2015, p. 115.

<sup>73</sup> En Afrique particulièrement, pas moins de 46 constitutions sur un total de 54 consacrent ce droit. Voir en ce sens : C. IVALA PLAINE, « La protection de l'environnement dans les Constitutions africaines », *Droit de l'environnement pour l'Afrique*, 2019, disponible en ligne, consulté le 23 février 2021.

<sup>74</sup> Le droit à un environnement sain est reconnu par la constitution des Seychelles (art. 38), des Comores (art. 43), de Madagascar (art. 39) et de la France, pour ce qui concerne la Réunion. Voir « Dispositions constitutionnelles dans certains pays africains », *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, pp. 283-291.

<sup>75</sup> V. LEFEBVE, « Urgence climatique, quel rôle pour les juges et la justice ? », *La Revue Nouvelle*, vol. 8, n° 8, 2019, pp. 66-72, par. 19-22.

réalisation de ses devoirs en vertu du CCA, sauf s'il s'agit de le faire dans le cadre du CCA lui-même ou si cela est exigé par un juge. Cela signifie qu'il sera difficile pour les journalistes d'obtenir des informations et d'enquêter librement sur les progrès ou la réalité de la situation : la « source » pourrait ainsi commettre une infraction et s'exposerait à une amende n'excédant pas 100 000 roupies et à une durée d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

Au-delà des lanceurs d'alertes, c'est bien la question des modalités de consultation du public pour les plans et programmes qui se pose. Ainsi, la Section 19 prévoit que tous les départements du gouvernement doivent, dans le but de développer des stratégies et politiques liées aux changements climatiques, entreprendre des consultations publiques<sup>76</sup>. En soi, la disposition peut être perçue comme une avancée, considérant l'importance progressive que prend la consultation publique en droit de l'environnement mauricien. Cette obligation n'est cependant assortie d'aucune garantie procédurale ni méthodologique, ce qui peut être source de confusion voire de non-application<sup>77</sup>. En effet, les autorités visées disposent-elles d'une procédure adéquate pouvant être utilisée en pratique ? L'absence de procédure dans la loi ou même à un texte de référence<sup>78</sup> risque d'aboutir en pratique des consultations allégées, particulièrement dans les ministères sous pression de certains secteurs économiques. Cette disposition est donc potentiellement une faille pour l'intégration de la participation du public. Ceci étant, cette faille pourra être facilement comblée par un exercice adéquat des pouvoirs du Département de l'environnement, dont le rôle est de « *promouvoir et augmenter la participation des parties prenantes, incluant la communauté des entreprises, les organisations non gouvernementales et les communautés locales dans les domaines liés aux changements climatiques* »<sup>79</sup>. Le Ministère devra donc sur ce point faire œuvre méthodologique.

En ce sens, les différentes lacunes du texte doivent être relativisées. La traduction de plusieurs conventions internationales environnementales est sans nul doute un signe d'enrichissement et d'élargissement du droit interne, qui demandera aux juges et praticiens de travailler sur une discipline de plus en plus incontournable. Comme ce fut le cas sous d'autres cieux, le droit mauricien de l'environnement doit encore faire preuve de développement et de pratique avant

---

<sup>76</sup> Dans le même sens, voir la Section 15.

<sup>77</sup> Les difficultés pour le public d'obtenir des informations en matière climatique ont déjà constaté : V. M. GRAY, L. BHANOODUTH, « Climate Change Adaptation in Mauritius: Considering the Role of Institutions », *Western Indian Ocean J. Mar. Sci.*, Vol. 11, n° 1, 2012, p. 107, [disponible en ligne](#), consulté le 30 mars 2021.

<sup>78</sup> L'EPA prévoit une procédure de consultation du public pour les études d'impact liées à certains projets, mais les délais sont particulièrement courts (entre 14 et 21 jours pour présenter ses observations sur des dossiers très techniques).

<sup>79</sup> Section 8.2.1. du CCA.

d'arriver pleinement à maturité<sup>80</sup>. Grâce à une application volontaire, ouverte et réactive, le *Climate Change Act* pourra constituer une avancée.

---

<sup>80</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2, 2010. pp. 231-240.



# **De la justice climatique à la loi relative au changement climatique : la non-prise en compte de la protection des plus vulnérables dans le contexte mauricien**

**Dr Didier MICHEL**

*Senior lecturer, Faculty of Law & Management – University of Mauritius*

L'originalité de la conférence internationale sur la justice climatique tenue sur le campus de l'Université de Maurice du 21 au 23 octobre 2019 se situe dans le fait qu'elle a été la première plateforme à inviter des universitaires, juristes et experts venant de différentes parties du monde à apporter, partager et présenter leurs recherches sur la situation environnementale à laquelle tous les États insulaires incluant la République de Maurice doivent faire face. L'incontournable contribution de l'Université de La Réunion et des autres partenaires à la réussite de la conférence n'est pas passée inaperçue.

La tenue de cette conférence internationale démontre que l'Université de Maurice se veut avant-gardiste, devançant le ministère de l'environnement qui a organisé les assises de l'environnement en décembre 2019<sup>1</sup>.

Cette contribution coïncide avec la loi relative au changement climatique qui vient d'être votée par l'Assemblée nationale de la République de Maurice le 24 novembre 2020. Elle va démontrer que la nouvelle loi peut être considérée comme étant incomplète dans le sens qu'elle met l'accent uniquement sur l'aspect environnemental. Le fondement de la justice climatique n'est pas pris en compte dans sa totalité. De plus, la prise des décisions s'agissant des orientations environnementales à adopter reste hautement centralisée (I).

Cette lacune de la loi nouvelle a un impact considérable sur les plus vulnérables dans le contexte mauricien, et particulièrement sur les descendants d'esclaves. Or, les outils mobilisés par la justice climatique permettent d'apporter une double protection aux plus vulnérables : un climat adéquat et un milieu culturel et social égalitaire. Les recommandations de la Commission Vérité et

---

<sup>1</sup> Voir Republic of Mauritius – Assises de l'Environnement 2019 provides a fruitful platform to formulate environmental strategy.

Justice dans son rapport soumis au gouvernement mauricien en novembre 2011 prévoient ce cadre (II).

## **I. De l'approche française de la justice climatique au manquement de la loi mauricienne relative au changement climatique**

Du fait de l'absence d'une définition clairement établie de la justice climatique prévue par la loi mauricienne, l'approche française de la justice climatique, qui trouve son fondement dans l'Accord de Paris, peut être utilisée (A). Dans le contexte mauricien, la nouvelle loi relative au changement climatique est inadaptée à la justice climatique (B).

### **A. L'approche française de la justice climatique**

L'Accord de Paris accorde une place modeste à la notion de justice climatique dans son préambule<sup>2</sup>. Tout d'abord dans son paragraphe 10 qui vise une « *transition juste pour la population active* », c'est le niveau national qui est considéré pour la création d'emplois décents et de qualité « *conformément aux priorités de développement définies au niveau national* »<sup>3</sup>. Ensuite au paragraphe 11, il est noté « *qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière, et notant l'importance pour certaines de la notion de justice climatique, dans l'action menée face aux changements climatiques* » sans autre précision sur le contenu de la notion<sup>4</sup>. En fait, l'introduction des termes de justice climatique dans l'Accord de Paris est liée à un long parcours de prises de position de la société civile internationale. Ces revendications, devenues très fortes depuis les années 2000, lient crises économique, sociale et écologique<sup>5</sup>. Elles s'appuient en premier lieu sur le droit de ne pas subir les conséquences des changements climatiques ni toute forme de dégradation écologique. La Charte des principes de justice climatique élaborée par un réseau d'ONG et d'activistes en 2002 est assez symbolique de cette demande qui, en droit international, trouve son expression depuis la Conférence

---

<sup>2</sup> J. JOUZEL, A. MICHELOT, « Quelle Justice Climatique pour La France ? », *Revue OFCE*, 2020, p.78, disponible en ligne, consulté le 19 novembre 2020.

<sup>3</sup> CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, p. 28, [disponible en ligne](#)

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> A. MICHELOT, « La justice climatique : un enjeu pour la COP 22 porté par la société civile », in M. TORRE-SCHAUB, *Bilan et perspective de l'Accord de Paris (COP 21) : regards croisés*, IRJS, Paris, 2017, page 46

de Stockholm de 1972 au principe 1 de la Déclaration sur l'environnement humain<sup>6</sup>.

La revendication de justice climatique s'est muée en une lutte sociale<sup>7</sup>. Elle vise à lutter contre les inégalités à l'intérieur des pays et entre les pays et à repenser les systèmes politiques et sociaux qui les sous-tendent<sup>8</sup>. Les syndicats notamment prennent position sur le sujet. Ainsi, lors d'un sommet des syndicats sur le climat organisé en amont de la COP 21, les 14-15 septembre 2015, la Confédération syndicale internationale (CSI) déclare : « *L'action climatique est une affaire syndicale car il n'y a pas d'emplois sur une planète morte* »<sup>9</sup>. Selon eux, la justice climatique permet de remettre en question le modèle économique qui ne répond pas aux attentes sociales et environnementales et génère des injustices. Elle est pensée comme une ambition sociale et devrait conduire à une transformation du modèle productif en veillant à protéger et soutenir la situation des travailleurs, les plus fragiles et démunis.<sup>10</sup> Les syndicats souhaitent s'assurer que les salariés travaillant dans des secteurs qui vont faire face à des transformations majeures de leur activité ou/et de leur filière seront protégés et accompagnés tout au long de ce processus. Ils défendent notamment la nécessité de soutenir des investissements ciblés, d'anticiper les impacts de ces transformations sur les travailleurs. Des mouvements éthiques et religieux se sont également emparés de la question. Ainsi, à l'échelle française, les représentants de six cultes (bouddhiste, catholique, judaïque, musulman, orthodoxe et protestant) présents en France ont publié une déclaration commune lors de la préparation de la COP 21 pour lancer un appel solennel à faire progresser la justice climatique<sup>11</sup>. La thématique de la justice climatique trouve une diversité d'expressions portée par la société civile mais elle apparaît toujours comme une attention sociale exprimée par plusieurs composantes de la société au niveau international comme au niveau national, les deux niveaux pouvant interagir.

Dans ce contexte, le Conseil économique social et environnemental français dans son avis du 27 septembre 2016 estime que « *même limité à 2°C, le réchauffement aura des conséquences notables auxquelles notre société devra s'adapter, en l'absence de mesures, le risque que ne se creusent les inégalités entre ceux qui disposent de moyens pour le faire et ceux qui n'en disposent pas* »<sup>12</sup>. Plus qu'un concept, « *c'est une nouvelle logique d'élaboration et*

---

<sup>6</sup> Bali Principles of Climate Justice, 29 août 2002. Voir <http://www.ejnet.org/ej/bali.pdf>

<sup>7</sup> J. JOUZEL, A. MICHELOT, « Quelle Justice Climatique pour La France ? », *ibid.*

<sup>8</sup> P. DESCAMPS, « La justice sociale, clé de la transition écologique (accès libre janvier 2019) <https://www.monde-diplomatique.fr>

<sup>9</sup> JOUZEL J., MICHELOT A., « Quelle Justice Climatique pour La France ? », *ibid.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> J. JOUZEL, A. MICHELOT, *La justice climatique : enjeu et perspective pour la France*, CESE 10, Septembre 2016, [disponible en ligne](#), consulté le 20 novembre 2020.

*d'articulation de ces politiques que porte la justice climatique afin de préserver efficacement et durablement le droit à un environnement sain pour tous y compris pour les plus démunis, les plus exposés et les plus vulnérables au dérèglement climatique »<sup>13</sup>. La justice climatique, dans cette définition, ouvre la voie d'un consensus pour l'action, pour l'atténuation comme pour l'adaptation<sup>14</sup>.*

La justice climatique au plan national à partir des objectifs qu'elle doit poursuivre en termes de lutte contre les inégalités implique une prise en compte de l'impact des changements climatiques dans les politiques publiques, car il existe des risques d'accroissement de la fracture sociale<sup>15</sup>. L'avis poursuit en ce sens que « *Ce ne sont pas seulement nos comportements et notre modèle de société qui sont questionnés mais notre capacité à vivre ensemble et à faire face de manière solidaire à des changements qui vont accroître et même menacer les équilibres de notre société en risquant, si nous n'y prenons garde, d'augmenter la fracture sociale »<sup>16</sup>.*

Le rapport du Plan National d'Action au Changement Climatique 2 (PNACC2), s'appuie explicitement sur ces éléments de définition pour faire référence à la justice climatique. Ainsi est-il prévu que « *Les mesures du PNACC-2 tiendront compte des vulnérabilités sociales et économiques des individus, des territoires (notamment ultramarins) et des secteurs d'activité, des inégalités tant d'exposition que de capacités d'adaptation, dans le respect du principe de justice climatique »<sup>17</sup>.*

## **B. L'approche restreinte de la loi mauricienne relative au changement climatique**

Les impacts du changement climatique sur la République de Maurice sont perceptibles de plusieurs manières. Depuis quelques années nous assistons à des événements climatiques extrêmes tels que les cyclones et les pluies diluviennes.

Les inondations de mars 2013 avaient causé des pertes de vies humaines. De plus, les dommages matériels avaient été estimés à plus de 25 millions de dollars<sup>18</sup>. Depuis, des épisodes récurrents d'inondations ont été observés chaque année avec des dommages considérables sur les infrastructures.

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Selon le préambule de l'avis, « *l'objectif central de la justice climatique est de tout faire pour que le réchauffement climatique n'accroisse pas les inégalités ».*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> PNACC 2, p.2

[https://www.ecologiquesolidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20\\_PNACC\\_2.pdf](https://www.ecologiquesolidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC_2.pdf).

<sup>18</sup> *Idem.*

Les plus affectées par ces catastrophes naturelles sont les personnes dans la précarité. Du fait d'un manque de moyen financier, elles ne peuvent pas s'offrir des logements décents. En 2016, plus de mille cinq cent personnes sont allées dans les centres de refuge en raison des pluies torrentielles<sup>19</sup>. En 2018, en raison des intempéries causées par le cyclone Berguita, plus de deux milles personnes ont dû s'abriter dans les quarante-trois centres de refuge de l'île. Les autorités ont avoué que les centres de refuge manquaient de logistique adéquate pour accueillir les sinistrés<sup>20</sup>.

Ces deux évènements ont lancé deux messages. Le premier est que les victimes directes des catastrophes naturelles sont celles vivant dans l'extrême pauvreté. Le deuxième tend à démontrer que la justice climatique ne concerne pas que l'environnement naturel, bien que l'île ne soit cependant pas à l'abri des changements à évolution lente tels que la hausse du niveau de la mer, l'érosion côtière, le blanchiment des coraux et l'intrusion de l'eau saline dans les nappes phréatiques<sup>21</sup>. Les évènements extrêmes aussi bien que les impacts à évolution lente peuvent avoir des conséquences considérables sur plusieurs secteurs socio-économiques. Ils mettent en péril les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, la santé, les infrastructures et l'écosystème. Ils menacent ainsi la stabilité de plusieurs secteurs importants comme l'agriculture, l'eau, la pêche et le tourisme.

La loi sur le changement climatique a été adoptée par l'Assemblée nationale de la République de Maurice le 24 novembre 2020<sup>22</sup>. De par ses objectifs, elle présente un caractère restreint.

Les dispositions principales de la loi sont les suivantes<sup>23</sup> :

1. mettre en place un Conseil interministériel sur le changement climatique présidé par le Premier ministre. Ce Conseil aura la responsabilité d'élaborer des politiques en matière de changement climatique, de fixer les priorités en matière d'adaptation et d'atténuation, et de faire le suivi des progrès réalisés par les ministères sur les projets relatifs aux changements climatiques<sup>24</sup>;
2. mettre sur pied un département du changement climatique. Ce département doit, entre autres, élaborer des politiques, des programmes et

---

<sup>19</sup> <https://defimedia.info/1-642-sinistres-dans-les-centres-de-refuge>.

<sup>20</sup> <https://defimedia.info/berguita-2-185-personnes-dans-les-centres-de-refuge>.

<sup>21</sup> *Parliamentary Debates Hansard No. 32*, 03 November 2020, *Republic of Mauritius*, p. 89.

<sup>22</sup> *Parliamentary Debates Hansard No. 35*, 24 November 2020, *Republic of Mauritius*, p. 122.

<sup>23</sup> *Parliamentary Debates Hansard No. 32*, 03 November 2020, *Republic of Mauritius*, p. 91 et s.

<sup>24</sup> *Idem*.

des plans d'action relatifs au changement climatique et coordonner la recherche relative au sujet<sup>25</sup>;

3. mettre en place un comité sur le changement climatique qui coordonnera la préparation de rapports, la mise en œuvre des activités liées aux inventaires des émissions de gaz à effet de serre, aux évaluations de la vulnérabilité et à l'adaptation au changement climatique<sup>26</sup>;

4. réaliser des inventaires annuels des émissions de gaz à effet de serre<sup>27</sup>;

5. faire le suivi et mettre en œuvre des mesures sectorielles d'adaptation et d'atténuation<sup>28</sup>;

6. assurer la conformité aux normes fiduciaires établies par des institutions telles que l'*Adaptation Fund Board*, le *Green Climate Fund* et d'autres fonds internationaux liés au financement climat et agir en tant qu'entité nationale pour un accès direct au financement en ce qui concerne les projets de lutte contre le changement climatique<sup>29</sup>.

L'analyse des objectifs de la loi démontre qu'elle ne prend pas en compte la situation des plus démunis dans le contexte mauricien. Elle ne se fonde pas sur les principes de la justice climatique notamment sur les disparités sociales voire la remise en question de la politique économique. Elle prévoit des aspects administratifs.

## **II. La non-prise en compte de la protection des plus vulnérables dans le contexte mauricien**

La nouvelle loi relative au changement climatique est très restreinte car elle n'apporte aucune réforme sérieuse sur le plan économique, culturel et social. De ce fait, il y a une non-prise en compte des plus vulnérables (A) et la nécessité d'adapter la justice climatique pour assurer l'équité au sein de la société mauricienne (B).

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

## A. La vulnérabilité dans le contexte mauricien

Il ne peut être nié que les plus vulnérables dans le contexte mauricien sont pour la plupart des descendants d'esclaves. La Commission Vérité et Justice dans ses rapports soumis au gouvernement en novembre 2011 a confirmé officiellement que les personnes les plus démunies dans la République de Maurice sont des personnes dont les ancêtres étaient des esclaves<sup>30</sup>.

L'accession à l'indépendance en mars 1968 n'a rien changé pour cette fraction de la population. Elle n'a pas été consultée sur les dispositions de la constitution, à l'exception du fait qu'il y a eu des réunions de consultation tenues à Londres, Lancaster House de 1961 à 1965 avec des délégués de Maurice.<sup>31</sup> La délégation mauricienne ne comprenait aucun représentant parlant au nom des descendants d'esclaves, les délégués appartenaient alors à l'élite de la communauté hindoue. Malgré le fait que toutes les communautés n'étaient pas correctement représentées, ces réunions ont été décidées et approuvées. La conséquence est que les communautés africaine et malgache ne sont toujours pas reconnues par la constitution mauricienne et ne bénéficient pas du "best losers system". Le professeur De Smith lui-même énonçait que « *la garantie la moins controversée serait probablement un ensemble de droits fondamentaux justiciable fondé sur les termes de la Convention européenne des droits de l'homme et les libertés fondamentales. Des dispositions en ce sens ont déjà été prises dans les constitutions du Nigéria, de la Sierra Leone et du Kenya... Les principaux dangers des dispositions relatives aux droits fondamentaux sont qu'elles peuvent imposer une lourde charge au système judiciaire et susciter des attentes qui ne peuvent être satisfaites* »<sup>32</sup>. Le résultat final est qu'en mars 1968 la constitution mauricienne ne comportait que des droits civils et politiques en termes de droits fondamentaux. Les droits socio-économiques ont été purement et simplement mis de côté, le professeur de Smith s'opposant à suivre la déclaration universelle des droits de l'homme.

Le fait que la constitution mauricienne se limite uniquement aux droits civils et politiques a un impact négatif sur les descendants d'esclaves. Parce que seuls les droits civils et politiques sont protégés, ce type de constitution est considéré comme incarnant une version étroitement individualiste de la liberté. Aveugle aux disparités sociales et économiques, cette vision étroite de l'égalité devant la loi, selon les mots de l'écrivain français du XIX<sup>ème</sup> siècle Anatole France,

---

<sup>30</sup> *Report of Truth and Justice Commission*, Government Printing Republic of Mauritius, Mauritius, Volume 1, 2011,

<sup>31</sup> J. COLOM, « *L'écriture dirigée par le Colonial Office de la Constitution Mauricienne de 1968* », in J. COLOM (dir.), *Le développement constitutionnel dans les États du Sud-ouest de l'océan Indien*, PUAM, Aix-en-Provence, 2013, p. 23.

<sup>32</sup> *Idem*.

« a interdit aux riches et aux pauvres de dormir sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler des pains »<sup>33</sup>.

Les descendants d'esclaves sont victimes de la vision étroite de l'égalité devant la loi car la constitution mauricienne ne définit pas sa population, elle la classe en quatre catégories. Le paragraphe 3 (4) de l'annexe 1 de la constitution dispose qu'« *aux fins de la présente annexe, la population de Maurice est considérée comme comprenant une communauté hindoue, une communauté musulmane et une communauté sino-mauricienne ; et toute personne qui ne paraît pas, de par son mode de vie, appartenir à l'une ou l'autre de ces 3 communautés sera considérée comme appartenant à la population générale, qui sera elle-même considérée comme une quatrième communauté* ».

Le résultat de cet héritage esclavagiste et colonial est la montée de l'élite économique contrôlée par une minorité franco-mauricienne<sup>34</sup>, une situation de dépendance politique, culturelle et économique entretenue par l'ancienne bourgeoisie coloniale et l'absence d'une conscience communautaire. Les descendants d'esclaves ne disposent que de peu de moyens pour résister à la précarité<sup>35</sup>. Dispenser un traitement équitable à l'égard de ceux appartenant à la communauté africaine et malgache a fait l'objet depuis longtemps de revendications politiques.<sup>36</sup>

Il a fallu attendre l'institution de la Commission Vérité et Justice (CVJ) en 2009 pour confirmer officiellement que les séquelles de l'esclavage perdurent toujours dans la société mauricienne. La mise en place de la CVJ a été possible grâce à une longue bataille politique.

En novembre 2011, les membres de la CVJ ont soumis son rapport en 4 volumes au Président de la République qui l'a ensuite déposé selon les dispositions du *Truth and Justice Commission Act 2009* devant l'Assemblée Nationale.

Les recherches historiques de la Commission Vérité et Justice ont démontré de manière convaincante que le processus d'exclusion des descendants d'esclaves qui prévaut actuellement a pris naissance avec le système de l'esclavage et s'est

---

<sup>33</sup> D. AHMED, E. BULLMER, *Social and Economic Rights, International IDEA Constitution-Building Primer 9*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, p. 6, [disponible en ligne](#), consulté le 20 novembre 2020.

<sup>34</sup> Rapport Mauritius Research Council 1998 – 1999, *Social fabric study. Phase I & II*.

<sup>35</sup> D. POLICE-MICHEL, « Les discours sur l'exclusion et l'esclavage dans la société mauricienne (1993-2003) », in S. BUNWAREE, R. KASENALLY (dirs), *Rights and Development in Mauritius: A Mauritian Reader*, Ossrea Mauritius chapter, 2007, Réduit, voir p. 127.

<sup>36</sup> L.-S. MICHEL, *Combats fraternels : Premier Pas d'une diaspora africaine vers les réparations (1968-1981)*, Swan Printing, Port-Louis, 2017,

perpétué après son l'abolition. La politique du travail bon marché adoptée alors par la « plantocratie » et l'État colonial a contribué à ce qu'ils quittent les plantations.

À la suite de recherches appliquées, d'enquêtes approfondies et de témoignages oraux, leurs travaux mettent en avant que les personnes de descendance africaine sont toujours au bas de l'échelle sociale. Ainsi « *(i) ils sont mal logés, dans la mesure où une majorité d'entre eux vivent dans des cités, dépourvus de toute infrastructure nécessaire ; (ii) l'alphabétisation est généralisée dans leur milieu, la scolarisation des enfants doit être repensée pour être efficace ; en raison de leur faible niveau d'éducation et de leurs résultats scolaires médiocres, peu d'entre eux peuvent trouver un emploi dans les services gouvernementaux et parastataux ; (iii) absence marquée dans l'occupation agricole, en raison de circonstances résultant des séquelles de l'esclavage; (iv) absence marquée dans les domaines du commerce et du commerce, en particulier dans le secteur des petites et moyennes entreprises ; (v) concentration excessive de l'emploi dans le travail manuel pénible ; (vi) contrairement aux autres communautés, ils ne disposent d'aucun groupe de pression réellement efficace pour faire entendre leur voix dans les instances supérieures et politiques, la plupart de leurs griefs demeurant ignorés ; (vii) Pour ces raisons, entre autres, ils sont mal représentés dans toutes les sphères de la vie publique et dans les institutions gouvernementales* ». Du fait de ces manquements culturels, économiques et juridiques à l'égard de cette faction de la population mauricienne, l'inclusions des droits socio-économiques s'avère nécessaire afin d'assurer la justice climatique.

## **B. L'inclusion des droits socio-économiques pour une meilleure justice climatique**

Une manière utile de traiter des séquelles de l'esclavage est d'introduire les droits socio-économiques. Le CVJ a recommandé que *la protection des libertés et droits fondamentaux des individus, inscrite au chapitre 2 de la Constitution*, soit amendée pour inclure les droits économiques, sociaux et culturels. L'inclusion de ces droits contribuera à promouvoir la justice sociale et contribuera à lutter contre la discrimination raciale à tous les niveaux de la société mauricienne<sup>37</sup>. Cela inclut toute discrimination réelle ou perçue dans les hôpitaux (crucial, en particulier dans les hôpitaux généraux), les bureaux gouvernementaux, les établissements d'enseignement, les entretiens sur le lieu de travail, les magasins, le marché ou les lieux de culte.

---

<sup>37</sup> Truth & Justice Commission, *Report of the Truth and Justice Commission Volume 1*, Government Printing, November 2011, p. 404.

Les droits socio-économiques doivent comprendre le droit au logement en ce qui concerne les lotissements, où résident dix-neuf mille ménages (environ cent vingt-cinq mille personnes) et où il existe un grave problème de surpeuplement. Par exemple, un appartement de trois pièces peut parfois accueillir jusqu'à douze personnes. En outre, de nombreux lotissements ne fournissent pas de commodités telles que des terrains de jeux, des jardins d'enfants et ne disposent pas de salle communautaire. Cela ne favorise pas le bien-être de la jeune génération qui a tendance à être oisive et démotivée<sup>38</sup>. Certains logements ont été construits avec de l'amiante, une substance connue comme présentant un danger sérieux pour la santé. Ces maisons devraient être démolies et de nouveaux appartements devraient être attribués à leurs résidents<sup>39</sup>.

L'éducation est un autre domaine où l'impact de l'esclavage sur les descendants d'esclaves et les personnes de phénotype africain est plus fortement ressenti. Le racisme et les préjugés contre les personnes d'ascendance africaine existent à Maurice et influencent les perceptions des responsables de l'éducation. De nombreux enfants sont victimes d'abus et de dénigrement de leur culture à l'école par d'autres enfants et enseignants<sup>40</sup>.

Par ailleurs, il devrait y avoir une refonte du système de travail. Premièrement, une politique de salaire décent pour un travail décent devrait être adoptée. Elle comprendrait, entre autres, les droits fondamentaux liés au travail, que ce soit dans l'économie formelle ou informelle : l'obligation de promouvoir les possibilités de travail ; la protection contre la vulnérabilité et les imprévus résultant du chômage ou de la perte de moyens de subsistance, de la maladie ou de la vieillesse ; le dialogue social. Les droits socio-économiques offriront une meilleure protection s'ils sont inclus dans la mise en œuvre de la justice climatique. Elle implique une justice distributive sur la façon dont les principales institutions devraient distribuer les charges et bénéfices de la coopération humaine. Elle vise à fournir des principes qui devraient guider nos principales institutions socio-économiques<sup>41</sup>.

La société mauricienne s'est construite sur des inégalités qui remontent à l'époque où l'esclavage était utilisé comme moyen de travail. La constitution de Maurice de 1968 n'a pas résolu ces inégalités. Après cinquante-trois ans d'indépendance, des changements peuvent être apportés en particulier en ce qui concerne les descendants d'esclaves. Il est nécessaire de formuler des politiques

---

<sup>38</sup> Truth & Justice Commission, *History, Economy, Society and Memory Volume 4*, Government Printing, November 2011, p. 505.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Truth & Justice Commission, *Report of the Truth and Justice Commission Volume 1*, Government Printing, November 2011, p. 296.

<sup>41</sup> P.-Y. NERON, « Penser la justice climatique », *Éthique publique*, disponible en ligne, vol. 14, n° 1, 2012, consulté le 17 mai 2021, <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.937>

nationales fondées sur des consultations publiques et professionnelles complètes et couvrant les aspects culturels et naturels, tangibles et immatériels. L'adoption d'une justice climatique permet d'instituer un mécanisme adéquat s'agissant de la répartition des responsabilités et obligations envers des décideurs politiques. Elle jettera les bases pour une société fondée sur l'inclusion de tous.



*Partie III*

*Interpréter la justice climatique  
par des recours contentieux*



# **State obligations in National and International Law to mitigate and adapt to climate change and law enforcement by climate change litigation**

**Stephanie ROLHFING-DIJOUX**

*Professor at the University of Paris Nanterre*

*Centre de Recherches Pluridisciplinaires Multilingues (EA 4418)*

With the accelerating realities of climate change, all regions of the world are at risk. Increasing heat waves (42°C last summer in Paris), during the previous two decades, the flooding occurrences were heavier and more often, rising water temperatures, led to irreversible damages to the environment crossing all borders. All States have to make efforts to reduce carbon emissions and curb climate change.

States took engagements related to climate change on different levels. One of the primary sources for these State obligations issued by international law is the Paris agreement of 2016<sup>1</sup>. It sets different levels of State obligations, but most of them remain soft law. Nevertheless, they may lead to an individual or joint responsibility of a State in case of violation of the contractual targets. General international environmental law may equally be a source of State obligations for environment protection resulting from the principle of due diligence and the no-harm rule.

Moreover, this article considers national, international and European Union law rules as a base for a court action in environmental law concerning Germany, France and EU and the question of how these States have ratified the Paris agreement.

The legal situation is one side, the other important side concerns the enforcement of national and international rules. Here, there has been a turning point in recent years. In the jurisprudence of various countries, the state has been

---

<sup>1</sup> *Paris Agreement*, 4 November 2015, retrieved from <http://treaties.un.org> on the 2.12.20.

condemned by the courts to comply with the environmental protection goals to which it has committed itself in international agreements. Recent examples in France and Germany demonstrate this trend<sup>2</sup>. In some countries these actions can also be brought by private groups in the form of public interest litigation.

However, not only lawsuits against the state, but also private law enforcement contribute to forcing compliance with climate targets. These are pursued through class actions or individual claims for damages. The different types of lawsuits are illustrated by examples in Part 2.

## I. Sources of Law

### A. General International Environmental Law

Climate change is a global phenomenon, and hence only a global approach with international and worldwide involvement could be able to show measurable results. In the last decades, various international agreements and international customary law in the field of environmental law created State obligations, but also sources of national law by ratification. Various international agreements serve the protection of the earth atmosphere and climate protection.

The first important step in this field was the Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer adopted in 1985 and entered into force in 1988<sup>3</sup> and the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer adopted in 1987<sup>4</sup>. In 2016 the parties of the former Montreal Protocol Treaty decided on a conference in Kigali to extend the state obligations on a reduction of hydrofluorocarbons (HFCs) emissions<sup>5</sup>.

Since the first world environment conference in 1992 in Rio de Janeiro, where the member States adopted the United Nations Framework Convention on

---

<sup>2</sup> Decision of the First Senate of the Federal Constitutional Court (BVerfG) of 24 March 2021 (1 BvR 2656/18 et al.); Conseil d'Etat, 19 November 2020, *Commune de Grande-Synthe v. France* op. cit. infra note 21.

<sup>3</sup> The Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer of 22 march 1985 retrieved from [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-2&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-2&chapter=27&clang=_en) on the 2.12.2020.

<sup>4</sup> The Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer of 16 september 1987, retrieved from <https://www.environment.gov.au/protection/ozone/montreal-protocol> on the 2.12.2020.

<sup>5</sup> The Kigali Amendment to the Montreal Protocol of 14 October 2016, retrieved from <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/news/kigali-amendment-montreal-protocol-another-global-commitment-stop-climate> on the 2.12.2020.

Climate Change (UNFCCC)<sup>6</sup>, conferences on climate and environment protection (COP) have taken place since 1995 every year. The framework convention provides for a progressing concretisation of measures for limitation anthropogenic emissions of greenhouse gas emissions. The concretisations came with the other agreements that followed.

On the world climate conference in Kyoto in 1997, the Parties found a compromise on a convention on a successive reduction of greenhouse gas emissions embodied in the Kyoto Protocol<sup>7</sup>.

In December 2015<sup>8</sup>, the contracting Parties of the Framework Convention on Climate Change set out with the Paris agreement<sup>9</sup> (PA) a global framework to avoid climate change by global warming. This Agreement is the most important international convention of the last years in the field of climate protection because it is not only creating climate policy objectives but a concrete obligation for reduction of greenhouse gas emissions of every member State. One hundred ninety-five States out of one hundred ninety-seven adopted the Paris agreement and one hundred eighty-nine States ratified it until now. The Paris Agreement entered into force on November 4, 2016.

Following the Paris agreement (PA), member States have to adopt two types of measures to combat climate change: anticipatory measures with the aim to a limitation of degradation of climate change and adaptation measures with the objective of containment of effects of climate change<sup>10</sup>.

The PA is a keystone of collective efforts to limit global warming and to avoid catastrophic harm, especially for developing countries and low-lying island States. Greenhouse gas emissions are fundamentally responsible for global warming and produce a significant rise in the sea level. The aim of the PA is limiting these emissions on an international level and local consequences of global warming.

The PA is divided into two separate parts: firstly, the adoption of National Determined Contributions (NDC's) and Intended National Determined Contributions (INDC's) with the aim to a limitation of the global warming in the

---

<sup>6</sup> The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), retrieved from <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> on the 2.12.2020.

<sup>7</sup> The Kyoto Protocol of 11 december 1997, retrieved from [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/kyoto_protocol) on the 2.12.2020.

<sup>8</sup> December 12 2015, at the 21. Conference des United Nations on climate change « COP 21 ».

<sup>9</sup>The Paris Agreement on climate change of 22 april 2016, Retrieved from <https://unfccc.int/fr/process-and-meetings/the-paris-agreement/l-accord-de-paris> on the 2.12.2020.

<sup>10</sup> M. HERDEGEN, "Internationales Wirtschaftsrecht", München 2017, § 8, Rn.18, p.124.

next decades and secondly in the Annex measures of adaptation and loss and damages concerning the cost of climate change.

The obligation of States to stipulate NDC's and INDC's for the limitation of warming on less than 2°C (and if possible, less than 1,5°C) is the core of the PA. The States shall review these contributions every five years. The use of the verb “shall” in a clear peremptory language shows that it is considered as an obligation of the States. The Agreement also establishes an obligation of the States regularly having to submit NDC's to the UNFCCC secretariat. States are also obliged to upgrade their NDC's with progression periodically. It represents an obligation to the advancement and reflects its highest possible ambition.

Alongside the State obligations to limiting climate change, the PA contains in its second part measures for adaptation. The general lines of these measures are a Warning system for Natural Catastrophes, the Risk Management an Information Exchange (with Transparency), a Climate Risk Insurance and Financial and Technological Support of Developing Countries. The rules concerning Loss and Damages are in Art. 8 of the Paris Agreement. We come back to these rules in the second part of the article relative to climate change litigation.

The PA is supposed to be implemented according to the principle of common but differentiated responsibility (CBDR) as established in Art. 2 paragraph 2 “This Agreement will be implemented to reflect equity but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances”. The quotas for the reduction of CO<sub>2</sub> emissions are not fixed by this treaty but are nationally determined in light of the possibilities of the country. The developed countries have to support financially developing countries (Art. 9).

The PA is a special law in the field of climate change, but until the PA doesn't have a special stipulation, General International Environmental Law remains applicable. States have to regulate activities on their territory in a way that does not harm other States.

The latest Climate summit was held in Madrid in December 2019 (COP 25) without having made significant progress in the fight against climate change. In 2020 no climate conference could be held because of the COVID-19 pandemic. However, a platform, “Climate Change Dialogues 2020”, has been set up by the UNFCCC<sup>11</sup>.

Besides the special agreements, General International Environmental Law remains applicable but is subsidiary to the PA. International law contains a

---

<sup>11</sup> The Climate Change Dialogues 2020 of 23 november-4 december 2020, retrieved from <https://unfccc.int/cd2020> on the 2.12.2020.

principle that the sovereignty of a State is limited in the way that the State can't do or tolerate measures or private actions that could have an environmental impact on a neighbour State. International arbitration sentences recognised this principle. In the *Trail Smelter Arbitration* (USA v. Canada)<sup>12</sup> this general “No Harm Rule” has been developed a long time before the PA. This rule concerns the principle of precaution and prevention and establishes the principle of liability of a State for border crossing environmental activities.

Already in this decision of 1941, the Arbitral tribunal founded the preventive liability of a State to prevent environmental damages on the territory of other States. After the principles of precaution and prevention, the liability for damages of border crossing environmental activities (loss and damages) has been established<sup>13</sup>.

The jurisprudence of the International Court of The Hague has confirmed the constitutional duty of care of States<sup>14</sup>. It results in a due diligence obligation of each State for the enforcement of the NDC's and the general limitation of climate change.

The concept of sustainable development with the aim to harmonize economic development and careful use of natural resources was developed in the late 1990s. It constitutes an interpretation rule for International environmental law. Moreover, the precautionary principle plays a central role. It protects not only against scientifically proven risks but also against other threats of serious or irreversible damage even if the causality is not fully established. This principle is also integrated in Art. 191(2) TFEU in European Union law. The principle also results from Art. 8 ECHR<sup>15</sup>.

