

Série de webinaires sur la législation relative au climat

Webinaire n° 1 : Respect et mise en œuvre de l'Accord de Paris

Rapport de synthèse

Le premier d'une série de trois webinaires portant sur la législation relative au climat s'est tenu en ligne le 27 août 2020, organisé par l'Union interparlementaire (UIP), le *Centre for International Sustainable Development Law* (CISDL) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Ce webinaire portait sur le respect et la mise en œuvre de l'Accord de Paris. L'objectif des organisateurs était de renforcer les capacités, de promouvoir le partage de connaissances et d'apporter un éclairage essentiel en matière de gouvernance climatique. Il a rassemblé plus de 230 participants, notamment des parlementaires, des fonctionnaires gouvernementaux et des dirigeants d'institutions juridiques. Le webinaire s'est déroulé en anglais, une interprétation simultanée était assurée en espagnol et en français.

Comme l'a indiqué la Professeure Marie-Claire Cordonier Segger¹ dans son introduction, ce webinaire instructif avait pour objet d'examiner la portée du respect dans le cadre du droit international, de mettre en exergue le rôle du Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris, de se pencher sur la réaction des parlements face aux changements climatiques et d'évoquer les mesures et modifications procédurales qu'ils adoptent. Grâce à une progression manifeste d'une perspective internationale à une perspective nationale, les participants ont bénéficié d'un récit cohérent favorisant une perception pluridimensionnelle du respect et de la mise en œuvre du droit international.

Mme Hafida Lahiouel² a ouvert le webinaire en se penchant sur la portée du respect dans le cadre du droit international. Elle a mis en avant la confiance et la transparence comme deux éléments faisant partie intégrante du respect du droit international ; ces deux éléments ont été évoqués tout au long des propos liminaires et du reste du webinaire. Mme Lahiouel s'est concentrée sur trois questions principales. Premièrement, elle s'est intéressée à la manière dont les mécanismes de suivi s'inscrivent dans le droit international. Il a été largement admis que les modèles de gestion fondés en pratique sur un engagement volontaire étaient bien plus efficaces pour favoriser le respect que les sanctions. Deuxièmement, Mme Lahiouel a insisté sur le rôle crucial du Secrétariat de la CCNUCC et sur sa contribution en faveur de la mise en œuvre et de la coordination. Ce dernier, agissant également comme secrétariat du Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris, apporte son concours aux Parties à cet Accord par l'intermédiaire de formations et de campagnes de sensibilisation.

¹ Directrice principale du *Center for International Sustainable Development Law*, Professeure de droit à l'Université de Waterloo, professeure associée à l'Université de Cambridge

² Directrice des Affaires juridiques et Conseillère juridique principale au Secrétariat de la CCNUCC

Troisièmement, Mme Lahiouel a expliqué que le Secrétariat était résolu à renforcer les capacités en matière de législation nationale sur les changements climatiques en œuvrant à la mise en place de partenariats entre Parties à l'Accord et autres acteurs.

S'en est suivie une présentation avisée de la Professeure Christina Voigt, coprésidente du Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris. Elle a fait état de la manière dont le Comité s'intègre parfaitement dans l'architecture de l'Accord de Paris en ce qu'il veille à son efficacité et au maintien de la confiance et de la transparence entre toutes les Parties. Elle a indiqué qu'il jouait un rôle de facilitateur. Il ne peut imposer de sanctions ou de pénalités et respecte toujours la souveraineté nationale. Mme Voigt a examiné les trois principaux moyens utilisés pour porter une question à l'attention du Comité et a expliqué les mesures que ses membres peuvent adopter en conséquence. Premièrement, toute Partie peut *soumettre de sa propre initiative* une difficulté qu'elle rencontre en matière de mise en œuvre ou de respect de l'Accord. Deuxièmement, un membre du Comité peut soulever une question lorsqu'une Partie a fourni des informations incohérentes à plusieurs reprises. Troisièmement, le Comité lui-même peut se saisir d'une question en cas de non-respect d'une obligation juridiquement contraignante spécifique ; il s'agit du moyen le plus formel. Mme Voigt a précisé dans quelles circonstances et selon quelles modalités le Comité donne des conseils et prend des mesures appropriées. Pour conclure, elle a mis en avant les activités actuelles du Comité, y compris ses travaux soutenus par le Secrétariat de la CCNUCC en faveur d'un projet de règlement de procédure à soumettre à l'adoption de la troisième session de la CMA³.

