

L'auteur est avocat (État de New York) et candidat au doctorat en droit à l'Université Laval et Aix-Marseille Université. Membre du projet interdisciplinaire PROCLIMEX (ANR-21-CE03-0011-01) de l'Agence nationale de la recherche (ANR), ses recherches ont été soutenues par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) du Canada en tant que boursier Vanier, par le Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies (FRQNT) en tant que lauréat 2023-2024 de la bourse d'excellence Réal-Decoste-Ouranos sur le climat, et par l'Agence française pour la transition écologique (ADEME). Contact: camille.martini.1@ulaval.ca. ORCID 0009-0002-5151-6798.



Prévenir plutôt que guérir: les innovations de l'Accord de Paris en matière de suivi du respect des engagements et de prévention des différends

Prevention is Better than Cure: the Paris Agreement's Innovations in Monitoring Compliance with Commitments and Preventing Disputes

Camille Martini

RÉSUMÉS

Le droit international de l'environnement, y compris dans le domaine des changements climatiques, se caractérise par des difficultés de mise en œuvre, qui sont en partie causées par la faiblesse du contrôle du respect des obligations et l'absence de sanction en cas de non-respect. À rebours de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* et le *Protocole de Kyoto*, dont les mécanismes de règlements des différends et de contrôle du respect des engagements avaient été critiqués pour leur trop grande rigidité, les Parties à l'*Accord de Paris* ont adopté une approche essentiellement incitative, non punitive, et fondée sur la transparence. L'*Accord de Paris* établit un comité d'experts axé sur la facilitation, au sein d'un triptyque de mécanismes souples centrés sur la transparence et destinés à accompagner les Parties dans l'exécution de leurs obligations y compris en l'absence de litige ou de manquement constaté. Au contraire de ses prédécesseurs, il n'instaure ni mécanisme de règlement des différends entre Parties ni sanction en cas de non-respect. Les Parties se voient d'ailleurs privées de la possibilité d'amorcer

une procédure de contrôle à l'encontre d'une autre Partie devant le Comité de mise en œuvre et de conformité de l'*Accord de Paris*. Après une mise en lumière des innovations procédurales et substantielles introduites par l'*Accord de Paris* en matière de suivi de la mise en œuvre et de prévention des différends, la présente étude analysera si les mécanismes novateurs qu'il instaure sont susceptibles de remédier aux difficultés structurelles de mise en œuvre du droit international du climat, en l'absence d'un mécanisme traditionnel de règlement des différends entre les Parties.

The lack of sufficient enforcement mechanisms and the absence of sanctions in the event of non-compliance have long contributed to systemic difficulties in implementing international environmental law, including in the field of climate change. Unlike the *United Nations Framework Convention on Climate Change* and the *Kyoto Protocol*, whose dispute settlement and compliance mechanisms have been criticized as too rigid, the Parties to the *Paris Agreement* have adopted an incentive-based, non-punitive and transparent approach to the prevention and settlement of disputes. The *Paris Agreement* establishes a committee of experts focused on facilitation within a triad of flexible mechanisms centred on transparency and designed to support the Parties in fulfilling their obligations, even in the absence of a dispute or identified breach. Unlike its predecessors, it does not create a mechanism for settling disputes between the Parties, nor sanctions in the event of non-compliance. Moreover, a Party cannot initiate proceedings before the Implementation and Compliance Committee with respect to another Party. After highlighting the procedural and substantive innovations introduced by the *Paris Agreement* in terms of compliance monitoring and dispute prevention, this study will analyze whether these novel but lacking teeth mechanisms are likely to remedy the structural and longstanding challenges in the implementation of international climate change law.



La recherche des mécanismes permettant de garantir l'application concrète des règles de droit occupe une place essentielle en droit international de l'environnement¹. Souvent assimilée à l'effectivité ou à l'application des traités², la notion de « mise en œuvre » a été développée afin de tenter de réduire l'écart, sur le terrain du droit, « entre un appareil normatif foisonnant et son emprise modeste sur le comportement réel des destinataires des normes »³. Elle renvoie aux méthodes et moyens qui visent à assurer l'application effective des règles du droit international⁴. L'effectivité, dans cette acception, peut se définir comme la capacité de ces normes à « déterminer chez les intéressés les comportements recherchés »⁵ et l'applicabilité de la vocation d'une norme à régir une situation donnée⁶. Cette tâche s'est révélée particulièrement ardue dans le domaine de la protection internationale de l'environnement, dont les normes ont traditionnellement souffert de « déficiences structurelles de mise en œuvre »⁷. Parmi les facteurs contribuant à ces difficultés de mise en œuvre, la faiblesse du contrôle du respect des obligations issues du droit international de l'environnement, et l'absence de sanction en cas de non-respect jouent un rôle

-
- 1 Maurice Kamto, « Rapport introductif général » dans Michel Prieur, dir, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2003, à la p 10.
 - 2 Voir par ex Laurence Boisson de Chazournes, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis » (1995) 99 RGDIP 37; Sandrine Maljean-Dubois, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement » (2003) 4 Notes IDDRI à la p 7 [Maljean-Dubois, « Mise en œuvre »].
 - 3 Kamto, *supra* note 1 aux pp 10–11 (notant que cette traduction du terme anglais « *implementation* » est « un exemple typique de l'influence trop marquée de la culture et du vocabulaire juridique du monde anglo-saxon »).
 - 4 Boisson de Chazournes, *supra* note 2 à la p 38 (son équivalent en anglais, la notion d'« *implementation* », a été définie comme suit: « [*i*]mplementation consists of measures— legislative, administrative, or judicial — that signatories take to make international agreements operative under international and domestic law »); Imad Antoine Ibrahim, Sandrine Maljean-Dubois et Jessica Owley, « The Paris Agreement Compliance Mechanism: Beyond COP 26 » (2021) 11 Wake Forest L Rev Online 147 aux pp 147–48.
 - 5 Maljean-Dubois, « Mise en œuvre », *supra* note 2 à la p 23, citant Charles de Visscher, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967 à la p 18 (qui distingue cette notion de celle d'« efficacité », définie comme la qualité d'une norme à être en adéquation aux fins proposées).
 - 6 Jean Salmon, dir, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001 à la p 71.
 - 7 Maljean-Dubois, « Mise en œuvre », *supra* note 2 à la p 22.

prépondérant; problématique que le domaine du changement climatique illustre à lui seul parfaitement⁸.

Un traité international dans le domaine des changements climatiques peut-il être exécuté de manière satisfaisante sans pour autant instaurer de mécanisme de règlement des différends que les Parties à cet accord pourraient saisir en cas de non-respect par une autre Partie? L'*Accord de Paris*⁹, troisième traité international consacré au problème de la dégradation anthropique du système climatique adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la 21^e Conférence des Parties (COP) à la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC)¹⁰, ambitionne de répondre par l'affirmative à cette question. L'*Accord de Paris* et son prédécesseur, le *Protocole de Kyoto*¹¹, divergent à la fois quant à l'approche choisie pour organiser la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, et quant aux méthodes de mise en œuvre des engagements substantiels qu'il contient.

Sur le volet procédural en particulier, le cadre juridique instauré par l'*Accord de Paris* se distingue par son large recours au droit dérivé. L'*Accord* s'accompagne d'une décision dont l'objectif est de préciser les principaux éléments qu'il instaure¹², ainsi que de nombreuses décisions de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'*Accord de Paris* (CMA), qui précisent les conditions d'application de ses dispositions, instaurer des

8 Voir *ibid* à la p 25.

9 *Accord de Paris*, 12 décembre 2015, 3156 RTNU 79 (entrée en vigueur: 4 novembre 2016) [*Accord de Paris*].