A violation of the NDCs is considered as a violation of international obligations and can lead to a joint and individual responsibility of the States. A breach of the INDCs is regarded as a violation of the due diligence rule and constitutes hence an internationally wrongful act engaging the responsibility of the State. It results in a due diligence obligation of each State for the enforcement of the NDCs.

---

<sup>12</sup> *Trails Smelter casa* ( United States, Canada) 16 April 1938 and 11 March 1941, [https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf).

<sup>13</sup> M. HERDEGEN, “§ 8, Rn.5, 6, p. 116”.

<sup>14</sup> International Court of Justice, Case concerning *Pulp Mills on the River of Uruguay* (Argentina v. Uruguay), ICJ reports 2010, p.14 para 204.

<sup>15</sup> ECHR, *Tatar v. Romania*, Judgment of 27 January 2009, Application no 67021/01.

## **B. European Union Law**

The European Union law has enshrined the fight against climate change as an objective of the Union's policy in Art. 191(1) TFEU<sup>16</sup>. The European Union has got in Art. 191 ss. TFEU a special competence for supranational law for the protection of the environment.

Hence, in 2002, the European Union has ratified the Kyoto Protocol and in 2016 the PA, which provides for limiting global warming to 1.5°C - 2°C above pre-industrial levels by the end of the century. As a result, climate and environmental interests are generally integrated into EU law and used for interpretation and application of all provisions of the TFEU<sup>17</sup>. However, this provision does not imply any concrete obligations for the Member States and does not call for specific measures to be taken<sup>18</sup>. Special EU regulations contain concrete commitments by the member States to limit global warming<sup>19</sup>. Member States must also give concrete expression to this general principle in their national legislation. They did it according to the principle of common but differentiated responsibility (CBDR).

## **C. National Law**

### **1. France**

For implementing this commitment, the European Union and its Member States have decided to reduce their emissions by 30% from 2005 levels by 2030, with a target of 37% for France. Besides, France has set itself, by law, an even more ambitious target of reducing its emissions by 40% in 2030 compared to 1990.

To achieve France's individual CO<sub>2</sub> reduction target, the Government has adopted by decree a reduction trajectory extending over four periods (2015-2018, 2019-2023, 2024-2028 and 2029-2033), each with a progressively decreasing emissions ceiling (known as the "carbon budget")<sup>20</sup>. A later decree of April 21, 2020, postponed part of the emission reduction effort to be made after 2020 and in particular after 2023.

---

<sup>16</sup> EPINEY A., "*Umweltrecht in der europäischen Union*", 3. Auflage 2013, p. 153.

<sup>17</sup> Art. 11 TFEU.

<sup>18</sup> W. FRENZ, "EU Digitalisierung : Datennutzung – Wettbewerb – Klimaschutz", EuR 2020, p. 210, 228.

<sup>19</sup> Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of May 30 2018 available online at <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/842/oj> on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013.

<sup>20</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc> on the 6.4.2021.

In a recent case, a French coastal village, named Grande-Synthe, and situated close to the English Channel was particularly concerned by the climate change in the form of the sea-level rise. The municipality brought proceedings before the Conseil d'Etat against the French State for failure to fulfil its obligations under those regulations.

In a decision of November 19 2020, the Conseil d'Etat asked the Government to justify that its refusal to take more stringent measures is compatible with compliance with the 2030 target<sup>21</sup>. The French Government has three months to explain that the State can fulfil the targets until 2030 despite the delays accumulated during the last years. This decision was the first time in France that a jurisdiction controlled the compliance of the State with the targets limiting global warming.

## 2. Germany

The Climate Protection Act of December 2019 (*Klimaschutzgesetz - KSG*)<sup>22</sup> sets out the targets for greenhouse gas reduction in Germany. The Act sets binding greenhouse gas reduction targets for the years 2020 to 2030 in the various sectors as permissible annual emission quantities. Accordingly, Germany has to reduce greenhouse gas emissions by at least 35 % in 2020 and by at least 55 % until 2030 (in each case compared with 1990).

## II. Domestic Climate Change Litigation

The global concept of climate change lawsuits covers very different types of lawsuits, which will be briefly described below using examples.

### A. Individual Action

For individual litigation, a concrete, actual or imminent injury has to be proved in most of the countries, which is very difficult in this matter.

French Law changed on this point when the legislator introduced in 2016 by the biodiversity Law<sup>23</sup> a new concept of ecological damage in Art. 1246 Civil

---

<sup>21</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301; Retrieved from <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee> on the 2.12.2020.

<sup>22</sup> Klimaschutzgesetz, 12 December 2019, *BGBI*. I p. 2513.

<sup>23</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages [JORF n°0184 du 9 août 2016](#) .

Code. It covers the objective damage to the environment and the collective subjective harm by removing the individual condition of the injury. The provision anchors the principle that “any person responsible for ecological damage is obliged to repair it”. This person can be everyone, the State, a private undertaking or a physical person. But another essential difficulty for individual lawsuits claiming compensation for environmental damage remains the question of causality.

## **B. Class action**

In the Netherlands, in the Urgenda case, a collective and a group of 900 Dutch citizens sued the Dutch Government to force them to comply with the targets for reducing greenhouse gas emissions. In this case, the third instance tribunal, the Dutch Supreme Court (*Hoge Raad*) decided on 20.12.2019<sup>24</sup> in a landmark decision, that the Government of the Netherlands has to reduce the gas emissions of the country by 25 % compared to the emissions of 1990 (basis year). The judgement confirmed the decision of the two other previous instances in 2015 and 2018<sup>25</sup>. The judgement is so important because it was the first in the world in which citizens established that their Government has a legal duty to prevent dangerous climate change<sup>26</sup>.

The tribunal argued directly on the base of the fundamental rights of Art. 2 und 8 EMRK, protection of life and private and family life. One can deduct obligations for climate protection on these fundamental rights (ECHR) for the member States. One cannot use fundamental rights to establish that the State must make impossible or disproportionate efforts to protect them. However, the Court requires the State to comply with measures capable of preventing possible infringements of fundamental rights. The Hoge Raad refers on the one hand to international obligations which Netherlands has taken within the Paris Climate Convention and on the other hand to the reduction requirements which have been developed by the IPCC to determine the exact requirements for the State. In a system of common, shared and differentiated responsibilities, the Netherlands would have a reduction commitment of at least 25% by the end of 2020.

---

<sup>24</sup> Hoge Raad der Nedeerlanden, December 12, 2019, *Urgenda Foundation v. State of Netherlands*, ECLI :NL :HR :2019 :2007.

<sup>25</sup> *Urgenda Foundation v. State of Netherlands*, The Hague Court of Appeal, October 9, 2018, HAZA C/09/00456689 and *Urgenda Foundation v. State of Netherlands* (First instance - District Court The Hague) June 24 2015.

<sup>26</sup> Hoge Raad der Nederlanden, December 12, 2019, op. cit. supra note 24.

In France, an environmental class action was introduced in French law in 2016 according to Art. L142-3-1 of the Environment Code<sup>27</sup>. It makes possible a group action of an association that acts on behalf of a group of natural persons who have suffered a loss of common origin if it is mandated by the at least two natural persons with interest in acting. However, so far, in practice, very few of these group actions have been carried out.

The German law didn't introduce a class action in environmental law yet. But the new European Union "collective redress directive"<sup>28</sup> that was finally adopted on November 24, 2020, by the European Parliament, will oblige the Member States to establish a real collective consumer action within a term of 24 months.

### **C. Public Interest Litigation**

Public interest litigation is not possible in certain countries such as Germany, France or Mauritius neither in the European Union Law. In Germany, we need a concrete, actual and imminent injury. In the most recent case in Germany, the admissibility of constitutional complaints underlying the climate decision of the Federal Constitutional Court, which had been filed by citizens from Nepal and Bangladesh, among others, are doubtful with regard to a concrete, actual and imminent injury. However, the courts' interpretation here was extremely broad. The complainants were "entitled to lodge a complaint because it cannot be ruled out from the outset that the fundamental rights of the Basic Law also oblige the German state to protect them from the consequences of global climate change"<sup>29</sup>. This is practically tantamount to allowing a public interest litigation and has been severely criticized by the doctrine. In some other countries with a different legal culture, such as Pakistan and India, this legal action is possible.

#### **1. Public Interest Action in Pakistan**

In the *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* case, the plaintiff filed a public interest action against the Government of Pakistan, for failure to implementation of the climate change policy "and inaction, delay and lack of

---

<sup>27</sup> loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle *JORF* n° 0269 du 19 novembre 2016.

<sup>28</sup> Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC (Text with EEA relevance) *OJ L 409*, 4.12.2020, p. 1–27, available online at <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1828/oj>

<sup>29</sup> Decision of the First Senate of the Federal Constitutional Court (BVerfG) of 24 March 2021 (1 BvR 2656/18 et al., Nr.90).

seriousness (...) to meet the vulnerabilities associated with climate change”<sup>30</sup>. The highest Court of Pakistan mentioned here already in 2015 an obligation of the State for a global energy transition concerning the PA and asked the State as a remedy to present a list of action points by the end of December 2015. This decision is comparable with the decision of the Conseil d’État of November 2020 in France<sup>31</sup>.

## 2. Public Interest Action in Austria

In the Vienna Airport Litigation<sup>32</sup>, 28 plaintiffs (various NGOs and individuals) gathered an action against the Austrian State authorizing construction of a third airport runway for Vienna’s Main airport Vienna-Schwechat. The procedure was successful, as the highest administrative Court decided that the interest of the population in protecting the environment and climate was a priority and after a survey of the economic interests and a balance with the ecologic interest the latest were considered as dominant. Consequently, the Court refused to authorize the extension of the airport in the judgement. But the Austrian Constitutional Court overturned the Federal Administrative Court’s decision in June 2017<sup>33</sup>, because of several errors, in particular, to give too much weight to the climate change and land use considerations by

- misinterpretation of the State obligations under the PA, and the Kyoto Protocol superimposing them with regional greenhouse gas emissions reduction targets,
- overvaluing the environmental impacts of air traffic.

The Constitutional Court referred back to the case *BVwG*, which had to take a new decision. In March 2018, the Federal Administrative Court issued a new decision taking into account the allegations of the Constitutional Court. It rejected the requests of the applicants by approving the construction of the third runway with several requirements for climate and noise protection<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Pakistan High Court Green Bench, 4 September 2015, *Ashgar Laghari v. Federation of Pakistan*, W.P. 25501/2015.

<sup>31</sup> *Commune de Grande-Synthe v. France*, Conseil d’Etat du 19 Novembre 2020, N°20, op. cit. supra note 21.

<sup>32</sup> *Vienna Airport v. Bundesverwaltungsgericht* (Federal Administrative Court) February 9, 2017,

<sup>33</sup> Österreichischer Verfassungsgerichtshof (Vfgh), June 29, 2017 (E 875/2017, E886/2017).

<sup>34</sup> BVwGH (Federal Administrative Court), March 23, 2018 (W109 2000179-1/350E).

### 3. Public Interest litigation in the European Union

The Court of Justice has hitherto refused legal proceedings relating to climate protection in its case-law, since the Act in question must concern the applicant individually, directly and in a limitable manner<sup>35</sup> which was not the case. In the “Carvalho” case<sup>36</sup>, the Court of Justice did not uphold the applicants’ application for annulment of European legislation based on Art. 191 TFEU and the prevention of violations of the rights to life and physical integrity, but also the right to exercise a professional activity and the property right, caused by climate change and protected by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The applicants argue that the European Union is bound by the PA and therefore obliged to take measures to limit greenhouse gas emissions. The Court declared the application inadmissible, as individual persons are not entitled to have recourse to the European courts to have the compatibility of European policy with international climate protection law reviewed. The applicants do not have to stand based on Art. 263 TFEU. An appeal against the judgment is pending.

Contrary to this approach of European law, in India and Pakistan, we can find significant examples of public interest litigation.

#### D. Loss and damages – an example of Civil Liability of Private Undertakings in Germany

In the litigation *Luciano Lliuya v. RWE AG in Germany*<sup>37</sup>, a Peruvian farmer sued the most significant German energy producer *Rheinisch Westfälisches Elektrizitätswerk* (RWE) for damages. RWE is the second-largest CO<sub>2</sub> emitter in Europe, but the company had no activity at all in Peru. The farmer claimed that the German undertaking was nevertheless responsible for 0,04 % of the climate mitigation and that it is consequently liable for the same percentage of the damages of this farmer in South America. The farmer sued for the assumption of 0.47 percent of the costs he needed for the protection measures, about 17,000 euros. According to an expert opinion (the Carbon Majors Study), this is the share of human-made greenhouse gas emissions for which RWE has been responsible since the beginning of industrialization.

The problem here was not the concrete, actual or imminent injury but the question of causality. After the general ‘conditio sine qua non’ formula, the causality is not given if you can’t remove the relevant fact without removing the damage. In this case, it means that if the RWE didn’t produce energy in Germany,

---

<sup>35</sup> *Plaumann Formel* : ECJ 15.07.1963, C-25/62, ECLI :EU :C :1963 :17, NJW 1963,2246.

<sup>36</sup> EC, T-330/18 (Carvalho).

<sup>37</sup> *Luciano Lliuya v. RWE AG in Germany* (OLG Hamm 30 November 2017), 5 U 15/17, ZUR 2018, 118; W. Frenz, Kausalität des Bergbaus für Klimaschäden, in FS für Huber, 2020, p.129.

the farmer wouldn't have his damage. Of course, this causality doesn't work in this case. If we remain on our causality theories, never a responsibility couldn't be established in these cases. The applicants had lost the case in the first instance.

Whereas, in the second instance, the German judge ordered the hearing of evidence for the question of causality<sup>38</sup>. This was already a success for the plaintiffs because, for the first time, such a causal connection was declared to be legally relevant.

## Conclusion

The PA constitutes a milestone on the path to “climate justice” and “climate litigation”. Climate litigation is getting more and more significant in the whole world. The recent lawsuits in Germany (*Lliuya v. RWE*) and France (*Commune de Grande-Synthe v. France*) illustrate that since the *Urgenda case*, case law is subject to rapid development in favour of climate protection. The control of compliance with the climate commitments of the States is continuously increasing even if a concrete liability of private polluting undertaking has not been established yet.

One question also remains the enforceability of international agreements and rules of international law. Therefore, there is still a need for implementation of fundamental principles of environmental protection, such as the duty of care of the State and due diligence in National Constitutions. But, already, even in domestic Climate Litigation, the Courts pondered the principles of the Paris Agreement in their reasoning even if it remains soft law.

---

<sup>38</sup> *Luciano Lliuya v. RWE AG in Germany* (OLG Hamm November 30 2017), 5 U 15/17, ZUR 2018, 118.

# Justice climatique, énergie et environnement : quelles perspectives contre l'inaction climatique à Maurice ?

**Dr Odile LIM TUNG**

*Chercheuse associée extraordinaire*

*Faculté de droit, Université du Nord-Ouest,*

*après un post-doc à l'Université du Witwatersrand (Afrique du Sud)*

Le réchauffement climatique global se réfère aux impacts de la hausse de température globale moyenne quant aux systèmes météorologiques, environnementaux et sociétaux générés en partie par les activités humaines<sup>1</sup>. Le réchauffement planétaire serait dû à un accroissement des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère provenant surtout des combustibles fossiles consommés par les pays industrialisés<sup>2</sup>. Le concept de justice climatique a pris son essor dans les années 2000 suite aux désaccords entre les pays industrialisés et les pays en développement (PED) sur la responsabilité, l'équité et la justice vis-à-vis du réchauffement climatique<sup>3</sup>. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques<sup>4</sup> (ci-après « la Convention-cadre ») et le Protocole de Kyoto<sup>5</sup> reconnaissent l'existence d'un principe général du droit portant obligation de lutte contre les changements climatiques sans faire mention de la justice climatique. Le terme de justice climatique apparaît pour la première fois dans le Préambule de l'Accord de Paris<sup>6</sup> de 2015 qui contribue à la

---

<sup>1</sup> I. BORAN, C. KATZ, *Climate Change Justice*, Routledge Encyclopedia of Philosophy, 2017.

<sup>2</sup> A. GILDER, E. SWANEPOEL, « Climate Change », in N.D. KING, H.A. STRYDOM and F.P. RETIEF (eds), *Environmental Management in South Africa*, 3<sup>rd</sup> ed., 2018, Juta, pp. 735-803.

<sup>3</sup> Commissariat général au développement durable (CGDD), *Comment mieux intégrer les enjeux de justice climatique dans les politiques publiques ?*, Ministère de la transition écologique et solidaire, République Française, juin 2018, p.1.

<sup>4</sup> Convention du 9 mai 1992, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1771, p. 107 (ci-après, la « Convention-cadre ») ; Maurice a ratifié cette convention en 1992.

<sup>5</sup> Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques Nations Unies, 11 décembre 1997, Recueil des Traités, [vol. 2303](#), p. 162 (ci-après le « Protocole de Kyoto »).

<sup>6</sup> Accord de Paris du 12 décembre 2015 C.N.92.2016.TREATIES-XXVII.7.d du 17 mars 2016

mise en œuvre de la Convention-cadre. Contrairement à la Convention-cadre et au Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris adopte une approche fondée sur les droits de l'homme mais le régime climatique est bien en-deçà des attentes et ne permettra pas d'imposer des obligations concrètes aux États parties<sup>7</sup>.

Au niveau international, la justice climatique est particulièrement pertinente pour Maurice<sup>8</sup> en tant que petit État insulaire en développement (PEID) vulnérable aux effets du réchauffement planétaire auquel elle n'a que très peu contribué<sup>9</sup>. Toutefois, cette notion nécessite un consensus sur sa définition juridique. Si la justice climatique est pertinente au niveau national avec des enjeux environnementaux et sociaux, son absence de définition limite sa portée juridique. Les enjeux environnementaux liés aux changements climatiques à Maurice incluent la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes affectant l'agriculture, la biodiversité et la vie humaine<sup>10</sup>. La hausse de température moyenne est de 0.74° C dans l'île principale et de 1.1° C pour Agaléga, tandis que les pluies ont diminué de 8% entre 1950 et 2008<sup>11</sup>. Les zones de basse altitude à Maurice et à Agaléga sont vulnérables à la hausse du niveau de la mer tandis que Rodrigues a de longues périodes de sécheresse<sup>12</sup>. Un quart de la superficie de Maurice est recouvert de forêt et les terres forestières cultivées sont en déclin<sup>13</sup>. Maurice doit diminuer ses sources principales d'émissions de GES, notamment la production d'électricité, le transport et le secteur manufacturier<sup>14</sup>. Cet article a pour objectif de réfléchir sur la pertinence de la justice climatique à Maurice et les perspectives d'avoir recours à la justice contre l'inaction climatique, compte tenu du cadre régulateur mauricien ainsi que de ses normes et politiques environnementales. Il examine la pertinence de la justice climatique à Maurice dans un premier temps (I) et sa portée juridique limitée en l'absence de définition juridique dans un deuxième temps (II).

---

(ci-après « l'Accord de Paris »).

<sup>7</sup> C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *La Revue des Droits de l'homme*, 14, 2018, p. 4.

<sup>8</sup> Elle comprend l'île principale (Maurice), Rodrigues, Agaléga, Cargados Carajos, Tromelin et l'Archipel des Chagos [Section 111(1) de la Constitution de la République de Maurice RL 1/1 du 12 mars 1968]; O. LIM TUNG, *Environmental Law in Mauritius*, Kluwer Law International, International Encyclopedia Series, 2015, §2.

<sup>9</sup> Intended Nationally Determined Contributions (INDC), *Intended Nationally Determined Contributions for the Republic of Mauritius*, 28 September 2015, (ci-après "INDC 2015").

<sup>10</sup> Ministry of Agro-industry and Food Security (MAFS), *Strategic Plan 2016-2020 for the Food Crop, Livestock and Forestry*, Republic of Mauritius, p. 4.

<sup>11</sup> INDC 2015 *supra*; MAFS, *ibid*, p. 66.

<sup>12</sup> INDC 2015 *ibid*.

<sup>13</sup> *Ibid*.

<sup>14</sup> Ministry of Environment, Sustainable Development, Disaster and Beach Management (MESDDBM), *Mauritius 2050 Pathways Calculator-Factsheet*, p.1.

# I. La pertinence de la justice climatique pour la République mauricienne

La justice climatique est particulièrement pertinente pour Maurice au niveau international en tant que PEID ayant peu contribué au réchauffement planétaire (A). Au niveau national (B), il est nécessaire pour Maurice de limiter les vulnérabilités environnementales et socio-économiques générées par le réchauffement climatique en tant qu'État partie à la Convention-cadre et ses protocoles.

## A. La notion de justice climatique pour les PEID et PVD

S'il n'y a pas de consensus sur la définition juridique de la justice climatique (1), le principe d'une responsabilité différenciée et d'une vulnérabilité différenciée entre PEID et PED est en tous les cas reconnu dans la Convention-cadre et ses protocoles (2).

### 1. Nécessité d'une définition juridique de la justice climatique

Tout d'abord il s'agit de voir dans quel contexte la justice climatique a pris naissance. La Convention-cadre de 1992 pose le cadre international pour le régime climatique tandis que le Protocole de Kyoto de 1997 prévoit des engagements chiffrés de réduction d'émissions de GES pour les pays de l'Annexe n° 1<sup>15</sup>. Ces deux instruments reconnaissent l'existence d'un principe général du droit pour lutter contre le réchauffement climatique sans faire mention de « justice climatique »<sup>16</sup>. La justice climatique sera une thématique importante lors de la 21<sup>ème</sup> Conférence des parties (COP 21) en 2015<sup>17</sup> mais sans consensus sur la responsabilité, l'équité et la justice vis-à-vis des changements climatiques. La justice climatique ainsi que l'équité intergénérationnelle furent incluses dans le Préambule de l'Accord de Paris sans qu'il ne soit possible de déterminer leur portée opérationnelle. Maurice et les autres PEID et PED ont intérêt à ce qu'il y ait une définition juridique de la justice climatique.

Au niveau régional, la justice climatique serait également pertinente pour l'Afrique qui est également susceptible d'avoir des changements en matière de climat plus tôt que les autres régions<sup>18</sup>. La Charte africaine des droits de l'homme

---

<sup>15</sup> Articles 2(1) et 3 du Protocole de Kyoto.

<sup>16</sup> Article 4 de la Convention-cadre et article 10 du Protocole de Kyoto.

<sup>17</sup> Conférence des parties, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1\*, Accord de Paris, Nations Unies Convention-cadre sur les changements climatiques.

<sup>18</sup> A. GILDER, E. SWANEPOEL, « Climate Change », *ibid.*, p. 740.

et des peuples<sup>19</sup> (ci-après la « Charte de Banjul ») consacre un droit à un environnement satisfaisant et global pour tous les peuples<sup>20</sup> mais il n’y a pas de convention africaine quant aux changements climatiques.

À l’échelle nationale, il n’y a pas de définition juridique de la justice climatique et ce concept est abordé sous l’angle des inégalités et vulnérabilités socio-économiques engendrant une vulnérabilité environnementale aux risques climatiques. Durant ces dernières années, maints procès climatiques ont été intentés contre des États<sup>21</sup>. La justice climatique pourrait comporter des principes d’action relatifs à la responsabilité internationale des États pour limiter les inégalités sociales et économiques générées par le réchauffement planétaire<sup>22</sup>. À Maurice, ni les politiques ni les dispositions légales relatives directement ou indirectement à l’adaptation et à l’atténuation aux changements climatiques ne mentionnent la justice climatique<sup>23</sup>. Dans le cadre de cette analyse, nous

---

<sup>19</sup> Maurice a ratifié cette charte en 1992. V. La Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, Tableau de ratification : la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples.

<sup>20</sup> Article 24 de la Charte de Banjul.

<sup>21</sup> Voir *Asbl Klimaatzaak c. L’Etat belge au niveau fédéral, La Région wallonne, La Région flamande et La Région de Bruxelles-Capitale* 2014 (ci-après “Klimaatzaak c. Belgique”); *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan Lahore High Court* 2015 W.P. No. 25501/2015 (ci-après “Leghari c. Pakistan”); *De Justicia v. Colombie Supreme Court* April 2018 STC4360-2018 (ci-après “De Justicia c. Colombie”); *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 US 497 (2007), Supreme Court (ci-après “Massachusetts c. EPA”); *Kelsey Cascadia Rose Juliana et al c United States*, United States District Court, District of Oregon – Eugene Division Case No.: 6:15-cv-01517-TC, 9 October 2015 (ci-après “Juliana c. EU”); *Youth Plaintiffs v. State of Alaska, Superior Court For The State Of Alaska*, S17297, December 2017 (ci-après “Youth Plaintiffs c. State of Alaska”); *Earthlife Africa Johannesburg v. Ministry of Environmental Affairs and others*, No. 65662/16 High Court of South Africa, Gauteng Division, 8 March 2017 (ci-après “Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs”); *Delaney Reynolds and al. v. The State Of Florida*, Circuit Court Of The Second Judicial Circuit, 16 April 2018 (ci-après “Reynolds c. Floride”); *Affaire Ridhima Pandey c. Union of India et autres*, National Green Tribunal, New Delhi, 2017 (ci-après “Pandey c. Inde”); *Greenpeace Nordic Ass’n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*, Case no. 16-166674TVI-OTIR/06 (Oslo District Court) (4 January 2018) (ci-après “Greenpeace Nordic c. Ministry of Petroleum and Energy”); *The State of The Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda*, Number 19/00135, 20 December 2019, Civil Division, Supreme Court of the Netherlands) (ci-après “Urgenda c. Pays-Bas”).

<sup>22</sup> Mary Robinson Foundation Climate Justice, *Principles of Climate Justice*, disponible sur <https://www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice/>.

<sup>23</sup> Voir les politiques nationales (la *National Climate Change Adaptation Framework Policy* (2012), la *Disaster Risk Reduction and Management Strategic Framework and Action Plan*, la *Mauritius Renewable Energy Agency, Renewable Energy Strategic Plan 2018-2023*, la *Mauritius Renewable Energy Roadmap 2030 for the Electricity Sector* (2019) et les principales politiques relatives à la protection de l’environnement (la *National Biodiversity Strategy and Action Plan* (2017-2025) (Ministry of Agro-industry and Food Security, National Biodiversity Strategy and Action Plan (2017-2025) 2017), la *Protected Area Network Expansion 2017* (Ministry of Agro Industry and Food Security, Protected Area Network Expansion 2017) et la

retiendrons que la justice climatique nécessite la réduction des vulnérabilités environnementales et socio-économiques générées par le réchauffement climatique ainsi que des actions juridiques en cas d'inaction climatique.

## **2. Responsabilité différenciée et vulnérabilité différenciée de Maurice**

Malgré les désaccords sur la responsabilité, l'équité et la justice vis-à-vis du changement climatique, le consensus qui s'est dégagé au niveau de la Convention-cadre et de ses protocoles<sup>24</sup> est celui d'une responsabilité commune mais différenciée (a) et d'une vulnérabilité différenciée (b) quant aux changements climatiques pour les PVD selon leurs capacités économiques respectives.

### **a. La responsabilité différenciée de Maurice en tant que PEID**

Le principe de responsabilité commune mais différenciée apparaît avec la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (la CNUCED) de 1964 durant laquelle les PVD réclament des règles nouvelles quant au commerce et au développement. Ce principe implique que les différences pertinentes entre les sujets de droit méritent un traitement spécial<sup>25</sup>. Soumettre les PVD aux mêmes mesures de redressement et de réparation ne serait pas juste car certains problèmes environnementaux sont issus de l'industrialisation intensive de certains pays<sup>26</sup>. S'il ne semble pas y avoir en droit international de l'environnement une obligation internationale d'assistance financière environnementale aux PVD<sup>27</sup>, ces derniers ont négocié des dispositions concernant l'aide financière ou technique pour respecter leurs obligations

---

*Strategic Plan for the Food Crop, Livestock and Forestry 2016-2020* (Ministry of Agro-industry and Food Security, Strategic Plan 2016-2020 for the Food Crop, Livestock and Forestry (2016)) et les dispositions légales suivantes (Energy Efficiency Act 3 de 2011; Energy Efficiency (Labelling of Regulated Machinery) Regulations 2017 GN No. 11 of 2017 Government Gazette of Mauritius No. 8 of 2017; Clean Development Mechanism CDM (The Environment Protection (Designated National Authority) Regulations, 2010; Finance and Audit (Maurice Ile Durable Fund) (Amendment) Regulations Government Gazette of Mauritius No. 116 of 2010, Government Notice No. 221 of 2010; Road Traffic (Control of Vehicle Emissions) Regulations 2002 Government Notice No. 198 of 2002).

<sup>24</sup> Article 4 (1) de la Convention-cadre, Article 10 du Protocole de Kyoto et Article 2(2) de l'Accord de Paris.

<sup>25</sup> Voir le principe 7 de la Déclaration de Rio ; P. CULLET, « Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations », *European Journal of International Law*, 1999, 10, p. 555.

<sup>26</sup> S. LAVALLÉE, « Responsabilités communes mais différenciées et protection internationale de l'environnement : une assistance financière en quête de solidarité ? », *Les Cahiers de droit*, Vol 55, n° 1, Mars 2014, p. 147.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 143.

conventionnelles<sup>28</sup>. Le principe de responsabilité commune mais différenciée s'applique particulièrement dans le régime climatique avec une responsabilité commune pour tous les pays mais différenciées selon les capacités respectives des États selon la Convention-cadre et l'Accord de Paris<sup>29</sup>. Les PVD et PEID tels que Maurice ne contribuent qu'à un pourcentage minime des émissions globales de GES et leurs contributions nationales déterminées incluent souvent la condition d'aide financière internationale ou le renforcement des capacités<sup>30</sup>. La reconnaissance du principe de responsabilité commune mais différenciée dans le régime climatique permet un traitement différencié quant aux PEID et PVD ayant pour effet davantage de moduler leurs obligations que de juguler les inégalités économiques<sup>31</sup>.

### **b. Vulnérabilité différenciée de Maurice en tant que PEID**

Si les PEID sont particulièrement vulnérables aux effets des phénomènes météorologiques naturels, le réchauffement climatique accroît l'intensité de ces phénomènes, ce que reconnaît l'Accord de Paris<sup>32</sup>. Tandis que les PEID contribuent très peu en termes d'émissions globales de GES, ils souffrent des impacts négatifs du réchauffement climatique et peuvent être menacés de disparition avec des risques d'avoir des réfugiés climatiques<sup>33</sup>. Maurice est vulnérable aux impacts des cyclones intenses, des sécheresses prolongées, des inondations subites et de l'augmentation de la température de l'eau de mer<sup>34</sup>. En 2018, Maurice était le 16<sup>ème</sup> pays au monde en termes de risque de catastrophes et le 10<sup>ème</sup> pays le plus exposé aux catastrophes naturelles. Avec la crise du Covid-19, l'économie mauricienne est davantage fragilisée même avec une réduction des émissions de GES suite au confinement national de mars à juin 2020. La vulnérabilité de Maurice lui permet néanmoins d'établir des stratégies et mesures de développement à faible émission de GES correspondant à sa situation particulière<sup>35</sup> et de bénéficier de mécanismes de compensation des inégalités.

---

<sup>28</sup> *Idem*, p. 159.

<sup>29</sup> Articles 3 (1) et 4 de la Convention-cadre et article 2 (2) de l'Accord de Paris.

<sup>30</sup> Articles 4 (1) (c) et 4 (3) de la Convention-cadre; Article 8 (4) de l'Accord de Paris ; INDC 2015 *supra*.

<sup>31</sup> S. LAVALLÉE, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague Essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Revue Études Internationales*, volume 41, n° 1, mars 2010, p. 54.

<sup>32</sup> Articles 4 (6) et 11 (1) de l'Accord de Paris.

<sup>33</sup> C. COURNIL, « Réfugiés environnementaux : Enjeux et questionnement autour d'une catégorie émergente », Centre d'informations et d'Études sur les migrations internationales, *Migrations Société*, 2010/2, n° 128, p. 71.

<sup>34</sup> INDC 2015, *supra*.

<sup>35</sup> Article 4(6) de l'Accord de Paris.

Après avoir traité de la pertinence de la justice climatique pour Maurice au niveau international, nous verrons sa pertinence au niveau national.

## **B. La justice climatique et sa pertinence au niveau national**

La justice climatique est également pertinente pour Maurice au niveau national et il importe de considérer brièvement le cadre régulateur quant aux changements climatiques à Maurice et ses obligations selon la Convention-cadre et ses protocoles (1) avant d'examiner ses insuffisances (2).

### **1. Le cadre régulateur relatif aux changements climatiques**

Après la ratification de la Convention-cadre et de ses protocoles, Maurice a progressivement mis en place un cadre régulateur quant aux changements climatiques et a soumis ses communications nationales ainsi que ses contributions nationales déterminées (CND) au Secrétariat de la Convention-cadre<sup>36</sup>. La République de Maurice est tenue d'établir des politiques et programmes nationaux avec des mesures pour atténuer les changements climatiques, mais selon ses capacités<sup>37</sup>. Elle peut également participer au Mécanisme de développement propre (MDP) et doit rendre compte régulièrement de ses émissions de GES et de ses efforts de mise en œuvre<sup>38</sup>. Ses efforts nationaux incluent des actions appropriées, l'établissement d'un inventaire national des émissions anthropiques par ses sources, l'évaluation de son MDP et de leur progrès à la COP ainsi qu'un mécanisme transparent de réduction et d'atténuation des émissions de GES<sup>39</sup>.

Le cadre national quant aux changements climatiques comprend des institutions, des politiques nationales ainsi que des dispositions légales. Une Division quant aux changements climatiques fut créée en 2010 au sein du Département de l'environnement qui est l'autorité nationale désignée quant au Protocole de Kyoto. Cette division est responsable de l'élaboration et de la coordination des politiques et projets nationaux (incluant ceux relevant du MDP) tout en veillant à l'application des engagements internationaux de Maurice selon la Convention-cadre et ses protocoles<sup>40</sup>. La lutte contre les changements

---

<sup>36</sup> Pour les communications nationales (voir l'article 13 de la Convention-cadre ; Ministry of Environment, Sustainable Development, and Disaster and Beach Management, *Third National Communication*, United Nations Framework Convention on Climate Change, 2016 (ci-après "NC 2016") ; Pour les CDN (voir l'article 4(2) de l'Accord de Paris).

<sup>37</sup> Articles 4 et 12 de la Convention-cadre.

<sup>38</sup> Articles 3 et 4 de l'Accord de Paris; United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country parties*, 2014, p. 13.

<sup>39</sup> UNFCCC, *ibid.*

<sup>40</sup> Clean Development Mechanism, The Environment Protection (Designated National Authority) Regulations, 2010 GN No. 74 of 2010 Gvt Gazette of Mauritius No. 25 of 2010.

climatiques se fait également avec le concours du Ministère de l'énergie et des utilités publiques et d'autres institutions telles que l'*Energy Efficiency Management Office* (EEMO) et la *Mauritius Renewable Energy Agency* (MREA)<sup>41</sup>. Des politiques, stratégies et mesures nationales sont prévues quant à l'adaptation et l'atténuation<sup>42</sup> tandis que les politiques relatives à l'environnement les plus récentes<sup>43</sup> incluent aussi des actions contre le réchauffement climatique. Quant aux dispositions légales relatives aux changements climatiques, elles concernent l'*Energy Efficiency Act*<sup>44</sup> (EEA), la *Mauritius Renewable Energy Agency Act*<sup>45</sup> et des règlements subsidiaires<sup>46</sup> mais aussi un projet de loi sur les changements climatiques en préparation<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> L'*Utility Regulatory Authority* (URA) est chargée de la régulation de l'énergie.

<sup>42</sup> Voir la *National Climate Change Adaptation Policy Framework; Mauritius Technology Needs Assessment and Action Plan for an Enhanced Climate Change*, Ministry of Agro-industry and Food Security (MAFS), *National Biodiversity Strategy and Action Plan* (NBSAP) (2017-2025) 2017, p. 1; La *Climate Change Charter for Local Authorities* de 2015; Le *Climate Change Information Centre*; La *Mauritius 2050 Pathways Calculator* (MESDDBM, *supra*, p1); Un inventaire national des émissions anthropiques par leurs sources et des rapports nationaux sur l'utilisation de l'énergie et quant aux émissions de GES sont rendus régulièrement par l'*Energy Efficiency Management Office* (EEMO), *Energy Observatory Report 2017*, 2018; Article 4(1)(a) de la Convention-cadre.

<sup>43</sup> La *National Biodiversity Strategy and Action Plan (2017-2025)* (MAFS, NBSAP, *supra*, pp. 4-9); La *Protected Area Network Expansion de 2017* (Ministry of Agro Industry and Food Security (MAFS), *Protected Area Network Expansion 2017*); La *Strategic Plan 2016-2020 for the Food Crop, Livestock and Forestry 2016-2020* (Ministry of Agro-industry and Food Security (MAFS), *Strategic Plan 2016-2020 for the Food Crop, Livestock and Forestry*, 2016).

<sup>44</sup> Act 3 de 2011; Elle prévoit un cadre juridique pour l'audit de l'utilisation de l'énergie, l'émission de règlements subsidiaires concernant certaines catégories de consommateurs d'énergie (*Energy Efficiency (Registration of Energy Auditors) Regulations 2016 GN No. 32 of 2016 Government Gazette of Mauritius No. 19 of 2016*; *Energy Efficiency (Energy Consumer and Energy Audit) Regulations 2017 GN No. 23 of 2017 Government Gazette of Mauritius No. 16 of 2017*), l'étiquetage des appareils électriques (*Energy Efficiency (Labelling of Regulated Machinery) Regulations 2017 GN No. 11 of 2017 Government Gazette of Mauritius No. 8 of 2017*) et des sanctions contre la violation de ces normes.

<sup>45</sup> Voir le cadre régulateur et le plan stratégique quinquennal quant à l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. Act 11 de 2015.

<sup>46</sup> *Environment Protection (Designated National Authority) Regulations 2010 GN No. 74 of 2010 Government Gazette of Mauritius No. 25 of 2010*; *Road Traffic (Control of Vehicle Emissions) Regulations GN No. 198 of 2002*.