Ensuite, Mme Alina Averchenkova⁴ a évoqué le respect de la législation nationale relative aux changements climatiques. Elle a décrit différents éléments que les États peuvent inclure dans leur législation nationale relative au climat et s'est penchée sur trois exemples principaux. Premièrement, de plus en plus de pays adoptent des législations nationales fixant un objectif de zéro émission nette. Ces lois portent sur les actions d'un pays et de sa société. Deuxièmement et dans un autre ordre d'idées, un pays peut adopter des lois et des politiques axées sur la planification de l'adaptation de sorte à garantir une évolution progressive. Enfin, Mme Averchenkova a suggéré que les pays mettent en place des mécanismes législatifs ou politiques nationaux permettant de suivre les avancées. Les organismes nationaux de surveillance permettent notamment d'assurer le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence dans le cadre des processus liés à législation sur le climat. Pour assurer le respect des règles à l'échelle nationale, Mme Averchenkova a également affirmé qu'il était essentiel que les politiques énoncent des objectifs clairs, y compris des mandats institutionnels transparents, et prévoient des mécanismes de reddition de comptes, à l'instar du contrôle parlementaire, ainsi que la possibilité de porter le non-respect des lois devant la justice.

La dernière intervenante, Mme Kareen Jabre⁵, s'est intéressée à la manière dont les parlements réagissent à l'heure actuelle face aux évolutions et aux difficultés suscitées par les changements climatiques. Elle a rappelé que le respect de l'Accord de Paris implique que

³ Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (troisième session).

⁴ Chercheuse émérite, Directrice Gouvernance et législation au *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*

⁵ Directrice des Programmes de l'UIP

les parlements adoptent des objectifs et cibles ambitieux. Pour remplir ces objectifs, une démarche *mobilisant l'ensemble de la société* est nécessaire, les lois sur le climat doivent être respectées à tous les niveaux de la société. Cela représente une difficulté majeure, dans la mesure où cela oblige les gouvernements à ancrer solidement les engagements internationaux à l'échelle nationale. Mme Jabre a insisté sur le rôle essentiel des parlements et des parlementaires tout au long de ce processus. Ils sont en mesure de demander des comptes aux gouvernements et sont donc indispensables au respect des lois sur le climat. Sur ce point, il convient pour les parlements de combler le fossé entre les citoyens et le gouvernement, de mettre au point des politiques et d'adopter des lois qui traduisent l'opinion publique.

Selon Mme Jabre, un parlement peut également utiliser ses autres fonctions pour soutenir la lutte contre les changements climatiques. En tant qu'institution législative, le parlement peut veiller à ce que l'action de son pays soit compatible avec l'Accord de Paris et mettre en œuvre l'engagement visant à contenir la hausse de la température moyenne de la planète en-dessous de 2 °C. Il peut légiférer en faveur de changements infranationaux, conformément à la démarche *mobilisant l'ensemble de la société*. De même, il peut allouer des fonds et mettre en place des mécanismes de surveillance en vue de garantir l'application et le respect de l'Accord de Paris. Mme Jabre a relevé que la difficulté d'appliquer ces fonctions à la lutte contre les changements climatiques pouvait résulter d'un défaut de capacité juridique, autrement dit, soit d'un défaut d'accès à l'expertise en la matière, soit de l'absence de structures parlementaires officielles consacrées aux changements climatiques. Régler le problème de cette carence de moyens fait partie des objectifs de l'UIP, qu'elle poursuit en soutenant l'engagement parlementaire à l'échelle bilatérale, régionale et internationale. En 2016, les Parlements membres de l'UIP ont adopté un plan d'action fondé sur trois piliers visant à garantir que l'action législative nationale sert les objectifs de l'Accord de Paris. Le premier pilier garantit une action législative nationale conforme à l'Accord de Paris et aux objectifs nationaux. Le deuxième pilier concerne le renforcement du contrôle gouvernemental de sorte à améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Le troisième pilier vise à améliorer la cohérence entre développement économique et autres objectifs de la société et les efforts de lutte contre les changements climatiques.