10 *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107 (entrée en vigueur: 21 mars 1994) [CCNUCC]; voir aussi Géraud de Lassus Saint-Geniès, « Fascicule 21: Changements climatiques » au n°20, *JCQ Droit de l'environnement* [De Lassus Saint-Geniès, « Changements climatiques »].

11 *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2303 RTNU 162 (entrée en vigueur: 16 février 2005) [*Protocole de Kyoto*]. Bien que l'*Accord de Paris* ne le remplace pas et que les trois traités — la CCNUCC, le *Protocole de Kyoto* et l'*Accord de Paris* — aient coexisté, du moins jusqu'à la fin de la seconde période d'engagement du *Protocole de Kyoto* le 31 décembre 2020 (voir De Lassus Saint-Geniès, « Changements climatiques » au n°24).

12 *Adoption de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2016, Doc NU CP/2015/10/Add.1, Déc 1/CP.21 [*Décision 1/CP.21*].

programmes de travail, et créer des mécanismes et organes subsidiaires¹³. Contrairement au *Protocole de Kyoto*, dont le mécanisme de règlement des différends avait été critiqué pour sa trop grande rigidité¹⁴, l'*Accord de Paris* n'établit ni mécanisme de règlement des différends propre¹⁵ ni n'envisage de sanction en cas de non-respect des engagements qu'il contient¹⁶. Il instaure un comité d'experts indépendants chargé de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect de ses dispositions de manière «transparente, non accusatoire et non punitive»¹⁷, complété, d'une part, par un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui, et d'autre part, par un mécanisme quinquennal d'évaluation des progrès collectifs accomplis, également appelé bilan mondial¹⁸. Ces mécanismes de suivi souples sont cohérents avec l'approche incitative de l'*Accord de Paris*, qui privilégie la coordination et l'assistance technique et financière à la sanction en cas de non-conformité.

Dans ce contexte, la présente étude poursuit un double objectif. D'une part, elle vise à démontrer que les innovations procédurales et substantielles introduites par l'*Accord de Paris* ont pour objectif d'assurer le respect et la validité des engagements qu'il contient dès le stade de l'exécution, et donc de contribuer à son effectivité¹⁹. D'autre part, elle entend évaluer si l'approche essentiellement incitative, non punitive, et fondée sur la transparence adoptée par les parties à l'*Accord de Paris* (ci-après, les «Parties» et individuellement une «Partie») en lieu et place d'un mécanisme juridictionnel de règlement des différends, constitue une solution viable pour que les normes du droit international de l'environnement produisent pleinement, chez leurs destinataires

13 De Lassus Saint-Geniès, «Changements climatiques», *supra* note 10 au n° 21.

14 Voir ci-dessous notes 132-38 et texte correspondant.

15 L'article 14 de l'*Accord de Paris* renvoie toutefois à la clause compromissoire de la *CCNUCC*, même si son utilisation demeure largement hypothétique en pratique. Voir la section III.A ci-dessous.

16 Sophie Lavallée et Sandrine Maljean-Dubois, «L'Accord de Paris: fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur?» (2016) 41 RJE 19 à la p 33.

17 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 15.

18 *Ibid*, arts 13 et 14 respectivement.

19 Voir Christina Voigt, «The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement» (2016) 25:2 Rev European Comp Intl Env't L 161 («[c]ompliance of parties with their international obligations set out in an agreement is therefore an important determinant of effectiveness» aux pp 161-62) [Voigt, «Compliance»].

— les États en premier lieu — les effets recherchés. À l’instar des Parties à l’*Accord de Paris*, nous posons l’hypothèse que l’indisponibilité des mécanismes traditionnels de règlement des différends entre parties à un traité international et l’absence de sanctions en cas de manquement, du moins dans le domaine des changements climatiques, ne constituent pas une condition *sine qua non* du respect des engagements prévus par celui-ci.

Après un bref rappel des engagements prévus par l’*Accord de Paris*, lequel se démarque par une combinaison de normes substantielles souples et de normes procédurales contraignantes, cette étude analysera en premier lieu le mécanisme de révision périodique des engagements au cœur de ce nouveau cadre juridique. Elle démontrera que ce mécanisme se caractérise par une « imbrication du droit et de la norme technique destinée à accompagner l’acteur à réaliser son obligation »²⁰, permettant ainsi de réduire le risque de différends dès le stade de la mise en œuvre (I). Les engagements de l’*Accord de Paris* sont complétés par un triptyque de mécanismes de contrôle du respect des engagements, de nature plus préventive que punitive, qui ont pour objectif de faciliter la mise en œuvre des obligations prévues par l’*Accord de Paris*, plutôt que d’en sanctionner le non-respect (II). L’étude analysera ainsi l’aptitude des principaux mécanismes de prévention et de réaction à la violation d’une obligation conventionnelle de l’*Accord de Paris* d’assurer, ou non, l’exécution des obligations qu’il contient. Elle conclura plus largement sur la question de savoir si les innovations du régime établi par l’*Accord de Paris* ont le potentiel de contribuer à une meilleure mise en œuvre du droit international au-delà du seul domaine de la lutte contre les changements climatiques.

I. Des dispositions substantielles et procédurales limitant le risque de différend dès le stade de la mise en œuvre

L’*Accord de Paris* est un traité international, juridiquement contraignant pour les Parties qui l’ont ratifié, mais qui contient un *hybrid mix* (mélange

20 Marion Lemoine-Schonne, « Substance et procédure en droit international du climat », dans Ioannis Prezas, dir, *Substance et procédure en droit international public: dialectique et influences croisées*, Paris, Pedone, 2019, 19 à la p 28 [Lemoine-Schonne, « Substance et procédure »].

hybride)²¹ de dispositions à caractère obligatoire et non obligatoire²². Au cœur du cadre juridique établi par l'Accord de Paris, des objectifs de long terme en matière d'atténuation, d'adaptation et d'orientation des flux financiers sont complétés par des engagements particulièrement souples relatifs notamment à l'adaptation aux changements climatiques et au soutien financier et technologique (A). Afin de faciliter sa mise en œuvre effective, il prévoit en outre la création de divers mécanismes de mise en œuvre et le recours à d'autres mécanismes et instruments élaborés dans le cadre de la CCNUCC (B). L'Accord de Paris organise ainsi en grande partie sa propre garantie normative, à travers des dispositions substantielles et procédurales qui en assurent le respect et la validité, dès le stade de l'exécution²³.

A. Le caractère hybride des engagements de l'Accord de Paris, une réponse aux hésitations du régime international du climat

L'Accord de Paris est à la fois le fruit de négociations internationales de près de neuf ans et le « commencement d'une nouvelle ère de diplomatie climatique » autour d'un cadre juridique international repensé²⁴. Il s'agit d'un traité international dans sa forme, à ce titre juridiquement obligatoire

21 Peter Christoff, « The promissory note: COP 21 and the Paris Climate Agreement » (2016) 25:5 *Env't Politics* 765 à la p 766.

22 Le caractère obligatoire (*binding* en anglais) est défini comme la qualité de la norme prescrivant un comportement non optionnel et, au moins en principe, exécutoire (voir Jutta Brunnée, « COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements » (2002) 15 *Leiden J Intl L* 1 à la p 32: « [T]he essence of a legally binding norm is that it makes conduct non-optional and that this conduct is, at least in principle, enforceable »). Voir aussi Lavanya Rajamani, « The 2015 Paris Agreement: Interplay between Hard, Soft and Non-Obligations » (2016) 28:2 *J Env't'l L* 337 à la p 339.