<sup>47</sup> Voir NC 2016, *supra* ; Le *Climate Change Bill* fut voté à l'Assemblée nationale en décembre 2020. Cette loi crée un cadre légal pour lutter contre les changements climatiques avec un *Department of Climate Change*, un *Climate Change Committee*, un *Inter-Ministerial Council on Climate Change*, un *Rodrigues Climate Change Committee* tandis que le *Commissioner for Environment* est responsable quant aux stratégies concernant les changements climatiques pour Rodrigues.

## 2. La pertinence de la justice climatique au niveau environnemental et socio-économique

Après cet aperçu du cadre régulateur relatif aux changements climatiques et des obligations internationales de Maurice, il convient d'examiner ses manquements et les vulnérabilités environnementales et socio-économiques générées par le réchauffement climatique.

De prime abord, les insuffisances de Maurice au niveau climatique pourraient concerner les engagements exprimés selon ses CND. Le soutien des communautés vulnérables aux changements climatiques – particulièrement les 20% de la population vivant dans les régions côtières – pourrait également être renforcé. Ensuite, la gouvernance climatique devrait aussi être améliorée en permettant davantage de participation du public aux décisions concernant l'adaptation et l'atténuation et l'accès à la justice en matière de contentieux climatique. L'État mauricien pourrait par ailleurs justifier ses insuffisances au niveau climatique par un manque d'aide financière tenant compte de sa vulnérabilité et de la nécessité de son adaptation progressive comme PEID face au réchauffement climatique<sup>48</sup>. Quel que soit le comportement reproché à l'État mauricien, le demandeur devra apporter la preuve de l'inaction climatique, ce qui ne sera pas aisé.

Nonobstant sa responsabilité étatique différenciée et sa vulnérabilité, Maurice aurait des efforts à faire pour limiter les vulnérabilités environnementales et socio-économiques au niveau climatique, identifiées par la communication nationale de 2016 pour sept secteur-clés<sup>49</sup>. Plusieurs politiques nationales<sup>50</sup> ont aussi pour but de limiter les vulnérabilités environnementales liées au réchauffement climatique et les principales politiques relatives à la protection de l'environnement incluent des mesures pour l'atténuation du réchauffement climatique<sup>51</sup>. Néanmoins, il faudrait un suivi et une application effective de ces politiques avec une meilleure coordination entre les différentes politiques et stratégies<sup>52</sup>. Un cadre de transparence accrue pour l'action et le soutien à la lutte contre les changements climatiques est aussi nécessaire<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Voir INDC 2015, *supra*.

<sup>49</sup> NC 2016, *supra*, Chapitre 3 (concernant l'agriculture, la biodiversité marine et terrestre, les zones côtières et le tourisme, la pêche, les ressources en eau, l'infrastructure, la santé humaine).

<sup>50</sup> *I.e.* la *National Climate Change Adaptation Framework Policy*, la *Disaster Risk Reduction and Management Strategic Framework and Action Plan*.

<sup>51</sup> Voir les politiques nationales mentionnées *supra*.

<sup>52</sup> *National Climate Change Adaptation Framework Policy*, *op.cit. supra*, p. 5.

<sup>53</sup> Enhanced Transparency Framework (ETF). Article 13, Annex, UNFCCC 2015. Voir l'article 13 de l'Accord de Paris.

Quant à la réduction des vulnérabilités socio-économiques, la *National Climate Change Adaptation Framework Policy* et la communication nationale de 2016 comprennent l'évaluation de telles vulnérabilités et des mesures d'adaptation préconisées avec un plan d'action mais il faut une application effective de ces mesures<sup>54</sup>. Plus d'efforts sont nécessaires pour évaluer et traiter des impacts des changements climatiques quant au genre et à la santé humaine avec une stratégie et un plan d'investissement relatifs à la gestion des risques de désastre. Il est important que le public utilise le mécanisme de participation du public quant à la demande de permis d'études d'impact en soumettant leurs commentaires au Directeur du Département de l'environnement (DDE) concernant les effets d'une activité proposée sur le climat<sup>55</sup>. En vue d'améliorer ce mécanisme, il serait souhaitable que le DDE ait l'obligation de soumettre une réponse écrite motivant la considération ou non des commentaires du public soumis quant à la demande de permis d'étude d'impacts d'une activité proposée<sup>56</sup>. Les politiques visant à réduire les inégalités sociales<sup>57</sup> à Maurice devraient inclure les communautés vulnérables au niveau socio-économique en raison des changements climatiques de Maurice et de Rodrigues mais aussi d'Agaléga<sup>58</sup>. Il faudrait également encourager la mise en place de dispositifs d'assurance de dommages liés aux changements climatiques pour permettre aux plus pauvres et aux communautés vulnérables d'accéder à l'assurance<sup>59</sup>. Maurice pourrait aussi utiliser des instruments fiscaux pour soutenir la stratégie à long terme concernant l'énergie durable et encourager les sociétés privées voulant investir dans le domaine social/environnemental avec des bénéfices pour le climat.

Après avoir traité de la pertinence de la justice climatique pour Maurice et de ses insuffisances quant à la lutte contre le réchauffement climatique, quels seraient les recours possibles contre les insuffisances au niveau climatique ? Nous verrons dans la deuxième partie de cet article la portée juridique limitée de la justice climatique pour Maurice et les interrogations relatives aux recours qui pourraient être envisagés.

---

<sup>54</sup> *National Climate Change Adaptation Framework Policy*, *supra* et la NC 2016, *supra*.

<sup>55</sup> Section 20 EPA.

<sup>56</sup> Article 12 de l'Accord de Paris ; Le DDE a un pouvoir discrétionnaire pour demander l'avis des autres institutions ou d'une organisation non-gouvernementale (ONG) ou de demander à l'auteur de la demande de permis respectif de fournir davantage de précisions. Section 21 de l'EPA.

<sup>57</sup> Partnership for Action for Green Economy (PAGE), *Marshall Plan Against Poverty*, Volume 1: Action Plan, 2016.

<sup>58</sup> Article 7 (5) de l'Accord de Paris ; Le *Marshall Plan Against Poverty* ne vise que Maurice et Rodrigues. NC 2016, *supra*, p. 106.

<sup>59</sup> Article 8 (4) de l'Accord de Paris.

## II. La portée juridique limitée de la justice climatique quant à Maurice

Les actions juridiques relatives au contentieux climatique intentées<sup>60</sup> ces dernières années par la société civile incluent des recours en annulation<sup>61</sup> ou en révision judiciaire<sup>62</sup> contre des décisions publiques ne tenant pas compte de leurs effets sur le réchauffement climatique ou des recours en responsabilité<sup>63</sup> contre des États ou des entreprises. Il importe de considérer les recours envisageables contre l'État mauricien quant au contentieux climatique au regard des particularités juridiques mauriciennes (A) et d'apprécier les conditions de recevabilité *ratione personae* et *ratione materiae* quant aux recours envisageables (B).

### A. Quels sont les recours envisageables ?

Nous examinerons la possibilité d'un recours contre une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat (1) et d'un recours contre l'État /l'autorité nationale désignée pour manquement à ses obligations internationales (2).

#### 1. Recours contre une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat

Le recours en révision judiciaire ou en annulation d'une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat sur la base des droits fondamentaux a été utilisé dans différents pays<sup>64</sup>. La violation des droits de

---

<sup>60</sup> Voir les affaires suivantes : *Klimaatzaak c. Belgique*; *Leghari c. Pakistan*; *Urgenda c. Pays-Bas*; *De Justicia c. Colombie*; *Massachusetts c. EPA* ; *Juliana c. EU*; *Youth Plaintiffs c. State of Alaska*; *Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*; *Reynolds c. Floride*; *Pandey c. Inde*; *Greenpeace Nordic c. Ministry of Petroleum and Energy*; *L'Affaire du Siècle, Lancement de la procédure au tribunal*, 14 mars 2019, disponible sur <https://laffairedu siecle.net/laffaire-du-siecle-lancement-de-la-procedure-judiciaire-au-tribunal/>).

<sup>61</sup> *Juliana c. EU*; *Greenpeace Nordic c. Ministry of Petroleum and Energy*.

<sup>62</sup> *Massachusetts c. EPA*; *Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*.

<sup>63</sup> *Urgenda c. Pays-Bas* ; *Klimaatzaak c. Belgique* ; C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, p. 9.

<sup>64</sup> Voir *Urgenda c. Pays-Bas*; *De Justicia c. Colombie*; *Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*; *Juliana c. EU* ; *Greenpeace Nordic c. Ministry of Petroleum and Energy*; *Reynolds c. Floride*; C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, p.11.

l'homme déjà consacrés constitue une base juridique dans le contentieux climatique dans la mesure où les changements climatiques auront des répercussions sur les conditions de vie des personnes et sur leurs droits<sup>65</sup>. Cette approche tient en ligne de compte que la plupart des États parties aux traités sur les droits de l'homme sont aussi parties à la Convention-cadre et à l'Accord de Paris et les changements climatiques constituent à la fois un défi environnemental et un enjeu des droits de l'homme<sup>66</sup>. Dans des procès relatifs au contentieux climatique, les demandeurs ont invoqué les droits fondamentaux à la vie séparément<sup>67</sup> ou en combinaison avec le droit à l'environnement<sup>68</sup> ou d'autres droits<sup>69</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a reconnu que le droit à la vie impose aux États l'obligation positive de protéger la vie des personnes relevant de leur juridiction<sup>70</sup> et cela vaut pour « toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie »<sup>71</sup>. Dans l'arrêt *Urgenda c. Pays-Bas*, les juges se sont basés sur la jurisprudence de la Cour EDH concernant le droit à un environnement sain au nom du droit à la vie pour donner gain de cause aux demandeurs et cela a été confirmé en appel devant la Cour Suprême<sup>72</sup>. Au niveau du continent américain, les organes juridictionnels et quasi-juridictionnels de protection des droits de l'homme ont été utilisés pour invoquer les effets néfastes des changements climatiques sur ces droits<sup>73</sup>. Selon un avis

---

<sup>65</sup> C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, pp. 1. et 3; Les demandeurs invoquent le droit à un climat stable en vue d'un jugement déclaratoire (*Reynolds c. Floride; Juliana c. EU*).

<sup>66</sup> C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, pp. 1 et 2.

<sup>67</sup> *Juliana c. EU*.

<sup>68</sup> *De Justicia c. Colombie; Klimaatzaak c. Belgique; Urgenda c. Pays-Bas*.

<sup>69</sup> Le droit à la santé des femmes d'un certain âge en Suisse (*Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council* 2016 – URL : <http://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/> ; *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) Federal Administrative Court [of Switzerland], Section 1 Judgment A-2992/2017 of 27 November 2018*) ou le droit au domicile et à la vie privée (*Urgenda c. Pays-Bas*) ; C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, p. 9.

<sup>70</sup> *L.C.B. c. Royaume-Uni*, §36, Cour EDH 9 juin 1998 ; Cour EDH 18 juin 2002, *Öneryildiz c. Turquie*, §§59-94.

<sup>71</sup> Voir Cour EDH 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, §130.

<sup>72</sup> C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, p. 21; *Urgenda c. Pays-Bas*.

<sup>73</sup> Voir les pétitions portées par les peuples Inuit et Athabaskan devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour établir le lien entre les changements climatiques et la violation des droits de l'homme en raison des émissions de GES. C. CURNIL, C.

consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme de 2017, l'environnement doit être protégé étant donné son interdépendance avec les droits de l'homme et les obligations environnementales doivent prendre en compte les changements climatiques<sup>74</sup>. Cependant au niveau africain, les organes juridictionnels et quasi-juridictionnels de protection des droits de l'homme n'ont pas encore été utilisés dans un contentieux climatique. Toutefois, le droit à un environnement satisfaisant<sup>75</sup> a été mis en avant dans une plainte contre le Nigéria devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>76</sup>.

Dans la mesure où il n'y a pas de droit à un environnement sain à Maurice dans l'*Environment Protection Act (EPA)*<sup>77</sup> ou dans la Constitution mauricienne, la violation de ce droit ne pourra pas être invoquée dans un contentieux climatique<sup>78</sup>. Un recours en annulation contre une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat pourrait être intenté devant la Cour Suprême en cas de violation des droits fondamentaux (par exemple le droit à la vie) protégés par la Constitution mauricienne à condition que le demandeur établisse un préjudice personnel<sup>79</sup>. Le demandeur pourrait être un individu comme personne privée (quel que soit son âge ou son sexe) ou une personne morale<sup>80</sup>. Il devra établir un intérêt « suffisant » pour agir en justice et démontrer le lien entre lui et la nature précise de la violation constitutionnelle alléguée. Cependant, les juges de la Cour Suprême ont une interprétation restrictive du droit à la vie qui se

---

PERRUSO, « Réflexions sur 'l'humanisation' des changements climatiques et la 'climatisation' des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *ibid.*, p. 19.

<sup>74</sup> Cour IDH, 15 novembre 2017, Avis consultatif, *Environnement et les droits de l'Homme*, OC-23/17, §§46-70.

<sup>75</sup> Article 24 de la Charte de Banjul.

<sup>76</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), *Social and economic Rights Action Center, Centre for Economic and Social Rights/Nigeria*, n° 155/96, 30<sup>ème</sup> Session ordinaire, 15<sup>ème</sup> Rapport d'activités, pp. 29-41, 13-27 octobre 2001, §§1 et 2.

<sup>77</sup> EPA 19 de 2002; La ratification d'un traité international ne rend pas obligatoire les dispositions de ce traité à Maurice à moins qu'il y ait une loi ou un règlement subsidiaire donnant effet à ces dispositions. V. *Matadeen and ors v. Pointu and ors Privy Council Appeal* No. 14 of 1997; *Pierce v. Pierce* 1998 SCJ 397; *Permal v. Ilois Trust Fund* 1984 MR 65; Section 2 de la Constitution mauricienne.

<sup>78</sup> Voir le principe 1 de la déclaration de Stockholm de 1972. *Urgenda c. Pays-Bas*; *Juliana c. EU*; *Juliana c. EU 2015*; *Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*; *De Justicia c. Colombie*; *Greenpeace Nordic c. Ministry of Petroleum and Energy*.

<sup>79</sup> Sections 3-16, 17, 76(1) et 83 de la Constitution mauricienne; *Tengur S. v. The Ministry of Education & Scientific Research & Anor* 2002 SCJ 48 (ci-après "l'affaire Tengur c. Ministry of Education I"); *Quedou K. v. The State of Mauritius* 2004 SCJ 40 and *Quedou K. v. The State of Mauritius* 2005 SCJ 70.

<sup>80</sup> Voir l'affaire *Tengur c. Ministry of Education I*, p. 5.

définit davantage par rapport à la privation de la vie que la diminution de la qualité de vie<sup>81</sup>.

Une autre base juridique possible contre une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat au titre des droits de l'homme serait le non-respect de l'équité intergénérationnelle<sup>82</sup>. Toutefois les droits des générations futures ne sont pas protégés dans la Constitution mauricienne et elle ne mentionne que « *la race, l'origine, les opinions politiques, la couleur, les croyances religieuses et le sexe* » comme bases de discrimination et non l'équité intergénérationnelle<sup>83</sup>.

Un recours en annulation contre une décision administrative ne tenant pas compte de ses effets sur le climat pourrait-il être envisagé sur la base des normes environnementales<sup>84</sup>? Les décisions administratives qui pourraient être susceptibles de recours sont les décisions prises par des organes publics autorisant des activités qui pourraient ne pas tenir compte de leurs effets sur le climat<sup>85</sup>. Toute personne affectée par l'octroi d'un permis d'étude d'impacts applicable à Maurice ainsi que dans ses territoires<sup>86</sup> peut avoir recours au *Environment and Land Use Appeal Tribunal* (ELUAT)<sup>87</sup> si elle prouve un préjudice indu. Dans le cas d'un recours en annulation contre un permis d'étude d'impacts ne tenant pas compte de ses effets sur le climat<sup>88</sup>, le demandeur doit prouver dans quelle mesure le permis ne respecte pas ses effets sur le climat. Un recours en appel devant la Cour Suprême est possible en cas d'insatisfaction quant aux décisions de l'ELUAT<sup>89</sup>.

Si le recours en révision judiciaire a été utilisé dans d'autres pays quant aux décisions administratives<sup>90</sup> ne tenant pas en compte leurs effets sur le

---

<sup>81</sup> *Madhewoo v. The State of Mauritius & Another* 2015 SCJ 177 7; *Madhewoo (Appellant) v. The State of Mauritius and another (Respondents)* (Mauritius) 2016 UKPC 30 Privy Council Appeal No 0006 of 2016 §14.

<sup>82</sup> Voir la Convention-cadre et le Préambule de l'Accord de Paris; *De Justicia c. Colombie; Reynolds c. Floride*.

<sup>83</sup> Sections 3 et 16(3) de la Constitution mauricienne.

<sup>84</sup> Voir les Sections 15-28 de l'EPA; Voir *The State of Mauritius and Others v. The (Mauritius) CT Power Ltd and Others*, Privy Council Appeals No 0023 and 0025 of 2017, [2019] UKPC 27; *Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*, pp. 3-4.

<sup>85</sup> *I.e.*, une demande de permis d'études d'impact ou de permis de développement. Sections 21(a), 22, 23 et 24 de la *Planning and Development Act* 32 de 2004.

<sup>86</sup> Sections 4 l'EPA (Rodrigues, Agaléga et Cardajos Carajos (St Brandon)).

<sup>87</sup> L'ELUAT peut aussi être saisi d'un recours contre les décisions d'un Conseil municipal de ville ou d'un Conseil de district quant à certaines lois concernant la construction de bâtiments, le morcellement des terres ou le gouvernement local. Section 4(1) de l'ELUAT Act; Section 54(2) de l'EPA.

<sup>88</sup> Sections 15-28 de l'EPA.

<sup>89</sup> *Id* Section 6.

<sup>90</sup> *Massachusetts c. EPA; Earthlife Joburg c. Ministry of Environmental Affairs*.

réchauffement climatique, cette procédure pourrait être envisageable à Maurice concernant de telles décisions que si les conditions de recevabilité d'un tel recours sont satisfaites. La Cour Suprême est compétente pour une demande d'autorisation d'interjeter appel concernant une décision administrative en révision judiciaire<sup>91</sup> avant que l'affaire soit statuée sur le fond mais le demandeur doit avoir un intérêt suffisant et il lui incombe de présenter des arguments défendables en vue d'une audience sur les aspects substantiels dans le délai applicable<sup>92</sup>.

Après avoir considéré la possibilité d'un recours contre une décision administrative sur la base des droits fondamentaux ou des normes environnementales ou en utilisant la procédure de révision judiciaire, nous traiterons de la possibilité d'un recours contre les autorités étatiques pour manquement quant aux obligations internationales relatives aux changements climatiques.

## 2. Un recours en responsabilité contre les autorités étatiques ?

Un recours en responsabilité contre l'État pour manquement à ses obligations internationales relatives aux changements climatiques serait-il possible à Maurice<sup>93</sup>? Pour pouvoir engager la responsabilité civile de l'État, il faut prouver le fait générateur, un dommage causé ainsi que le lien de causalité entre le fait générateur et le dommage causé. Le fait générateur pourrait être un manquement de la part de l'État qui constitue une négligence par rapport à ses obligations internationales quant aux changements climatiques. Le lien de causalité doit être établi entre le fait générateur et le dommage causé (ou le dommage à naître) à la victime potentielle relatif au réchauffement climatique. Maurice comme État-partie à la Convention-cadre et ses protocoles s'est engagé à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère en réduisant ses émissions de GES et en prenant des mesures d'adaptation aux changements climatiques selon sa situation nationale. Un recours en responsabilité contre l'autorité nationale désignée<sup>94</sup> pourrait avoir pour but le respect des obligations de la Convention-cadre et de ses protocoles ainsi que ses engagements selon ses CND. La Stratégie à long terme sur l'énergie durable de 2009 visait une production d'énergie de 35% provenant de sources renouvelables d'ici 2025 mais

---

<sup>91</sup> R. DOMINGUE, *LAW 1101 Legal Method and Mauritian Legal System Support Materials*, Centre for Professional Development and Lifelong Learning University of Mauritius, 2008, p. 207.

<sup>92</sup> *Lutchmun v. MSTC* 1990 SCJ 138.

<sup>93</sup> Cf. Article 1383 du Code Civil Mauricien et la *State Proceedings Act* 5 de 1953.

<sup>94</sup> Voir les règlements 3 et 3(2)(f) (The Environment Protection (Designated National Authority) Regulations GN No. 74 of 2010 Government Gazette of Mauritius No. 25 of 2010).

Maurice est encore loin de ses objectifs en matière d'énergie renouvelable<sup>95</sup>. L'État mauricien pourrait agir davantage en termes de transparence concernant l'évaluation d'émissions de GES et de participation du public au mécanisme de réduction et d'adaptation, de surveillance, de vérification de réduction d'émissions de GES. Mais un tel recours requiert également la preuve d'un lien de causalité entre ses manquements et le réchauffement climatique global pour Maurice.

## **B. L'appréciation des conditions de recevabilité d'une action en justice**

Cette sous-partie traite des interrogations quant à l'intérêt à agir du demandeur (1), quant au choix du défendeur (2) et quant au lien de causalité entre ce qui est reproché et les changements climatiques (3) en cas de recours au contentieux climatique à Maurice.

### **1. La question de l'intérêt à agir**

Avant d'intenter une action en justice, les potentielles victimes climatiques<sup>96</sup> doivent justifier d'un intérêt légitime, direct et personnel à agir, à savoir comment elles pourraient être lésées par le réchauffement climatique. Une personne morale ayant des statuts visant la protection de l'environnement pourrait avoir l'intérêt requis pour mener une telle action en justice, le système climatique faisant partie de l'environnement.

S'il s'agit d'un recours contre une décision administrative sur la base d'une violation de droits fondamentaux protégés par la Constitution mauricienne, la Cour Suprême<sup>97</sup> est compétente pour statuer sur ce recours. Le demandeur pourrait être un individu comme personne privée ou une personne morale<sup>98</sup>. Il doit aussi établir un intérêt "suffisant" pour pouvoir agir en justice et démontrer le lien entre lui et la nature précise de la violation constitutionnelle alléguée<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> En 2011, 16,2 % de la source primaire de production d'énergie provenait de sources renouvelables contre 20.7% en 2018 ; O. LIM TUNG, « An Appraisal of the Energy Efficiency Regulatory Framework in Mauritius », *Journal of Energy and Natural Resources Law*, Vol. 31, No. 4, November 2013 p. 426 ; Republic of Mauritius, *Renewable Energy Roadmap 2030 for the Electricity Sector*, 2019.

<sup>96</sup> *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp*, US Court of Appeals, 9th Circuit, 21 Sept. 2012 (ci-après "l'affaire Kivalina"); Cournil, *supra*, p. 9; *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC)* Federal Administrative Court [of Switzerland], Section 1 Judgment A-2992/2017 of 27 November 2018.

<sup>97</sup> Sections 3-16, 76(1) et 83 de la Constitution mauricienne.

<sup>98</sup> Voir l'affaire *Tengur c. Ministry of Education I*, p. 5.

<sup>99</sup> Section 17(1) de la Constitution mauricienne.

S'il n'y a pas d'action d'intérêt collectif à Maurice, il y a eu un assouplissement de l'appréciation de l'intérêt à agir dans certains cas<sup>100</sup>. Il n'a pas encore été question des intérêts ou des droits des générations futures en tant que tels dans la jurisprudence mauricienne mais la question des droits d'un enfant à naître en vertu du Chapitre II de la Constitution mauricienne a été évoquée devant les juges de la Cour Suprême<sup>101</sup>. Si les insuffisances climatiques pourraient être considérées comme une forme de discrimination entre les différentes générations, les sections 3 et 16(3) de la Constitution mauricienne ne protègent pas les générations futures contre la discrimination<sup>102</sup>.

## 2. Le choix du défendeur

Il importe d'examiner contre qui une action en justice relative au contentieux climatique pourrait être intentée, contre l'État ou les entreprises nationales ou multinationales<sup>103</sup>?

Dans quelle mesure pourrait-on poursuivre l'État pour manque de respect de ses obligations internationales quant au réchauffement planétaire alors qu'il a une responsabilité différenciée et dépend des aides financières internationales ou régionales pour mener à bien ses actions contre le réchauffement climatique? Contrairement aux États qui ont été poursuivis pour inaction climatique, Maurice a un pourcentage minime d'émissions de GES. Cependant une action juridique en vue de la justice climatique ne viserait pas l'État en tant qu'émetteur de GES mais pour des objectifs manqués en matière de réduction d'émissions de GES, d'efficacité énergétique ou de développement des sources d'énergie renouvelable. Un tel recours aurait pour objectif de contraindre le gouvernement à prendre des mesures plus efficaces contre le réchauffement climatique<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Voir les affaires suivantes : *Tengur c. Ministry of Education I* (Un contribuable contestant l'utilisation de fonds publics pour ériger un édifice religieux) ; *Quedou K. v. The State of Mauritius* 2004 SCJ 40 et *Quedou K. v. The State of Mauritius* 2005 SCJ 70 ; L'Union des propriétaires des "campements" sur les Pas Géométriques sur la côte (*The Union of Campement Sites Owners and Lessees & Ors v The Government of Mauritius and Ors* 1984 MR 100) ; Le père d'une élève de l'école primaire cherchant à être admise dans un collège secondaire contestant l'utilisation de fonds publics pour financer les écoles catholiques ayant un quota de 50% d'admission pour les élèves de confession chrétienne (l'affaire *Tengur c. Ministry of Education I*; *Tengur S. v. Minister of Education and others* 2002 SCJ 298; *Bishop of Roman Catholic Diocese of Port-Louis and others v. Tengur Sutyhudeo and others* 2002 SCJ 326B).

<sup>101</sup> Pas de preuve d'un préjudice personnel pour l'association demanderesse intentant un tel recours au titre de la Section 17. Voir *Ius Ad Vitam Association v. State of Mauritius and others* 2017 SCJ 1.

<sup>102</sup> Articles 3 et 16 (3) de la Constitution mauricienne ; *Juliana c. EU*; *De Justicia c. Colombie*.

<sup>103</sup> *De Justicia c. Colombie*; *Juliana c. EU*; *Leghari c. Pakistan*; *Reynolds c. Floride*.

<sup>104</sup> *Leghari c. Pakistan*.

Quant aux entreprises nationales ou multinationales, ce seraient surtout les émissions de GES des entreprises du secteur pétrolier et gazier qui pourraient être contestées à cause de la potentialité d'atteinte aux droits de l'homme<sup>105</sup>. Le contentieux climatique contre les entreprises transnationales consisterait à essayer d'engager la responsabilité civile des entreprises du fait de leur contribution au dérèglement climatique en s'appuyant sur les droits fondamentaux des victimes potentielles<sup>106</sup>. Toutefois une action en ce sens peut être confrontée à plusieurs obstacles concernant la juridiction pertinente et l'exécution de la décision<sup>107</sup>. Il n'y a pas d'activités concernant la production de pétrole ou de gaz à Maurice mais surtout des approvisionnements de pétrole ou de gaz<sup>108</sup>. S'il y a des possibilités d'exploitation d'hydrocarbures dans les fonds marins des territoires maritimes mauriciens, il n'y a pas d'information disponible au public actuellement sur l'état de ce projet<sup>109</sup>.

### 3. La question du lien de causalité

Quelle que soit la base juridique pour un recours au contentieux climatique, il faudrait établir la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre un manquement de la part des autorités étatiques et les changements climatiques invoqués affectant le demandeur<sup>110</sup>. Dans le cas d'un recours basé sur les droits fondamentaux, il n'est pas aisé d'établir le lien de causalité entre les émissions d'origine anthropique qui entraînent les changements climatiques et ses effets sur la jouissance des droits de l'homme<sup>111</sup>. S'il s'agit d'un recours en responsabilité contre les autorités étatiques pour manquement quant à leurs obligations internationales, il faut établir la preuve d'un manquement qui causerait un préjudice climatique actuel ou à naître qui affecterait ou pourrait affecter le demandeur.

---

<sup>105</sup> Carbon Disclosure Project (CDP), *New Report Shows Just 100 Companies are Source of over 70% of emissions*, 10 July 2017, p. 7; Voir les actions en responsabilité contre les entreprises et contre la réglementation climatique aux Etats-Unis : *Massachusetts c. EPA ; Ned Comer et al. v. Murphy Oil USA et al.*, US Court of Appeals, 5th Circuit, 16 October 2009/14 May 2013; Voir l'affaire *Kivalina*.

<sup>106</sup> Cournil, *supra*, p. 11; CDP, *id.*

<sup>107</sup> Cournil, *id.*

<sup>108</sup> 86.6% des sources d'énergie non-renouvelable de Maurice en 2017 sont importées. Voir EEMO, *supra*, p. 19.

<sup>109</sup> O. LIM TUNG, *supra*, p. 435.

<sup>110</sup> Rejet de la demande du peuple Inuit du Canada contre les Etats Unis (EU) pour défaut de lien causal relatif aux émissions de GES des EU et la violation des droits d'un peuple dans l'Arctique. Cournil, *supra*, pp. 19-20.

<sup>111</sup> Cournil, *id.*, p. 17.

Le lien de causalité entre le comportement reproché à l'État et les changements climatiques invoqués pourrait être établi sur la base de manquements par rapport aux CND de Maurice ou encore sur la base des documents scientifiques concernant les changements climatiques<sup>112</sup>. Les victimes climatiques potentielles à Maurice pourraient soulever les éléments suivants : le changement climatique d'origine anthropique, le réchauffement constaté et ses conséquences sur la région côtière et la biodiversité ainsi que la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes<sup>113</sup>. Ceux qui vivent dans les zones de basse altitude à Maurice et à Agalega en particulier, sont vulnérables à la hausse du niveau de la mer tandis que ceux qui vivent à Rodrigues sont plus exposés à de longues périodes de sécheresse<sup>114</sup>. Néanmoins, le rôle du judiciaire sera crucial dans l'interprétation du comportement reproché à l'État et dans l'appréciation de la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre les manquements de l'État mauricien et le changement climatique global ou encore les effets dommageables affectant directement les demandeurs<sup>115</sup>.

## Conclusion

La problématique du changement climatique dépasse les frontières nationales et la gouvernance climatique inclut des stratégies environnementales et socio-économiques mais aussi le contentieux climatique. En l'absence de définition juridique, la justice climatique nécessiterait la limitation des vulnérabilités environnementales et socio-économiques générées par le réchauffement climatique et le recours au contentieux climatique en cas d'inaction climatique. Si un recours contre les décisions publiques ayant des effets sur le climat ou une action en responsabilité contre l'État mauricien pourraient être envisagés, l'action en justice peut être déclarée irrecevable s'il y a des manquements aux conditions de recevabilité.

Force est de reconnaître qu'une action juridique pour insuffisances au niveau climatique contre l'État mauricien pourrait paraître injuste à trois égards. Premièrement, Maurice est une victime principale de l'injustice climatique contrairement aux autres États qui ont été poursuivis pour inaction climatique. Deuxièmement, Maurice est un PEID avec peu d'émissions de GES et l'obliger à respecter son engagement de réduction de ses GES selon sa CND aura peu d'effets sur le réchauffement climatique. De plus, avec les impacts du Covid-19 et le

---

<sup>112</sup> Voir les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

<sup>113</sup> Voir *Klimaatzaak c. Belgique*.

<sup>114</sup> INDC 2015, *supra*.

<sup>115</sup> La cour dans l'affaire *Urgenda c. Pays-Bas* défend une approche très souple sur l'établissement du lien causal entre l'inaction de l'Etat et la violation des droits concernés.

confinement national pendant plusieurs mois affectant l'industrie du tourisme et le budget national, une politique d'austérité économique s'appliquera à Maurice n'ayant pas forcément le climat comme priorité, ce qui aura des effets sur ses engagements de réduction d'émissions de GES. Troisièmement, si même les États développés reconnaissent dans la Convention-cadre et ses protocoles la responsabilité différenciée des PVD et PEID selon leur situation nationale, une action juridique contre l'État aura pour effet d'accentuer l'injustice climatique contre Maurice. Considérant la responsabilité étatique différenciée de Maurice et sa vulnérabilité différenciée comme PEID, la justice climatique devrait plutôt lui permettre de corriger les inégalités générées par le réchauffement climatique auquel elle n'a que très peu contribué. Néanmoins, si l'action juridique d'une victime potentielle des changements climatiques à Maurice arrive à franchir les obstacles substantiels et procéduraux, cette action – quel que soit son aboutissement – aura une portée symbolique et médiatique non-négligeable pour la lutte contre le réchauffement climatique.

# **Le dialogue transnational des juges : *hotspot* pour une « justice climatique » dans l’océan Indien ?**

**Anne-Sophie TABAU**

*Professeur de droit public à l’Université de La Réunion*

*ESPACE-DEV, Univ Réunion, Univ Montpellier, IRD,*

*Univ Antilles, Univ Guyane, La Réunion, France.*

*Membre associée du C.E.R.I.C. (U.M.R. D.I.C.E.)*

La conférence qui s’est tenue fin 2019 à l’Université de Maurice, en partenariat avec l’Université de la Réunion (France), a permis de mettre en perspective les cultures de plusieurs universitaires, membres de la société civile, acteurs économiques et représentants des pouvoirs publics dans l’océan Indien autour de l’enjeu commun que constitue la « justice climatique ». Loin d’être définie de manière unanime – qui plus est – au sein de ce vaste espace géographique aux caractéristiques plurielles, la justice climatique mérite d’être mieux appréhendée, dans une démarche de renforcement de la coopération régionale.

Cinq ans après l’entrée en vigueur de l’Accord de Paris, il semble, en particulier, nécessaire, de procéder à l’interprétation *in concreto* de cette notion éminemment subjective, à partir de la voix sinon objective, du moins motivée, du juge. Tel est notamment le cas lorsqu’il s’agit d’adopter une position constructive, ne s’arrêtant pas tant sur le diagnostic de vulnérabilité que sur l’objectif de résilience, dans une stratégie résolue d’adaptation face aux bouleversements environnementaux en cours.

Les prétoires constituent, indéniablement, à cet égard, un terrain propice à l’identification des enjeux en cause, des intérêts en présence, mais aussi des interprétations retenues de la justice climatique<sup>1</sup>. L’expression ne renvoie toutefois pas seulement aux solutions juridictionnelles. Elle a d’ailleurs avant tout été utilisée dans le cadre du débat public, en marge des négociations étatiques internationales ou internes relatives à l’Accord de Paris, dans le plaidoyer de la

---

<sup>1</sup> M. HAUTEREAU-BOUTONNET, E. TRUILHE-MARENGO (Dirs.), *Le procès environnemental, Du procès sur l’environnement au procès pour l’environnement*, Dalloz, Paris, 2021, 250 p.

société civile. Pour autant, les différends qualifiables de « contentieux climatiques »<sup>2</sup> donnant lieu à une forme de justice climatique sont nés il y a déjà plusieurs décennies. Ces derniers sont d'abord apparus aux Etats-Unis<sup>3</sup>, avant de se propager à travers le monde<sup>4</sup>, y compris dans des pays en développement<sup>5</sup>, s'agissant de l'(in)action des États, comme des entreprises. Cet activisme juridictionnel planétaire, en parallèle des efforts de coopération au sein du régime international en matière de climat, n'a toutefois pas toujours été couronné du même succès et ne s'explique pas de manière homogène.

Le succès croissant des contentieux climatiques peut, tout d'abord, être justifié par l'importante vulnérabilité de certains territoires – et donc populations – aux changements climatiques. Par exemple, dans l'océan Indien, tel est le cas, au premier chef, des petits territoires insulaires et, plus largement, des pays en développement, mais aussi de l'Australie, qui a connu ces dernières années des pics extrêmes de chaleur, des sécheresses avec de graves conséquences pour l'agriculture, des méga-feux de forêts qui ont décimé sa faune endémique et des inondations, pour ne citer que les principales catastrophes dont souffre ce pays de manière chronique.

Toutefois, l'essor des contentieux climatiques s'explique surtout par la contribution importante de certains États au phénomène des changements climatiques en raison des gaz à effet de serre (GES) émis à partir de leur territoire, notamment en raison de leur forte dépendance aux énergies fossiles. Dans l'océan Indien, le charbon constitue, par exemple, pour l'Afrique du Sud, plus de 90% de son mix énergétique. Il s'agit, par ailleurs, du premier secteur commercial d'exportation de l'Australie et d'importation de l'Inde. Parallèlement, la région du canal du Mozambique suscite l'intérêt pour l'exploitation de nouveaux gisements gaziers et pétroliers, dans les terres comme *off-shore*. La France s'est engagée dans une diplomatie de non exploitation des ressources pétrolières et gazières sur son territoire<sup>6</sup>, mais la lutte stratégique fait rage, sur fond de différends territoriaux et d'enjeux politiques et sociaux majeurs.

---

<sup>2</sup> G. MEDICI-COLOMBO et L. WEGENER, « The Value of Climate Change-Impacted Litigation: An Alternative Perspective on the Phenomenon of 'Climate Change Litigation' », *Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance (SCELG) Working Paper*, n°12, October 2019, 8 p.

<sup>3</sup> The Columbia Law School – Sabin Center for Climate Change Law & Arnold & Porter Kaye Scholer LLP, *U.S. Climate Change Litigation*, [disponible en ligne](#), consulté le 02 mai 2021.

<sup>4</sup> LSE Grantham Research Institute on Climate Change & the Environment & The Columbia Law School – Sabin Center for Climate Change Law, *Climate Change Laws of the World*, [disponible en ligne](#), consulté le 02 mai 2021.

<sup>5</sup> J. PEEL, J. LIN, « Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South », *American Journal of International Law*, n°113, Vol. 4, 2019, pp. 679-726.

<sup>6</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, *JORF* n°0305 du 31 décembre 2017.