Après les intéressantes présentations des intervenantes, l'assemblée a pris part à une longue session en ligne de questions et réponses. Mme Voigt a répondu à la question suivante : « Comment les travaux du Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris s'inscrivent-ils dans le cadre de mesure, de notification et de vérification que de nombreuses Parties préparent actuellement ? » Elle a rappelé le lien entre le Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris, les États parties et l'Accord de Paris. L'article 13 de l'Accord renforce la transparence. Les Parties sont tenues de fournir un rapport national d'inventaire tous les deux ans sur les progrès réalisés dans le cadre des contributions déterminées au niveau national. Mme Voigt a précisé que cette exigence établit un double lien entre le cadre de mesure, de notification et de vérification et le Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris. Tout d'abord, en l'absence de présentation du rapport de transparence biennal, le Comité procède à une enquête. Deuxièmement, si une Partie a soumis un rapport qui ne respecte pas les lignes directrices, une équipe chargée de l'examen de la transparence est susceptible d'émettre une recommandation et le Comité pourrait alors être impliqué. Cela

explique la manière dont le cadre de mesure, de notification et de vérification affecte le Comité pour la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris.

Un autre participant a posé une question concernant les obligations des Parties en ce qui concerne les droits des peuples autochtones et la manière d'assurer le respect de l'Accord et la participation à cet égard. Dans sa réponse, Mme Averchenkova a analysé l'état de la législation nationale qui tient spécialement compte des droits des communautés vulnérables et indigènes, notamment au Pérou. Elle s'est penchée sur la manière dont la CCNUCC concourt au respect de l'Accord de Paris par les communautés indigènes et à leur participation y afférente. La CCNUCC travaille également en collaboration avec les pays en vue de veiller au respect des droits des peuples autochtones, elle recommande notamment l'adoption de politiques et de lois qui tiennent compte des populations vulnérables et les protègent, sur la base de leur appartenance ethnique, de l'égalité entre les sexes et d'autres éléments relatifs aux droits.

M. Graeme Cooke, un participant du Parlement écossais, a mis en exergue la mise au point par l'Écosse d'une formation en matière de législation relative au climat. Il a demandé comment l'Écosse pouvait partager au mieux ce nouveau modèle avec les autres parlements et s'il y avait des possibilités de tirer les leçons d'expériences similaires. En réponse, Mme Cordonier Segger a précisé que cette formation innovante serait évoquée lors de la COP 26. Mme Voigt a insisté sur l'importance de partager et de diffuser les informations, ajoutant que les bonnes pratiques résultaient d'essais et d'améliorations. Par ailleurs, dans la mesure où l'UIP travaille principalement avec les parlements nationaux, la collecte et le partage de matériel de formation concernant les pratiques régionales ou mondiales se sont avérés particulièrement bénéfiques.

Les intervenantes ont répondu à plusieurs autres questions pertinentes, y compris au sujet de la relation entre législation sur le climat et sécurité agricole et alimentaire.

Dans son allocution de clôture, Mme Cordonier Segger a répondu à une question de Mme Sitara Ayaz (Sénat du Pakistan) concernant la mise en œuvre et le respect de l'Accord de Paris dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Mme Cordonier Segger a indiqué que l'Accord de Paris constitue un plan de lutte contre les changements climatiques, mais que la mise en place des plans de relance nationaux en réponse à la pandémie de COVID-19 représentent un nouveau défi.

Le dernier webinaire de cette série, consacré aux *Approches législatives visant à garantir la stabilité sociale des populations exposées aux risques climatiques*, se tiendra le 8 octobre 2020. Pour vous inscrire, veuillez cliquer [ici](#).



Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



CISDL
Centre for International
Sustainable Development Law

Pour plus d'informations sur les organisateurs de cette série de webinaires, veuillez consulter :

Union interparlementaire : www.ipu.org

Secrétariat de la CCNUCC : <https://unfccc.int>

Centre for International Sustainable Development Law : www.cisd.org