23 Voir Mathilde Hautereau-Boutonnet et Sandrine Maljean-Dubois, « La garantie normative de l'Accord de Paris sur le climat de 2015 », dans Catherine Thibierge, dir, *La garantie normative: Exploration d'une notion-fonction*, Paris, Mare & Martin, 2021, 223 à la p 225 (la « garantie normative » s'entend comme la « garantie du respect et de la validité de la norme (offerte) par le système juridique » qui « est constituée d'une série d'attributs attachés à la norme »); Catherine Thibierge, *La force normative: Naissance d'un concept*, Paris et Bruxelles, LGDJ et Bruylant, 2009 à la p 823.

24 Lavallée et Maljean-Dubois, *supra* note 16 à la p 19.

pour les États y ayant adhéré²⁵, mais aux dispositions très diverses dans leur contenu en matière de précision, caractère obligatoire et flexibilité²⁶. Un « noyau dur » d'objectifs et de principes ayant une fonction essentiellement d'orientation²⁷ est complété, d'une part, par des obligations contraignantes au fort ancrage procédural et, d'autre part, par des modalités de fonctionnement élaborées subséquentement par la CMA — c'est-à-dire par les Parties à l'*Accord de Paris* elles-mêmes — assurant ainsi un dialogue continu entre elles sur les modalités de mise en œuvre des engagements qu'il prévoit.

Là où la CCNUCC puis le *Protocole de Kyoto* organisaient une riposte aux changements climatiques essentiellement centrée sur l'atténuation de ces derniers²⁸, c'est-à-dire en organisant les modalités d'intervention humaine visant à réduire les émissions ou à augmenter les puits de gaz à effet de serre²⁹, le cadre juridique établi par l'*Accord de Paris* s'articule autour de six thématiques principales, qui sont autant d'enjeux vitaux pour un grand nombre de pays³⁰. Le renforcement de l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et l'alignement des flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques constituent ainsi des objectifs de long terme du traité, au même titre que l'atténuation³¹. De plus, l'*Accord* contient des dispositions plus précises sur le financement des pertes et préjudices causés par les changements climatiques, le renforcement des capacités, d'éducation

25 *Ibid* à la p 26. À ce jour (février 2025), 193 États ainsi que l'Union européenne l'ont ratifié ou y ont adhéré.

26 Voir généralement Rajamani, *supra* note 22.

27 Lemoine-Schonnet, « Substance et procédure », *supra* note 20 à la p 28.

28 Voir généralement Jean-Maurice Arbour et al, *Droit international de l'environnement*, 3^e éd, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2016 aux pp 801-12 et 818-34.

29 Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC), « Annex I: Glossary » dans Valérie Masson-Delmotte et al, dir, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2018 à la p 554.

30 Voir Géraud de Lassus Saint-Geniès, « L'*Accord de Paris* sur le climat: quelques éléments de décryptage » (2015) 28:2 RQDI 27 à la p 30 [De Lassus Saint-Geniès, « Décryptage »]; Arbour et al, *supra* note 28 à la p 845.

31 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 2(1)(b)-(c). Voir aussi Arbour et al, *supra* note 28 à la p 845.

et d'accès à l'information, et la participation du public dans le domaine des changements climatiques³². Tout en préservant les acquis de la CCNUCC et du *Protocole de Kyoto*, l'*Accord de Paris* engage un travail de long terme sur des sujets relativement peu explorés par ses prédécesseurs, mais essentiels pour répondre collectivement au phénomène des changements climatiques.

L'*Accord de Paris* établit très peu d'obligations juridiques de nature exclusivement substantielle, contrairement au *Protocole de Kyoto* et à la plupart des autres accords multilatéraux sur l'environnement³³. Une volonté d'inclusion est en partie à l'origine de cette prévalence de dispositions de nature facilitatrice, au détriment d'obligations nouvelles qui prescriraient le respect de mesures ou d'objectifs d'atténuation définis, des engagements financiers chiffrés, ou des sanctions en cas de non-respect³⁴. L'objectif principal de l'*Accord de Paris* est énoncé à son article 2(1):

Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté³⁵.

Cet objectif général est complété par trois sous-objectifs communs en matière d'atténuation³⁶, de renforcement des capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques³⁷ et d'orientation des flux financiers³⁸. Les dispositions contenant ces objectifs se caractérisent par un

32 Voir la section I.A ci-dessous.

33 Benoît Mayer, « International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions » (2018) 7 *Transnational Env't L* 251.

34 Voir Christoff, *supra* note 21 à la p 776; Rajamani, *supra* note 22 à la p 336.

35 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 2.1 (l'article 2(2) réaffirme quant à lui deux des principes énoncés par la CCNUC: l'équité et le « principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales »). Voir aussi CCNUCC, *supra* note 10, art 3.1.

36 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 2(1)(a).

37 *Ibid*, art 2(1)(b).

38 *Ibid*, art 2(1)(c).

contenu normatif faible³⁹ dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des Parties⁴⁰, en dépit d'un niveau relativement élevé d'ambition⁴¹.

Une des obligations principales de l'*Accord de Paris* figure à l'article 4(2), qui engage les Parties à établir, communiquer et actualiser des objectifs individuels inscrits dans des documents intitulés «contributions déterminées au niveau national» (CDN) et à «prendre des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions»⁴². Les CDN constituent le cœur du dispositif mis en place par l'*Accord de Paris*⁴³ et en sont les «compléments fonctionnels impératifs»⁴⁴. Comme il sera démontré ci-après⁴⁵, le mécanisme des CDN se caractérise par une forte composante procédurale, tournée vers l'accompagnement à la mise en œuvre des objectifs de l'*Accord de Paris*, plutôt que par leur caractère prescriptif⁴⁶.

Les Parties à l'*Accord de Paris* souscrivent en outre à des obligations en matière de transparence⁴⁷, d'adaptation⁴⁸, dans la conduite de démarches concertées en matière de transferts de résultats d'atténuation⁴⁹, de soutien financier des pays développés aux pays en développement⁵⁰, de coopération en matière de mise au point et de transfert de technologies⁵¹, de communication

39 Christoff, *supra* note 21 à la p 776.

40 Voigt, «Compliance», *supra* note 19 à la p 166.

41 La cible de réduction de température de l'article 2(1)(a) qui est un «objectif titanesque» en l'absence de «cibles chiffrées et ambitieuses de réduction des GES» dans l'*Accord de Paris*. Voir Lavallée et Maljean-Dubois, *supra* note 16 à la p 29.

42 Cet article est source d'engagements contraignants (*hard obligations*). Voir Rajamani, *supra* note 22 à la p 353.

43 Sandrine Maljean-Dubois, «L'Accord de Paris sur le climat, un renouvellement des formes d'engagement de l'État?», dans Martha Torre-Schaub et al, dir, *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques*, Paris, Mare & Martin, 2018, 55 à la p 55 [Maljean-Dubois, «Renouvellement»]. Voir aussi Rajamani, *supra* note 22 à la p 353.

44 Hugues Hellio, «Les “contributions déterminées au niveau national”, instruments au statut juridique en devenir» (2017) HS17 RJE 33 à la p 38.

45 Voir la section II.A.

46 Lemoine-Schonne, «Substance et procédure», *supra* note 20 à la p 38.

47 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 13(7).

48 *Ibid*, art 7(9).

49 *Ibid*, art 6(2).

50 *Ibid*, art 9(1).