Le recours au juge interne en matière climatique se comprend, enfin, en raison des tâtonnements au titre de la coopération internationale dans le cadre du régime onusien en matière climatique, au gré des renversements politiques internes, au titre desquels les enjeux climatiques sont apparus parfois très clivants. Les ratifications massives de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) de 1992 et de l'Accord de Paris adopté en 2015, ne doivent, ainsi, pas masquer le *lobbying* juridictionnel exercé, par quelques secteurs économiques fortement polluants, contre les politiques internes ou européennes de réductions des émissions de GES<sup>7</sup>, ni minimiser la myriade d'initiatives des populations témoignant d'une conscience globale croissante de cette crise planétaire<sup>8</sup>, que ce soit pour amplifier l'action en faveur de la stabilité du climat ou pour dénoncer les effets sociaux des mesures entreprises en ce sens, voire les deux. Quoi qu'il en soit, il semble qu'aujourd'hui les enjeux climatiques aient pénétré des sphères nombreuses et variées d'une société globalisée.

L'océan Indien, à travers ses petits États insulaires en développement, mais aussi ses pays membres du groupe « BASIC »<sup>9</sup>, ou encore territoires du « groupe de l'ombrelle »<sup>10</sup>, sans oublier de l'Union européenne à travers ses régions ultra-périphériques de Mayotte et de La Réunion, figure ainsi parmi les parties du monde à avoir joué un rôle structurant au titre du régime universel du climat. Or, les mesures entreprises sur le terrain ne sont pas à la hauteur, et parfois en contradiction avec le consensus international obtenu lors de la COP 21, que ce soit en matière d'atténuation du phénomène ou d'adaptation à ses effets.

Dans ce contexte instable, le juge interne a démontré qu'il pouvait jouer un rôle crucial pour, néanmoins, sécuriser les politiques publiques en « disant le droit » dans le domaine des changements climatiques. Ce faisant, il participe à la définition de la justice climatique, *in concreto*, en provoquant des conséquences locales, mais aussi, *in abstracto*, en exerçant une influence globale par sa participation à l'interprétation du « droit climatique ». Il endosse ainsi une responsabilité certaine, qui met en évidence l'importance de la force de conviction de son raisonnement, du retentissement médiatique des décisions adoptées, de

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, la contestation par le groupe sidérurgique Arcelor du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne au nom du principe d'égalité : CE, Ass., 8 févr. 2007, *Société Arcelor Atlantique et autres*, n° 287110 ; CJCE, grande ch., 16 déc. 2008, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, aff. C-127/07 ; CE, 3 juin 2009, *Société Arcelor Atlantique et autres*, n° 287110.

<sup>8</sup> J. ROCHFELD, *Justice pour le Climat ! Les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, Odile Jacob, Paris, 2019, pp. 7-9.

<sup>9</sup> Coalition informelle lors des négociations climat regroupant en général le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde, et la Chine.

<sup>10</sup> Coalition informelle lors des négociations climat regroupant en général les États-Unis, le Japon, la Russie, l'Australie, le Canada, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et l'Ukraine.

l'appui sur le droit commun du climat pour favoriser un potentiel effet d'entraînement, et du caractère innovant de la solution retenue pour régler le différend en cause.

Cette contribution recense, ainsi, à travers le monde, plusieurs décisions juridictionnelles incluant une dimension expressément « climatique », afin d'en tirer des enseignements dans une perspective d'intégration régionale de l'océan Indien. Plus précisément, l'objectif de cette recherche était d'analyser les contentieux ayant abouti à une effectivité accrue de l'Accord de Paris, et d'en sélectionner un échantillon représentatif des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs de l'océan Indien, afin d'envisager l'éventuelle circulation transnationale des décisions de justice interne, y compris dans l'élaboration ou l'évaluation des politiques publiques ou dans les stratégies des entreprises, à différentes échelles.

Il est évident, toutefois, que le règlement des contentieux climatiques par chaque ordre juridique de l'océan Indien qui pourrait y être confronté, variera selon son contexte social, politique, culturel et juridictionnel. Il n'en demeure pas moins que certaines décisions issues de l'interprétation prétorienne de la justice climatique influencent ou influenceront peut-être divers niveaux de gouvernance pertinents en matière climatique.

Quels sont les enseignements, du point de vue des territoires et acteurs de l'océan Indien, de ces interprétations prétoriennes de la « justice climatique » ? Plus spécifiquement, quels sont les contours du « droit global du climat » pertinent pour l'océan Indien révélés par les juges internes jusqu'à présent ?

Ce droit global du climat se manifeste principalement de deux manières dans les contentieux considérés. D'une part, le juge interne peut participer à la définition de la justice climatique à partir d'affaires présentant une dimension locale, dans un rapport vertical de mise en œuvre du droit international (I). D'autre part, il peut inscrire ses décisions dans une dynamique horizontale, favorisant la circulation transnationale de solutions particulières face à un défi global (II). C'est bien cet ensemble qui participe à la diffusion des meilleures pratiques entre les parties prenantes de la riposte globale aux changements climatiques.

## **I. L'interprétation prétorienne de la justice climatique au titre de la mise en œuvre locale du régime climatique**

Comme la majorité des traités multilatéraux environnementaux, l'Accord de Paris s'adresse aux États afin que ceux-ci mettent en œuvre leurs engagements internationaux, formulés de telle sorte qu'une importante marge de manœuvre est ménagée. Cette mise en œuvre laisse entrevoir la complémentarité entre un droit

établi à l'échelle internationale, parfois sous la forme de *soft law*, et les ordres juridiques nationaux, qui sont mobilisés pour lui donner plein effet. L'intervention du juge interne dans ce rapport de mise en œuvre du droit international en droit interne n'est toutefois pas si fréquente. Dans le domaine du climat, elle permet de mieux cerner les contours du droit commun applicable (A), mais aussi de l'inscrire dans des régimes juridiques éprouvés (B).

### **A. Une justice climatique révélant les contours d'un droit commun du climat**

La première action climatique contentieuse qui fut couronnée de succès pour un requérant issu d'un pays en développement, s'est déroulée devant la Haute Cour de Lahore, au Pakistan. L'année 2015 marquait ainsi le début de la généralisation des recours juridictionnels devant le juge interne contre l'État, que ce soit en matière d'atténuation, avec la célèbre affaire *Urgenda*<sup>11</sup>, ou en matière d'adaptation, avec cette non moins connue affaire *Leghari*<sup>12</sup>.

Ces deux affaires ont produit un remarquable effet d'entraînement, car elles étaient toutes deux significatives des engagements communs mais différenciés des États au moment même où les toutes dernières négociations de l'Accord de Paris aboutissaient. Ces décisions de justice ont sans doute ainsi produit une influence tout d'abord sur les négociations internationales, mais aussi sur le développement ultérieur des contentieux climatiques, au Nord comme au Sud. Elles participent ainsi à définir la « justice climatique » du point de vue du juge interne, conformément à la dynamique ascendante, ou plus exactement réticulaire, de l'Accord de Paris<sup>13</sup>.

Ainsi, même les États les plus pauvres doivent désormais rendre compte à leurs concitoyens des moyens mis en œuvre au titre de la riposte globale aux changements climatiques.

Initiée par un agriculteur, l'action d'intérêt collectif dans l'affaire *Leghari* est connue pour son fondement sur les droits fondamentaux, tels que consacrés

---

<sup>11</sup> A.-S. TABAU, C. COURNIL, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *Revue juridique de l'environnement*, n°4, 2015, pp. 674-695.

<sup>12</sup> Haute Cour de Lahore, ordonnance du 4 septembre 2015, *Leghari contre Fédération du Pakistan*, aff. n° 25501/2015.

<sup>13</sup> L'Accord de Paris a remplacé la logique de répartition des efforts de réduction des émissions de GES du Protocole de Kyoto, par une dynamique d'engagements unilatéraux, à travers les contributions déterminées au niveau national. Par ailleurs, l'Accord de Paris privilégie la coopération à la contrainte, en incitant une grande diversité d'acteurs à adopter des mesures favorables à l'atteinte des objectifs collectifs fixés, et qui sont recensés dans le portail NAZCA (Zone des acteurs non étatiques d'action pour le climat).

dans la Constitution de cet État particulièrement vulnérable aux effets des changements climatiques. Le requérant alléguait que l'inaction tant du gouvernement fédéral du Pakistan, que du gouvernement de la République du Penjab portait atteinte à son droit à la vie, compte tenu des menaces que les changements climatiques font peser pour la sécurité hydrique, alimentaire et énergétique du Pakistan.

Dans la première décision rendue dans cette affaire, la Haute Cour de Lahore considéra, en effet, que les menaces posées par les changements climatiques sur le Pakistan constituaient un « *clarion call for the protection of fundamental rights of the citizens* »<sup>14</sup>. Dès lors l'impératif de riposter aux changements climatiques supposait un changement de paradigme en envisageant une nouvelle forme de justice climatique fondée sur les droits fondamentaux<sup>15</sup>, et plus large que celle de justice environnementale localisée.

Cette justice climatique est, en l'occurrence, traduite sous la forme d'un accès au juge, favorisé par la procédure de *public trust*, et faisant du procès « un véritable moyen pour chacun d'obtenir un débat contradictoire entre acteurs sur les risques environnementaux rencontrés au sein des territoires »<sup>16</sup>. Toutefois, la Haute Cour reconnaît que « *the vulnerable and weak segments of the society (...) are unable to approach this Court* »<sup>17</sup>.

Dans cette affaire, le juge pakistanais participe ainsi à la définition de la « justice climatique », en s'appuyant avant tout sur les droits de l'Homme (substantiels comme procéduraux), mais également sur la science et l'équité. Ainsi, dans son arrêt définitif dans cette affaire, la Haute Cour de Lahore développe son approche de la « justice climatique », et considère notamment que celle-ci « s'appuie sur la science, répond à la science et reconnaît la nécessité d'une gestion équitable des ressources mondiales »<sup>18</sup>.

Au-delà de ces considérations structurantes pour la circulation de cette décision juridictionnelle, dans la mesure où les droits de l'Homme et la science, notamment les rapports du GIEC, font partie du corpus juridique (au sens large) commun à travers le monde, le juge pakistanais traduit en termes très concrets les ressorts de cette justice climatique, à l'échelle locale. Suite au constat de la carence des défenseurs pour mettre en œuvre la politique climatique d'adaptation, datant pourtant de 2012, la Haute Cour a ainsi ordonné la création d'une «

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, §6.

<sup>15</sup> *Ibid.*, §7.

<sup>16</sup> J. VIEIRA, « L'émergence de l'activisme climatique et l'accès au juge », *Revue française de droit administratif*, vol. 4, 2019, p. 636.

<sup>17</sup> Haute Cour de Lahore, ordonnance du 4 septembre 2015, *op. cit.*, §6.

<sup>18</sup> Notre traduction de Haute Cour de Lahore, arrêt du 25 janvier 2018, *Leghari contre Fédération du Pakistan*, aff. n°25501/2015, §21.

Commission sur le changement climatique », dont la composition et le mandat ont été arrêtés dans une deuxième décision<sup>19</sup>.

Celle-ci précisa que la Commission, présidée par un avocat spécialiste du droit de l'environnement, devait regrouper des représentants de plusieurs ministères et de la société civile, dont des organisations non gouvernementales (ONG). La Commission fut chargée de surveiller la mise en œuvre effective du « Cadre national de transposition de la politique nationale sur le changement climatique ». Plus spécifiquement, il s'agissait pour les membres de cette Commission de superviser plusieurs initiatives, comme une optimisation de l'irrigation ou encore l'élimination progressive de pompes à eau motorisées dans la province du Penjab, et de rendre régulièrement des comptes de leur travaux à la justice.

C'est à ce dernier titre que la Haute Cour adopta, le 25 janvier 2018, une troisième décision dans l'affaire *Leghari*. Elle constata que les travaux de la Commission créée en 2015 révélaient que la majorité des mesures avaient été mises en œuvre, si bien qu'elle décida de remplacer la Commission par un Comité permanent chargé de poursuivre cette fonction de contrôle sur le long terme et au niveau fédéral.

La création d'un nouveau contrôle continu de l'action des pouvoirs publics, à l'échelle nationale comme locale, dans le domaine ciblé de l'adaptation aux changements climatiques, a pu soulever la question du respect de la séparation des pouvoirs. Il en a d'ailleurs été de même aux Pays-Bas au titre de l'affaire *Urgenda*, où l'injonction du juge d'augmenter l'ambition de l'objectif d'atténuation de l'État a pu être critiquée comme une immixtion du pouvoir judiciaire dans le pouvoir parlementaire et exécutif<sup>20</sup>.

Toutefois, dans un cas, comme dans l'autre, cela n'a pas empêché le juge de se considérer compétent et de s'inspirer, dans ses injonctions, des pratiques issues du régime climat. Ainsi, le régime climat, au titre duquel les pouvoirs exécutifs et législatifs ont pu se prononcer et engager l'État, est-il notamment célèbre pour le dispositif de contrôle sophistiqué qu'il a progressivement mis en place<sup>21</sup>. Avec l'affaire *Leghari*, le juge pakistanais participe donc au « partage des meilleures pratiques », en poussant les autorités publiques à rendre régulièrement

---

<sup>19</sup> Haute Cour de Lahore, ordonnance du 14 septembre 2015, *Leghari contre Fédération du Pakistan*, aff. n° 25501/2015.

<sup>20</sup> Le jugement définitif dans l'affaire *Urgenda* a tranché de manière claire cette question de la séparation des pouvoirs, voir Cour Suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2019, *État des Pays-Bas (Ministère des affaires économiques et de la politique climatique) contre Urgenda*, aff. n° 19/0035, §8.3.

<sup>21</sup> A.-S. TABAU, « Climate Change Compliance Procedures », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2019, [disponible en ligne](#), page consultée le 27 avril 2021.

compte de la mise en œuvre de la politique climatique du pays, afin de surmonter les difficultés rencontrées, selon une approche, finalement, non contentieuse et inclusive, s'inscrivant plus largement dans le mouvement de démocratisation du débat et de l'action en matière climatique, que l'on constate également sous d'autres formes, notamment au titre de la réalisation des études d'impact environnemental.

## **B. Une justice climatique s'intégrant dans des régimes juridiques éprouvés**

La majorité des contentieux climatiques en Afrique a utilisé les requis de l'étude d'impact environnemental comme fondement de l'action en justice. En Afrique du Sud, en particulier, l'interprétation de la législation existante en fonction des droits fondamentaux<sup>22</sup>, y compris le droit à un environnement sain, a permis au juge de considérer que les études d'impact environnemental devaient désormais inclure les changements climatiques.

Ainsi, dans une décision du 8 mars 2017, la Haute Cour de Pretoria a donné raison à l'ONG *EarthLife Africa*<sup>23</sup> qui contestait l'autorisation gouvernementale relative à un projet de construction d'une nouvelle centrale au charbon, au motif qu'une telle autorisation aurait dû être précédée d'une évaluation approfondie du projet en termes de changements climatiques. Le juge a donc enjoint le gouvernement de procéder au réexamen de cette autorisation, en tenant, cette fois-ci dûment compte des changements climatiques dans l'étude d'impact du projet.

Plus précisément, la Ministre de l'environnement sud-africaine avait bien reconnu que l'impact du projet n'avait pas suffisamment été évalué et considéré au regard des changements climatiques. Elle avait néanmoins confirmé l'autorisation pour la réalisation du projet tout en demandant la réalisation d'une étude d'impact climatique complémentaire.

Cette décision contradictoire est apparue illégale au juge. C'est d'autant plus le cas que l'étude d'impact complémentaire, qui a été publiée quelques mois après, a révélé qu'au-delà de l'augmentation des émissions de GES de l'Afrique du Sud et du respect de ses engagements internationaux en matière d'atténuation, ce projet n'était pas adapté aux effets des changements climatiques qui se déploient d'ores et déjà en Afrique du Sud et qui occasionnent une raréfaction des

---

<sup>22</sup> Voir l'article 39(2) de la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 : « *When interpreting any legislation, and when developing the common law or customary law, every court, tribunal or forum must promote the spirit, purport and objects of the Bill of Rights* ».

<sup>23</sup> Haute Cour de Pretoria, arrêt du 8 mars 2017, *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and others*, aff. n° 65662/16.

ressources en eau, particulièrement dans la Province de Limpopo où était prévu le projet.

Dès lors, les impacts des changements climatiques menaçaient la viabilité future de la centrale et cela aurait dû être pris en compte par la Ministre au titre de l'examen de son autorisation de construction. Autrement dit, ça n'est pas seulement la contribution du projet au phénomène des changements climatiques qui doit être considérée dans les études d'impact d'un point de vue local. C'est aussi, et peut-être surtout, son adaptation aux effets inévitables des changements climatiques.

Cette jurisprudence inspira d'autres contentieux où l'argument d'adaptation aux changements climatiques plaidait contre un projet d'aménagement industriel en Afrique du Sud<sup>24</sup>, mais aussi au Kenya<sup>25</sup>. Ainsi dans l'affaire *Save Lamu*, un collectif d'habitants de la localité où devait se construire la première centrale au charbon d'Afrique de l'est, assisté d'ONG, contesta l'autorisation délivrée à la suite de l'étude d'impact environnemental de ce projet. Le Tribunal national pour l'environnement<sup>26</sup> invalida cette étude d'impact au motif qu'elle ne tenait pas compte des changements climatiques. Dès lors, il indiqua que si le projet devait être poursuivi une nouvelle étude d'impact tenant compte de l'Acte sur le changement climatique de 2016 devrait être réalisée. Depuis, le projet a été mis à l'arrêt et sera *a priori* abandonné.

La prise en compte des effets des changements climatiques dans l'étude d'impact environnemental d'un projet permet, en outre, de s'appuyer sur les législations bien établies dans de nombreux pays et qui ont davantage trait à la conservation de la nature ou aux répercussions économiques et sociales locales des projets envisagés. Dans les contentieux ayant abouti à une remise en question d'un projet industriel ou d'aménagement, l'argument climatique n'était, en effet, généralement pas le seul à être pris en compte, mais venait s'ajouter à d'autres considérations.

---

<sup>24</sup> Haute Cour d'Afrique du Sud, requête du 9 mai 2017, *Trustees for the Time Being of GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others*, aff. n° 61561/17.

<sup>25</sup> Tribunal national pour l'environnement de Nairobi, arrêt du 26 juin 2019, *Save Lamu et al. v. National Environmental Management Authority and Amu Power Co. Ltd.*, aff. n° Net 196 of 2016.

<sup>26</sup> Sur la mise en place de juridictions spécialisées en matière environnementale en Afrique, voir MEKOUAR M.A., « Cours et tribunaux de l'environnement : Note de lecture dans le contexte africain », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n°5, 2020, pp. 115-124.

Ainsi, dans l'affaire *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*<sup>27</sup>, le requérant était une entreprise privée (GRL), détenue par un milliardaire allemand, Hans Juergen Mende. Ce dernier entendait faire annuler, par le juge australien, avec l'aide d'un cabinet d'affaires d'envergure internationale, le refus administratif de son projet de construction d'une nouvelle mine de charbon à ciel ouvert, dans une région rurale de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud qui, jusqu'alors, n'avait pas attiré l'industrie minière.

Le projet de mine supposait, en effet, l'autorisation des pouvoirs publics en application de la législation sur l'évaluation et la planification environnementales, en vigueur dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud depuis 1979. Or, l'autorité compétente, la Commission d'évaluation et de planification de Nouvelle-Galles du Sud, agissant sous l'autorité du Ministère de la planification, avait rejeté le projet, pour des raisons environnementales. Cela explique que l'affaire ait été portée à la connaissance d'une branche spécialisée en matière d'environnement au sein de la Cour de Nouvelle-Galles du Sud.

La législation australienne en matière d'aménagement du territoire prévoit ainsi la possibilité de recourir à une juridiction spécialisée pour faire appel d'une décision des autorités administratives de planification. Cet « appel » consiste, pour la Cour, à considérer la demande d'autorisation comme si elle n'avait jamais été instruite, mais aussi toutes les questions juridiques pouvant naître du cas d'espèce. Ce droit d'appel est en priorité accordé aux demandeurs d'autorisation déboutés, mais peut également être ouvert à des tierces parties, à des conditions toutefois plus restrictives. En l'espèce, un groupe de résidents, se présentant comme le « mouvement de Gloucester », en référence au nom de la localité sur le territoire de laquelle était prévu le projet de mine, a pu se joindre à l'instance en tant que partie, représentée par le cabinet d'avocat de droit public, *NSW Environmental Defenders' Office*.

Cet appel a fait l'objet d'une audience de deux semaines et demie devant le doyen et juge en chef Preston. La motivation très détaillée de la décision judiciaire confirmant le refus administratif de construction d'une nouvelle centrale à charbon en Australie est relativement classique, dans la mesure où elle adopte une approche basée sur le paradigme du développement durable, tel qu'il s'est développé depuis le rapport Brundtland.

La plus grande partie de la décision est ainsi consacrée à l'analyse de l'impact du projet de mine sur « l'utilisation préférée des terres ». Cette étude d'impact est, en effet, requise par le droit minier australien, en fonction du zonage environnemental du territoire où se situe le projet et des plans de développement

---

<sup>27</sup> Cour de Nouvelle Galles du Sud, chambre pour l'environnement et le territoire, arrêt du 21 juillet 2019, *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, aff. n° [2019] NSWLEC 7.

locaux. Il s'agit, pour le juge, de comparer les avantages et les inconvénients du projet, compte tenu des « mesures de minimisation des impacts » envisagées par le porteur de projet. Pour confirmer le refus d'autorisation administrative du projet, le juge va ainsi non seulement s'intéresser à ses impacts environnementaux *stricto sensu* (impact visuel, pollution de l'air, troubles sonores), mais également à ses impacts économiques et sociaux pour les populations locales.

Pour autant, c'est l'autre partie de la motivation de cette décision qui a retenu l'attention de la doctrine, dans la mesure où, sans que cela ait été déterminant en l'espèce, elle propose une lecture innovante de l'impact global du projet. Ce faisant, le juge interne ne se contente pas de se positionner d'un point de vue local, mais se montre aussi enclin à apprécier la justice climatique d'un point de vue global, en se livrant à une interprétation innovante du régime climat.

## **II. L'interprétation prétorienne de la justice climatique favorable à la globalisation de la gouvernance environnementale**

L'Accord de Paris a été conclu à la suite d'un processus diplomatique initié huit ans plus tôt, et qui entendait combler le « schisme de réalité »<sup>28</sup> entre le droit international relatif au climat et les répercussions concrètes sur le terrain. Négocié dans une perspective résolument inclusive, ce traité, très largement ratifié, reflète ainsi le consensus des États sur la nécessité d'une « riposte mondiale aux changements climatiques »<sup>29</sup>. Pour autant, l'Accord de Paris a pu être critiqué, notamment par la société civile, pour son manque de caractère contraignant, en raison de l'importante marge de manœuvre laissée aux Parties et de l'absence de sanction en cas de non-respect. Toutefois, cette souplesse a peut-être permis de produire des effets plus importants qu'en apparence. Il en va sans doute ainsi en matière de gouvernance transnationale du climat<sup>30</sup>. Celle-ci a été favorisée par l'Accord de Paris, sans pour autant que ne soit remise en cause la logique interétatique à partir de laquelle s'est construit le droit international public depuis les traités de Westphalie. Cette dynamique transnationale participe ainsi à la globalisation du régime climat, dans le sens où non seulement celui-ci s'étend à l'échelle mondiale, mais aussi dans la mesure où il a pour destinataires des

---

<sup>28</sup> S.C. AYKUT, A. DAHAN, « La gouvernance du changement climatique : anatomie d'un schisme de réalité », in D. PESTRE (Dir.), *Gouverner le progrès et ses dégâts*, Paris, Éditions La Découverte, 2014, pp. 97-132.

<sup>29</sup> Art. 3 de l'Accord de Paris.

<sup>30</sup> M. LEMOINE-SCHONNE, « Le droit transnational de l'environnement. Analyse des enjeux d'effectivité entre les sphères publiques et privées », *Energie-Environnement-Infrastructures*, LexisNexis, 2018, pp. 11-19.

segments sociaux variés, y compris par-delà les ordres juridiques internes. Certaines ONG de protection de l'environnement, des universitaires ou encore des médias semblent avoir pris la mesure des répercussions internationales potentielles des décisions de justice nationales. Par voie de conséquence, des juges internes, des entreprises ou encore des administrations se retrouvent de plus en plus confrontés à un phénomène de circulation des solutions de leurs homologues qu'ils ne peuvent ignorer et parfois à laquelle ils entendent participer. La question de la régulation des émissions de GES transnationales, cruciale pour l'efficacité du régime climat mais difficile à prendre en charge au niveau interétatique, apparaît ainsi de plus en plus au titre des contentieux climatiques devant les juridictions internes (A). Plus largement, les décisions de justice en matière climatique révèlent « un droit global de l'environnement »<sup>31</sup> articulé autour d'un devoir de vigilance en voie généralisation (B).

### **A. Une justice climatique cherchant à réguler les émissions de gaz à effet de serre transnationales**

Dans l'affaire *Earthlife*<sup>32</sup>, le juge sud-africain a également considéré l'impact du projet de centrale au charbon sur la contribution de ce secteur aux émissions mondiales de GES. Plus exactement, il relève que l'étude d'impact climatique réalisée *a posteriori* démontre que cette centrale était de nature à provoquer une augmentation significative des émissions de GES de l'Afrique du Sud, plaçant ce contentieux climatique, non pas seulement dans le champ de l'adaptation, mais aussi dans celui de l'atténuation ; un type de contentieux que l'on imagine *a priori* davantage devant les juridictions des pays industrialisés, en raison de leur contribution historique aux émissions de GES et à leur engagement de prendre le *leadership* dans la riposte globale aux changements climatiques.

En effet, l'approvisionnement en énergie de l'Afrique du Sud est une priorité nationale, ce qui aurait pu justifier la construction de nouvelles centrales à charbon. C'est d'autant plus le cas que l'Accord de Paris ne fixe pas d'objectifs de réduction d'émissions de GES, comme le faisait le Protocole de Kyoto vis-à-vis d'un groupe d'État, dont l'Afrique du Sud n'était pas partie. Toutefois, au titre du dernier traité du régime climat, le pays s'est engagé unilatéralement dans le cadre de cet accord universel, à atteindre son pic d'émissions en 2030 ; un objectif que la construction de cette centrale spécifiquement mettait en péril.

Le juge confère ici toute sa valeur juridique à la « Contribution nationale » adoptée par l'Afrique du Sud en application de l'Accord de Paris<sup>33</sup>. Ce faisant, il

---

<sup>31</sup> Voir le dossier spécial sur le « droit global de l'environnement », de la *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 14, n° 3, 2017.

<sup>32</sup> Haute Cour de Pretoria, arrêt du 8 mars 2017, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, §35 *in fine*.

évitent de se prononcer sur l'effet direct, voire sur l'applicabilité des dispositions de l'Accord de Paris. Il s'agit là de questions qui suscitent des interprétations frileuses au titre des contentieux climatiques soumis à l'appréciation des juridictions internes. Comme en matière de droits humains, ces dernières préfèrent généralement s'appuyer sur le droit interne pour se prononcer du point de vue de leur office, y compris au sein d'ordres juridiques à tendance moniste.

Certains juges sont toutefois allés plus loin, en admettant une invocabilité d'interprétation du droit interne non seulement aux dispositions de l'Accord de Paris, mais aussi aux principes généraux du droit de l'environnement. D'autres juges ont été, au contraire, bien plus catégoriques sur cette question de principe, qui leur a permis d'écarter l'argument de la contribution des projets examinés aux émissions mondiales de GES.

Ainsi, l'interdiction de construction d'une 3<sup>ème</sup> piste d'atterrissage de l'aéroport de Vienne prononcée, la même année que l'affaire *Earthlife*<sup>34</sup>, en première instance par le juge autrichien, compte tenu des engagements internationaux de cet État membre de l'Union européenne, a été renversé par la Cour constitutionnelle en raison de son caractère gravement arbitraire<sup>35</sup>. Il en a été de même s'agissant de l'extension de l'aéroport d'Heathrow de Londres, qui a d'abord été autorisée, avant d'être interdite en appel et finalement de nouveau autorisée par la Cour suprême<sup>36</sup>. Les juridictions norvégiennes se sont également montrées très fluctuantes à cet égard.

Ainsi, dans l'affaire *Greenpeace c. Government of Norway* les ONG requérantes alléguaient que les licences accordées par l'État pour l'exploration et l'exploitation pétrolière *offshore* en mer de Barents dans l'océan Arctique, étaient non conformes au droit à un environnement sain établi à l'article 112 de la Constitution, en raison des impacts climatiques associés. À l'appui de leur argumentaire, elles faisaient notamment valoir que les émissions de GES résultant de l'exportation de produit pétrolier depuis la Norvège et de leur consommation à l'étranger, n'avaient pas été prises en compte, contrairement au principe de solidarité inter et intra-générationnelle consacré par le droit norvégien. Or, par sa décision du 4 janvier 2018, la Cour du district d'Oslo<sup>37</sup> considéra qu'il n'était pas

---

<sup>34</sup> Pour une « micro-comparaison » de ces deux affaires, et une réflexion plus générale sur le rôle des juges internes dans la mise en œuvre du droit international, voir A.-J. SAIGER, « Domestic Courts and the Paris Agreement's Climate Goals : The Need for a Comparative Approach », *Transnational Environmental Law Journal*, Vol. 9, n°1, 2020, pp. 37-54.

<sup>35</sup> Cour constitutionnelle autrichienne, arrêt du 29 juin 2017, *Vienna Airport*, aff. n° E 875/2017-32, E 886/2017-31.

<sup>36</sup> Cour suprême du Royaume-Uni, arrêt du 16 décembre 2020, *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, aff. [2020] EWCA Civ 214.

<sup>37</sup> Cour du district d'Oslo, arrêt du 4 janvier 2018, *Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy*, aff. n° 16-166674TVI-OTIR/06.

possible de tenir la Norvège responsable des émissions de GES après l'exportation de produits pétroliers en provenance de Norvège. Ces émissions résultant de leur combustion à l'étranger n'avaient donc pas à être prises en considération dans l'appréciation du respect par l'État du droit à un environnement sain. Toutefois, la Cour d'appel d'Oslo est revenue ensuite sur ce point en admettant que les émissions de CO<sub>2</sub> dues aux hydrocarbures norvégiens devaient être considérées dans leur globalité, c'est-à-dire non pas seulement au stade de la production en Norvège mais aussi à celui, beaucoup plus polluant, de la consommation hors du pays.

Ce faisant, la Cour d'appel d'Oslo s'est alignée sur l'interprétation audacieuse opérée dans l'affaire *Gloucester*. Peut-être parce que l'argument n'était pas déterminant pour refuser, en l'espèce, la création d'une nouvelle mine de charbon, le juge australien avait pris soin de préciser son interprétation du périmètre des émissions de GES à considérer dans l'analyse de l'opportunité d'un tel projet. Ainsi, après avoir admis qu'une nouvelle mine de charbon allait contribuer aux changements climatiques, il rejeta les arguments de l'entreprise requérante selon lesquels les émissions induites par le projet pourraient être compensées ou auraient de toutes façons lieu ailleurs, considérant qu'il s'agissait là d'hypothèses ou de spéculations. En revanche, le juge australien s'appuya sur une abondante jurisprudence d'homologues américains pour considérer que les « *downstream emissions* », c'est-à-dire les émissions résultant de combustion des produits du charbon par les utilisateurs finaux, devaient être prises en considération dans les impacts d'un projet de mine.

Pour autant, de son côté, la Cour d'appel d'Oslo n'a pas annulé les licences délivrées, considérant qu'il était « *uncertain whether viable discoveries will be made and whether the decision will lead to emissions* »<sup>38</sup>, si bien que de nouvelles études d'impact devraient être réalisées si l'exploration s'avérait fructueuse. Ce revirement en demi-teinte explique que les requérants se soient alors tournés vers la Cour suprême, qui est finalement revenue sur l'interprétation holistique des impacts de nouvelles exploitations pétrolières, en considérant que les futures émissions résultant de la consommation des produits pétroliers en provenance du territoire norvégien étaient trop incertaines pour empêcher des licences d'exploration<sup>39</sup>. Désormais, les requérants envisagent de se tourner vers la Cour européenne des droits de l'Homme.

C'est une interprétation nationale du principe de précaution en matière climatique qui apparaît ici en filigrane. Les juges internes ne raisonnent pas dans

---

<sup>38</sup> Cour d'Appel, arrêt du 23 janvier 2020, *Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy*, aff. n° 18-060499ASD-BORG/03, §4.2.

<sup>39</sup> Cour suprême norvégienne, arrêt du 22 décembre 2020, *Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy*, aff. n° 20-051052SIV-HRET.

l'incertitude de la même manière, face à des faits très similaires globalement, mais différents localement. Ainsi, les changements climatiques ne vont pas empêcher le pétrole *offshore* dans l'Arctique, alors que le manque d'eau ou les risques d'inondation menaçaient à court terme les projets en Afrique. Du point de vue de l'adaptation aux changements climatiques, ces variations de décisions semblent, du coup, justifiées non plus par le principe de précaution, mais par le principe de prévention. Sont-elles pour autant justes, considérées globalement ?

## **B. Une justice climatique généralisant un devoir de vigilance des parties prenantes**

De nombreuses affaires climatiques visant à établir la responsabilité civile des plus gros pollueurs industriels ont échoué faute de recevabilité, généralement pour défaut d'intérêt à agir des requérants. Ces affaires soulèvent également d'importantes difficultés en termes de lien de causalité entre le dommage invoqué et le comportement du défendeur. Toutefois, la stratégie contentieuse en ce sens semble avoir évolué avec l'apparition d'actions novatrices visant non pas à réparer des préjudices passés, mais à prévenir de futurs préjudices résultant de l'activité d'entreprises multinationales.

Ainsi, dans l'affaire *Milieudéfensie et autres c. Shell*, l'objectif de l'ONG demanderesse est de démontrer que le géant pétrolier n'a pas pris les mesures requises au regard d'un standard de comportement raisonnable<sup>40</sup>. Ce devoir de vigilance (ou *due diligence, due care*) était déjà au cœur du raisonnement de la Cour de La Haye dans l'affaire *Urgenda*. Il fonde également l'action en cours, intentée par plusieurs associations et collectivités territoriales françaises, dont la commune de La Possession à La Réunion, contre l'entreprise Total<sup>41</sup>.

Or, l'on retrouve dans ces contentieux stratégiques la question précitée du périmètre des émissions de GES à considérer dans l'activité des entreprises soumises à un tel devoir de vigilance. Il s'agit de nouveau de déterminer si les émissions à considérer s'étendent ou non aux émissions que le rapport R. Heede qualifie de « secteur 3 »<sup>42</sup>, c'est-à-dire notamment celles liées à l'usage des produits de l'entreprise par le consommateur final.

Shell devant le juge néerlandais, comme Total devant le juge français, contestent ainsi que ces émissions entrent dans le champ de leur responsabilité. A

---

<sup>40</sup> Cour d'appel de La Haye, requête du 5 avril 2019, *Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*.

<sup>41</sup> Tribunal judiciaire de Nanterre, requête du 28 janvier 2020, *Notre Affaire à Tous et autres c. Total*.

<sup>42</sup> R. HEEDE, *Carbon Majors: Updating activity data, adding entities, & calculating emissions: A Training Manual*, Climate Accountability Institute, Snowmass, Colorado, 2019, 56 p., [disponible en ligne](#), page consultée le 27 avril 2021.

l'inverse, les ONG à l'initiative de ces contentieux climatiques considèrent que ces émissions doivent leur être attribuées en raison du contrôle exercé par ces entreprises sur celles-ci. À l'appui de leur raisonnement, elles font valoir que dans la décision d'appel relative à l'affaire *Urgenda*, cette question du contrôle de l'État sur les émissions émanant de son territoire a été déterminante. Il s'agit là de l'argument de « la goutte d'eau dans l'océan » qui a longtemps été invoqué dans les contentieux climatiques, mais qui tend à être dépassé. *Milieudéfensie* estime ainsi que « si la production de pétrole et de gaz augmente, la contribution de Shell au changement climatique fera de même »<sup>43</sup>. À l'inverse, si ces entreprises investissent dans les énergies renouvelables et cessent leurs activités de *lobbying* contre les politiques climatiques, cela aura des répercussions significatives sur les émissions mondiales de GES et partant sur le phénomène des changements climatiques (C.Q.F.D.).

L'injonction requise du juge consiste donc, ni plus ni moins, qu'à ce que les entreprises pétrolières changent de modèle économique en réorientant leurs activités et investissements ! Le juge français aura ainsi à se prononcer sur le caractère « raisonnable » de l'injonction demandée<sup>44</sup>. Or, il le fera d'un point de vue plus large que ne l'aurait souhaité les avocats en défense.

L'affaire Total a, en effet, donné lieu à une récente ordonnance écartant l'un des arguments principaux du pétrolier qui s'appuyait sur un précédent attribuant la compétence en matière de contrôle du plan de vigilance d'une entreprise au Tribunal de commerce. La présente affaire étant non seulement fondée sur le devoir de vigilance et sur l'article 1252 du code civil français<sup>45</sup>, le Tribunal judiciaire de Nanterre s'est ici considéré compétent<sup>46</sup>.

Du point de vue de l'océan Indien, au-delà des subtilités procédurales ou normatives propres à chaque ordre juridique, cette affaire à l'issue encore imprévisible confirme à tout le moins une certaine convergence des contentieux climatiques autour d'une approche préventive de la responsabilité des parties prenantes de la riposte globale contre les changements climatiques<sup>47</sup>. Cette

---

<sup>43</sup> Notre traduction de Cour d'appel de La Haye, requête du 5 avril 2019, *Milieudéfensie et autres c. Shell*, *op. cit.*, §612.

<sup>44</sup> M. HAUTEREAU-BOUTONNET, « Le risque de procès climatique contre Total : la mise à l'épreuve contractuelle du plan de vigilance », *Revue des contrats*, n°3, 2019, p. 95.

<sup>45</sup> Introduit par la loi du n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'article 1252 du code civil dispose : « *Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

<sup>46</sup> Tribunal judiciaire de Nanterre, ordonnance du 11 février 2021, *Notre Affaire à Tous et autres c. Total*, aff. n° RG 20/00915.

<sup>47</sup> S'agissant de l'ordre juridique interne français, voir F.-G. TREBULLE, « Responsabilité et changement climatique : quelle responsabilité pour le secteur privé ? », *Energie –*

responsabilité, fondée sur la violation de la légalité, s'appuie sur un corpus normatif qui s'est construit par strates, sous diverses formes et dans différents espaces juridiques, c'est-à-dire aussi avec des moyens de contrôle et de sanction associés plus ou moins accessibles et persuasifs. Le principe de prévention, corollaire du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles, en tant qu'ils puisent leur origine commune dans la *due diligence*<sup>48</sup>, dont la Cour européenne des droits de l'Homme a pu dire qu'elle imposait à l'État une obligation positive en matière environnementale au nom du droit à la vie, semble ainsi désormais s'étendre aux entreprises participant à des activités aux répercussions environnementales globales, mais aussi controversées localement, et souvent avec de forts enjeux sociaux et économiques<sup>49</sup>.

Ainsi, logiquement, la « justice climatique » telle que prononcée dans le cadre contentieux à travers la voie juridictionnelle au nom de l'État de droit, aboutit-elle souvent à préconiser une démarche paradoxalement non conflictuelle. S'il est possible de penser qu'il s'agit là d'une influence du droit international sur les ordres juridiques internes<sup>50</sup>, venant bouleverser quelques fondamentaux inscrits dans un contexte historique qu'il ne faut pas négliger, l'interaction est nécessairement réciproque.

À cet égard, il est possible de regretter le manque d'audace persistant de la Cour de justice de l'Union européenne pour accueillir les contentieux climatiques, comme l'a montré l'affaire connue sous le nom de *people climate case*<sup>51</sup>, qui n'a pas dépassé le stade de la recevabilité devant le Tribunal. Il n'est toutefois pas exclu que la Cour finisse par admettre la recevabilité des recours en annulation

---

*Environnement – Infrastructures*, n° 8-9, août-septembre 2018, pp. 20-27 ; S. CAZET, « La carence des pouvoirs publics dans l'adaptation au changement climatique : quels recours ? », in A.-S. TABAU (Dir.), *Quel droit pour l'adaptation au changement climatique ? L'expérience de l'île de La Réunion*, Coll. Confluence des droits, 2018, pp. 151-176 ; M. HAUTEREAU-BOUTONNET, L. CANALI, « Paving the way for a preventive climate change tort liability regime », *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, Vol. 30, n°2, 2019, pp. 119-145.

<sup>48</sup> S. BESSON, « La due diligence en droit international », *RCADI*, Tome 46, 2021, pp. 15-355.

<sup>49</sup> B. PARANCE, « L'influence du droit international de l'environnement sur les entreprises multinationales, à propos de la proposition de loi française relative au devoir de vigilance des entreprises », in L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, J.-L. ITEN et V. TOMKIEWICZ (Dir.), *L'entreprise multinationale et le droit international public*, colloque SFDI, Pedone, Paris, 2017, pp. 279-293.

<sup>50</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, « Les obligations de diligence dans la pratique : la protection de l'environnement », in SFDI, Journée d'étude franco-italienne du Mans, *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, 2018, pp. 145-162.

<sup>51</sup> Cour de justice de l'Union européenne, ordonnance du Tribunal du 8 mai 2019, *Armando Carvalho et autres c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. T-330/18.

portés par des personnes privées contre des actes généraux du droit de l'UE<sup>52</sup>, que ce soit sous l'influence ascendante des juridictions des États membres de l'UE, ou grâce à la dynamique de la Convention d'Aarhus, couplée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les îles de l'océan Indien ne peuvent, toutefois, pas toutes mobiliser ces organes juridictionnels. Elles n'en demeurent pas moins parties prenantes des enjeux climatiques et ne doivent donc pas rester sourdes à ce dialogue des juges susceptibles de trancher pacifiquement des contentieux climatiques. Dans l'idéal, il faudrait même qu'elles aussi utilisent les prétoires à leur disposition - y compris au-delà de l'ordre juridique interne - pour faire entendre leur voix dans l'interprétation de cette justice climatique. *A minima*, elles peuvent tirer profit des solutions préconisées par d'autres juridictions pour éviter que des contentieux climatiques locaux ne se règlent de manière « injuste ».

## Conclusion

Le juge interne peut participer à l'interprétation des modalités d'application de l'Accord de Paris, au nom de l'ordre juridique dont il dépend, mais aussi avec des effets au-delà de ce dernier. Cela étant, certains sont plus audacieux que d'autres et, au final, rien n'oblige leurs homologues à suivre ces interprétations. L'opinion publique, comme la doctrine, peut être sensible à telle ou telle décision et jouer un rôle dans sa diffusion, y compris pour la critiquer. Au-delà du cas d'espèce, les contentieux climatiques tranchés par le juge interne trouvent ainsi de plus en plus une audience à l'échelle globale.

De ce point de vue, l'activisme judiciaire des plaignants en matière climatique est remarquable, dans la mesure où ils ont su tirer profit du phénomène de *forum shopping*. Si tous les recours en justice n'aboutissent pas à des solutions favorables aux requérants, ils participent dans leur ensemble à la définition de la justice climatique. Il ne faut ainsi pas négliger l'effet de ce type de contentieux sur la coopération internationale, ni minimiser l'effet *boomerang* possible.

Ainsi, certaines ONG dénoncent-elles les « procédures baillons » contre les lanceurs d'alerte, mais aussi la différence de moyens selon les types de requérants ou encore la durée des procédures. Même lorsque les requérants obtiennent satisfaction, cette « victoire » pour le climat n'est parfois que symbolique, appelant à être confirmée au-delà du cas d'espèce ou traduite en termes concrets.

---

<sup>52</sup> Voir toutefois Cour de justice de l'Union européenne, ordonnance de la Cour du 14 janvier 2021, *Peter Sabo et al. c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-297/20 P.

Il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, ces contentieux climatiques aboutissent à renforcer l'effectivité du régime climat. Cet accord universel n'est toutefois pas suffisant, à lui seul, pour rendre une justice climatique. En s'appuyant, pour sa mise en œuvre, sur une série d'acteurs variés, il offre néanmoins une nouvelle opportunité aux parties prenantes de l'océan Indien d'interagir, afin qu'émerge leur propre interprétation de la justice climatique.



*Partie IV*

*Concrétiser la justice climatique  
par des moyens dédiés*



# A Short History of The Loss and Damage Principle

**Krishnee APPADOO**

*Lecturer, Department of Law*

*Faculty of Law and Management, The University of Mauritius*

There is now settled consensus that climate change is one of the most dangerous dilemmas affecting humanity as well as other species and Earth systems<sup>1</sup>. Climate change has been defined as a “long-term change in the average weather patterns that have come to define Earth’s local, regional and global climates”<sup>2</sup>. There have been a lot of research carried out on the ways that countries are tackling with climate change from a mitigation and adaptation perspective. However, beyond the limits of mitigation and adaptation, lie the principle of loss and damage (L&D). L&D has, from a historical point of view, been a very contentious issue to grapple with an added ambiguous definition<sup>3</sup>. L&D, in a nutshell, has been defined as permanent loss or repairable damage caused by the manifestations of climate change. This can include both severe weather events, as well as slow-onset events, such as desertification and sea level rise. Moreover, L&D can also refer to economic and non-pecuniary harm, such as loss of life, ecosystems, cultural heritage, and livelihoods, to name a few.

It is necessary, for our understanding of how L&D functions, to be able to trace the history, development, and evolution of the L&D concept.

---

<sup>1</sup> Scientists attribute the global warming trend observed since the mid-20<sup>th</sup> century to the human expansion of the “greenhouse effect”, warming that results when the atmosphere traps heat radiating from Earth toward space. Certain gases in the atmosphere, such as nitrous oxide, methane and carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), block heat from escaping. These gases are known as Green House Gases (GHGs). It has been scientifically proven that humans have contributed to increase atmospheric CO<sub>2</sub> concentration by more than a third since the Industrial Revolution began.

<sup>2</sup> NASA, “Overview: Weather, Global Warming and Climate Change”, *Global Climate Change*, (2020), available online at <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>, accessed on 10 January 2021.

<sup>3</sup> A. DURAND, S. HUQ, “Defining Loss and Damage: Key Challenges and Considerations for Developing an Operational Definition”, *International Centre for Climate Change and Development*, 2014.

To achieve this, the article will adopt the following plan: part I will focus on the historical background since the introduction of the climate change regime, fitting L&D into the picture, with section A delving on a brief historical overview of the international climate change regime, while section B will consist of analyzing the inception of the L&D principle. Part II will be made up of an assessment of how the L&D principle gained importance, relevance, and momentum, with section A focused on the landmark milestone in the development of the principle, which is the instauration of the Warsaw International Mechanism (WIM), while section B will study the defining moment since the introduction of the L&D principle, which is its inclusion in the Paris Agreement.

## I. Background

The main cause of climate change, according to scientific observations and studies, are fossil fuel burning, which leads to increases in heat-trapping greenhouse gas (GHG) levels in the Earth's atmosphere, which in turn raises the planet's average surface temperature. Therefore, it is undeniable that climate change has stemmed mainly from anthropogenic activity, since the early 20<sup>th</sup> century, at the start of the industrial revolution which happened in global north countries such as the UK, France, Germany, Canada, and the US. Indeed, in its fifth assessment report, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), which is a team of 1,300 independent scientific experts from countries across the globe, under the authority of the United Nations (UN), conclusively reached the conclusion that there was more than 95% likelihood that human activities over the past 50 years have contributed to the warming of the Earth<sup>4</sup>. The consequences of climate change can be underestimated. Ice caps are melting; sea levels are rising; oceans are becoming warmer; we are experiencing longer and more intense droughts which in turn threaten wildlife, crops and freshwater supplies; and heat waves, floods, storms, hurricanes and cyclones are become fiercer and more frequent across the globe. These impacts, while also affecting developed nations, however disproportionately burden vulnerable countries, such as those located in Africa and Asia, Small Island Developing States (SIDS), and Least Developed Countries (LDCs), in terms of their economies, human rights, livelihoods, cultures and ways of life. As a response to the above identified threats, a climate change regime has been set up since the late 1950s, to empower vulnerable countries and their citizens to mitigate the effects of climate change and adapt to its severity.

---

<sup>4</sup>AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014', IPCC, available online at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>, accessed on 10 January 2021

## A. A Brief Historical Overview of the International Climate Change Regime

The timeline for the development and evolution of the international framework set up to provide an effective response to the scourge of climate change is an interesting one. In painting the picture for the evolution of climate change governance, policy, institutions, and law from an international perspective, it is easy to identify five distinct periods. First and foremost, there is the foundational phase (1957-1979), during which time the concept of climate change springs up as an internationally recognized scientific dilemma<sup>5</sup>. Then comes the agenda-setting period (1985-1990), a period where climate change as a concept transformed itself from a scientific conundrum into an important and crucial policy issue<sup>6</sup>. The next tranche has been termed as the pre-negotiation interval, a period spanning 1988 to 1990, during which time nation states around the world became actively and purposefully involved in the climate change process. Then came the actual negotiation phase, which was between 1990-1992, during which the IPCC established itself as the “*leading international expert body on climate change and the UNGA set up a negotiating committee to prepare the text for the UNFCCC*”<sup>7</sup>. During this crucial stage of the evolution of international climate change governance, the UNFCCC, which was adopted in 1992, was celebrated for being a landmark international agreement with tremendous potential to respond effectively to climate change, especially in terms of global CO<sub>2</sub> emissions reduction. In its wake, there was what has been described as a post-agreement phase, a time which was dedicated to the elaboration and implementation of the UNFCCC, and formulation of negotiations on additional commitments, leading ultimately to the adoption of the Kyoto Protocol in

---

<sup>5</sup> E.g. International Geophysical Year (1958), Keeling Curve [the Keeling Curve is a daily record of global atmospheric carbon dioxide concentration maintained by Scripps Institution of Oceanography at UC San Diego (1960), the establishment of the World Weather Watch programme by the World Meteorological Organisation (WMO) in 1963, the launch of the Global Atmospheric Research Programme by the International Council for Science in 1967, the UN Conference on the Human Environment (UNCHE) in 1972, the Report of the U.S. National Academy of Sciences (1979), and the First World Climate Conference in 1979.

<sup>6</sup> The latter stage of the 1980s witnessed climate change induced by human activity slowly transform from a scientific into a political and public affair, as governments were quick to reassert control over this problem: this encouraged the setting up of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), with a mandate to “provide internationally coordinated scientific assessments of the magnitude, timing and potential environmental and socio-economic impacts of climate change and realistic strategies” (UN General Assembly – 1988, art. 5).

<sup>7</sup> J. KREIENKAMP, , “The Long Road to Paris: The History of the Global Climate Change Regime”, Policy Brief, Global Governance Institute, University College London (UCL), 2019, p.3

December 1997<sup>8</sup>. More recently, with the adoption of the Paris Agreement (PA) in 2015 as a new climate treaty, there has been the identification of a sixth stage in the development of the global climate change regime. However, it is disappointing to note that despite these metamorphoses in the international climate change governance, the latter has been touted as being ineffective, unresponsive, and not ambitious enough, with the latest example cited being the UNFCCC's 25<sup>th</sup> Conference of Parties (COP 25)<sup>9</sup>.

## **B. The Inception of the Loss and Damage Principle**

As a direct response to the inadequacy of mere adaptation and mitigation efforts, the concept of L&D has been introduced as early during the initial negotiations of the UNFCCC. The idea of support for vulnerable countries which bear a heavier brunt in terms of the effects of climate change, is nothing new, but in recent years, “*pressure to institutionalize a UNFCCC mechanism on L&D [increased] in response to the shortcomings of mitigation policy and the inadequacy of adaptation support for nations and communities already experiencing the worst effects of climate change*”<sup>10</sup>.

The term L&D has been defined as the residual impacts of climate change which mitigation and adaptation efforts are insufficient to prevent or alleviate. L&D can be the consequence of severe weather events or slow onset events, namely desertification or sea level rise. It was the Alliance of Small Island States (AOSIS) that first began championing the cause of L&D since the year 1991, in the run up to the negotiations of setting up the UNFCCC<sup>11</sup>. At that time, AOSIS led the way in proposing the creation of an international insurance pool to assist in offering compensation to the most vulnerable and low-lying coastal developing countries, such as Mauritius, Seychelles, the Maldives, Samoa, Palau, etc., in

---

<sup>8</sup> The Kyoto Protocol was adopted in the year 1997, and is an international agreement that was aimed at managing and reducing states' carbon emissions and GHGs. The Protocol had as principal function the operationalization of the UNFCCC.

<sup>9</sup> M. HOOD, “Five Reasons COP25 Climate Talks Failed”, (2019) Phys.org [online]. available at <https://phys.org/news/2019-12-cop25-climate.html>, accessed on 10 Dec 2020; A. CHANDRASHEKAR, The Guardian, [online]., available at <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/dec/21/un-climate-talks-deadlock-cop25>, accessed on 10 Dec 2020; A. VAUGHAM, ‘COP25 Climate Summit Ends in Staggering Failure of Leadership’. [online]. 16 December 2019. Available at <https://www.newscientist.com/article/2227541-cop25-climate-summit-ends-in-staggering-failure-of-leadership/>, accessed on 10 Dec 2020

<sup>10</sup> A. DURAND, S. HUQ, Defining Loss and Damage: Key Challenges and Considerations for Developing an Operational Definition, International Centre for Climate Change and Development, 2015.

<sup>11</sup> Climate Analytics (2019), “Briefings on Loss and Damage”, available online at <https://climateanalytics.org/briefings/loss-and-damage/>, accessed on 16 March 2021

terms of loss and damage arising from sea level rise<sup>12</sup>. In the proposal submitted by AOSIS, the contributed amount by each country to this fund would be determined by the latter's corresponding role played to increase global CO<sub>2</sub> emissions and their relative share of global gross national product (GNP): this was a formula modelled on the 1963 Brussels Supplementary Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy<sup>13</sup>.

Subsequently, loss and damage was first referred to in a “*formally-negotiated UN text in the 2007 Bali Action Plan, which called for “disaster reduction strategies and means to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change”*”<sup>14</sup>. Since then, the AOSIS have consistently called for a mechanism that would possess the ability and effectiveness to compensate countries affected by sea level rise. The AOSIS mechanism consisted of three elements, namely:

- insurance;
- rehabilitation and compensation;
- and risk management.

## II. Loss and Damage Gaining Traction

The Loss and Damage principle started gaining more traction in the following years. At COP16, in 2010, a framework was developed for loss and damage, under the Subsidiary Body on Implementation (SBI) Work Programme. The SBI Work Programme had two aims, namely, to consider approaches to address loss and damage, including impacts of extreme weather events and slow onset events in developing countries that are particularly vulnerable; and to strengthen international cooperation and expertise in order to understand and reduce loss and damage<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> M. J. MACE, R. VERHEYEN, “Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement”, *Review of International European Community and International Environmental Law* 2016 (2)

<sup>13</sup> The 1963 Convention Supplementary to the Paris Convention of 29 July 1960 (the “Brussels Supplementary Convention” or BSC) was adopted to provide additional funds to compensate damage as a result of a nuclear incident where Paris Convention funds proved to be insufficient.

<sup>14</sup> F. D. W. BROT *et al*, “Climate Finance for Addressing Loss and Damage How to Mobilize Support for Developing Countries to Tackle Loss and Damage” (2019).

<sup>15</sup> UNFCCC (2010), “SBI Work Programme”, available [online] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online\\_guide\\_on\\_loss\\_and\\_damage-May\\_2018.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online_guide_on_loss_and_damage-May_2018.pdf), accessed on 26 April 2021

For a while, people outside the UNFCCC negotiation process criticized the slow development of the L&D principle into hard law and genuine policy at international level: this was because L&D has emerged as a topic that is susceptible to misinformation and misinterpretation. It was unclear at that time how L&D tied in with climate mitigation and adaptation and why it should not have a relationship with compensation or liability, especially from the point of view of the principle of common but differentiated responsibility under international environmental law. As such, the United Nations, as well as most other developed nations have for a long time, rejected, in an unequivocal manner, the argument that L&D should be conflated with liability or compensation.

It took increasingly robust evidence on climate change impacts and risks, as synthesised by the IPCC (e.g. through the 5th Assessment Report in 2014), for L&D to be recognised institutionally by the UNFCCC. A study of the Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC WGII, AR5) used qualitative data analysis software (text mining) to “*assess which climatic stressors, impact sectors and regions the report primarily associates with losses and damages, and compared this with the focus areas of the Warsaw International Mechanism*”<sup>16</sup>. The study reveals that IPCC WGII AR5 primarily associates losses and damages with extreme weather events and economic impacts, and treats it primarily as a future risk. The SBI undertook technical work in the areas of assessing the risk of loss and damage; a range of approaches; and the role of the UNFCCC.

### **A. Landmark Milestone for the Loss and Damage Principle**

The landmark milestone for the loss and damage principle was undoubtedly in 2013, at COP19 in Warsaw, when there was the setting up of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM). The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM) is the main vehicle in the UNFCCC process to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, in a comprehensive, integrated and coherent manner. The implementation of the functions of the WIM is guided by the Executive Committee of the Mechanism. The three aims of the WIM are to enhance knowledge and understanding of comprehensive risk management approaches; to strengthen dialogue, coordination, coherence and synergies among relevant stakeholders; and finally, to enhance action and support, including, finance, technology and capacity-building. The ExCom holds biannual meetings in order to strategize implementation of the mechanism. At its sixth meeting (ExCom 6)

---

<sup>16</sup> K. VAN DER GEEST, K. WARNER, “Loss and Damage in the IPCC Fifth Assessment Report (Working Group II): A Text-Mining Analysis”, Climate Policy 2020.

held from 11–13 October 2017, the five-year rolling work plan (succeeded by the initial two-year work plan) was approved with recommendations, and progress was acknowledged on the focus areas of the mechanism, such as on the clearinghouse for risk transfer, the work of the task force for displacement, and communication strategy<sup>17</sup>. The five-year rolling work plan was reviewed at COP25. It is to be argued that the setting up of the WIM was a huge achievement for climate negotiators, especially for the AOSIS, SIDS and other vulnerable nations of the world, which are already bearing a disproportionate brunt of this scourge. However, the WIM has been criticized on numerous fronts, especially because of its slow development as a fully functional mechanism to monitor L&D. For example, it has been debated whether the WIM should be removed from the adaptation framework of the UNFCCC<sup>18</sup>.

## **B. Inclusion of the Loss and Damage Principle in the Paris Agreement**

At COP21, the principle of loss and damage was inserted into the much-celebrated Paris Agreement, and it was a watershed moment, especially for AOSIS, SIDS and other vulnerable and least-developed countries (LDCs) who had been advocating for a robust loss and damage principle, recognized under international law. The loss and damage principle was thus enshrined in Article 8 of the Paris Agreement. The Paris Agreement “*recognizes the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage*”<sup>19</sup>. The overarching areas of cooperation and facilitation to enhance understanding, action and support are in the following areas: Emergency preparedness; low onset events; comprehensive risk assessment and management; risk insurance facilities, climate risk pooling and other insurance solution; early warning systems’ events that may involve irreversible and permanent loss and damage; non-economic losses; and resilience of communities, livelihoods and ecosystems<sup>20</sup>. While everyone acknowledges that the inclusion of the L&D principle in the Paris Agreement is a watershed moment in the history of the development of the concept, there has been some criticism levelled at Article 8 since then. For starters, both the Paris Agreement and the WIM have not clarified the financing aspect of the L&D principle. This has been due to the unwillingness of developed nations to put a monetary value on the concept. It is also partly because of lack of consensus on the framing and definition of L&D, and also additionally on the big and contentious question of who will be bearing the burden of finance (Global North

---

<sup>17</sup> THE ENERGY AND RESOURCES INSTITUTE (2019), “Loss and Damage: The Gradual Progression and the Road Ahead”, An Issue Brief, The Energy and Resources Institute, New Delhi, India

<sup>18</sup> G. TARASKA, “The Meaning of Loss and Damage in the International Climate Negotiations”, *Energy and Environment, Centre for American Progress*, 2015.

<sup>19</sup> Article 8 (1), Paris Agreement, Decision 1/CP.21

<sup>20</sup> Article 8 (4), Paris Agreement, Decision 1/CP.21

or developed nations). For example, in Article 8 of the PA, which is dedicated to the principle of L&D, the closest and most obvious indications of finance are to be found in Article 8 (3) and (4), which only mentions “support on a cooperative and facilitative”<sup>21</sup> basis, with nothing else supporting this statement. Indeed, what is lacking is that there is no question of liability and compensation: these are plainly and outrightly excluded in the most non-equivocal terms by decision 1/CP.21 (para 49, 50). Additionally, it is disappointing that Article 9 mentions finance but only refers to how this aspect should be balanced between adaptation and mitigation, with no mention whatsoever of L&D in this particular article, even after the ExCom of the WIM had previously entreated for the question of finance to be addressed at COP21 in Paris.

## **Conclusion: Loss and Damage in the Wake of the Paris Agreement**

After the adoption of the loss and damage principle in the Paris Agreement, the notion was given an official and formal platform within the UN climate change treaty regime. Researchers have however argued that “whereas Article 8 of the Agreement provided the bones for a loss and damage scheme there was still an obvious need to put flesh to these bones”<sup>22</sup>. There have not been major developments regarding the loss and damage principle since Paris: The five-year rolling work plan of the WIM was reviewed at COP25, in 2019, and there was also slight mention of the loss and damage principle in the Paris Agreement Work Programme.

As has been seen by the above article, L&D principle lacks effective normative value, and is a “legal principle” devoid of legal force, unlike hard law concepts, which are binding upon member States signatory to treaties and agreements under international law. The discourse around L&D has generated significant confusion among practitioners and policy makers<sup>23</sup>, as it has been

---

<sup>21</sup> Article 8 (3) and Article 8 (4), Paris Agreement, Decision 1/CP.21.

<sup>22</sup> M. BROBERG, B. M. ROMERA, “Loss and Damage After Paris: More Bark than Bite”, *Climate Policy*, Taylor and Francis, Vol. 20, n°6, 2020.

<sup>23</sup> For example, E. A. PAGE and C. HEYWARD, “Compensating for Climate Change Loss and Damage”, *Political Studies*, Vol. 65, n° (2), 2017, p. 357 argue that “the UNFCCC has yet to adopt an account of climate change loss and damage that is sufficiently precise to identify which changes in climate generates losses and damages, which agents should cover the costs of interventions designed to address loss and damage or what ought to be the normative goal of these interventions.” Other authors which have commented on this confusion include E. BOYD et al., “A Typology of Loss and Damage Perspectives”, *Nature Climate Change*, Vol. 7, Springer Nature, p. 723 ; K. E. McNAMARA and G. JACKSON, “ Loss and Damage: A Review of the Literature and Directions for Future Research”, *WIREs Climate Change*, n°1,

argued that the operational details of the WIM, as well as Article 8 of the PA which ought to give binding force to the principle, are not settled yet. Therefore after studying the history and evolution, as well as the current framework for L&D, there is scope to explore how the L&D principle can be effectively implemented as a binding compensatory mechanism for Small Island Developing States (SIDS) regarding residual climate impacts beyond mitigation and adaptation efforts.

---

2018 and G. VULTURIUS, M. DAVIS, “Defining Loss and Damage: The science and politics around one of the most contested issue within the UNFCCC”, *Discussion Brief, Stockholm Environment Institute*, 2016.



# Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits États insulaires en développement ?

**Sabine LAVOREL**

*Maître de conférences HDR en droit public*

*Université Grenoble-Alpes – Centre de Recherches Juridiques*

Les petits États insulaires en développement sont parmi les territoires les plus impactés par les effets du réchauffement climatique. La chose n'est plus à démontrer : les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) témoignent de la vulnérabilité particulière de ces territoires et de leurs populations, directement confrontés à l'élévation du niveau de la mer, à l'augmentation de la fréquence des tempêtes, à l'accroissement des périodes de sécheresse ou encore à l'aggravation des phénomènes d'érosion côtière et d'acidification des océans<sup>1</sup>.

Dès 1991, dans le cadre des négociations de Rio qui allaient conduire à l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) avait insisté sur ces risques spécifiques et mis l'accent sur les dommages irréremédiables causés par les changements climatiques d'origine anthropique, en demandant que ces dommages soient pris en compte, évalués et compensés. Cette démarche visait alors principalement à aider les petits États insulaires en développement (PEID) à gérer les effets de l'élévation du niveau des océans, et plus particulièrement les déplacements de populations qui ne tarderaient pas à en résulter<sup>2</sup>.

Si la CCNUCC reconnaît la nécessité de répondre aux besoins spécifiques des pays en développement face aux « effets néfastes des changements climatiques » (art. 4.8), elle n'envisage pas pour autant la possibilité de dommages irréremédiables. Il faut attendre les années 2000, et plus précisément le Plan

---

<sup>1</sup> Voir notamment GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au 5<sup>ème</sup> Rapport d'évaluation du GIEC*, Genève, GIEC, 2014, 161 p.

<sup>2</sup> O. SERDECZNY, E. WATERS, S. CHAN, *Non-economic losses and damage in the context of climate change. Understanding the challenges*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Discussion Paper 3, 2016, [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_3.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_3.2016.pdf).

d'action de Bali adopté en 2007 à l'occasion de la 13ème Conférence des parties (COP 13), pour qu'apparaisse officiellement dans les documents internationaux l'expression « *loss and damage* » empruntée à l'AOSIS<sup>3</sup>. La communauté internationale reconnaît ainsi l'existence de dommages résultant des changements climatiques, dommages qui ne pourront être ni atténués même si les émissions mondiales de GES étaient durablement réduites, ni surmontés par des efforts d'adaptation<sup>4</sup>. Cette première inscription des « pertes et préjudices »<sup>5</sup> dans la *soft law* internationale constitue toutefois un succès en demi-teinte pour les petits États insulaires. En effet, ni le sens ni la portée juridique des « *loss and damage* » ne sont précisés dans le Plan d'action, pas plus qu'ils ne le seront dans les instruments internationaux qui y feront référence par la suite. Par ailleurs, la reconnaissance des pertes et préjudices ne s'accompagne d'aucune réflexion quant à la compensation de dommages qui, pour l'essentiel, ont été causés par les émissions historiques des pays industrialisés<sup>6</sup>.

Forts néanmoins de cette première consécration textuelle, l'AOSIS soutenue par le G77 et la Chine a poursuivi ses efforts en vue de l'établissement d'un mécanisme institutionnel de gestion des pertes et préjudices. Les négociations, pour le moins houleuses entre la COP 13 de Bali et la COP 19 de

---

<sup>3</sup> Le Plan d'action de Bali appelle les Etats parties à envisager des « *Disaster reduction strategies and means to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change* » (Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 4).

<sup>4</sup> L'émergence des discussions sur les pertes et préjudices dans les négociations internationales sur le climat est directement liée à la prise de conscience par les chercheurs de l'existence de limites et de contraintes à l'adaptation et de l'impossibilité d'éviter tous les impacts des changements climatiques, en particulier dans les pays vulnérables. En ce sens, voir E. ROBERTS, S. HUQ, « Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC », *International Journal of Global Warming*, Vol. 8-2, 2015, pp. 141-157 ; D. STABINSKY, J. P. HOFFMAISTER, « Establishing institutional arrangements on loss and damage under the UNFCCC: the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage », *International Journal of Global Warming*, Vol. 8-2, 2015, pp. 295-318.

<sup>5</sup> Dans la version française du plan d'action de Bali (voir le lien suivant : <https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fr/06a01f.pdf>), l'expression « *loss and damage* » est traduite par « sinistres et dommages ». Ce n'est qu'en 2010 que l'expression « pertes et préjudices » apparaît en tant que telle dans les traductions françaises officielles (voir Décision 1/CP.16, *Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1).

<sup>6</sup> Alors même que les pays de l'AOSIS et du G77 avaient suggéré la création de mécanismes ambitieux à cet égard. Voir notamment S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué : le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », in A.-S. TABAU (dir.), *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'île de La Réunion*, Confluence des droits [en ligne], Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, 2018, disponible sur Internet : <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>, pp. 128-129.

Varsovie<sup>7</sup>, ont conduit à l'adoption en 2013 du Mécanisme international de Varsovie (MIV), chargé de renforcer la coopération interétatique afin d'éviter et/ou de traiter les pertes et préjudices associés aux impacts des changements climatiques. C'est désormais dans ce cadre que sont discutées les questions relatives aux pertes et préjudices, et que s'expriment les positions des États en la matière<sup>8</sup>.

Un pas supplémentaire dans la reconnaissance juridique de ces dommages résiduels a été franchi à l'occasion de la COP 21. Cette question a constitué l'un des principaux points d'achoppement des négociations de Paris<sup>9</sup>. Un compromis a néanmoins été trouvé dans les toutes dernières heures de la négociation, sous la forme de l'article 8 de l'Accord de Paris : « les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier ». Les pertes et préjudices sont ainsi reconnus comme un domaine d'action à part entière de la communauté internationale, au même titre que l'atténuation et l'adaptation<sup>10</sup>. De ce point de vue, la création du Mécanisme de Varsovie et sa consécration dans l'Accord de Paris peuvent donc être considérées comme des progrès notables de la justice climatique en faveur des populations et des territoires les plus vulnérables aux effets changements climatiques, au premier rang desquels les PEID<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir notamment E. CALLIARI, « Loss and Damage: A Critical Discourse Analysis of Parties' Positions in Climate Change Negotiations », *Journal of Risk Research*, Vol. 21-6, 2018, pp. 725-747.

<sup>8</sup> Le MIV est doté d'un Comité exécutif composé de 20 membres provenant paritamment de pays développés et de pays en développement, et chargé d'en assurer les fonctions. La révision du fonctionnement du MIV (structure, mandat, financement) était prévue à l'occasion de la COP 25 de décembre 2019. Les discussions ont cependant achoppé sur la question des financements additionnels demandés par les pays en développement et celle, particulièrement controversée, de l'indemnisation des pertes et préjudices. Le renforcement des structures existantes dans le cadre du MIV, notamment du comité exécutif, a également constitué un point de désaccord. Les États parties ont donc décidé de créer un groupe d'experts chargé de faire des propositions complémentaires, dans la perspective du prochain examen du MIV en 2024 (COP 25, Décision 2/CMA.2, unfccc.int/documents/210477).

<sup>9</sup> Le G77 et la Chine souhaitent élargir le mandat du Mécanisme de Varsovie et lui donner un statut permanent, tandis que plusieurs pays industrialisés, en particulier ceux de l'*Umbrella Group* (regroupant l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Russie et l'Ukraine), s'opposaient à toute inclusion des pertes et préjudices dans le futur accord.

<sup>10</sup> E. ROBERTS, M. PELLING, « Climate Change-Related Loss and Damage: Translating the Global Policy Agenda for National Policy Processes », *Climate and Development*, Vol. 10, 2018, pp. 4-17.

<sup>11</sup> L'AOSIS avait d'ailleurs présenté l'inclusion de l'article 8 dans l'Accord de Paris comme une condition *sine qua non* à leur adhésion à l'accord. Voir M. BURKETT, « Reading Between

Pour autant, la portée et l'efficacité réelles de ce dispositif sont plus qu'incertaines. L'Accord de Paris laisse en suspens nombre de questions fondamentales en matière de pertes et préjudices, qu'il s'agisse des flux de financements envisageables pour y faire face, du traitement des déplacements liés aux changements climatiques ou de la compensation, voire de la réparation des dommages subis par les territoires et les populations victimes<sup>12</sup>. Faute de consensus international sur ces questions, les pays les plus vulnérables demeurent démunis face aux dommages irréversibles qu'ils subissent d'ores et déjà du fait du réchauffement climatique – et qui ne feront que s'aggraver au regard de l'augmentation prévue des températures globales dans les prochaines décennies<sup>13</sup>.

Face à ces obstacles, se pose la question des leviers d'action des petits États insulaires en développement. Si la mobilisation de l'AOSIS depuis les années 1990 a indéniablement contribué à l'instauration du Mécanisme de Varsovie, elle semble aujourd'hui se heurter à l'opposition des pays développés qui refusent d'attacher une quelconque responsabilité juridique à la notion de pertes et préjudices. Sur ce point, les discussions internationales semblent bien être dans l'impasse. Cette contribution vise précisément à étudier quelles pourraient être les voies d'action alternatives qui permettraient aux PEID de dépasser ce *statu quo* international sur les pertes et préjudices et, ainsi, de faire progresser la justice climatique en leur faveur. Face à l'incapacité de la communauté internationale à apporter une réponse adéquate aux dommages irréversibles subis par les PEID du fait du changement climatique (I), il semble en effet nécessaire que les États et territoires insulaires activent de nouveaux leviers d'action (II).

## **I. L'incapacité de la communauté internationale à apporter une réponse adéquate aux pertes et préjudices subis par les PEID du fait du changement climatique**

L'intégration de la notion de pertes et préjudices dans le régime international de lutte contre le changement climatique ne s'est pas traduite, loin

---

the Red Lines: Loss and Damage and the Paris Outcome », *Climate Law*, Vol. 6, 2016, pp. 118-129.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> L. BENJAMIN, A. THOMAS, « 1.5°C to Stay Alive? AOSIS and the Long Term Temperature Goal in the Paris Agreement », *IUCNAEL E-Journal*, Vol. 7, 2016, pp. 122-129 ; A. THOMAS, L. BENJAMIN, « Management of Loss and Damage in Small Island Developing States: Implications for a 1.5 °C or Warmer World », *Regional Environmental Change*, Vol. 18, 2018, pp. 2369-2378.

s'en faut, par une action concertée de la communauté internationale en faveur des territoires ou des populations victimes de ces dommages. Les raisons de cet immobilisme sont à rechercher dans les dissensions politiques qui se manifestent ouvertement entre les pays industrialisés et les PED sur la notion même de « pertes et préjudices ». Force est, en effet, de constater que cette notion a été consacrée dans les textes internationaux sans pour autant être accompagnée d'un cadre juridique précis (A), en raison précisément des interprétations très divergentes auxquelles elle donne lieu (B).

### **A. Une notion consacrée sans cadre juridique précis**

Bien que la notion de pertes et préjudices ait été formalisée dans différents instruments internationaux à partir de 2007, il n'en existe pas de définition actée dans le cadre des négociations climatiques. L'Accord de Paris ne précise pas le sens donné à l'expression, pas plus que les rapports successifs du GIEC. Une définition proposée en 2012 dans le cadre des travaux du MIV suggère de considérer les pertes et préjudices comme « les manifestations existantes et/ou potentielles des impacts associés aux changements climatiques dans les pays en développement, qui affectent négativement les systèmes humains et naturels »<sup>14</sup>. Les « pertes » sont identifiées comme les impacts négatifs irréversibles, pour lesquels une réparation ou une restauration est impossible (perte de ressources en eau potable, disparition de sites culturels, disparition de territoires...), tandis que les « préjudices » sont associés aux incidences négatives dont les écosystèmes et les populations peuvent guérir (dommages sur les infrastructures dus à un évènement climatique violent, dommages à une mangrove par des submersions côtières...)<sup>15</sup>. Si cette définition contribue à clarifier la compréhension du concept, elle n'a jamais été formellement approuvée par la communauté internationale<sup>16</sup>.

La littérature scientifique fournit des clés d'analyse complémentaires en proposant de distinguer les impacts des évènements climatiques extrêmes, de ceux des changements qui se manifestent lentement. Cette distinction a été officiellement entérinée en 2010 par le Cadre de l'adaptation de Cancun, qui liste ainsi huit changements lents : l'élévation du niveau des mers, la hausse des températures, l'acidification des océans, le retrait des glaciers et les effets

---

<sup>14</sup> UNFCCC, *A literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change*. Note by the Secretariat, Doc. FCCC/SBI/2012/INF.14, 15 Nov. 2012, §2.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Le fait de cantonner la portée des pertes et préjudices aux seuls PED – alors même que les pays développés, au-delà des considérations politiques, en sont aussi potentiellement victimes – est sujet à débat. Il est à noter que cette restriction n'a pas été reprise dans l'Accord de Paris, dont la portée de l'article 8 n'est pas limitée aux seuls PED.

connexes, la salinisation, la dégradation des terres et des forêts, la diminution de la diversité biologique et la désertification<sup>17</sup>. Une autre distinction communément admise par les chercheurs et les instances internationales est celle permettant de caractériser les pertes et préjudices en fonction de leur caractère économique ou non-économique. Les premiers font référence à des pertes de ressources couramment échangées sur les marchés, qu'il s'agisse de biens, d'actifs, d'infrastructures, de production agricole et/ou de revenus. A l'inverse, les seconds recouvrent les pertes et dommages difficilement quantifiables en termes économiques, tels que les pertes en vies humaines, la dégradation de la santé, les pertes induites par la mobilité humaine, ainsi que la perte ou la dégradation de territoires, du patrimoine culturel, des savoirs autochtones, de la biodiversité, des identités sociales et culturelles, ou de services écosystémiques<sup>18</sup>.