51 *Ibid*, art 10(2).

en matière de renforcement de capacités⁵², ainsi qu'en matière d'éducation, de formation, de sensibilisation, de participation du public et d'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques⁵³. Ces obligations, bien que contraignantes en tant que telles, sont assouplies par des éléments qualificatifs⁵⁴, un recours au conditionnel⁵⁵, ou à une formulation particulièrement générale⁵⁶, qui laissent aux Parties une importante marge de manœuvre dans leurs conditions de mise en œuvre.

Ce large spectre est complété par des dispositions dépourvues entièrement de caractère normatif; les aspirations qu'elles formulent ou leur imprécision excluent la qualification d'engagement contraignant à proprement parler⁵⁷. L'Accord de Paris est ainsi émaillé de dispositions substantielles souples, qui prévoient la réalisation d'un acte déterminé tout en restant essentiellement incitatives dans leur contenu ou se limitant à définir des aspirations⁵⁸, et d'obligations contraignantes mais à forte composante procédurale, y compris celles relatives aux CDN discutées ci-après⁵⁹.

Si les normes substantielles de l'Accord de Paris constituent le noyau dur du cadre juridique mis en place par celui-ci, elles demeurent cependant «peu nombreuses, de moins en moins ambitieuses sur le plan du contenu et formulées en des termes vagues, souples, en pures normes de *soft law* à l'intérieur du traité»⁶⁰, en rupture avec son prédécesseur, le Protocole de Kyoto. Des normes procédurales d'accompagnement à la mise en œuvre et un large

52 *Ibid*, art 11(4).

53 *Ibid*, art 12.

54 Voir *ibid*, art. 7(9) («Chaque Partie entreprend, *selon qu'il convient* [...]» [nos italiques]).

55 Voir par ex *ibid*, art 5(1) («Les Parties *devraient* prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre» [nos italiques]); art 11(3) («Toutes les Parties *devraient* coopérer en vue d'accroître la capacité des pays en développement Parties de mettre en œuvre le présent Accord.» [Nos italiques]).

56 Voir *ibid*, art 12 («Les Parties coopèrent *en prenant, selon qu'il convient, des mesures* pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques» [nos italiques]).

57 Voir par ex en matière de de pertes et préjudices, *ibid*, art 8(1). Voir aussi Rajamani, *supra* note 22 à la p 352, qui qualifie ces dispositions de «non-obligations».

58 Maljean-Dubois, «Renouvellement», *supra* note 43 à la p 63.

59 Voir la section II ci-dessous.

60 Lemoine-Schonne, «Substance et procédure», *supra* note 20 à la p 34 [italiques dans l'original].

recours au droit dérivé tout au long de la phase de l'exécution compensent cependant l'absence de dispositions substantielles contraignantes, auxquelles auraient été adjointes un mécanisme de sanctions en cas de non-respect.

B. Un mécanisme de révision périodique des engagements permettant un rehaussement progressif du niveau d'ambition

En matière d'atténuation des changements climatiques, l'*Accord de Paris* a abandonné l'approche descendante (ou *top-down*) du *Protocole de Kyoto*. Ce dernier fixait des objectifs individuels chiffrés au caractère contraignant⁶¹ sans pour autant définir un régime de sanctions adéquates, ce qui avait contribué au désengagement progressif des Parties⁶². L'*Accord de Paris* privilégie à cet égard une approche dite ascendante (ou *bottom-up*)⁶³, en laissant les Parties déterminer leurs objectifs individuels d'atténuation, qui doivent correspondre au «niveau d'ambition le plus élevé possible» de chaque Partie, tout en tenant compte de «ses responsabilités communes, mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents»⁶⁴. Communiquée *a minima* tous les cinq ans⁶⁵, la CDN suivante d'une Partie doit représenter une progression par rapport à sa précédente⁶⁶. L'*Accord de Paris* conserve la distinction entre pays développés et en développement établie par la CCNUCC et le *Protocole de Kyoto*, quoique dans une forme assouplie⁶⁷. Les «pays les moins avancés et les petits États insulaires» peuvent en outre établir et communiquer des stratégies, plans et mesures de développement correspondant à leur situation particulière⁶⁸. Outre ces lignes directrices, les Parties jouissent d'une liberté relative dans

61 Voir *Protocole de Kyoto*, *supra* note 11, art 3 au para 1 et Annexe B.

62 Arbour et al, *supra* note 28 à la p 837. Voir généralement Maljean-Dubois et Lavallée, *supra* note 24 aux pp 23–26.

63 Voir Maljean-Dubois, «Renouvellement», *supra* note 43 à la p 67.

64 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 4(3). Il s'agit d'une obligation de comportement, voir par ex Daniel Bodansky, Jutta Brunnée et Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017 aux pp 231–32.

65 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 4(9).

66 *Ibid*, art 4(3).

67 *Ibid*, art 4(4).

68 *Ibid*, art 4(6).

la détermination de leurs objectifs individuels⁶⁹ et le contenu des CDN est dépourvu de force obligatoire en droit international en tant que tel⁷⁰.

Les engagements des Parties prévus à l'article 4 sont complétés par un mécanisme de bilan quinquennal mondial des progrès accomplis⁷¹, dont les modalités ont été précisées par la CMA dans une décision de 2018⁷². Ce mécanisme vise à «évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'Accord et de ses buts à long terme»⁷³. Il porte à la fois sur les mesures d'atténuation, d'adaptation et les «moyens de mise en œuvre et l'appui»⁷⁴. La CMA a en outre élaboré des instructions quant à l'information nécessaire pour assurer la clarté, la transparence et la compréhension des CDN⁷⁵, d'une part, la synchronisation des calendriers de communication des CDN⁷⁶, d'autre part.

Le mécanisme de révision périodique des engagements de l'Accord de Paris s'articule en outre autour de deux principes: un principe de progression continue et un principe de périodicité de l'action⁷⁷. Il permet de s'assurer

69 L'Accord de Paris octroie en effet une grande autonomie aux Parties dans la détermination du contenu, de la forme et de la portée de leurs CDN respectives. Cette liberté est toutefois encadrée (minimalement) par la *Décision 4/CMA.1*, qui fournit des «directives concernant les informations à fournir pour améliorer la clarté, la transparence et la compréhension des contributions déterminées au niveau national» (voir *Autres directives concernant la section de la décision 1/CP.21 relative à l'atténuation*, UNFCCC, 2018, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.1, Déc 4/CMA.1 aux para 6–20 et Annexe).

70 Voir Hellio, *supra* note 44 à la p 46; David Hunter, Wenhui Ji et Jenna Ruddock, «The Paris Agreement and Global Climate Litigation after the Trump Withdrawal» (2019) 34:1 Maryland J Intl L 224 à la p 228.

71 *Ibid*, art 14.3; voir aussi *Décision 1/CP.21*, *supra* note 12 aux para 70, 99, 101.

72 *Questions relatives à l'article 14 de l'Accord de Paris et aux paragraphes 99 à 101 de la décision 1/CP.21*, UNFCCC, 2020, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc 19/CMA.1 au para 1 [*Décision 19/CMA.1*].

73 *Ibid*.

74 *Ibid*, art 14.1.

75 *Autres directives concernant la section de la décision 1/CP.21 relative à l'atténuation*, UNFCCC, 2019, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.1, Déc 4/CMA.1.

76 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 4(10); *Calendriers communs pour les contributions déterminées au niveau national visés au paragraphe 10 de l'article 4 de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2019, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.1, Déc 6/CMA.1.