La clarification progressive de la notion de pertes et préjudices ne s'est toutefois pas accompagnée de précisions quant à son régime juridique. L'article 8 de l'Accord de Paris ne crée aucune forme d'obligation à l'encontre des États parties ; il ne précise aucunement les moyens qui pourraient ou devraient être mis en œuvre pour « éviter, réduire au minimum et remédier » aux « pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques ». Plus encore, la décision qui précède l'Accord de Paris exclut expressément que l'article 8 ouvre la voie à la reconnaissance de la responsabilité des États ayant contribué ou contribuant à la réalisation des dommages, ou à l'indemnisation de ces dommages<sup>19</sup>, limitant ainsi très fortement l'intérêt du mécanisme. La reconnaissance des pertes et préjudices dans l'Accord de Paris a donc été détachée de toute considération quant aux conséquences juridiques et financières que cette reconnaissance pourrait ou devrait avoir : alors même que les pays industrialisés ont accepté de contribuer au financement de l'adaptation (par le biais notamment du Fonds Vert pour le Climat), ils refusent de s'engager en matière de pertes et préjudices. Il est vrai qu'un tel engagement ouvrirait la voie à des compensations dont le montant est difficile à évaluer, tant les pertes et préjudices à venir sont incommensurables dans un monde où les températures augmenteraient en moyenne de 4°C par rapport aux températures préindustrielles<sup>20</sup>. Le PNUE estime ainsi qu'entre 2030 et 2050, le montant des pertes et préjudices pour le seul continent africain s'élèverait à 100 milliards de dollars par an, dans l'hypothèse

---

<sup>17</sup> Décision 1/CP.16, § 25. Voir à cet égard les documents produits dans le cadre du programme de travail sur les pertes et préjudices, notamment *Slow onset events. Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2012/7, 26 November 2012.

<sup>18</sup> Voir *Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage. Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2013/2, 9 October 2013.

<sup>19</sup> « L'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation » (Décision 1-/CP.21, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, §51).

<sup>20</sup> Telle est en effet la trajectoire estimée, dans l'hypothèse où les États respecteraient les contributions nationales déterminées remises à l'ONU en 2015 dans le cadre de l'Accord de Paris.

(désormais très optimiste) où le réchauffement global était maintenu sous le seuil des 2°C<sup>21</sup>.

L'absence de cadre juridique est donc pleinement volontaire de la part des États. C'est même précisément l'ambiguïté autour de la notion de « pertes et préjudices » qui a permis son intégration dans le régime international du climat<sup>22</sup>. L'adoption d'une notion délibérément indéterminée sur le plan juridique a permis en effet aux États parties de continuer d'attribuer des significations différentes à un mécanisme qu'ils ont certes accepté d'institutionnaliser par le biais du MIV, mais sans jamais en préciser ni les effets, ni la portée. Chaque État reste ainsi libre d'interpréter à sa guise la notion de pertes et préjudices, et conserve donc la possibilité de faire prévaloir son interprétation.

## **B. Une notion sujette à des interprétations divergentes**

En 2013, l'adoption du Mécanisme de Varsovie a déconcerté la plupart des observateurs, car les fondements mêmes de ce mécanisme étaient catégoriquement contestés par plusieurs États-clés des négociations, États-Unis en tête<sup>23</sup>. Plusieurs conceptions s'opposaient alors, comme en attestent les opinions soumises par les États aux instances onusiennes en 2012 et 2013, dans la perspective de la création du MIV<sup>24</sup>.

Une étude publiée en 2017 dans la revue *Nature Climate Change* s'est fondée sur ces documents étatiques pour établir une typologie des manières de concevoir les pertes et préjudices<sup>25</sup>. Les auteurs distinguent quatre

---

<sup>21</sup> UNEP, *Africa's Adaptation Gap 2. Technical Report*, 2015, p. 12, <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/16582/retrieve>.

<sup>22</sup> En ce sens, voir L. VANHALA, C. HESTBAEK, « Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations », *Global Environmental Politics*, Vol. 16- 4, 2016, pp. 111-129 ; A. DURAND, S. HUQ, *Defining Loss and Damage: Key Challenges and Considerations for Developing an Operational Definition*, International Centre for Climate Change and Development, 2015, 4 p.

<sup>23</sup> E. ROBERTS, M. PELLING, « Climate Change-Related Loss and Damage: Translating the Global Policy Agenda for National Policy Processes », *Climate and Development*, Vol. 10, 2018, pp. 4-17.

<sup>24</sup> Plusieurs États et groupes d'États avaient en effet soumis un document précisant leur position par rapport à l'institutionnalisation d'un mécanisme international sur les pertes et préjudices : la Gambie (document soumis le 7 octobre 2012), le Ghana (30 oct. 2012), l'Union européenne (5 nov. 2012), la Bolivie, l'Équateur, la Chine, le Salvador, le Guatemala, la Thaïlande, les Philippines et le Nicaragua (document commun soumis le 7 nov. 2012), les États-Unis (16 nov. 2012), le groupe des États africains (25 nov. 2012), le G77 et la Chine (12 nov. 2013). Ces soumissions sont reproduites dans les documents FCCC/SBI/2012/MISC.14/Add.1 et Add.2, et FCCC/SBI/2013/CRP.1.

<sup>25</sup> E. BOYD, R. JAMES, R. JONES, H. YOUNG, F. OTTO, « A Typology of Loss and Damage Perspectives », *Nature Climate Change*, Vol. 7, 2017, pp. 723-729.

positionnements différents : les États minimisant les pertes et préjudices et estimant qu'ils peuvent être surmontés par des mesures d'adaptation adéquates (cette position est notamment soutenue par les États de l'*Umbrella Group*) ; ceux intégrant les pertes et préjudices dans une gestion globale des risques, aux côtés des stratégies de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques ; ceux définissant les pertes et préjudices comme les impacts des changements climatiques auxquels les populations et les écosystèmes ne sont pas en mesure de s'adapter mais peuvent néanmoins survivre ; et enfin ceux (parmi lesquels les PEID) estimant que les pertes et préjudices constituent une menace vitale pour les populations et les territoires les plus vulnérables.

Ces postures sont bien évidemment loin d'être neutres : chacune d'entre elles emporte des conséquences juridiques différentes, en termes d'étendue des pertes et préjudices couverts, de moyens envisageables pour y faire face et y remédier, de financements à mettre en œuvre, et d'éventuelles responsabilités à engager. Ainsi, le positionnement défendu par les États de l'*Umbrella Group* implique que le traitement des pertes et préjudices ne nécessite pas de financement supplémentaire au-delà de ceux déjà consacrés à l'adaptation, ni de stratégie différente de celles actuellement mises en place pour la réduction des risques liés au changement climatique. Ces États soutiennent donc que le cadre juridique existant, et notamment la responsabilité commune mais différenciée déjà inscrite dans les traités sur le climat, suffisent à appréhender les pertes et préjudices. À l'opposé, la position prônée par les PEID suppose que les pertes et préjudices soient couverts par des fonds spécifiques destinés notamment à la compensation des dommages subis, et fassent l'objet de mesures concertées visant à la protection des déplacés climatiques, à la préservation de l'intégrité culturelle des populations et à la reconnaissance étendue des vulnérabilités. L'accent est mis ici sur la responsabilité juridique des émetteurs de gaz à effet de serre, dans une perspective de justice réparatrice qui n'exclut pas le recours au contentieux pour obtenir satisfaction.

Ces approches sont trop irréductibles pour espérer parvenir prochainement à un accord interétatique sur le régime juridique des pertes et préjudices – alors même qu'il devient urgent d'agir. Les États, pour l'heure, restent campés sur leurs positions, vouant les COP successives à des échecs répétés. Face à ce *statu quo*, peut-être est-il temps pour les petits États insulaires en développement, qui subissent d'ores et déjà les dommages irréversibles du réchauffement climatique, d'envisager de nouveaux leviers d'action sur la scène internationale pour parvenir diplomatiquement à faire valoir leur position.

## **II. La nécessité pour les PEID d’activer de nouveaux leviers d’action pour faire face aux pertes et préjudices résultant du changement climatique**

Les PEID ont joué un rôle central dans la reconnaissance internationale de l’existence de pertes et préjudices résultant du changement climatique. Pour autant, le régime juridique qu’ils proposent d’attacher aux pertes et préjudices, fondé sur la responsabilité et la compensation, semble avoir peu de chance de réunir l’ensemble de la communauté internationale. Ce blocage pourrait être surmonté par l’adoption d’une nouvelle approche diplomatique qui, sans dénaturer la conception défendue par les PEID en matière de pertes et préjudices, permettrait de convaincre d’autres États de s’y rallier. Trois pistes pourraient ainsi être suivies par les PEID pour faire valoir leur approche : contribuer à une meilleure appréciation de ce que représentent – et représenteront à l’avenir – les pertes et préjudices pour les États (A), œuvrer à l’établissement de nouveaux mécanismes internationaux de protection et de soutien des victimes (B) et engager une réflexion sur de nouvelles formes de responsabilité en matière de pertes et préjudices (C).

### **A. La nécessité de contribuer à une meilleure appréciation des pertes et préjudices**

L’absence de définition précise des pertes et préjudices rend malaisées leur identification et leur évaluation. Si les recherches de terrain visant à explorer les divers types de pertes et préjudices ont significativement augmenté ces dernières années, la question demeure encore sous-documentée dans les PEID et les autorités publiques peinent à recenser et évaluer les dommages irréversibles que le changement climatique fait peser sur leur territoire et leur population – et plus encore à prévoir les dommages à venir.

Ces difficultés apparaissent clairement dans les contributions déterminées au niveau national (INDC) qui ont été soumises par les États membres de l’AOSIS à l’appui de l’Accord de Paris<sup>26</sup>. La plupart de ces contributions font référence aux dommages subis du fait du changement climatique, mais sans systématiquement les identifier à des pertes ou à des préjudices au sens de l’article 8 du traité. Beaucoup d’entre elles identifient les dommages liés à des événements climatiques extrêmes tels que les ouragans (destruction d’infrastructures côtières

---

<sup>26</sup> Pour une analyse détaillée de l’inclusion des pertes et préjudices dans ces INDC, voir A. THOMAS, L. BENJAMIN, « Management of Loss and Damage in Small Island Developing States: Implications for a 1.5°C or Warmer World », *Regional Environmental Change*, Vol. 18, 2018, pp. 2369-2378.

et de bâtiments, perte de terres et de productions agricoles, perte de vies humaines...) mais peu évoquent les dommages résultant de phénomènes plus lents (disparition de territoires, salinisation des eaux souterraines, blanchissement des coraux, déplacements de populations...) <sup>27</sup>. La grande majorité des INDC insiste sur le besoin de collecter et d'analyser les données pertinentes en matière de pertes et préjudices, afin de pouvoir en donner une évaluation précise <sup>28</sup>. Le manque de données est particulièrement flagrant pour estimer les dommages résultant de phénomènes à évolution lente, et conduit à une perception très inexacte de l'ampleur de ces impacts. Le même constat est fait pour les pertes non-économiques, qui ne sont ni enregistrées ni évaluées de manière régulière, faute de disposer des moyens nécessaires pour identifier clairement ces pertes et leur attribuer une valeur monétaire <sup>29</sup>. La raison de ces deux lacunes est connue : les méthodologies actuellement utilisées pour évaluer les pertes et préjudices se concentrent en effet sur les dommages économiques résultant d'événements extrêmes, marginalisant ainsi les dommages de long terme et ceux non évaluables en argent. Cela conduit à une compréhension sectorielle et fragmentée des impacts globaux liés aux pertes et préjudices pour les PEID.

Le Mécanisme de Varsovie a inclus dans son mandat une réflexion sur la collecte, le partage, la gestion et l'usage des données pertinentes, ainsi que des actions visant à combler les lacunes dans la compréhension et l'expertise en matière de pertes et préjudices <sup>30</sup>. Il est nécessaire que les PEID, au regard de leur vulnérabilité au changement climatique, s'investissent particulièrement dans ces négociations pour s'assurer que ce mandat soit rempli et que les moyens envisagés au niveau international pallient effectivement les difficultés techniques et financières importantes auxquelles ces États se heurtent. Cela permettrait de renforcer la capacité des PEID en matière d'évaluation, comme en matière de surveillance et de réponse aux impacts du réchauffement climatique.

## **B. La nécessité d'établir des mécanismes de protection et de soutien des victimes**

Du fait de la montée du niveau des océans, de la salinisation des terres arables et des eaux souterraines, de la fréquence accrue des événements climatiques extrêmes ou de l'allongement des périodes de sécheresse, les populations des PEID sont d'ores et déjà confrontées, dans certains cas dramatiques, à la nécessité de quitter leur lieu d'habitation et parfois de se réfugier

---

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 2373-2374.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 2374.

<sup>29</sup> K. WARNER, K. VAN DER GEEST, « Loss and Damage from Climate Change: Local-Level Evidence from Nine Vulnerable Countries », *International Journal of Global Warming*, Vol. 5-4, 2013, pp. 367-386.

<sup>30</sup> Décision 2/CP.19, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1.

à l'étranger, notamment lorsque leur État est menacé de disparition par submersion<sup>31</sup>. Ces personnes, qui seront de plus en plus nombreuses dans les décennies à venir au regard de l'aggravation des effets du changement climatique, ne bénéficient d'aucune protection juridique en l'état actuel du droit international<sup>32</sup>. Si la jurisprudence commence à prendre en considération leur situation<sup>33</sup>, l'action du juge est loin d'être suffisante pour leur assurer une véritable protection. Face à l'absence de stratégie globale de la communauté internationale en la matière, une solution envisageable pour les PEID pourrait être de négocier entre eux des conventions régionalisées établissant des mécanismes de protection au bénéfice de leurs ressortissants.

Au-delà du cas spécifique des « déplacés climatiques », la question plus large du soutien financier des victimes du changement climatique, et notamment de la prise en charge des risques de perte ou de préjudice, se pose avec acuité. Plusieurs études suggèrent que la micro-assurance pourrait constituer un mécanisme intéressant de transfert du risque, permettant de protéger les personnes vulnérables contre la réalisation de pertes et préjudices spécifiques, comme la perte de cultures agricoles ou les dommages causés par une inondation<sup>34</sup>. La

---

<sup>31</sup> Voir notamment J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, 319 p. ; C. COURNIL, F. GEMENNE, « Les populations insulaires face au changement climatique : des migrations à anticiper », *Vertigo*, Vol. 10, n° 3, 2010 ; S. LAVOREL, « Les enjeux juridiques de la disparition prévisible du territoire de petits États insulaires », in A. GESLIN, P. BACOT (dir.), *Insularité et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 19-45.

<sup>32</sup> La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés réserve en effet cette protection aux seules personnes forcées de fuir leur pays en raison de persécutions. Les migrants quittant leur pays pour toute autre raison – y compris environnementale – ne bénéficient donc pas de la protection internationale leur permettant de trouver asile à l'étranger.

<sup>33</sup> Human Rights Committee, 7 January 2020, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No. 2728/2016. Saisi en l'espèce de la requête d'un habitant de Kiribati auquel la Nouvelle-Zélande avait refusé d'accorder le statut de « réfugié climatique » en dépit de la dégradation des conditions de vie aux Kiribati du fait du réchauffement climatique, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies indique que les États de destination ont l'obligation de ne pas renvoyer dans leur pays des demandeurs d'asile qui se trouveraient alors exposés à un « risque réel de préjudice irréparable » pour leur vie, du fait du changement climatique. Il admet également que l'élévation du niveau de l'océan est susceptible de rendre Kiribati inhabitable dans un délai de dix à quinze ans » (§ 9.11). Pour autant, le Comité considère en l'espèce que ce délai est suffisant pour que le gouvernement des Kiribati intervienne, avec l'aide de la communauté internationale, pour protéger sa population : de ce fait, le requérant ne court pas, à court terme, un risque réel d'être victime d'une situation susceptible de mettre sa vie en danger dans son pays d'origine.

<sup>34</sup> Voir notamment L. BROOKS, « The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility: Parametric Insurance Payouts Without Proper Parameters », *Arizona Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2- 2, 2011, pp. 135-152 ; D. CLARKE, R. VARGAS HILL, *Cost-Benefit Analysis of the African Risk Capacity Facility*, International Food Policy Research Institute, Discussion Paper 01292, September 2013, 64 p.

constitution de fonds de prévention, plus adaptés à la prise en charge de dommages résultant de phénomènes climatiques à évolution lente tels que l'élévation du niveau de la mer, pourrait également être envisagée<sup>35</sup>. Mais au-delà de ces mécanismes de soutien financier aux individus, il est également nécessaire de s'interroger sur l'établissement d'un système de soutien de la capacité des États ou des territoires insulaires à faire face aux pertes et préjudices, ce qui nécessite cependant plus que des financements monétaires : les transferts de technologie, le renforcement des capacités et l'accès à des outils de planification sophistiqués font partie d'un éventail de mesures de soutien qui pourraient renforcer la résilience dans les PEID – et pour lesquels ces derniers devraient mobiliser leurs forces diplomatiques.

### **C. La nécessité de réfléchir à de nouvelles formes de responsabilité en matière de pertes et préjudices**

La question de la responsabilité, nous l'avons vu, est le principal point d'achoppement des discussions internationales sur les pertes et préjudices. Le paragraphe 51 de la Décision précédant l'Accord de Paris, aux termes duquel « l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation », a semé la confusion – si ce n'est la consternation – parmi les défenseurs de la justice climatique. Cette disposition, qui prend l'exact contrepied de la conception défendue par l'AOSIS, semble en effet fermer la porte à toute forme de responsabilité juridique des émetteurs de gaz à effet de serre du fait de leur contribution à la réalisation de pertes et préjudices. Il est probable que les États parties qui ont soutenu l'adoption de cette clause interprétative aient voulu éviter que l'article 8 de l'Accord de Paris ne soit au fondement d'un futur régime de responsabilité internationale des États en matière climatique, ou de responsabilité civile des opérateurs émetteurs de gaz à effet de serre.

Il reste néanmoins possible aux PEID, notamment dans le cadre du Mécanisme de Varsovie, de proposer la création d'un mécanisme de compensation des pertes et préjudices qui pourrait traiter cette question de manière moins antagonique, en impliquant l'ensemble des États, voire également les acteurs non-étatiques. Une telle initiative supposerait que les PEID se départissent au préalable de leur conception de la justice climatique, pour

---

<sup>35</sup> Voir S. ADELMAN, « Climate Justice, Loss and Damage and Compensation for Small Island Developing States », *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 32, Vol. 7-1, 2016, pp. 32-53 ; M. BURKETT, « Rehabilitation: A Proposal for a Climate Compensation Mechanism for Small Island States », *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 13, 2015, pp. 81-124 ; J. WENTA, J. MCGEE, L. PHELAN, « Can a Regional Insurance Mechanism Enhance Resilience to Slow Onset Impacts of Climate Change », *University of Tasmania Law Review*, Vol. 35-2, 2016, pp. 23-57.

proposer de nouvelles formes de « responsabilité climatique » qui pourraient être fondées non plus sur la réparation *ex post*, mais sur la prévention des pertes et préjudices<sup>36</sup>. Les travaux du *Center for Climate and Security* pourraient être utilement mis à profit : le *think tank* développe depuis 2017 le concept inédit de « responsabilité de préparer »<sup>37</sup> qui a d'ores et déjà inspiré l'Union européenne pour la reformulation de sa politique étrangère autour de l'idée de sécurité climatique<sup>38</sup>. Une telle approche de la justice climatique, sans doute plus consensuelle, pourrait ouvrir la voie à l'établissement d'un véritable régime juridique des pertes et préjudices, fondé sur les idéaux correctif et distributif qui sont au cœur de l'idée de justice climatique<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> En ce sens, voir E. GSOTTBAUER, R. GAMPFER, E. BERNOLD, A.-M. DELAS, « Broadening the Scope of Loss and Damage to Legal Liability: An Experiment », *Climate Policy*, Vol. 18-5, 2018, pp. 600-611.

<sup>37</sup> C. WERRELL, F. FEMIA, S. GOODMAN, S. FETZEK, *A Responsibility to Prepare: Governing in an Age of Unprecedented Risk and Unprecedented Foresight*, Washington, Center for Climate and Security, Briefer No. 38, 7 August 2017, 10 p. ; C. WERRELL, F. FEMIA, *The Responsibility to Prepare and Prevent: A Climate Security Governance Framework for the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, Center for Climate and Security, October 2019, 36 p.

<sup>38</sup> B. PÉREZ DE LAS HERAS, « Climate Security in the European Union's Foreign Policy: Addressing the Responsibility to Prepare for Conflict Prevention », *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 28-3, 2020, pp. 335-347.

<sup>39</sup> S. LAVOREL, « La 'responsabilité de préparer', nouveau paradigme juridique face à l'urgence climatique ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, à paraître en 2021.



# Les fonds européens pour l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de l'océan Indien<sup>1</sup>

Hélène PONGÉRARD-PAYET

*Maître de conférences HDR en droit public*

*Centre de Recherche Juridique – Université de La Réunion*

« (Parmi) les trois principaux devoirs de justice climatique (figure) l'adaptation, dont l'objectif est de protéger les sociétés des impacts du changement climatique en évitant ou du moins en atténuant les effets nuisibles présents et en anticipant les dommages futurs (...) »<sup>2</sup>.

Bien que l'adaptation constitue, au même titre que l'atténuation, un devoir de justice climatique, en particulier à l'égard des régions les plus vulnérables, elle constitue historiquement le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique. Elle a longtemps été minimisée et perçue négativement comme étant le souci des pays les plus pauvres, les pays riches devant pouvoir s'adapter naturellement<sup>3</sup>. Aussi la stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique est-elle récente<sup>4</sup>, en reposant sur une communication de

---

<sup>1</sup> La présente étude reprend en partie, en l'actualisant et en l'étendant au cas de Mayotte, notre contribution, « Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion », in A.-S. TABAU (dir.), *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'île de La Réunion*, Confluence des droits (en ligne), Aix-en-Provence, UMR DICE, vol. 4, 2018, p. 43.

<sup>2</sup> Et ce, aux côtés de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la réparation des dommages : M. BOURBAN, *Penser la justice climatique*, Paris, PUF, 2018, p. 96.

<sup>3</sup> B. GARNAUD, « Entre atténuation et adaptation. Des approches européennes du changement climatique », *Grande Europe*, n° 19, avril 2010, La documentation française, p. 5. V. aussi ONERC, *Adaptation au changement climatique, Évaluation de la démarche nationale et recommandations*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française, 2016, p. 30.

<sup>4</sup> Sachant que la lutte contre le changement climatique constitue un objectif de l'UE dans le domaine de l'environnement depuis le traité de Lisbonne (art. 191 § 1 TFUE) et fait partie des 5 objectifs clés de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Commission européenne (ci-après Commission), Communication du 3 mars 2010, COM (2010) 2020 final, p. 5).

2013, elle-même précédée d'un livre blanc de 2009 et d'un livre vert de 2007<sup>5</sup>. En termes d'enseignements convergents, il ressort de ces trois documents que l'adaptation est indispensable en Europe à tous les niveaux de gouvernance (privé, local, régional, national et européen) vu le coût annuel élevé de l'inaction, chiffré à « 100 milliards d'euros en 2020 et à 250 milliards d'euros en 2050 pour l'ensemble de l'UE », sans compter le coût social estimé à « 26 000 décès supplémentaires par an dans les années 2020 et 89 000 dans les années 2050 »<sup>6</sup>, à la suite d'inondations et de vagues de chaleur. Y sont également identifiés les secteurs particulièrement concernés (agriculture, forêt, pêche, tourisme, santé, eau, écosystèmes et biodiversité, transports, services financiers et assurances, énergie) ainsi que les régions les plus vulnérables : « le bassin méditerranéen, les zones de montagne, les plaines inondables densément peuplées, les zones côtières, les régions ultrapériphériques et l'Arctique »<sup>7</sup>. Enfin, y est proposée une approche intégrée et coordonnée de l'Union reposant essentiellement sur trois objectifs : édifier un socle de connaissances ; intégrer l'adaptation dans les politiques et actions européennes ; favoriser l'action des États membres par un partenariat structuré, des conseils et soutiens financiers de l'UE. Selon l'évaluation finalisée en 2018, cette stratégie a rempli ses objectifs, tout en demeurant pertinente, l'Europe restant très vulnérable aux impacts du changement climatique. Ainsi, « le total des pertes économiques déclarées causées par des phénomènes météorologiques extrêmes et d'autres conditions climatiques extrêmes en Europe de 1980 à 2016 a atteint plus de 436 milliards d'EUR »<sup>8</sup> (Md€). Selon la Commission, même si la stratégie a permis de réunir de précieuses informations, « il est peut-être temps désormais de dépasser le stade de la production de connaissances pour se concentrer sur l'application de ces connaissances à la prise de décisions dans un contexte d'incertitude, en particulier dans les secteurs économiques ou les régions qui sont potentiellement plus vulnérables, comme l'agriculture dans les régions méditerranéennes ou les régions ultrapériphériques européennes »<sup>9</sup>. En écho, le pacte vert pour l'Europe, visant notamment à faire de l'Europe le premier continent neutre sur le plan climatique, annonce pour l'année 2021 « une nouvelle stratégie de l'UE, plus ambitieuse, en matière d'adaptation

---

<sup>5</sup> Commission, Communication du 16 avril 2013, COM (2013) 216 final ; Livre blanc du 1<sup>er</sup> avril 2009, Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, COM (2009) 147 final ; Livre vert du 29 juin 2007, L'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne, COM (2007) 354 final.

<sup>6</sup> COM (2013) 216 final, p. 4-5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 3. V. aussi le livre blanc de 2009, préc., p. 4.

<sup>8</sup> Commission, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, 12 novembre 2018, COM(2018) 738 final, p. 1. Sur l'évaluation de la stratégie, v. le lien : [https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change_fr) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2020.

<sup>9</sup> Commission, *ibid.*, p. 13-14.

au changement climatique »<sup>10</sup>. Il affirme que la Commission « accordera une attention particulière au rôle des régions ultrapériphériques [...], en tenant compte tant de leur vulnérabilité face au changement climatique et aux catastrophes naturelles que de leurs atouts uniques : la biodiversité et les sources d'énergie renouvelables »<sup>11</sup>.

Actuellement au nombre de neuf, les régions ultrapériphériques (RUP) comprennent six régions françaises, deux régions portugaises et une région espagnole<sup>12</sup>. Situées à des milliers de kilomètres du continent européen, les RUP sont réparties dans le bassin des Caraïbes, la forêt amazonienne, l'océan Indien et l'ouest de l'océan Atlantique. Elles font partie intégrante de l'UE et partagent des contraintes particulières qui justifient le statut d'intégration adaptée ou différenciée que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) leur garantit<sup>13</sup>. Leur extrême vulnérabilité aux impacts du changement climatique est liée à un certain nombre de caractéristiques communes, notamment la concentration de la biodiversité et des espèces endémiques, la dépendance des ressources en eau, la concentration de la population et des activités en régions côtières menacées par la montée du niveau de la mer, l'existence de risques naturels accrus (sécheresse, inondations, cyclones, tempêtes, glissement de terrain, feux de forêt, tremblement de terre, éruption volcanique...) <sup>14</sup>. L'adaptation au changement climatique constituant un devoir de justice climatique, en particulier à l'égard des régions les plus vulnérables, il est donc fondamental que l'UE soutienne financièrement l'adaptation dans les RUP, d'autant que les

---

<sup>10</sup> Commission, Communication du 11 décembre 2019, COM (2019) 640 final, p. 6. Le Conseil européen des 10-11 décembre 2020 a relevé l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 à 55 % d'ici 2030. V. Concl., document EUCO 22/20, § 12.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>12</sup> La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin (France) ; les Açores et Madère (Portugal) ; les Canaries (Espagne).

<sup>13</sup> Essentiellement sur le fondement des art. 349 et 355 § 1 TFUE. V. I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 670 p. V. aussi notamment D. CUSTOS, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union - Régions ultrapériphériques (RUP) : principes du statut européen », *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, 8 septembre 2014 ; D. KOCHENOV (éd.), *EU Law of the Overseas : Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Wolters Kluwer, 2011, 492 p. ; I. OMARJEE, « Régions ultrapériphériques », *Rép. de droit européen Dalloz*, 2002, mise à jour 2019 ; D. PERROT, « Les 60 ans du traité de Rome : l'Europe hors d'Europe. Pays et territoires d'outre-mer et régions ultrapériphériques », *Rev. UE* décembre 2017, n° 613, p. 635 ; N. RUBIO, « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », in L. TESOKA et J. ZILLER (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 121 ; L. SERMET, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe* 2002, n° 6, chr. 7, p. 3.

<sup>14</sup> V. AMEC, Impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les Régions ultrapériphériques, Résumé des enseignements, Étude réalisée pour la Commission, OPUE, juin 2014, p. 1.

contraintes financières constituent, comme le souligne la Commission, « *l'un des principaux obstacles à l'adaptation* »<sup>15</sup>, dont la plupart des initiatives sont prises à l'échelon régional ou local, « *la gravité et la nature des effets du changement climatique étant très variables selon les régions d'Europe* »<sup>16</sup>.

Financièrement, l'Union consacre à l'action pour le climat au moins 20 % de son budget sur la période 2014-2020, soit 200 Md€<sup>17</sup>, contre 6 à 8 % du budget 2007-2013 ; part qui est passée à 30 % sur la période 2021-2027<sup>18</sup>. La présente étude vise à déterminer dans quelle mesure ce budget profite aux RUP, en particulier de l'océan Indien. À cette fin, elle tend à rechercher dans quelle mesure la stratégie européenne pour les RUP prend en compte la problématique d'adaptation en écho aux stratégies européennes globales (I), l'étendue de l'action des fonds européens dépendant, en effet, de l'étendue de cette prise en compte. Puis, à la lumière des programmes opérationnels des RUP pour 2014-2020<sup>19</sup>, elle tend à étudier l'action de ces fonds dans l'océan Indien, en présentant les principaux leviers financiers européens au service de l'adaptation au changement climatique, en particulier à La Réunion et à Mayotte (II).

---

<sup>15</sup> Livre blanc de 2009, préc., p. 15, se référant au rapport de N. STERN pour le gouvernement britannique, *The Economics of Climate Change*, 2006.

<sup>16</sup> Commission, Action pour le climat, Comprendre les politiques de l'Union européenne, OPUE, 2014, p. 9.

<sup>17</sup> Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil du 8 novembre 2016 sur la mise en œuvre de l'accord de Paris, COM (2016) 707 final, p. 9.

<sup>18</sup> Sur les 1 074 milliards d'euros (Md€) au prix de 2018 du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 environ 356,4 Md (33 %) concernent le volet « Ressources naturelles et environnement ». V. Conseil, règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du 17 décembre 2020 fixant le CFP pour les années 2021 à 2027, *JOUE* L 433 I, 22 décembre 2020, p. 11, annexe I. En outre, sur les 750 Md€ (prix de 2018) de l'instrument temporaire de l'UE pour la relance (NextGenerationEU, NGEU) 10 Md sont alloués pour le soutien aux territoires dans leur transition vers une économie neutre pour le climat. V. Conseil, règlement (UE) 2020/2094 du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, *JOUE* L 433 I, 22 décembre 2020, p. 23, art. 2.

<sup>19</sup> Ceux de la programmation 2021-2027 sont en cours de finalisation pour une validation entre l'été et la fin de l'année 2021, en raison du retard pris, avec le Brexit et la pandémie de Covid-19, dans l'adoption des textes européens relatifs aux fonds et programmes 2021-2027, toujours en cours de négociation au 15 février 2021, date de relecture finale de la présente contribution.

# **I. La stratégie européenne pour les RUP : catalyseur du soutien des fonds européens à l'adaptation outre-mer**

À la demande du Conseil européen de juin 2002, les orientations stratégiques de la Commission en faveur des RUP sont définies, depuis 2004<sup>20</sup>, dans plusieurs communications dont il importe de retracer l'évolution et les lignes de force en matière d'adaptation. Après de timides prémices en 2007 et 2008, l'année 2012 marque la montée en puissance de la lutte contre le changement climatique dans la stratégie européenne pour les RUP (A), qui va aller se renforcer sous l'empire de la stratégie de 2017 (B).

## **A. Vers la consécration d'un axe prioritaire pour le climat : de 2007 à 2012**

Les communications de 2007 et de 2008 marquent les premiers balbutiements de l'action européenne en faveur de l'adaptation au changement climatique dans les RUP (1), avant la consécration d'un véritable axe stratégique en 2012 (2).

### **1. L'apport timide des communications de 2007 et de 2008**

**Dans sa communication, en date du 12 septembre 2007**, qui lance une consultation publique sur quatre thèmes cruciaux pour les RUP, parmi lesquels le défi du changement climatique, la Commission présente pour la première fois l'adaptation aux effets du changement climatique comme constituant un enjeu majeur pour les RUP, compte tenu de leur situation géographique et de leur fragilité<sup>21</sup>. Le débat public qui en a résulté a notamment argué du coût élevé de l'adaptation dans les RUP<sup>22</sup>.

Tirant, à la demande du Conseil européen, les conclusions du débat public, **la communication suivante du 17 octobre 2008** propose un nouveau paradigme axé sur la valorisation des atouts des RUP. Celles-ci sont considérées notamment comme des laboratoires privilégiés de lutte contre les effets du changement climatique<sup>23</sup>. Sont alors cités en exemple notamment le projet GERRI de l'île de La Réunion relatif à l'autonomie énergétique ou encore la recherche

---

<sup>20</sup> Communication du 26 mai 2004, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM (2004) 343 final.

<sup>21</sup> Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives, COM (2007) 507 final, p. 10.

<sup>22</sup> Commission, Communication du 17 octobre 2008, Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe, COM (2008) 642 final, p. 5.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 7, point 4-2.

multidisciplinaire sur les maladies infectieuses émergentes, comme le chikungunya, dans l'océan Indien. Afin de donner corps au nouveau paradigme, la Commission préconise un certain nombre d'actions, qui seront ultérieurement finalisées, telles une étude d'impact économique de l'adaptation au changement climatique dans les RUP ou la reconnaissance de la vulnérabilité des RUP dans le prochain livre blanc sur l'adaptation au changement climatique<sup>24</sup>. À l'époque, l'objectif recherché à plus long terme est de rénover la stratégie européenne en faveur des RUP, laquelle consacrera en 2012 un axe prioritaire à la lutte contre le changement climatique.

## 2. L'axe prioritaire de la communication de 2012

**Dans une communication du 20 juin 2012**, en écho à la Stratégie Europe 2020, la Commission présente la stratégie renouvelée de l'Union en faveur des RUP, dans laquelle elle consacre un 5<sup>e</sup> axe stratégique à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, en affirmant qu'il convient de mettre davantage l'accent sur une approche globale en matière de lutte contre le changement climatique<sup>25</sup>. À ce titre, elle prévoit d'intégrer cette lutte dans toutes les politiques pertinentes et d'adopter des mesures appropriées d'adaptation et d'atténuation<sup>26</sup>. Elle présente la politique de cohésion comme le principal instrument de mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, qui contribuera à soutenir, dans les RUP, l'adaptation au changement climatique ainsi que son atténuation<sup>27</sup>. Elle précise que « *la politique de protection civile de l'UE soutient des mesures visant à minimiser la vulnérabilité particulière des RUP aux catastrophes naturelles* »<sup>28</sup>. Elle affirme également que « *la résilience des RUP face aux conséquences du changement climatique doit être renforcée par un soutien à l'adaptation au changement climatique dans tous les secteurs concernés* »<sup>29</sup> et que les résultats d'une étude sur les effets du changement climatique dans les RUP seront prochainement publiés.

Il s'agit de **l'étude d'impact réalisée en juin 2014** par AMEC. Préconisée en 2008, cette étude souligne notamment les risques clés pour chaque RUP, à

---

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 10-11 où d'autres actions sont préconisées : « *Encourager la mise en place d'une politique de gestion intégrée des risques côtiers (submersions, érosion côtière, réduction de la vulnérabilité des populations et biens exposés) et d'un dispositif de surveillance et d'alerte dans le contexte de la sécurité et de la protection civile. Elaborer un schéma volontaire de conservation de la nature, basé sur l'expérience de Natura 2000. Développer et mettre en œuvre des mesures visant à lutter contre les espèces envahissantes* ».

<sup>25</sup> Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2012) 287 final, p. 6.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 16.

partir d'une évaluation des impacts climatiques dans treize secteurs<sup>30</sup>, et analyse le rôle qualifié d'« *important* »<sup>31</sup> des fonds européens en matière d'adaptation au changement climatique dans les RUP. Elle identifie en conséquence les domaines d'intervention les plus à risque pour l'adaptation dans chaque RUP, à l'exception de Mayotte, devenue RUP seulement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>32</sup>. Ainsi, pour La Réunion, les secteurs suivants sont jugés prioritaires<sup>33</sup> : construction, transport et tourisme, biodiversité, aménagement des zones côtières, santé humaine et prévention de catastrophes. L'étude formule aussi des recommandations politiques assez classiques : la nécessité d'améliorer la capacité des RUP à s'adapter aux effets des catastrophes naturelles, la nécessité d'intégrer les actions relatives au changement climatique dans toutes les politiques concernées et celle d'adopter des mesures d'atténuation et d'adaptation appropriées<sup>34</sup>. Aussi dans la continuité de cette étude la stratégie de l'UE pour les RUP de 2017 vise-t-elle parmi d'autres actions à renforcer la lutte contre le changement climatique dans ces régions.