77 Marion Lemoine-Schonne, «La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques» (2016) 1 RJE 37 à la p 46 [Lemoine-Schonne, «Flexibilité»].

que les Parties rehaussent effectivement leur niveau d'ambition au cours du temps eu égard à leur contexte propre — un engagement des Parties prévu à l'article 4(3) de l'*Accord* — tout en favorisant une dynamique d'incitation collective et une prise en compte de l'éventuelle évolution des connaissances scientifiques et technologiques⁷⁸. En matière d'atténuation, les engagements des Parties au titre de l'*Accord de Paris* et le mécanisme de bilan mondial ne peuvent pas être considérés en isolation, puisque « [l']ensemble permet d'inscrire l'action globale dans une perspective de progression continue sur le long terme »⁷⁹. Ces dispositions permettent aux engagements des Parties d'évoluer et de prendre acte de changements de circonstances, lesquels constituent une difficulté récurrente de mise en œuvre du droit international de l'environnement⁸⁰. Contrairement au *Protocole de Kyoto*, dont la seconde période d'engagement a pris fin le 31 décembre 2020⁸¹, l'*Accord de Paris* a pour vertu d'instaurer un cadre juridique en réponse mondiale aux changements climatiques dans la durée, sans borne temporelle⁸².

Enfin, le mécanisme des CDN encourage les Parties à adapter leurs politiques nationales pour atteindre leurs objectifs individuels au regard de l'objectif collectif de limitation du réchauffement des températures mondiales de l'article 2(1)(a)⁸³. Il permet ainsi de compenser l'absence de caractère auto-exécutoire de l'*Accord de Paris* — une autre difficulté de mise en œuvre du droit international de l'environnement⁸⁴ — en incitant les Parties à adopter des normes internes qui s'apparentent à des mesures d'exécution⁸⁵.

Ce processus de révision périodique des engagements a été critiqué notamment pour la trop grande souplesse accordée aux Parties dans la

78 À travers le recours notamment aux « meilleures données scientifiques disponibles »; *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 14(1).

79 Lemoine-Schonne, « Flexibilité », *supra* note 77 à la p 45.

80 Maljean-Dubois, « Mise en œuvre », *supra* note 2 à la p 26.

81 Voir *supra* note 11.

82 Voir De Lassus Saint-Geniès, « Décryptage », *supra* note 30 à la p 48.

83 Comme elles y sont invitées par l'art 4(1) de l'*Accord de Paris*, Voir aussi Maljean-Dubois, « Renouvellement », *supra* note 43 à la p 62.

84 Maljean-Dubois, « Mise en œuvre », *supra* note 2 à la p 26.

85 Voir Brian J Preston, « The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I) » (2021) 33 *J Envtl L* 1 aux pp 8–13.

détermination de leurs objectifs individuels⁸⁶, dont les effets agrégés restent insuffisants pour atteindre la cible de l'article 2(1)(a)⁸⁷, ainsi que pour son emphase sur l'atténuation au détriment des autres objectifs de l'Accord de Paris⁸⁸. En effet, seules les communications en matière d'atténuation sont assujetties aux exigences de progression et de niveau le plus élevé possible dans l'ambition⁸⁹. Ni l'article 7(10) qui prévoit la faculté pour les Parties de présenter et actualiser des communications en matière d'adaptation, ni l'article 9(10) qui fixe les modalités de communication des informations ayant trait au soutien financier des pays développés envers les pays en développement Parties, ne contiennent une telle exigence de progression d'une communication à une autre⁹⁰. Il s'agit cependant d'une limite des engagements de l'Accord de Paris lui-même, plutôt que du mécanisme de bilan mondial à proprement parler. Ce dernier tend d'ailleurs à tempérer ce déséquilibre dans la mise en œuvre des objectifs d'atténuation, d'une part, et ceux en matière d'adaptation et de financement, d'autre part, en permettant un bilan de l'ensemble des objectifs de l'Accord de Paris⁹¹, y compris en matière d'adaptation⁹² et de financement⁹³, informé par les communications issues du cadre de transparence⁹⁴. La CMA a donc pu faire état des progrès des Parties sur l'ensemble des domaines d'action couverts

86 Peter Lawrence et Daryl Wong, «Soft law in the Paris Climate Agreement: Strength or Weakness» (2017) 26:3 Rev European Comp Intl Env't L 276.

87 Voir *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, UNFCCC, 5^e sess, Doc UNFCCC PA/CMA/2023/12 (2023) aux para 8–11 et 18.

88 Lemoine-Schonne, «Flexibilité», *supra* note 77 à la p 47 (notant parmi les «limites en termes d'efficacité» de ce mécanisme, le champ d'application étroit de l'exigence de relèvement périodique des promesses).

89 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 4(3).

90 *Ibid*, art 7(10), 9(10). Voir toutefois *ibid*, art 9(3) (la mobilisation des moyens de financement doit «représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs», c'est-à-dire au titre notamment de la *CCNUCC*) et art 7(14)(b), timide référence à l'objectif de «renforcer» la mise en œuvre des mesures d'adaptation dans le cadre du bilan mondial). Voir aussi *ibid*, art 3 («[L]es efforts [...] représenteront une progression dans le temps»).

91 *Ibid*, art 14(1).

92 *Ibid*, art 7(14).

93 *Ibid*, art 9(14).

94 *Ibid*, art 13(6).

par l'*Accord de Paris* dans le cadre du premier bilan mondial⁹⁵, ce qu'elle a d'ailleurs confirmé dans sa *Décision 19/CMA.1*⁹⁶.

C. Une «procéduralisation» du droit international du climat caractérisée par un large recours au droit dérivé facilitant le suivi de l'exécution des engagements de l'*Accord de Paris*

Le droit international du climat se caractérise par une «tendance générale [...] à multiplier les normes procédurales à défaut de parvenir à développer le droit substantiel»⁹⁷. L'*Accord de Paris* contribue largement à ce phénomène en échelonnant dans le temps «la création des normes par le biais d'un renvoi des clauses conventionnelles au droit dérivé»⁹⁸. Il confie à la CMA la fonction générale de «fai[re] régulièrement le point de la mise en œuvre [de l']*Accord* et prend[re], dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour en promouvoir la mise en œuvre effective»⁹⁹. La CMA se voit en outre confier le mandat de préciser les modalités de fonctionnement de nombreux mécanismes qu'il crée ou place sous son autorité¹⁰⁰.

La CMA a adopté la plupart des décisions précisant leurs modalités de fonctionnement à l'occasion de la COP24 en 2018. Elles constituent le «*Paris Rulebook*»¹⁰¹, qui joue un rôle fondamental dans l'exécution des engagements de l'*Accord de Paris* et la prévention des différends à

95 Voir *Résultats du premier bilan mondial*, UNFCCC, 2023, Doc UNFCCC PA/CMA/2023/16/Add.1, Déc1/CMA.5, en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/BK6G-2LSE] [UNFCCC, *Résultats du premier bilan mondial*].

96 Voir par ex *Décision 19/CMA.1*, *supra* note 72 aux para 6(b)(ii), 23, 36.

97 *Ibid.*

98 De Lassus Saint-Geniès, «Décryptage», *supra* note 30 à la p 34.

99 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 16(4).

100 Voir par ex *ibid.*, art 6(4) (mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable), art 8(2) (mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques), art 9(8) (mécanisme financier de la CCNUCC, chargé de remplir les fonctions de mécanisme financier de l'*Accord de Paris*), 10(3)-(4) (cadre technologique permettant d'orienter les travaux du mécanisme technologique de la CCNUCC).

101 Voir Daniel Bodansky et Lavanya Rajamani, «The Paris Rulebook: Balancing International Prescriptiveness with National Discretion» (2019) 68:4 Intl Comp L Q 1023.

cet égard, notamment en limitant le pouvoir discrétionnaire des États, en instaurant une discipline collective et individuelle, et en générant une ambition et une responsabilité commune¹⁰². Les divers mécanismes prévus par l'Accord et mis en mouvement par la CMA constituent ainsi des outils efficaces de prévention des différends, au regard du dialogue permanent entre les Parties qu'ils instaurent sur l'élaboration des règles de fonctionnement de ces mécanismes et sur les mandats de travail qui en ont résulté. Toutefois, ils demeurent, à ce jour, peu effectifs pour atteindre certains des objectifs de l'Accord de Paris, notamment en matière d'adaptation et de financement, en raison de l'imprécision de leurs modalités de fonctionnement ou d'un manque d'ambition dans leur mise en œuvre. Quelques illustrations sont brièvement exposées ci-après.

L'article 6 de l'Accord de Paris prévoit par exemple un processus de «démarches concertées» volontaires dans la mise en œuvre des CDN des Parties à travers «l'utilisation de résultats d'atténuation transférés au niveau international»¹⁰³, d'une part, et la création d'un «mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable»¹⁰⁴, d'autre part. La CMA a mis un terme aux incertitudes générées par ces dispositions¹⁰⁵ en adoptant des règles et procédures lors de la COP26 à Glasgow¹⁰⁶, qui ont permis de clarifier la nature et le fonctionnement de ces nouveaux dispositifs¹⁰⁷. Ces mécanismes ont

102 *Ibid* à la p 1024.

103 *Accord de Paris, supra* note 9, art 6(2).

104 *Ibid*, art 6(4).

105 Voir généralement Géraud de Lassus Saint-Geniès, «Article 6.2 of the Paris Agreement: How to Oversee the International Transfers of Mitigation Outcome» (2018) 200 CIGI Papers 1 [De Lassus Saint-Geniès, «Transfers»].

106 *Règles, modalités et procédures applicables au mécanisme créé en vertu du paragraphe 4 de l'article 6 de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2021, Doc UNFCCC PA/CMA/2021/10/Add.1, Déc 3/CMA.3.

107 L'article 6(4) était par exemple rédigé de manière particulièrement imprécise (notamment son intitulé et l'absence de référence explicite au «marché» ou à la «tarification» du carbone). La CMA l'a en outre distingué formellement du processus de «démarches concertées» de l'article 6(2) permettant l'échange de crédits carbone au niveau bi- et multilatéral (voir *Directives concernant les démarches concertées visées au paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2021, Doc UNFCCC PA/CMA/2021/10/Add.1, Déc 2/CMA.3). Enfin, elle a entériné la création d'un organe de supervision du mécanisme de l'article 6(4), placé sous l'autorité de la CMA, et en charge de définir et établir les processus nécessaires à son fonctionnement. Cet organe de supervision,

cependant, à ce jour, de nombreuses limites. Le dispositif de l'article 6(2), contrairement au mécanisme de l'article 6(4), ne se voit pas adjoindre un organe de supervision distinct¹⁰⁸. En outre, le cadre établi par l'article 6(2) et les lignes directrices adoptées lors de la COP26 ne définissent ni les formes de coopération volontaire acceptées, ni les critères de définition des « résultats d'atténuation » pouvant être transférés, ni ce que l'« intégrité environnementale » signifie dans ce contexte, au risque de générer des conflits de mise en œuvre¹⁰⁹. Les instruments de l'article 6(2), s'ils ont été salués pour leur potentiel à favoriser les synergies avec d'autres régimes internationaux (et réduire ainsi le cloisonnement normatif et institutionnel du droit international du climat, qui est un frein à sa mise en œuvre¹¹⁰), ne

qui a commencé ses travaux le 7 novembre 2023, s'est vu confier la tâche de définir et établir les processus nécessaires au fonctionnement du mécanisme, en complément des règles édictées par la CMA (voir *Annual report of the Supervisory Body for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* (advance version), UNFCCC, 2023, Doc UNFCCC PA/CMA/2023/15). Outre les procédures d'appel et de réclamation en vertu du mécanisme établi par l'article 6.4, adoptées le 2 mai 2024 (voir *Procedure: Appeal and grievance processes under the Article 6.4 mechanism* (version 01.0), UNFCCC, 2024, Doc UNFCCC A6.4-SB011-A03, en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/9ESW-X33M]), la CMA a entériné à la COP29 les règles et standards encadrant le mécanisme de l'article 6(4) élaborés par l'organe de supervision, tout en l'invitant à continuer à élaborer et mettre en œuvre ces standards en 2025. Voir *Guidance on the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement*, UNFCCC, 2024, Déc15(b)/CMA.6 (advance unedited version), en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/ZC4Y-WMQ7]; *Further guidance on the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement*, UNFCCC, 2024, Déc15(c)/CMA.6 (advance unedited version), en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/B2LG-HXTU]. Voir aussi *Standard: Application of the requirements of Chapter V.B (Methodologies) for the development and assessment of Article 6.4 mechanism methodologies* (version 01.1), UNFCCC, 2024, Doc UNFCCC A6.4-STAN-METH-001, en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/AW3J-L2M5]; *Standard: Requirements for activities involving removals under the Article 6.4 mechanism* (version 01.1), UNFCCC, 2024, Doc UNFCCC A6.4-SBM014-A06, en ligne : <unfccc.int> [perma.cc/NT76-5WQ4].

- 108 Cette option semblait pourtant la plus appropriée pour garantir le respect des critères contraignants énoncés à l'article 6(2), tenant à la contribution au développement durable, à l'intégrité environnementale et à la transparence, de comptabilisation solide pour éviter un double comptage (voir De Lassus Saint-Geniès, « Transfers », *supra* note 105 aux pp 4 et 11).
- 109 Géraud de Lassus Saint-Geniès, « Might Cooperative Approaches Not Be So Cooperative? Exploring the Potential of Article 6.2 of the Paris Agreement to Generate Legal Disputes » (2021) 11 *Climate L* 265 à la p 268.
- 110 Voir Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere, « “Complex Is Beautiful”: What Role for the 2015 Paris Agreement in Making the Effective Links within the Climate Regime Complex? »

permettent pas, en l'état, de prendre adéquatement en charge les enjeux liés à la multiplication des marchés du carbone (et d'approches) aux échelles nationales et régionales¹¹¹.

L'Accord de Paris s'appuie en outre sur plusieurs mécanismes visant à faciliter la mise en œuvre des engagements de coopération en matière de mise au point et transfert de technologie¹¹², d'une part, et de coopération en matière de renforcement des capacités, d'autre part¹¹³. Bien que cruciaux pour les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs CDN, le transfert de technologie et le renforcement de capacités tardent à se mettre en place, en l'absence de dispositions contraignantes dans l'Accord de Paris sur les modalités de leur mise en œuvre¹¹⁴.

Enfin, en matière de réorientation des flux financiers, les pays développés Parties s'étaient engagés dans l'Accord de Paris à « fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement » en matière d'atténuation et d'adaptation¹¹⁵ et de communiquer tous les deux ans des informations transparentes et cohérentes à cet égard¹¹⁶. Comme prévu par

(2017) 14 Brazilian JL Pub Pol'y 21 à la p 27. Voir aussi Maljean-Dubois, « Mise en œuvre » *supra* note 2 à la p 26.