## **B. Une stratégie renforcée pour le climat : théorie et pratique de 2017 à 2020**

La Commission rappelle en 2017 que les RUP sont vulnérables au changement climatique et reconnaît qu'elles bénéficient d'un soutien public substantiel de l'UE, qui concourt notamment « à *préserver l'environnement et à lutter contre le changement climatique* », mais que « *malgré les progrès*

---

<sup>30</sup> AMEC, *ibid.*, p. 2 visant sept secteurs économiques (agriculture et foresterie, énergie, construction et bâtiments, déchets, tourisme, pêche et aquaculture, transport) et six systèmes humains et environnementaux (santé, aménagement des zones côtières, eau, biodiversité, sol, catastrophes et risque).

<sup>31</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>32</sup> En application de la décision 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'UE de Mayotte, *JOUE* L 204, 31 juillet 2012, p. 131. V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Les principales implications de l'octroi du statut de région ultrapériphérique au département de Mayotte », in D. BLANC et F. CAFARELLI (dir.), *1946-2016 : Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Droit d'Outre-mer, 2018, p. 199 ; « La rupéisation de Mayotte », in F. HERMET (dir.), *Mayotte, État des lieux, enjeux et perspectives. Regards croisés sur le dernier-né des départements français*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 159 ; « Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne : enjeux et perspectives », *RJOI*, 2011, n° 13, p. 7. V. aussi F.T. RAKOTONDRAHASO, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Droit d'Outre-mer, 2014.

<sup>33</sup> AMEC, *ibid.*, pp. 10 et 11.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 11, point 7. À cette fin, des tableaux sont présentés notamment sur les opportunités indirectes pour l'action climatique des fonds de la politique de cohésion (*idem*, pp. 15-16) ou sur des exemples de mesures de prévention et d'adaptation à financer par la politique de cohésion (*idem*, p. 17).

accomplis au fil des années, les régions ultrapériphériques restent confrontées à de grandes difficultés, encore accentuées par la mondialisation et le changement climatique »<sup>35</sup>. Elle propose donc une nouvelle approche visant parmi d'autres objectifs à « permettre aux (RUP) de devenir plus résilientes »<sup>36</sup> (1) ; approche dont elle étudie la mise en œuvre en 2020 (2). Il importe en effet que les propositions formulées dans des communications à valeur incertaine<sup>37</sup> soient traduites dans des mesures concrètes et des normes juridiquement contraignantes (directive, règlement, décision), qui vont s'appliquer dans les RUP dans le respect de leur statut d'intégration adaptée<sup>38</sup>.

## 1. L'approche ambitieuse de la communication de 2017

La stratégie européenne de 2017 pour les RUP propose **une nouvelle approche offrant des opportunités aux RUP par secteur** afin de dynamiser leur développement. Elle repose sur quatre piliers<sup>39</sup>, dont le deuxième entend permettre aux RUP d'exploiter au mieux leurs atouts dans plusieurs secteurs comme l'économie bleue, la biodiversité, l'économie circulaire, le changement climatique ou les énergies renouvelables. De manière générale, les RUP sont encouragées « à rechercher la combinaison appropriée de subventions et d'instruments financiers par l'association de différentes sources de financement nationales, régionales et européennes »<sup>40</sup>. Dans le secteur de la biodiversité, la Commission souligne que « des écosystèmes sains fournissent des biens essentiels pour la société, tels que, par exemple, de l'air pur et une eau propre et contribuent à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets »<sup>41</sup>. Elle se réfère à plusieurs instruments à utiliser (FEADER, LIFE, BEST)<sup>42</sup> et ambitionne de mettre à profit l'initiative BEST afin de « soutenir spécifiquement la préservation de la biodiversité et l'utilisation durable des services

---

<sup>35</sup> Communication du 24 octobre 2017, Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (ci-après Stratégie de 2017), COM (2017) 623 final, p. 2 et son annexe « Liste complète des mesures » ; mesures à prendre par la Commission, les RUP et leurs États membres respectifs.

<sup>36</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 19.

<sup>37</sup> V. C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 7<sup>e</sup> éd., 2019, § 833 et 834.

<sup>38</sup> Ce statut implique l'applicabilité dans les RUP des mesures européennes d'adaptation au changement climatique et, chaque fois que nécessaire, l'adaptation de ces mesures aux spécificités des RUP. V. notre étude in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, pp. 48-52.

<sup>39</sup> Tandis que le 3<sup>e</sup> pilier vise à soutenir la croissance et la création d'emplois, par un renforcement de la participation des RUP au programme Horizon 2020, et le 4<sup>e</sup> à renforcer la coopération des RUP avec leurs voisins, le 1<sup>er</sup> prévoit un partenariat renforcé au titre duquel est envisagée la création, outre d'une plateforme d'échange *ad hoc*, de tasks forces spécialisées aux besoins spécifiques d'une RUP.

<sup>40</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 6.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>42</sup> Sur ces instruments, v. *infra*, partie II.

écosystémiques, y compris en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique dans les (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans les nouveaux programmes »<sup>43</sup>. Elle envisage, pour promouvoir des objectifs communs, de collaborer par accords externes avec les partenaires des RUP (PTOM ; pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)<sup>44</sup>, donc notamment avec les îles de l'océan Indien voisines de La Réunion et de Mayotte.

**Dans le secteur précisément du changement climatique**, après avoir rappelé la vulnérabilité des RUP à ses conséquences, « en particulier l'élévation du niveau de la mer et les phénomènes climatiques extrêmes tels que l'ouragan Irma qui a frappé Saint-Martin » en septembre 2017, la Commission souligne les aides possibles (mécanisme de protection civile, Fonds de solidarité de l'UE (FSUE), programme LIFE) et recommande aux États membres et aux RUP de mettre régulièrement à jour les besoins, risques et vulnérabilités spécifiques à ces régions, « y compris les mesures d'adaptation possibles, qui devront être pris en compte dans les approches nationales ou régionales en matière d'adaptation au changement climatique et de gestion des risques de catastrophes », et de « soutenir les exercices, la formation et l'échange de meilleures pratiques dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'UE, y compris dans les domaines liés à la prévention et à la préparation et, le cas échéant, y associer les pays voisins des régions ultrapériphériques »<sup>45</sup>. La Commission se veut en outre force de propositions, en proposant en matière d'adaptation les mesures suivantes<sup>46</sup> : renforcer le volet RUP dans le programme LIFE, en y incluant leur préparation aux événements climatiques extrêmes ; lancer un projet sur l'adaptation dans les RUP en 2019 ; intégrer les difficultés spécifiques des RUP dans la prochaine stratégie européenne d'adaptation ; mieux sensibiliser les RUP aux financements possibles du sous-programme LIFE « Action pour le climat » ; encourager la participation d'experts des RUP à la conception, par les organisations européennes de normalisation, de normes de résistance aux risques géoclimatiques pour les infrastructures ; évaluer la mise en œuvre du FSUE dans les RUP. En définitive, la stratégie de 2017 se veut ambitieuse. Ce qui exige « une volonté politique et le choix d'en faire une priorité ainsi que des efforts constants », sans compter « de solides investissements »<sup>47</sup>, affirme la Commission, qui promet de travailler en étroite collaboration avec les RUP et leurs États membres respectifs afin de

---

<sup>43</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 9.

<sup>44</sup> V. l'annexe à la stratégie de 2017, *ibid.*, p. 5. Le 4<sup>e</sup> pilier (dédiée à la coopération des RUP avec leurs voisins et au-delà) devrait permettre à l'UE d'investir « dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques de catastrophes, ainsi que dans d'autres domaines tels que la protection de l'environnement et la gestion des déchets, les transports et l'énergie » : annexe..., *idem*, p. 11.

<sup>45</sup> Stratégie de 2017, préc., p. 10. Sur les aides évoquées, v. *infra*, partie II.

<sup>46</sup> Sur ces mesures, *idem*, pp. 10-11 et annexe, p. 6. Celles relatives au programme LIFE ne sont pas sans rappeler nos propositions in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, pp. 58-59 ; 60-61.

<sup>47</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, pp. 19-20.

garantir la mise en œuvre concrète des mesures annoncées ainsi que la proposition de mesures adaptées à leurs spécificités. Se voulant fidèle à son engagement, elle a publié en 2020 un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de 2017.

## **2. Le rapport de mise en œuvre de 2020 ou le rôle important des fonds européens**

Un rapport du 23 mars 2020<sup>48</sup> présente les actions entreprises par la Commission, les RUP et leurs États membres respectifs depuis l'adoption de la stratégie de 2017. Dans l'ensemble, la Commission estime que la mise en œuvre est sur la bonne voie, avec des résultats concrets sur le terrain, et qu'elle a tenu ses engagements, notamment en offrant aux RUP des opportunités spécifiques dans un large éventail de programmes de l'UE. Mais elle convient qu'une mise en œuvre intégrale nécessite « *d'accélérer et de concentrer les efforts, à tous les niveaux, sur les secteurs clés : la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la mise en place de l'économie circulaire et le passage aux énergies renouvelables* » et que « *le Fonds européen de développement régional (FEDER) constitue une source importante de financement pour investir dans ces secteurs* »<sup>49</sup>.

**Concernant les actions restant à accomplir en matière climatique**, la Commission entend proposer des moyens de gérer l'espace maritime de manière plus durable, vu « *le rôle central de l'économie bleue dans la lutte contre le changement climatique* »<sup>50</sup> ; élaborer un plan d'action pour l'adaptation dans les RUP et adopter une stratégie européenne ambitieuse en matière d'adaptation au changement climatique, déjà annoncée dans le pacte vert. En outre, elle affirme « *qu'il est important que le Parlement européen et le Conseil adoptent* » ses propositions pour les programmes européens 2021-2027, car ils « *prévoient un accès sur mesure et des conditions particulières pour les régions ultrapériphériques* »<sup>51</sup>.

**Concernant les actions déjà accomplies en matière climatique**, la Commission souligne l'organisation de deux forums pour les affaires maritimes et la pêche, en 2018 et 2019, afin d'aider les RUP à élaborer des stratégies de croissance bleue, ainsi que le lancement de deux groupes de travail, l'un à La Réunion sur la transition énergétique en 2018, l'autre aux Canaries sur la gestion des déchets en 2019. Elle note la nomination en avril 2019 par l'État français d'un

---

<sup>48</sup> Commission, Rapport relatif à la mise en œuvre de la communication de la Commission intitulée « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM(2020) 104 final, et son annexe.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 11. Sur les perspectives post-2020 des programmes horizontaux, v. *infra*, partie II, B, 1.

délégué interministériel chargé d'accélérer les mesures de prévention et d'adaptation dans les RUP françaises ainsi que l'adoption en décembre 2018 du deuxième plan national d'adaptation au changement climatique, mentionnant les défis à relever dans les territoires français d'outre-mer<sup>52</sup>. En outre, elle souligne à plusieurs reprises le rôle important des fonds européens, en affirmant notamment que « *les fonds de l'Union pour la cohésion, l'agriculture, la pêche et la politique maritime ont déployé des moyens importants (...) en particulier dans le domaine de (...) l'environnement* »<sup>53</sup>. Ainsi, avec un soutien d'environ 1,1 Md€ à toutes les RUP sur la période 2014-2020 en matière de changement climatique, le FEDER constitue-t-il, selon la Commission, le principal instrument de financement de la lutte contre le changement climatique dans les RUP où il a soutenu également, sur la même période, pour plus de 54 millions d'euros (M€) la préservation de la biodiversité<sup>54</sup>. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) y a financé pour sa part des mesures agro-environnementales et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) l'économie bleue<sup>55</sup>. Le FSUE a alloué 49 M€ à la reconstruction de Saint-Martin et de la Guadeloupe après les ouragans Irma et Maria de 2017 et le programme Horizon 2020<sup>56</sup> a financé pour au moins 100 M€ des projets d'énergie renouvelable dans les îles européennes, y compris dans les RUP<sup>57</sup>. Enfin, le programme LIFE<sup>58</sup> a soutenu dans ces régions la gestion des déchets et la préparation aux phénomènes climatiques extrêmes ainsi que, conjointement avec le FEDER, la préservation de la biodiversité ; le changement climatique figurant dans le pacte vert parmi les principaux facteurs de perte de biodiversité<sup>59</sup>.

---

<sup>52</sup> Notamment en matière de collecte de données, de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, de tourisme et de leviers financiers V. l'annexe du rapport, *ibid.*, p. 2.

<sup>53</sup> Rapport de 2020, *ibid.*, p. 2 notant aussi une contribution de plus de 13 Md€ de ces fonds aux RUP pour 2014-2020, tous secteurs confondus.

<sup>54</sup> Sur ces soutiens du FEDER, *idem*, notes 14 et 16. V. également p. 5 précisant que les programmes Interreg du FEDER ont aussi permis de renforcer la coopération des RUP avec les PTOM ou les pays tiers en matière de biodiversité.

<sup>55</sup> Le Conseil ayant souligné l'importance d'un tel soutien ainsi que « *la vulnérabilité de ces régions au changement climatique, qui a une incidence sur leurs côtes, leurs écosystèmes et leur biodiversité* », *ibid.*, p. 3 citant les conclusions du Conseil sur les océans et les mers du 19 novembre 2019. Sont aussi cités en exemple les RUP, telle La Réunion, ayant amélioré grâce au FEAMP la planification de leurs espaces maritimes pour une meilleure utilisation des océans, ou Mayotte, ayant offert aux petits opérateurs une aide notamment à l'acquisition de navires.

<sup>56</sup> V. sur ce programme, *ibid.*, p. 6 à 8 et p. 6 sur le FSUE.

<sup>57</sup> En particulier à La Réunion qui a investi dans la transition énergétique. V. *infra*, partie II.

<sup>58</sup> Programme mentionné à plusieurs reprises (*ibid.*, p. 2, 4, 5 et 6) et dont l'accès aux RUP a été amélioré entre 2018 et 2020, conformément à nos propositions in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 58-59 ; 60-61.

<sup>59</sup> Rapport de 2020, préc., p. 4-5 citant par exemple La Réunion et les Açores qui protègent les habitats locaux et les espèces endémiques ; La Réunion et Mayotte qui mettent en place, tout comme la Guyane et la Guadeloupe, des agences régionales de la biodiversité.

En définitive, il apparaît à la lumière de l'évolution et de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour les RUP qu'en écho aux stratégies européennes globales pour une Europe plus verte et plus résiliente, les fonds et programmes européens jouent de plus en plus un rôle important dans la lutte contre le changement climatique dans les RUP. Il importe dès lors d'étudier la contribution concrète de ces fonds à cette lutte, en particulier dans les RUP de l'océan Indien, sur la période 2014-2020.

## II. Le soutien des fonds européens 2014-2020 à l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien

La lutte contre le changement climatique bénéficie, pour 2014-2020, d'un budget de l'UE de 200 Md€. Elle est essentiellement soutenue par les cinq fonds structurels et d'investissement européens (FESI)<sup>60</sup> dont seulement quatre sont mobilisables dans les RUP de l'océan Indien, la France n'étant pas éligible au Fonds de cohésion<sup>61</sup> faute d'un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne européenne. La Réunion et Mayotte sont donc éligibles à quatre FESI : le FEDER et le Fonds social européen (FSE) au titre de la politique de cohésion<sup>62</sup> ; le FEADER au titre de la politique de développement rural de la politique agricole commune et, enfin, le FEAMP au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. À La Réunion, première région française en volume de fonds européens, l'enveloppe des FESI pour 2014-2020 s'élève à 2,181 Md€ contre 1,9 Md€ en 2007-2013<sup>63</sup>. Celle de Mayotte est moindre, en se

---

<sup>60</sup> Commission, Rapport de 2016 sur la mise en œuvre de l'accord de Paris, préc., pp. 9-10 ; Parlement européen, Résolution du 13 juin 2017, Les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, *JOUE C* 331, 18 septembre 2018, p. 41, point 31.

<sup>61</sup> Sur la période 2014-2020, parmi les États membres disposant de RUP, seul le Portugal est éligible au Fonds de cohésion, contrairement à la France et à l'Espagne. V. Commission, décision d'exécution 2014/99/UE du 18 février 2014, *JOUE L* 50, 20 février 2014, p. 22. Sur la période 2007-2013, l'Espagne, outre le Portugal, y était éligible. Sur ce fonds, v. N. RUBIO, « Fonds de cohésion », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2190, 5 mars 2014.

<sup>62</sup> Sur cette politique et sa déclinaison dans les RUP, v. H. PONGÉRARD-PAYET, « La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d'une politique-clé au service de l'Europe », *Rev. UE*, juin 2018, n° 619, p. 351 ; « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien dans la politique européenne de cohésion 2014-2020 », in Y. COMBEAU, T. GAILLAT et Y. ROLLAND (dir.), *Dire l'océan Indien*, vol. 1, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 189 ; « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, janvier 2013, Étude n° 1, p. 5. V. aussi, D. PERROT et I. VESTRIS, « La politique de cohésion et le développement durable des RUP », in G. BAUELLE et D. CHARLES-LE BIHAN (dir.), *Les Régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Rennes, Les PUR, 2017, p. 139.

<sup>63</sup> Chiffres de l'IEDOM, La Réunion, Rapport annuel 2019, juillet 2020, pp. 58-59.

chiffrant à 325,54 M€<sup>64</sup>. Il convient de rechercher quelle est la part affectée aux actions relatives à l'adaptation au changement climatique, en étudiant notamment les programmes opérationnels (PO) de La Réunion et de Mayotte, qui ont dû respecter la règle de concentration thématique imposant d'affecter une part des subsides européens à certains des onze objectifs thématiques (ci-après OT)<sup>65</sup> tels qu'ils sont priorisés par chaque FESI sur la période 2014-2020. Pour la première fois, un objectif, l'OT 5<sup>66</sup>, est consacré expressément à l'adaptation au changement climatique, les autres objectifs pouvant indirectement concerner cette adaptation<sup>67</sup>. Il faut regretter cependant que, parmi les cinq FESI, seul le Fonds de cohésion ait priorisé l'OT 5 dans ses objectifs. Or, ce fonds, qui finance les projets dans les domaines du transport et de l'environnement, n'est pas mobilisable dans les RUP françaises ainsi qu'aux Canaries (RUP espagnole), alors qu'il l'est dans les RUP portugaises, comme vu *supra*. Se pose donc la question de la reconsidération de l'accès à ce fonds, « *particulièrement à l'égard (de l'ensemble) des régions ultrapériphériques, qui demeurent des régions dont la vulnérabilité ne peut être occultée* »<sup>68</sup>, notamment en matière d'adaptation au changement climatique.

Certains FESI contribuent plus que d'autres à soutenir l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien (A), qui peuvent également à cette fin exploiter d'autres instruments de l'Union, bien qu'ils soient moins dotés en ressources que les FESI (B).

---

<sup>64</sup> Chiffres de l'IEDOM, Mayotte, Rapport annuel 2018, juin 2019, p. 30. C'était 22,92 M€ au titre du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) en 2008-2013 lorsque Mayotte était encore un PTOM. V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Les fonds structurels et d'investissement européens à Mayotte », in J. DUPONT-LASSALLE, F. HERMET et É. RALSER (dir.), *La départementalisation de Mayotte. Un premier bilan juridique et économique*, Préface d'Ericka Bareigts, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 71 ; « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien et les fonds structurels européens », in L. M. F. VALENTE (dir.), *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, Presses de l'Université de Coimbra, coll. « Euro-atlântico : Espaço de Diálogos », 2018, p. 161.

<sup>65</sup> OT déclinés à l'art. 9 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (JOUE L 347, 20 décembre 2013, p. 320) qui fixe le cadre commun de mobilisation des cinq FESI pour la période 2014-2020.

<sup>66</sup> L'OT 5 vise à « promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques » (*ibid.*).

<sup>67</sup> En particulier les OT 4 (économie sobre en carbone), 6 (protection de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources) et 7 (transport durable), bien que l'OT 4 serve davantage l'atténuation au changement climatique. À comparer avec l'étude d'AMEC (préc., pp. 14 à 16, tableau 8) pour qui 9 OT sur 11 offrent des opportunités indirectes pour l'action climatique.

<sup>68</sup> LEBON L., « Le Fonds de cohésion et l'outre-mer », *Rev. UE* mars 2017, n° 606, p. 147. V. aussi notre proposition in TABAU A.-S. (dir.), *op. cit.*, p. 51.

## A. Les principaux FESI soutenant l'adaptation au changement climatique à La Réunion et à Mayotte

Selon l'étude d'impact de 2014<sup>69</sup>, trois fonds européens ont joué un rôle important en matière d'adaptation dans les RUP en 2007-2013 : le FEDER, le FEADER et, dans une moindre mesure, le FEP (Fonds européen pour la pêche, devenu le FEAMP en 2014<sup>70</sup>). Le constat est sensiblement identique pour la période 2014-2020 dans les RUP de l'océan Indien où, à la lecture des PO, le FEDER (1) contribue à soutenir, au titre des FESI, l'adaptation au changement climatique, aux côtés du FEADER et, dans une moindre mesure, du FEAMP (2). Délaissé, le FSE mériterait d'être exploité pour permettre la création d'emplois verts et l'acquisition de compétences concernant la prévention et la gestion des risques ainsi que l'adaptation au changement climatique<sup>71</sup>.

### 1. Le double financement essentiel du FEDER

Sur la période 2014-2020, le FEDER<sup>72</sup> soutient l'adaptation dans le cadre des deux objectifs prioritaires de la politique de cohésion. **Au titre de l'objectif 1, « Investissement pour la croissance et l'emploi »**, La Réunion bénéficie d'une dotation d'environ 1,130 Md€<sup>73</sup> dont près de 23 % concernent, selon la Commission<sup>74</sup>, la lutte contre le changement climatique. Validé le 11 décembre 2014 par la Commission et géré par le Conseil régional de La Réunion, le PO identifie neuf axes prioritaires pour le développement économique de l'île, parmi lesquels « *la transition énergétique et l'autonomie électrique* » ainsi que « *la prévention des risques, la gestion rationnelle des ressources et la valorisation du*

---

<sup>69</sup> AMEC, *ibid.*, p. 5. Le Fonds de cohésion, auquel les régions françaises ne sont pas éligibles, a également joué un rôle important dans les RUP portugaises et espagnole.

<sup>70</sup> V. règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au FEAMP, *JOUE* L 149, 20 mai 2014, p. 1, art. 4.

<sup>71</sup> En ce sens, Commission, Orientations à l'intention des bénéficiaires des FESI et des instruments européens connexes, OPUE, 2014, p. 34 (ci-après guide FESI) ; AMEC, *ibid.*, p. 13. Sur le FSE, v. F. MICHÉA, « Le développement social des régions ultrapériphériques au prisme du Fonds social européen », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 140 et H. PONGÉRARD-PAYET, « La contribution contrastée du Fonds social européen à la cohésion sociale des régions ultrapériphériques françaises », in F. FABERON (dir.), *De la cohésion sociale : théories et pratiques*, Monts, Éd. « Recherches sur la cohésion sociale », 2020, p. 403 ; « L'évolution du cadre juridique du Fonds social européen, facteur de cohésion sociale des régions ultrapériphériques françaises ? », *Carnets de recherches de l'océan Indien* (en ligne), 2020, n° 6., p. 83.

<sup>72</sup> V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Le soutien du FEDER aux Outre-mer sur la période 2014-2020 », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 132 ; N. RUBIO, « Fonds européen de développement régional », *J-Cl. Europe Traitée*, Fasc. 2180, 5 janvier 2014.

<sup>73</sup> Commission, décision d'exécution C(2014) 9743 final du 11 décembre 2014, art. 4.

<sup>74</sup> V. (dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021), le lien suivant : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/France/2014fr16rfop007](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/France/2014fr16rfop007)

*patrimoine* »<sup>75</sup>. Le guichet unique « Infrastructures de Développement Durable et Énergie » de la région accompagne les porteurs de projet qui s'inscrivent dans ses fiches actions. Par exemple, afin de renforcer la résilience du territoire face aux catastrophes, sont financés des investissements visant à assurer la continuité des itinéraires routiers et à améliorer la sécurité des personnes exposées aux risques d'inondation<sup>76</sup>. Parmi les projets soutenus<sup>77</sup> figurent notamment la suppression ou l'amélioration de radiers, la sécurisation de la route de Cilaos (route nationale n° 5 sujette à coupure et fermeture pendant la saison cyclonique), des programmes d'études sur la prévention des risques cycloniques, la protection de 240 bâtis par des endiguements, la préservation des espèces endémiques menacées (échenilleur ou tuit-tuit, pétrel, busard de Maillard ou papangue, gécko vert de Manapany...). En outre, tous les grands projets, tels que la nouvelle Route du littoral ou l'agrandissement de l'aéroport Roland Garros, doivent être résilients au climat<sup>78</sup>. Enfin, La Réunion a été si performante en matière de transition énergétique<sup>79</sup> que ce secteur s'est vu réaffecter une partie de la réserve de performance<sup>80</sup>.

L'atténuation est aussi particulièrement soutenue à Mayotte : 20 % de la dotation du FEDER, qui s'élève à 148,9 M€, concernent en effet la transition vers

<sup>75</sup> V. PO FEDER Réunion, tel que modifié en décembre 2019, p. 16-17, via le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_FEDER\\_REUNION\\_V4-1.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_FEDER_REUNION_V4-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021. Voici les 9 axes et leur budget de 2019 (*ibid.*, pp. 54-56) comparé à celui du PO FEDER de 2014 (pp. 39-43, cité in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 54, note 85) : leviers de croissance (103,08 M € c/ 136,92 M€) ; accès aux TIC (37,90 M € c/ 69,96 M€) ; compétitivité des entreprises (156,29 M € c/ 133,13 M€) ; transition énergétique... (préc., 157,78 M € c/ 135,78 M€) ; prévention des risques... (préc., 140,34 M € c/ 157,45 M€) ; infrastructures d'échanges (166,96 M€ inchangés) ; services à la population (149,79 M € c/ 115,95 M€) ; surcoûts liés à l'ultrapériphérie (190,28 M€ inchangés) et assistance technique (28 M € c/ 24 M€).

<sup>76</sup> V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_CI\\_FEDER\\_2014\\_IDDE.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_CI_FEDER_2014_IDDE.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 » (lien sur les fiches actions). V. notamment les fiches « 5.01 Suppression des points noirs dans les réseaux routiers essentiels » ; « 5.02 Observation, expérimentation et développement sur les phénomènes de risques naturels et l'adaptation au changement climatique » ; « 8.03 Programme de gestion des risques d'inondation (PGRI) : actions de prévision, prévention et protection ».

<sup>77</sup> Sur les projets, les bénéficiaires et les rapports annuels de mise en œuvre (ci-après RAMO) du PO, v. les liens : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_beneficiaire\\_aides2014.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_beneficiaire_aides2014.asp) et [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_FEDER.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_FEDER.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>78</sup> Dans le respect des art. 100 et 101 du règlement (UE) n° 1303/2013, préc.

<sup>79</sup> V. le lien : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2020/2020\\_reunion\\_factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2020/2020_reunion_factsheet_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021, où la Commission vise notamment les projets SOLARPLEXUS (électricité, eau et services de communication fournis aux régions isolées), MICRO-MAFATE NETWORK (autosuffisance par microréseau électrique dans le cirque de Mafate) et WELLO (prototype de véhicule électrique, moitié voiture moitié bicyclette).

<sup>80</sup> 9 M€ sont réaffectés à l'axe 4 de transition énergétique : Commission, décision d'exécution C(2020) 3665 final du 2 juin 2020, consid. 5 et annexe II.

une économie sobre en carbone (OT 4) et 34 % la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources (OT 6)<sup>81</sup>. En revanche, l'OT 5 dédié à l'adaptation contre le changement climatique n'est pas retenu en tant que tel<sup>82</sup> dans le PO qui a été validé par la Commission le 16 décembre 2014. Géré par la préfecture de Mayotte, il comprend au titre du FEDER sept axes prioritaires<sup>83</sup>. Sont accompagnés notamment des projets<sup>84</sup> d'assainissement et d'accès à l'eau potable ; de gestion des déchets, telle la construction du quai de transfert de Kahani ; des opérations d'éclairage public photovoltaïque ; un projet de véhicule électrique et de station de recharge par énergie solaire.

Parallèlement, **au titre de l'objectif 2 « coopération territoriale européenne »**, le FEDER soutient la lutte contre le changement climatique dans la zone de l'océan Indien<sup>85</sup>. Validé par la Commission le 23 septembre 2015, le programme « Interreg V Océan Indien » est doté de 63,157 M€<sup>86</sup>, contre

---

<sup>81</sup> Sur ces chiffres et pourcentages, v. le PO FEDER-FSE 2014-2020 Mayotte, p. 4 et 30, via le lien : <http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2016/02/PO-VF.pdf> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>82</sup> Si l'OT 5 n'a pas été sélectionné, des mesures d'adaptation au changement climatique sont visées dans le PO (*ibid.*, p. 26, 47, 80) au titre des axes prioritaires 1 et 4 (v. note suivante), sous les OT 6 et 4.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 31 et s. Voici les 7 axes en résumé : patrimoine naturel et environnement ; services sanitaires et médico-sociaux ; recherche, innovation, éducation et compétitivité des entreprises ; énergies renouvelables ; desserte portuaire ; développement du numérique ; compensation des surcoûts.

<sup>84</sup> Sur ces projets, v. les liens : <https://www.europe-a-mayotte.fr/les-projets-finances/les-projets-innovants/> et [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2020/2020\\_mayotte\\_factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2020/2020_mayotte_factsheet_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>85</sup> V. D. BLANC, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien : une contribution à l'Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Rev. UE* avril 2017, n° 607, p. 204 ; « La coopération régionale dans l'océan Indien au prisme de l'Union européenne : entre décentralisation et déconcentration, La Réunion - Mayotte », in H. PONGÉRARD-PAYET, (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?*, préface de L. Grard, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2018, p. 309 ; H. PONGÉRARD-PAYET, « L'Indianocéanie, socle de l'intégration régionale : une ambition de l'Union européenne au prisme de la politique de cohésion ? », in J.-M. JAUZE (dir.), *Définis-moi l'Indianocéanie*, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, p. 281.

<sup>86</sup> Commission, décision d'exécution 2014/366/UE du 16 juin 2014 établissant la liste des programmes Interreg V et leur montant, *JOUE* L 178, 18 juin 2014, p. 18. Doté de 12 M€ au titre du FEDER, le programme transfrontalier « Mayotte-Comores-Madagascar », qui y est visé, n'a pas retenu l'OT 5 dans ses 3 axes prioritaires. Toutefois, l'adaptation au changement climatique constitue un objectif de l'axe 2 (Améliorer l'état de santé des populations et les dispositifs de secours aux personnes en détresse) en visant à l'adaptation de la société civile face aux manifestations du changement climatique, bien qu'aucun projet n'ait été porté pour l'instant à ce titre. V. le lien [http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2018/02/Programme\\_2014TC16RFCB051\\_2\\_0\\_fr-3.pdf](http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2018/02/Programme_2014TC16RFCB051_2_0_fr-3.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021, spéc. p. 17 et 22 du programme.

35,446 M€ en 2007-2013. Géré par le Conseil régional de La Réunion, il comprend un volet transfrontalier (41,4 M€) associant La Réunion aux pays de la Commission de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles) et un volet transnational (21,8 M€) associant des territoires français (Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises) à plusieurs pays de la zone océan Indien<sup>87</sup>. 11,8 % de la dotation globale soutiennent l'adaptation au changement climatique (OT 5) et 9 % la protection de l'environnement (OT 6)<sup>88</sup>. Ainsi l'un des cinq axes prioritaires du programme, qui a bénéficié d'un abondement lors de la modification du programme en 2019, vise-t-il à « *renforcer les capacités collectives d'adaptation au changement climatique et à la prévention et à la gestion des risques* »<sup>89</sup>. Les pays de la zone océan Indien sont, en effet, particulièrement exposés aux risques naturels (cyclones, inondations, sécheresse...), environnementaux (pollution marine et côtière...), épidémiologiques et infectieux. Sont donc notamment soutenus<sup>90</sup> plus de 50 sessions de formation sur la prévention et la gestion des risques naturels depuis 2016, la création à La Réunion d'un centre régional d'expertise dédié à la gestion des risques et aux changements climatiques (« le PIROI Center »), ainsi que des projets « ReNovRisk »<sup>91</sup>, projets intégrés d'activités de recherche - à La Réunion, au Mozambique, à Madagascar et à l'île Maurice - sur les risques naturels, visant notamment à évaluer les répercussions des changements climatiques dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien. Parallèlement, dans les secteurs économiques à risque comme l'agriculture, Mayotte et La Réunion peuvent recourir à d'autres FESI que le FEDER pour devenir plus résilientes.

---

<sup>87</sup> Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Tanzanie, Mozambique, Kenya, Inde, Maldives, Australie.

<sup>88</sup> À la suite d'une augmentation en 2019, contre respectivement 11,1 % et 6,1 % dans la version initiale du PO (v. notre étude in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 55). Sur la version du PO modifié le 20 février 2019, p. 39, v. le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_INTERREGV\\_REUNION\\_V2.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_INTERREGV_REUNION_V2.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021. 81 % (contre 82,8 % initialement) des ressources du FEDER-CTE sont concentrées sur les OT 1, 3 et 10 (respectivement, recherche et innovation, PME, enseignement et formation).

<sup>89</sup> Version 2019 du PO, *ibid.*, p. 25. Voici les 4 autres axes, hors assistance technique : recherche et innovation, échanges économiques, patrimoine naturel et culturel, actions de formation et d'échanges.

<sup>90</sup> Sur les projets soutenus et leurs bénéficiaires, v. les RAMO Interreg V OI 2014-2020 (lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_COOPERATION.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_COOPERATION.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021) et le 1<sup>er</sup> lien visé *supra*, en note 77.

<sup>91</sup> V. le lien : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2017/rup\\_partner\\_reunion\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/rup_partner_reunion_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

## 2. Les fonds pour la résilience de l'agriculture et de la pêche

En premier lieu, il convient de noter **le soutien important du FEADER** au titre de la politique européenne de développement rural, qui s'articule autour de trois objectifs transversaux, dont la gestion durable des ressources et l'action pour le climat<sup>92</sup>. Doté d'un budget de près 100 Md€ pour 2014-2020<sup>93</sup>, dont 57,1 % profitent au climat<sup>94</sup>, ce fonds peut promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques, en soutenant la gestion durable de l'eau, l'amélioration de la gestion du sol et le maintien de la diversité génétique<sup>95</sup>. De telles actions peuvent être mises en œuvre dans les RUP de l'océan Indien. Approuvé par la Commission le 25 août 2015<sup>96</sup> et géré par le Conseil départemental de La Réunion, le programme de développement rural (PDR) 2014-2020 de La Réunion est doté, avec une hausse de plus de 17 % par rapport à la période précédente, de 385,5 M€ au titre du FEADER. Il retient quatre orientations stratégiques<sup>97</sup>, dont la première vise notamment à sécuriser les productions agricoles face aux risques sanitaires, naturels et climatiques, la seconde « *concern(ant) notamment la gestion durable et équilibrée des ressources en eau, la protection des sols, de la biodiversité et des paysages de l'île, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et forestiers* »<sup>98</sup>. Le programme prévoit donc de soutenir des mesures d'adaptation au changement climatique, telles que les investissements dans les aménagements hydrauliques individuels et collectifs (retenues collinaires, périmètres irrigués, etc.)<sup>99</sup>. Parmi les

---

<sup>92</sup> Compétitivité de l'agriculture et développement territorial équilibré des zones rurales sont les 2 autres objectifs. V. Guide FESI, préc., p. 10 ; règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 487, art. 4 et 5 sur les objectifs et priorités du FEADER, dont les priorités 4 (restauration et préservation des écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie) et 5 (utilisation efficace des ressources et transition vers une économie sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques).

<sup>93</sup> V. Commission, règlement délégué (UE) 2015/791 du 27 avril 2015, *JOUE* L 127, 22 mai 2015, p. 1, spéc. p. 4. C'est 11,4 Md€ pour la France, 1<sup>ère</sup> bénéficiaire du FEADER 2014-2020.

<sup>94</sup> Commission, Rapport de 2018 (visé *supra*, en note 8), pp. 8-9.

<sup>95</sup> Guide FESI, préc., p. 34. V. aussi le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 487, art. 59 § 6, affectant au climat et à l'environnement au moins 30 % du soutien total du FEADER au programme de développement rural.

<sup>96</sup> Commission, décision d'exécution C (2015) 6028 final du 25 août 2015.

<sup>97</sup> Optimiser les systèmes de production agricole et agro-alimentaire ; préserver et valoriser les ressources naturelles et les espaces agricoles ; renforcer l'attractivité des Hauts et y favoriser la création d'emplois ; investir dans l'innovation et développer les compétences. V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PDRR\\_FEADER\\_v9-1.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PDRR_FEADER_v9-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 », lien portant sur le PDR tel que modifié le 18 septembre 2020, p. 117 et s.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>99</sup> *Idem*, p. 153.

projets accompagnés<sup>100</sup> figurent d'ailleurs les travaux de la retenue collinaire (350 000 m<sup>3</sup>) de Piton rouge (ou Piton Marcelin) au Tampon qui permettront notamment d'irriguer les parcelles pendant les périodes de sécheresse et de faciliter la lutte contre les incendies de forêt. Sont aussi financés des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), visant à renforcer la fertilité des sols et à lutter contre l'érosion, ainsi que l'ambitieux « projet AGRYPEI 2030 » devant élaborer un modèle agricole de nature à favoriser la production locale et à soutenir la transition agroécologique. Il est, toutefois, difficile d'identifier avec exactitude la part du budget consacré en soi aux mesures d'adaptation au changement climatique par rapport aux mesures d'atténuation à La Réunion au titre du FEADER<sup>101</sup>. Par exemple, le PDR consacre - sans distinction entre atténuation et adaptation - 83,830 M€ de dépenses publiques à l'utilisation efficace des ressources et à la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques<sup>102</sup>.