111 Voir généralement Marion Lemoine-Schonne, « Quelle perspective pour les instruments de marché sur le climat après l'Accord de Paris? » (2017) HS17 RJE 141 à la p 149. La COP29 a toutefois permis de clarifier le processus d'autorisation des échanges de crédits carbone par les pays et le fonctionnement des registres qui en assureront le suivi. Voir *Matters relating to cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement*, UNFCCC, 2024, Doc UNFCC PA/CMA/2024/L.15 (agenda item 15(a), draft decision CMA.6), en ligne (pdf): <unfccc.int> [perma.cc/5MRJ-HRJJ].

112 La CMA a adopté un cadre technologique chargé de donner des directives générales au mécanisme technologique créé en vertu de la CCNUCC (voir *Cadre technologique créé en vertu du paragraphe 4 de l'article 10 de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2019, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc15/CMA.1).

113 *Dispositifs institutionnels initiaux relatifs au renforcement des capacités au titre de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2020, Doc UNFCCC PA/CMA/2019/6/Add.1, Déc 3/CMA.2.

114 Voir Rajamani, *supra* note 22 à la p 353 (qui note que seules les dispositions relatives à la communication sur le renforcement des capacités sont contraignantes, celles relatives à leur élaboration étant à la voix passive). Le mécanisme technologique n'a pas non plus conduit à ce jour à l'élaboration de lignes directrices claires sur la manière de donner effet aux obligations générales de l'article 10(2).

115 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 9(1).

116 *Ibid*, art 9(7).

l'article 9(3), plusieurs initiatives coexistent en matière de financement¹¹⁷. À l'exception d'un «nouvel objectif quantifié en matière de finance climatique» qui tarde à se concrétiser¹¹⁸, ces instruments existaient déjà et ne suffisent pas à mettre en œuvre de manière satisfaisante les engagements des pays développés au titre de l'article 9 de l'*Accord de Paris*, en particulier en matière d'adaptation¹¹⁹.

Ces lenteurs dans l'accomplissement des objectifs de long terme de l'*Accord de Paris* sont toutefois inhérentes à la teneur des engagements substantiels prévus par celui-ci — il ne contient par exemple ni objectif chiffré de financement ni dispositions contraignantes en matière de transfert de technologie et de renforcement de capacités — plutôt qu'à une faiblesse de son mécanisme de suivi des engagements ou de règlement des différends. Le retard accumulé à ce jour dans la réalisation de ses objectifs à long terme est en réalité la conséquence du choix des Parties à l'*Accord de Paris*, qui ont laissé le soin à la CMA d'adopter des procédures et mesures spécifiques de droit dérivé au fil des COP qui ont suivi son adoption, plutôt que de s'accorder directement dans le texte de ce traité international contraignant. Ce modèle a permis des avancées notables,

117 Ces mécanismes ou instruments incluent: (i) le Fonds de l'Adaptation, créé en 2001 et placé sous l'autorité de la CMA; (ii) le mécanisme financier de la CCNUCC, chargé de remplir les fonctions de mécanisme financier de l'*Accord de Paris*; (iii) un Fonds pour l'environnement mondial, créé en 1991; (iv) le Fonds vert pour le climat, créé en 2009 (voir *Questions relatives au Fonds pour l'adaptation*, UNFCCC, 2019, Doc UNFCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc 13/CMA.1; *Questions relatives au Comité permanent du financement*, UNFCC, 2020, Doc UNFCCC PA/CMA/2019/6/Add.1, Déc 5/CMA.2; *Directives à l'intention du Fonds vert pour le climat* et *Directives à l'intention du Fonds pour l'environnement mondial*, UNFCC, 2023, Doc UNFCCC PA/CMA/2022/10/Add.3, Déc 16/CMA.4 et Déc 17/CMA.4.

118 *Fixation d'un nouvel objectif chiffré collectif en matière de financement conformément au paragraphe 53 de la décision 1/CP.21*, UNFCC, 2019, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc 14/CMA.1 (le nouvel objectif est à déterminer à partir d'un «montant plancher de 100 milliards de dollars des États-Unis par an». Cet objectif a été rappelé à l'occasion des COP 26 et 27, sans progrès significatif).

119 Christian de Perthuis, «Où en est l'Accord de Paris sur le climat?» (2022) 1 *Politique étrangère* 17 à la p 24. Voir aussi Sandrine Maljean-Dubois, «Après la COP28, fin de partie pour les énergies fossiles?», *The Conversation* (13 décembre 2023), en ligne: <theconversation.com> [perma.cc/K2PR-6J3N] (qui note, en réaction à l'opérationnalisation du fonds sur les pertes et préjudices lors de la COP28, l'existence de «[t]rop de fonds, [mais] pas assez de financements»).

parfois même au-delà de la lettre du traité¹²⁰, comme l'illustre l'opérationnalisation à l'occasion de la COP28 d'un fonds dédié afin d'aider les pays en développement Parties à faire face aux pertes et préjudices¹²¹. La coopération ininterrompue entre les Parties au sein de la CMA a en outre le mérite d'avoir drastiquement limité la survenance de différends, comme l'illustre le consensus obtenu, sans trop de heurts, à l'issue du premier bilan mondial de la mise en œuvre de l'Accord à l'occasion de la COP28 de Dubaï en 2023¹²².

II. Des mécanismes de suivi et de contrôle du respect des engagements souples, non accusatoires et non punitifs: une solution aux difficultés de mise en œuvre du droit international du climat?

En matière de prévention et de règlement des différends, le droit international de l'environnement tend à « privilégier les procédures souples non contentieuses et ne visant pas avant tout une approche réparatoire »¹²³. En n'instaurant pas de mécanisme de règlement des différends entre les Parties, l'Accord de Paris s'inscrit parfaitement dans cette approche. Après une brève présentation de l'hypothèse, néanmoins peu probable en pratique, d'un règlement des différends de nature juridictionnelle, par le jeu de la clause compromissoire de la CCNUCC, à laquelle l'Accord de Paris renvoie (A), il sera démontré comment les mécanismes de suivi et de contrôle souples prévus

120 En matière de pertes et préjudices, les Parties à l'Accord de Paris avaient simplement reconnu « la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques » et que le Mécanisme de Varsovie, nouvellement placé sous l'autorité de la CMA, puisse être « amélioré et renforcé » (voir *Accord de Paris*, *supra* note 9, arts 8(1), 8(2)).

121 Voir *Mise en place des nouvelles modalités de financement, y compris d'un fonds, permettant de faire face aux pertes et préjudices visés aux paragraphes 2 et 3 des décisions 2/CP.27 et 2/CMA.4*, UNFCCC, 2023, Doc UNFCCC FCCC/CP/2023/11/Add.1, Déc1/CP.28 et 5/CMA.5, en ligne (pdf): <unfccc.int> [perma.cc/38GM-S4CY]. Ce fonds avait été créé un an plus tôt lors de la COP27 à Charm-el-Cheikh (voir *Modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices*, UNFCCC, 2023, Doc UNFCCC PA/CMA/2022/10/Add.1, Déc 2/CMA.4 au para 2).

122 UNFCCC, *Résultats du premier bilan mondial*, *supra* note 95.

123 *Kamto*, *supra* note 1 à la p 39.

par l'Accord innovent en réintroduisant une logique descendante modérée dans le suivi de l'exécution, toujours dans une démarche facilitatrice et non punitive (B).