Cette dernière priorité du FEADER<sup>103</sup> n'a pas été retenue dans le PDR 2014-2020 de Mayotte, qui a été approuvé le 13 février 2015<sup>104</sup> et qui est doté de 60 M€, dont 17,3 % sont, en revanche, consacrés à la priorité de restauration et de préservation des écosystèmes. Vu les besoins importants en matière de développement rural et agricole, le PDR concentre 36,7 % du budget du FEADER à la modernisation des exploitations agricoles et à l'amélioration de leurs résultats économiques ainsi que 27,9 %<sup>105</sup> au développement des zones rurales. Il se fixe quatre orientations stratégiques, parmi lesquelles celle de préserver et de valoriser les ressources et les milieux naturels<sup>106</sup>. En lien avec le climat sont soutenus des projets<sup>107</sup> notamment de démonstration sur les MAEC, de réhabilitation des réseaux d'eaux pluviales dans la commune de Dombéni, d'exploitation

---

<sup>100</sup> V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_FEADER.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_FEADER.asp) - dernière consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2020, lien portant sur les RAMO du PDR.

<sup>101</sup> Selon la Commission, « une séparation totale des dépenses d'atténuation et d'adaptation n'est pas toujours possible, en raison des synergies entre les politiques, en particulier dans le secteur agricole » : Rapport de 2018 (visé *supra*, en note 8), pp. 9-10.

<sup>102</sup> Version 2020 du PDR, *ibid.*, p. 194.

<sup>103</sup> V. *supra*, note 92 sur les priorités du FEADER : règlement (UE) 1305/2013, *ibid.*, art. 5.

<sup>104</sup> Commission, décision d'exécution C (2015) 837 final du 13 février 2015.

<sup>105</sup> Sur les différents pourcentages, v. le bilan environnemental à mi-parcours du PDR de Mayotte 2014-2020, mars 2019, pp. 63-64. V. le lien : [https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Eval\\_PDRM\\_Environnement\\_Mars2019\\_V\\_Fcle0888cc-1.pdf](https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Eval_PDRM_Environnement_Mars2019_V_Fcle0888cc-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

<sup>106</sup> Voici les 3 autres axes : améliorer l'approvisionnement alimentaire de l'île en produits locaux ; promouvoir l'inclusion sociale et améliorer les conditions de vie en zone rurale ; renforcer l'innovation et développer les compétences des agriculteurs. V. le PDR 2014-2020 de Mayotte, tel que modifié en août 2020, tome 1, p. 77 et s. V. les 3 tomes du PDR via le lien : <https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/Le-Programme-de-Developpement,131> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>107</sup> Sur ces projets, v. le 1<sup>er</sup> lien visé *supra*, note 84.

pédagogique pour une transition agroécologique au lycée agricole de Coconi ou de reboisement des padzas à Mayotte.

En second lieu, il convient de relever, au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée<sup>108</sup>, **le soutien quantitativement moindre du FEAMP** par rapport à celui du FEADER à la lutte contre le changement climatique. La pêche faisant partie des secteurs les plus affectés dans les RUP par le changement climatique<sup>109</sup> (augmentation de la température de l'eau et du niveau de la mer, acidification de l'océan, risques sismiques et tsunami, déplacements de population de poissons...), le FEAMP peut contribuer à l'action climatique, bien que sa contribution reste limitée<sup>110</sup>. Doté sur la période 2014-2020 d'un budget de 6,4 Md€ (dont 5,75 Md€ en gestion partagée avec les États membres) pour l'ensemble de l'UE<sup>111</sup>, le FEAMP promeut essentiellement une pêche et une aquaculture durables<sup>112</sup>. La France dispose d'environ 588 M€, dont 86,450 millions pour la compensation des surcoûts liés à l'éloignement des RUP<sup>113</sup>. Peu élevées, les enveloppes allouées aux RUP de l'océan Indien, au titre du FEAMP, atteignent un montant de 11,9 M€ pour La Réunion et de 3,04 M€ pour Mayotte<sup>114</sup>. Conformément aux prescriptions réglementaires européennes<sup>115</sup>, le programme opérationnel est unique par État membre et donc réalisé au niveau national. Approuvé le 3 décembre 2015 par la Commission<sup>116</sup>, celui de la France souligne notamment que « *la préservation de la biodiversité est un facteur important d'adaptation au changement climatique (et que) l'impact de l'augmentation du niveau de la mer dans ce contexte sur les infrastructures des filières de pêche et de l'aquaculture est également un des points à anticiper* »<sup>117</sup>. Il identifie, en outre, des besoins spécifiques en ce qui concerne cette adaptation

---

<sup>108</sup> V. O. CURTIL, « La mise en œuvre de la politique commune de la pêche dans les régions ultrapériphériques », *Rev. UE*, février 2017, n° 605, p. 97.

<sup>109</sup> Aux côtés des secteurs du tourisme et de l'agriculture : AMEC, *ibid.*, p. 5 et v. p. 4 le tableau 1 (« Risques et opportunités du changement climatique pour les RUP par secteur ») notant, concernant le secteur de la pêche et de l'aquaculture, un risque élevé en Guyane, modéré en Guadeloupe, Martinique, Canaries, Açores et Madère et faible à La Réunion.

<sup>110</sup> En ce sens, Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 31, « Consacrer au moins un cinquième du budget de l'Union à l'action pour le climat : des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants », 21 mars 2017, pp. 50 et 51.

<sup>111</sup> Une partie du budget du FEAMP est en gestion partagée, une autre en gestion directe par la Commission. V. règlement (UE) n° 508/2014, *ibid.*, art. 13 et 14 ; Commission, La politique commune de la pêche en chiffres, OPUE, 2016, p. 50.

<sup>112</sup> Règlement (UE) n° 508/2014, *ibid.*, art. 5 et 6 sur les objectifs et priorités du FEAMP.

<sup>113</sup> Sur ces chiffres pour la France et les RUP françaises, v. Commission, décision d'exécution C (2015) 8863 final du 3 décembre 2015, art. 3.

<sup>114</sup> V. les maquettes financières par région, jointes en annexe au PO.

<sup>115</sup> Règlement (UE) n° 508/2014, préc., art. 17.

<sup>116</sup> Décision d'exécution C (2015)8863, préc.

<sup>117</sup> PO FEAMP, p. 53. V. le lien : [www.reunion europe.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_FEAMP\\_NATIONAL.pdf](http://www.reunion europe.org/DOCS/2014-2020_PO_FEAMP_NATIONAL.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

et l'atténuation du changement climatique<sup>118</sup>. Mais, peu de données concernent La Réunion ou Mayotte, en dehors de certaines annexes et maquettes jointes au programme. Les maquettes financières par région ne font pas expressément mention de l'adaptation au changement climatique, contrairement à l'atténuation de celui-ci. Parmi les mesures financées dans les îles françaises de l'océan Indien figurent celles relatives à l'efficacité énergétique et à l'atténuation du changement climatique pour un total de 875 234 € pour La Réunion<sup>119</sup> et de 85 000 € pour Mayotte. Dans l'ensemble, les RUP de l'océan Indien ont investi dans l'économie bleue. À La Réunion, le FEAMP cofinance les projets OCÉAN MÉTISS et VALOBIO<sup>120</sup>. Porté en partenariat avec l'État, la COI et la Commission, le premier projet de planification de l'espace maritime dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien vise notamment l'utilisation durable des ressources. Le second projet entend transformer les coproduits rejetés du poisson en engrais liquide biologique. À Mayotte, sont soutenus l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire national, incluant l'espace maritime, un plan de gestion de la flotte ainsi qu'un plan directeur pour l'aquaculture. D'autres sources de financement s'offrent également aux RUP de l'océan Indien pour lutter contre le changement climatique.

## **B. Les autres opportunités de financement européen de l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien**

Afin de financer des actions pour le climat, les RUP - y compris La Réunion et Mayotte - peuvent se tourner, en plus des instruments vus précédemment, vers les programmes horizontaux de l'UE (1), qui sont gérés de manière centralisée par la Commission et dont l'accès aux RUP a été amélioré récemment<sup>121</sup>. D'autres fonds dédiés aux catastrophes naturelles présentent également un intérêt pour ce type d'actions outre-mer (2). L'initiative BEST pour la biodiversité et les services écosystémiques dans les territoires d'outre-mer de l'UE peut aussi être exploitée<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> *Idem*, pp. 40, 47, 53 et 66.

<sup>119</sup> En lien indirect avec l'adaptation, il faut aussi noter le financement à La Réunion, pour 500 000 €, de mesures visant à limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin et à l'adapter à la protection des espèces et, pour 250 000 €, d'une mesure intitulée « Santé et sécurité ».

<sup>120</sup> V. la fiche de la Commission visée *supra* en note 79.

<sup>121</sup> Comme vu *supra*, I, B, 2. Et ce, en écho à nos propositions et à celles du Parlement européen : résolution du 6 juillet 2017 (point 71), Promouvoir la cohésion et le développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union : application de l'article 349 du traité FUE, *JOUE* C 334, 19 septembre 2018, p. 168 ; rapport de Y. OMARJEE du 14 juin 2017 (2016/2250(INI)), point 72.

<sup>122</sup> Dédié aux 9 RUP, le programme LIFE4BEST a pris, en 2019, le relais de l'initiative BEST RUP lancée en 2017 et réservée aux RUP françaises (initiative visée dans notre étude *in* A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 58). Financé par le programme LIFE, l'Office français pour la biodiversité et l'Agence française de développement, son objectif « *est de promouvoir la*

## 1. Les programmes horizontaux

En premier lieu, **le programme LIFE**, l'instrument financier de l'UE pour l'environnement, peut permettre de renforcer la résilience des RUP face aux impacts climatiques. Dédié à l'environnement et au changement climatique, il est doté d'un budget de 3,4 Md€ pour 2014-2020<sup>123</sup> et se décline en deux sous-programmes distincts, respectivement intitulés « Environnement »<sup>124</sup> et « Action pour le Climat ». Ce dernier, qui intéresse l'adaptation au changement climatique, bénéficie de 25 % du budget du programme<sup>125</sup> et se répartit en trois secteurs prioritaires : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation à ce changement ; la gouvernance et l'information dans le domaine du climat. Le premier secteur hérite d'une enveloppe de 190 389 591 euros pour l'ensemble de l'Union sur la période 2014-2020<sup>126</sup>. Il vise « à accroître la résilience au changement climatique, en particulier en participant à la mise en œuvre et à l'élaboration de politiques et législations dans ce domaine, en améliorant la base de connaissances, en concevant des approches intégrées et mettant au point et démontrant des technologies, systèmes, méthodes et instruments innovants »<sup>127</sup>.

---

*conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources naturelles et des services écosystémiques, y compris pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets* » (v. les liens : <https://www.life4best.org/> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021) via un appel à propositions pour de petites subventions rapides d'un montant maximum de 40 ou 50 000 €. En 2019, 8 projets retenus concernent l'océan Indien (v. lien préc.), dont 5 Mayotte (Conservation des tortues marines, REBIOMA-3D ou Structure 3D des RÉcifs, Recensement des pratiques et sensibilisation des usagers de 2 captages d'eau, Lutte contre les espèces envahissantes en forêt de Bénara-Tchahourembo, MaySponge ou Évaluation de l'impact des eaux usées sur le lagon à partir des éponges de Mayotte) et 3 La Réunion (Recherche de micro-chiroptères jusqu'alors non décrits à La Réunion, Espèces exotiques envahissantes en milieux naturels et urbains, MesoRun ou Inventaires faunistiques des Écosystèmes Coralliens Mésophotiques).

<sup>123</sup> Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 185, art. 4.

<sup>124</sup> Doté de 75 % du budget (environ 2,6 Md€ : art. 4, *ibid.*), ce sous-volet couvre 3 secteurs prioritaires : l'environnement et l'utilisation efficace des ressources, la nature et la biodiversité, la gouvernance et l'information en matière d'environnement.

<sup>125</sup> Soit 864 163 750 €, *ibid.*

<sup>126</sup> Commission, décision d'exécution n° 2014/203/UE de la Commission du 19 mars 2014 concernant l'adoption du programme de travail pluriannuel LIFE pour 2014-2017, *JOUE* L 116, 17 avril 2014, p. 1, art. 2 § 2, b).

<sup>127</sup> Commission, *Le programme LIFE en France*, 29 février 2016, p. 5.

Prenant en compte les demandes du PE<sup>128</sup> et des RUP<sup>129</sup> pour un accès spécifique de ces régions au programme LIFE, la Commission a publié entre 2018 et 2020, comme vu *supra*<sup>130</sup>, des appels à propositions spécifiques pour les RUP en matière de biodiversité<sup>131</sup>, de gestion des déchets et de préparation aux phénomènes climatiques extrêmes. En outre, dans sa proposition – toujours en cours de négociation – relative au programme LIFE pour 2021-2027, elle prévoit d'accorder dans les critères d'attribution « *une attention particulière (...) aux projets concernant des zones géographiques présentant des besoins ou des vulnérabilités spécifiques, telles que (...) les régions ultrapériphériques* »<sup>132</sup>. Elle prévoit aussi de soutenir les projets de protection de la biodiversité dans les RUP<sup>133</sup>, qui s'en félicitent<sup>134</sup>. Plusieurs projets ont d'ailleurs déjà été portés dans les RUP de l'océan Indien sous le volet de la biodiversité<sup>135</sup>, tandis que des projets au titre du sous-programme « Action pour le climat » mériteraient de l'être sur le modèle des projets portés en Guadeloupe et en Guyane où le programme LIFE

---

<sup>128</sup> Résolutions du 6 juillet 2017 (point 71. V. *supra*, note 121) et du 26 février 2014 (sur l'optimisation du développement du potentiel des régions ultrapériphériques par la création de synergies entre les Fonds structurels et les autres programmes de l'Union européenne, JOUE C 285, 29 août 2017, p. 58, points 26-27 ; reprenant le rapport de Y. OMARJEE du 17 février 2014 sur le sujet).

<sup>129</sup> V. leur mémorandum conjoint, « Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE », mars 2017, pp. 70 et 74, réclamant des critères de sélection prenant en compte les réalités des RUP et des appels à projets spécifiques « *pour des actions de sensibilisation et éducation formelle et informelle sur l'adaptation au changement climatique dans les RUP* ».

<sup>130</sup> Partie I, B, 2.

<sup>131</sup> V. le programme LIFE4BEST visé *supra* en note 122.

<sup>132</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 1<sup>er</sup> juin 2018 établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (UE) n° 1293/2013, COM (2018) 385 final, art. 13, f).

<sup>133</sup> Ainsi prévoit-elle la poursuite du financement de BEST dans le sous-programme Nature et Biodiversité de LIFE afin de combler une lacune liée au financement en faveur de la biodiversité dans les RUP et les PTOM et afin de poursuivre le développement de synergies déjà commencé dans le cadre de BEST. V. le consid. 15 et le point 1.4.4. de la fiche financière législative de la proposition, *ibid.*

<sup>134</sup> Déclaration finale de la XXIII<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Las Palmas, 22 novembre 2018, p. 4, § 23 *in fine* invitant les institutions européennes et les États membres à appuyer la proposition de la Commission de « *pérenniser le dispositif sur la biodiversité dans les RUP dans le cadre du programme LIFE* ».

<sup>135</sup> Il en va ainsi pour la période 2014-2020 à La Réunion des projets LIFE Pétrel, Forêt Sèche. De même, le projet LIFE Biodiv'om vise à la protection de 3 espèces d'oiseaux menacées (Échenilleur de La Réunion, Moqueur gorge blanche en Martinique et Crabier blanc à Mayotte) et de 2 espèces menacées de mérous (mérrou goliath en Guyane et à Saint-Martin, mérrou de Nassau à Saint-Martin). Sur les projets soutenus par le programme LIFE, v. le « lien : <https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

aide à restaurer les écosystèmes afin de protéger le territoire contre les effets du changement climatique, telle l'élévation du niveau de la mer<sup>136</sup>.

En second lieu, **le programme Horizon 2020**, dit H2020, qui deviendra sur la période 2021-2027 le programme Horizon Europe, peut aussi contribuer dans les RUP de l'océan Indien à la lutte contre le changement climatique. Doté de 79 Md€ pour la période 2014-2020, ce programme-cadre pour la recherche et l'innovation de l'Union se décline en trois axes prioritaires : l'excellence scientifique, la primauté industrielle et les défis sociétaux. Ce troisième axe soutient la recherche et l'innovation dans des domaines tels que le changement climatique et l'environnement. Selon la Commission<sup>137</sup>, trois de ces défis concernent l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques : celui de la sécurité alimentaire, de l'agriculture et de la sylviculture durable, de la recherche marine (avec un budget de 3,8 M€) ; celui de l'action pour le climat et l'environnement (avec un budget de 3 M€) et celui des sociétés sûres (avec un budget de près de 1,7 M€).

Dans leur mémorandum conjoint de mars 2017<sup>138</sup>, les élus des RUP soulignaient la difficulté d'accès de ces régions aux financements du programme Horizon 2020<sup>139</sup>, en raison d'un manque d'expertise locale du programme et/ou de critères d'éligibilité inadaptés à leurs réalités et ce, malgré l'amélioration de la participation de La Réunion au programme depuis la création dans cette région en octobre 2013 d'une cellule Europe, mutualisée avec Nexa, Agence régionale pour le développement, l'investissement et l'innovation. Situées en zone tropicale, les RUP se plaignaient notamment d'être écartées indirectement des appels à projets, souvent rédigés expressément en référence aux régions « tempérées »<sup>140</sup>. En réponse, la proposition de la Commission du 7 juin 2018 – toujours en cours de négociation – relative au programme Horizon Europe pour 2021-2027 prévoit, sur le fondement de l'article 349 TFUE permettant l'adoption de mesures spécifiques en faveur des RUP, que « *le programme devrait (...) tenir compte des*

---

<sup>136</sup> En ce sens, Commission, Rapport de 2020, préc., pp. 5-6. Par exemple, en Guadeloupe, le projet Life Adapt'Island est un projet d'adaptation aux effets du changement climatique retenu en 2019. Il permet de restaurer 3 écosystèmes (récifs coralliens, mangroves et herbiers marins). V. le lien : <https://www.cayoli.fr/life-adaptisland/> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>137</sup> Guide FESI, préc., pp. 13 et 34.

<sup>138</sup> Préc., pp. 71, 103-105.

<sup>139</sup> Sur les conditions d'accès au programme H2020, v. le règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 81.

<sup>140</sup> Mémorandum conjoint de mars 2017, préc., p. 104.

*caractéristiques propres à ces régions* »<sup>141</sup>. Dans l'attente de l'adoption prochaine de la proposition, La Réunion a élargé à plusieurs reprises au programme H2020. Le premier projet accompagné date de 2015<sup>142</sup>. Dans le secteur de la santé et des biotechnologies, il contribue notamment à la valorisation de la biodiversité dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. Plus d'une dizaine de projets ont suivi dans une multitude de domaines<sup>143</sup>. Concernant la lutte contre le changement climatique, deux projets en lien avec la transition énergétique intéressent l'atténuation<sup>144</sup>, trois autres portent indirectement, dans le secteur des sciences du système terrestre, sur l'adaptation<sup>145</sup>. Afin de faire face à des catastrophes naturelles, les RUP de l'océan Indien pourraient aussi mobiliser d'autres fonds européens. Selon la Commission<sup>146</sup>, deux instruments sont, en effet, intéressants à cet égard.

## 2. Les instruments à exploiter en matière de catastrophes naturelles

En premier lieu, **le mécanisme de protection civile de l'UE (MPCU)**<sup>147</sup> peut être activé dans l'océan Indien pour des actions de résilience et de réaction

---

<sup>141</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 juin 2018 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, COM (2018) 435 final, consid. 27.

<sup>142</sup> Il s'agit du projet TASCAR (2015-2019) visant à découvrir de nouvelles biomolécules d'origine marine pour le développement de produits innovants dans les domaines pharmaceutique, cosmétique et nutraceutique.

<sup>143</sup> Biodiversité (BiodivErsA) ; économie circulaire (SCREEN, UrBAN-WASTE) ; transition énergétique (e-SPACE monitoring, REACT) ; sciences du système terrestre (ACTRIS-2, ARISE2, ENVRI PLUS) ; santé et biotechnologies (TASCAR, EUROLINKCAT, ZIKAlliance) ; Sciences sociales et innovation sociale (FORWARD). Sur ces 12 projets, v. le catalogue des projets européens à La Réunion publié par Nexa en décembre 2020, « *Reunion Island, a European living lab in the Indian Ocean. Research and innovation projects funded by the European Union* ». Par exemple, le projet FORWARD (*ibid.*, pp. 66-67) qui réunit les 9 RUP vise à accroître leur participation aux réseaux et programmes de recherche internationaux, tels que H2020.

<sup>144</sup> En visant à fournir aux opérateurs photovoltaïques une évaluation permanente des performances de leurs installations solaires (projet e-SPACE monitoring, *ibid.*, pp. 42-43) ou à atteindre l'indépendance énergétique des îles (projet REACT, *ibid.*, pp. 44-45).

<sup>145</sup> Ces 3 projets (ACTRIS-2, ARISE2, ENVRI PLUS, *ibid.*, pp. 50-55) visent respectivement à produire des données et des informations de haute qualité pour la recherche sur le climat et la qualité de l'air ; à fournir une nouvelle image 3D des perturbations atmosphériques, notamment pour de meilleures prévisions météorologiques ; et à créer un cluster d'infrastructures de recherche pour les sciences de l'environnement et du système terrestre.

<sup>146</sup> Guide FESI, préc., pp. 34-35 ; stratégie de 2017, préc., p. 10.

<sup>147</sup> Créé en 2001, refondu en 2007 et réformé en 2013 et 2019, il est aussi parfois appelé l'instrument financier pour la protection civile (Commission, Guide FESI, p. 34), cependant que l'instrument lui-même, créé en 2007, est venu à expiration le 31 décembre 2013. V. le lien : [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_fr) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

face aux catastrophes, puisqu'il « vise à renforcer la coopération entre l'Union et les États membres et à faciliter la coordination dans le domaine de la protection civile en vue de rendre plus efficaces les systèmes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine »<sup>148</sup>. Doté d'un budget de 574 M€<sup>149</sup> pour la période 2014-2020, il couvre des actions de prévention et de préparation aux catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union ainsi que des « actions d'appui visant à réagir aux conséquences négatives immédiates d'une catastrophe dans ou en dehors de l'Union [...] »<sup>150</sup>. La décision régissant le mécanisme affirme qu'elle « tient compte des besoins particuliers des régions isolées, ultrapériphériques ou insulaires ou d'autres régions de l'Union en termes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophe ainsi que des besoins particuliers des pays et territoires d'outre-mer en termes de réaction à une catastrophe »<sup>151</sup>. Après le passage de l'ouragan Irma en septembre 2017, des RUP situées dans les Caraïbes, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ont pu bénéficier du mécanisme. Celui-ci a alors permis de fournir rapidement, dans ces régions, une aide matérielle et un soutien logistique aux secours humanitaires et de mettre à disposition des experts en protection civile<sup>152</sup>.

En second lieu, le **Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE) peut apporter une aide en cas de catastrophes naturelles exceptionnelles<sup>153</sup>. Créé en 2002<sup>154</sup>, il est doté pour la période 2014-2020 d'un budget annuel de 500 M€<sup>155</sup>. Dans l'océan Indien, La Réunion en a bénéficié une seule fois, en 2007, en réponse aux dégâts occasionnés par le cyclone Gamède. Une enveloppe de 5,29 M€ lui a alors été attribuée<sup>156</sup>. En écho à leur memorandum conjoint de 2017

---

<sup>148</sup> Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 924, art. 1<sup>er</sup> § 1.

<sup>149</sup> Prix de 2019 : *ibid.*, art. 19 § 1 (version consolidée au 21 mars 2019). C'était 368 M€ dans la version initiale de 2013.

<sup>150</sup> *Ibid.*, art. 2 § 1.

<sup>151</sup> *Ibid.*, art. 2 § 2.

<sup>152</sup> V. le « lien : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-8823QE.htm> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

<sup>153</sup> V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Fonds de solidarité de l'Union européenne », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2170, mars 2008 et mise à jour au 31 décembre 2017. V. aussi le lien : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/solidarity-fund/) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>154</sup> Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOUE* L 311, 14 novembre 2002, p. 3. V. la version consolidée au 1<sup>er</sup> avril 2020 sur EUR-Lex.

<sup>155</sup> Au prix de 2011 (contre auparavant 1 Md€) avec la possibilité de reporter à l'année suivante les ressources non utilisées durant l'année en cours. V. le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014- 2020, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 884, art. 10 § 1.

<sup>156</sup> V. le communiqué de presse de la Commission du 11 septembre 2007, IP/07/1301. En revanche, l'aide n'a pas été accordée pour le cyclone Bejisa à La Réunion en janvier 2014, faute

recommandant de réviser l'approche de ce fonds afin d'en assouplir les conditions d'éligibilité, le taux d'intervention et de permettre la reconstruction à long terme des infrastructures endommagées<sup>157</sup>, les élus des RUP demandent, fin 2020, à la Commission « *de mieux adapter les procédures et les critères d'éligibilité du Fonds de Solidarité de l'UE aux réalités des RUP, et d'y augmenter ses taux d'intervention* »<sup>158</sup>.

## Conclusion

Au terme de la présente étude, force est de constater que les fonds et programmes européens jouent de plus en plus un rôle essentiel, allant s'intensifiant, dans la lutte contre le changement climatique dans les RUP, y compris de l'océan Indien. Les fonds de la politique de cohésion et de la politique de développement rural, FEDER et FEADER, sont les instruments les plus dotés et exploités à cette fin<sup>159</sup> avec, dans les faits, plus de soutiens à l'atténuation qu'à l'adaptation aussi bien à La Réunion qu'à Mayotte. En dépit d'une accession au statut de RUP en 2014, l'île aux parfums a su tirer en partie profit des opportunités existantes sur la période 2014-2020. En outre, depuis que l'accès des RUP aux programmes horizontaux a été amélioré, les programmes LIFE et H2020 sont de mieux en mieux exploités à La Réunion, parfois même en partenariat avec Mayotte, en particulier en matière de protection de la biodiversité, alors qu'ils mériteraient de l'être également en matière d'adaptation au changement climatique. Comme le souligne la Commission, les RUP « *sont particulièrement vulnérables aux phénomènes climatiques violents liés au changement climatique. Il est nécessaire de mener une action soutenue et coordonnée à tous les niveaux et dans tous les domaines, en dirigeant les investissements vers le renforcement de la capacité d'adaptation et de la résilience, la prévention du changement climatique et la préparation à celui-ci* »<sup>160</sup>. D'autres opportunités, tel le Fonds

---

de remplir les critères d'attribution (v. le § 39 de la mise à jour de notre article, visée *supra* en note 153), tandis que la demande de la France de mobilisation du Fonds concernant les dégâts causés en septembre 2017 par les ouragans Irma et Maria à Saint-Martin et en Guadeloupe a reçu un accueil favorable avec une aide du fonds de 48,9 M€, vu l'ampleur des dégâts estimés à près de 2 Md€.

<sup>157</sup> Préc., p. 74.

<sup>158</sup> Déclaration finale de la XXIV<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Saint-Martin, 6-7 février 2020, p. 4. Le seuil d'intervention du FSUE dans une RUP est fixé à 1 % de son PIB, la catastrophe devant avoir causé des dommages directs supérieurs à ce seuil : règlement (CE) n° 2012/2002, préc., art. 2 § 3 de la version consolidée.

<sup>159</sup> En écho au rapport spécial n° 31 de 2017 la Cour des comptes européenne intitulé « Consacrer au moins un cinquième du budget de l'Union à l'action pour le climat : des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants », préc., pp. 21 et 22.

<sup>160</sup> Rapport de 2020, préc., p. 6.

pour une transition juste (FTJ)<sup>161</sup>, pourraient s'offrir aux RUP de l'océan Indien, dès que les textes sur les fonds et programmes européens pour la période 2021-2027 seront adoptés. Il faudra alors qu'elles s'en saisissent à la condition que leur accès en soit facilité<sup>162</sup>. La conférence des présidents des RUP promet à ce propos de rester « *vigilante pour une mise en œuvre par des mesures concrètes et des moyens dédiés afin de leur permettre de bénéficier véritablement des nouvelles opportunités offertes* »<sup>163</sup>.

Saint-Denis de La Réunion, le 15 février 2021.

---

<sup>161</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2020 établissant le Fonds pour une transition juste, COM(2020) 22 final. V. la fiche du Parlement européen, octobre 2020 : lien : [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_3.1.11.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_3.1.11.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>162</sup> Comme le demandent les élus des RUP concernant le mécanisme pour une transition juste. Déclaration finale de la XXV<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Mayotte, 26-27 novembre 2020, p. 3.

<sup>163</sup> *Idem*, p. 4.

# Academia and Climate Justice: Opportunities and Challenges

**Shane HARDOWAR**

*Head of Department, Agricultural Production and Systems,  
Faculty of Agriculture, University of Mauritius*

Climate Change is affecting the lives of people and is leading to inequalities within and across countries and between current and future generations therefore creating injustice. Millions of people are affected by climate change and this represents an economic cost. Climate impacts could push on additional 100 million people into poverty by 2030. 20 million people have already been displaced. Some people and places will be more exposed than others to the direct impacts of climate change such as sea level rise or extreme weather. Climate refugees could reach 200 million by 2050. The World Bank estimates that climate change could create more than 140 million new migrants in Sub-Saharan Africa, South Asia and Latin America by 2050<sup>164</sup>.

Climate change will increase temperatures, intensity of rainfall, flooding and storms, threaten biodiversity and coral reefs, raise sea level and accelerate the melting of glaciers. All these cause water insecurity, food insecurity and loss of livelihoods due to health risks such as malnutrition, diseases and deaths from natural disasters. Most casualties will occur in the developing and poorest countries which contribute less to climate change and account for less than 1% of Green House Gases (GHGs) emissions that lead to climate change.

## **I. The planet earth challenges**

### **A. Emission from fossil Fuels**

Emissions from burning fuels such as coal, gasoline and diesel for electricity and transportation are contributing to global warming which brings more intense storms, floods and droughts.

---

<sup>164</sup> World Bank 2018, *World Bank Report*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/19>, accessed 16 October 2019.

## **B. Social Conflicts**

Does climate change cause conflict? This is an ongoing academic debate. In 2007, UN Secretary General Ban Ki-Moon described the conflict in Sudan's Darfur region as the World's first climate change conflict. The problem was associated with water scarcity. From a regression analysis of historical data, researchers from American universities concluded that a 1°C increase in temperature led to a 4.5% increase in civil war in Sub-Saharan Africa (Burke et al., 2009).

## **C. Human Rights Challenges**

As public and private institutions, universities are accountable to the right of an individual for a healthy environment. Universities need to be more sustainable and encourage staff and students to protect the environment and go green. Public and institutional awareness about the reality of climate change and global warming is not enough. The fight against climate change is not only the prerogative of governments and companies but also individual students, academics and non-academics and civil society organizations.

## **D. Climate change exacerbates gender inequalities**

Climate change places a heavy burden on women who are primary food producers and provide cooking for their families. Women are likely to bear the burden of poverty. Poverty contributes to population growth because of lack of education, healthcare and family planning.

## **E. Carbon footprint**

Academics should be worried about our conference attendance carbon footprint and feel guilty about the waste and emissions. Flights to attend conferences release a lot of carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) into the atmosphere. Even at registration, plastic name-tag holders and plastic pocket files are being provided. Plastic water bottles are used at lunch. Hence, reusable tote bags, note pads and wooden name tags should be used. Academics use a lot of their computers and laptops during conferences and daily lives. A laptop that is on for eight hours a day uses between 150-300 kwh (kilowatt-hour) and emits between 44 to 88 kg of CO<sub>2</sub>/year.

## **II. Opportunities part of a climate justice approach**

Academics are committed to the national and international community. At universities, academics participate actively in climate action. So, opportunities which are part of a climate justice approach should include the following.

### **A. Universities have to move towards carbon neutrality in the next decade**

Natural gas (methane) contributes much to global warming as “dirtier” fuels. So, transition to more renewable energy is a solution for universities but this will take decades. Mauritius is already in the process of reducing its GHGs, through a public investment policy favouring renewable energies.

### **B. Universities should include climate change, sustainability and sustainable development in their curricula**

The University of Mauritius (UoM) has incorporated climate change, ethics and sustainability in its curriculum. For instance, there are modules such as understanding sustainable development and courses such as Master of Science (MSc) in Climate and Sustainable Development are being run. A Master Course or Bachelor degree in Climate Justice is hence highly recommended.

### **C. Universities should undertake more research on food waste**

Food waste refers to discarded food that is still appropriate for human consumption<sup>165</sup>. According to the FAO, roughly one-third, about 1,3 billion tons per year, of the edible parts of food produced for human consumption, gets lost or wasted globally<sup>166</sup>.

Some key facts on Food Loss and Waste given by the FAO:

- Global quantitative food losses and waste per year are roughly 30% for cereals, 40-50% for root crops, fruits and vegetables, 20% for oil seeds, meat and dairy plus 35% for fish.

---

<sup>165</sup> PARFITT J., BARTHEL M. and MACNAUGHTON S., “Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, Vol. 365, n°1554, 2010. pp.3065-3081.

<sup>166</sup> FAO, *Global Initiative on Food losses and Waste Reduction*, Rome, 2014.

- Every year, consumers in rich countries waste almost as much food (222 million tons) as the entire net food production of sub-Saharan Africa (230 million tons).
- Per capita waste by consumers is between 95-115 kg a year in Europe and North America, while consumers in sub-Saharan Africa, south and south-eastern Asia, each throw away only 6-11 kg a year.

30% of food is wasted. Our eating habits have to be changed. There is a need to educate consumers. Strategies need to be found to reduce waste. In 2019, the Faculty of Agriculture (FoA), UoM conducted a study on food waste in the food and beverages sector of hotels to find causes of food waste and waste minimization strategies. From the study, it was observed that customers' left overs were the most prominent cause of food wastage in hotels surveyed both during peak and off-peak seasons. When peak and off-peak seasons were compared, it was seen that more food wastage occurred during the peak season.

#### **D. Academics should communicate climate change research**

As 21<sup>st</sup> century researchers, academics need to communicate the relevance and importance of climate change research through innovations in science and climate justice research and technology. More expert researchers influencing climate policy and attending conferences are needed rather than politicians who lack experience and expertise in climate science. Climate scientists, climate law practitioners should be able to engage in public dialogue about policy issues and advocacy without harming the credibility of the scientific community. Universities need to advocate for evidence-based climate science. More scientific engagement is required to meet the needs of society. The role of academics is not to put political pressure on leaders. It is the role of activists to adopt aggressive climate action plans towards zero carbon-emission. Fortunately, institutions and universities are beginning to address advocacy. However, universities must include environmental law, environmental/sustainable tourism as a discipline. A bottom-up approach should be adopted where students express a growing interest in environmental topics instead of a top-down approach. A curriculum for climate justice could be developed and future climate activists trained.

#### **E. Universities to incorporate Sustainable Development Goals (SDGs)**

Climate Justice is a human rights issue. Considering Agenda 2030 on SDGs, human rights should be placed at the heart of policy making to empower the vulnerable and marginalized community, for instance, right to health (SDG3), right to decent work (SDG 8). Climate Justice can link human rights and development to safeguard the rights of the vulnerable in an equitable and fair

manner. Climate Justice can amplify the voices of the poor and vulnerable groups especially those who contribute less to GHG emissions and are the most severely affected. Universities call for more grassroots mobilization around the theme climate change since it is a pressing issue. Scientists need to rethink their roles and responsibilities within the societies in order to confront the climate change challenges and environmental challenges taking into consideration the Agenda 2030 on the SDGs. Why do SDGs matter to universities? Universities are coming on board with SDGs thanks to the Sustainable Development Solutions Network, Future Earth, and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). Universities key roles are to provide knowledge and solutions to underpin the implementation of the SDGs, create current and future SDG implementers, embody the principles of SDGs through organizational governance, operation and culture, since Universities have significant social, economic and environmental footprints and also to provide cross-sectoral leadership in implementation since universities have a key role in educating the public and other sectors on SDGs.

The UoM has left no stone unturned and task forces on SDGs have been set up since 2019.

## **F. Transportation sector is the largest source of emissions**

Human beings need to change their lifestyles. Should we swap cars for bikes like in the Netherlands? Air travel to conferences, talks and meetings can account for one-third or more of C-footprints. This produces millions of pounds of carbon for one university per year. So what can universities do? Should universities have online carbon-neutral conferences?

However, it is true that carbon neutral conferences (online) do not provide the same type of networking opportunities or face-to-face interactions as big annual conventions. Academics working on climate issues will challenge the status-quo by saying that travelling is essential to spread messages/deliver talks about decarbonising the economy. But it is high time that academics minimize the need for air travel. Academics are on the carbon-problem rather than the solution. Less meat, burgers and dairy products could be consumed during lunch, and shifting to lower carbon foods and plant-based diets should be the new normal.

Since food accounts for a lot in a household's carbon footprint especially in high income countries, the government could increase the price of foods and increase value added tax that involves high emissions.

## **G. UoM has installed photovoltaic renewable energy systems (Solar panels) on its rooftops**

Instead of air conditioning systems, manual ventilation and solar energy could be used in universities since the bill of air conditioning can be quite high. The UoM has left no stone unturned by shifting gradually to photovoltaic solar panels.

## **Conclusion**

The challenges of climate change should be addressed and the gap between climate justice and climate injustice bridged. The right policies and incentives on climate change and climate justice are needed. We are in dire straits if we do nothing as universities. Why not implement green universities initiatives to reduce environmental impact? Together with leaders, academics should drive urgent climate action ahead of 2020 when national governments will submit a new round of nationally determined contributions (NDCs) as part of the Paris Climate Agreement.

### References:

Burke, M., Satyanath, S., Dykema, J., Lobell, D. (2009). *Warming increase the risk of civil war in Africa*. PNAS. Available at [<https://www.pnas.org/content/106/49/20670>]. (Accessed: 16 October 2019).

## *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)<sup>1</sup>.

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 études<sup>2</sup> 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 sain<sup>3</sup>. Par

---

<sup>1</sup> « 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).

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

<sup>3</sup> 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'Environnement<sup>4</sup>, a finalement été adopté le 24 novembre 2020<sup>5</sup>.

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... »*).

<sup>4</sup> 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](http://environment.govmu.org/English/Climate_Change/Documents/Final%20INDC%20for%20Mauritius%2028%20Sept%202015.pdf)

<sup>5</sup> Voir note n° 4 dans la contribution d'Aurélie 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 domaines<sup>6</sup>. 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).

---

<sup>6</sup> 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.