A. L'hypothèse peu probable d'un recours à un mode de règlement des différends juridictionnel par renvoi à la clause compromissoire de la CCNUCC

Le mécanisme de suivi de l'exécution des engagements de l'Accord de Paris et ceux adoptés par ses deux prédécesseurs, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, divergent sensiblement. Les Parties à la CCNUCC, d'une part, avaient opté pour une approche contentieuse classique, en vertu de laquelle, en cas d'échec des tentatives de règlements par la voie diplomatique¹²⁴, les Parties pouvaient :

reconnâit[re] comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de toute Partie acceptant la même obligation: a) La soumission du différend à la Cour internationale de Justice; b) L'arbitrage conformément à la procédure qu'adoptera dès que possible la Conférence des Parties dans une annexe consacrée à l'arbitrage¹²⁵.

L'Accord de Paris, à l'instar du Protocole de Kyoto¹²⁶, renvoie à cette disposition en stipulant que « [l]es dispositions de l'article 14 de la Convention relatif au règlement des différends s'appliquent *mutatis mutandis* au présent Accord »¹²⁷.

En pratique, cette clause est peu susceptible d'être invoquée, puisque seuls les Pays-Bas ont accepté à la fois la compétence de la Cour internationale de justice (CIJ) et le recours à l'arbitrage (sur les 198 Parties que

124 CCNUCC, *supra* note 10, art 14(1) (« En cas de différend entre deux ou plus de deux Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention, les Parties concernées s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par tout autre moyen pacifique de leur choix. »).

125 *Ibid*, art 14(2).

126 Protocole de Kyoto, *supra* note 11, art 19 (« Les dispositions de l'article 14 de la Convention relatif au règlement des différends s'appliquent *mutatis mutandis* au présent Protocole. »).

127 Accord de Paris, *supra* note 9, art 24.

compte la *CCNUCC*), tandis que les îles Salomon et Tuvalu ont accepté le règlement des différends par l'arbitrage seulement¹²⁸. Un recours de nature juridictionnelle n'est pas à exclure entièrement, dans la mesure où deux ou plusieurs Parties à la *CCNUCC* peuvent ultérieurement consentir à la compétence de la CIJ ou d'un tribunal arbitral en cas de litige¹²⁹. Une telle intervention demeure peu probable au regard de l'inadéquation des mécanismes juridictionnels internationaux dans le domaine climatique¹³⁰ et d'une certaine défiance des États à leur égard¹³¹.

S'agissant des modalités de règlement des différends en vertu du *Protocole de Kyoto*, d'autre part, celui-ci avait confié à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à ce traité, le soin d'approuver «des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non-respect des dispositions du présent *Protocole*»¹³². Cette dernière avait établi une procédure rigide, «très intrusive, pouvant déboucher sur des sanctions relativement lourdes» à visée dissuasive¹³³. Elle avait institué un comité de contrôle du respect des dispositions, composé de deux groupes chargés respectivement de la facilitation et de l'exécution du *Protocole*¹³⁴. Ce comité pouvait être saisi par toute Partie à l'égard d'elle-même ou par toute

128 Voir Hautereau et Maljean-Dubois, *supra* note 23 à la p 227, qui relèvent que «[d]u fait de l'exigence de réciprocité, la clause ne pourrait donc jouer qu'entre les Pays-Bas et Tuvalu ou les îles Salomon, ou entre Tuvalu et les îles Salomon».

129 *Ibid.*

130 Voir Christina Voigt, «State Responsibility for Climate Change Damages» (2008) 77:1 & 2 Nordic J Intl L 1 à la p 20 [Voigt, «Responsibility»].

131 Maljean-Dubois, «Mise en œuvre», *supra* note 2 à la p 47; Ibrahim, Maljean-Dubois et Owley, *supra* note 4 à la p 148.

132 *Protocole de Kyoto*, *supra* note 11, art 18.

133 Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 23 à la p 236. Voir *Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto*, UNFCCC, 2002, Doc UNFCCC CP/2001/13/Add.3, Déc 24/CP.7 aux pp 68 et s [Décision 24/CP.7]. Le *Protocole de Kyoto* n'avait cependant pas tranché la question du caractère obligatoire des sanctions en cas de violation par une Partie de ses engagements. L'article 18 du *Protocole* prévoyait que «[s]i des procédures et mécanismes relevant du présent article entraînent des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au présent Protocole». Bien que la Décision 24/CP.7 ait adopté de telles «procédures et mécanismes», aucun amendement ne fut adopté par les Parties au *Protocole de Kyoto* sur ce point (voir à cet égard Arbour et al, *supra* note 28 à la p 837).

134 Voir *Décision 24/CP.7*, *supra* note 133, Annexe, sections IV et V.

Partie à l'égard d'une autre, « informations probantes à l'appui »¹³⁵. Il pouvait prononcer des sanctions pouvant aller, outre le prononcé d'une déclaration de non-respect, jusqu'à exiger l'élaboration par la Partie fautive d'un plan de remédiation assorti d'un calendrier d'application et d'une suspension de son admissibilité aux mécanismes de flexibilité instaurés par le *Protocole*¹³⁶. Cette procédure de suivi des obligations et de réaction au non-respect, bien que particulièrement aboutie, avait montré ses limites, tel qu'illustré par le retrait du Canada afin d'éviter une constatation de non-respect de ses engagements au titre du *Protocole*¹³⁷, malgré l'absence de caractère obligatoire des sanctions qui auraient pu en résulter¹³⁸. L'*Accord de Paris* diverge du *Protocole de Kyoto*, ou avant lui du *Protocole de Montréal* relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone¹³⁹, en n'envisageant l'établissement d'aucun mécanisme de sanction en cas de manquement par une Partie à ses obligations.

B. Des mécanismes de suivi et de contrôle souples, garants du suivi individuel de l'exécution de chaque Partie?

L'*Accord de Paris* impulse une dynamique essentiellement incitative et coopérative, par l'entremise de trois mécanismes de suivi des engagements fondés sur la transparence dans l'évaluation des efforts accomplis et l'accompagnement à la mise en œuvre. Les dispositifs de l'*Accord de Paris* qui visent à garantir la mise en œuvre des engagements prévus par ce traité

135 *Ibid*, Annexe, section VI au para 1 (b).

136 *Ibid*, Annexe, section XV.

137 Lavallée et Maljean-Dubois, *supra* note 12 à la p 33.

138 Voir *Décision 24/CP.7*, *supra* note 133.

139 *Protocole de Montréal à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 16 septembre 1987, 1522 UNTS 3 (entrée en vigueur: 1^{er} janvier 1989). Ce traité est doté d'une véritable procédure de non-respect, à l'issue de laquelle la réunion des Parties décide en dernier ressort des mesures à adopter (voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Rapport de la quatrième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Décision IV/5 relative à la procédure en cas de non-respect*, PNUE, 1992, Doc UNEP Ozl.Pro.4/15, Annexe IV – Décisions à la p 13, citée par Sophie Gambardella, « La procédure de non-respect des conventions environnementales: une procédure de contrôle *sui generis*? » (2009) 24 *Observateur des Nations Unies* 363 aux pp 380–83). Voir aussi *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 22 mars 1985, 1593 RTNU 293 (entrée en vigueur: 22 septembre 1988).

consistent en un mécanisme d'évaluation périodique de la mise en œuvre (1), un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui (2), et un Comité de mise en œuvre et de conformité de l'Accord de Paris (3).

1. Le mécanisme d'évaluation périodique de la mise en œuvre de l'Accord de Paris

Comme précédemment exposé¹⁴⁰, le premier élément de ce «triplyte»¹⁴¹ de dispositions est le mécanisme d'évaluation périodique de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, ou bilan mondial. Son objectif est d'«évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de [son] objet [...] et de ses buts à long terme»¹⁴², c'est-à-dire à la fois en matière d'atténuation des changements climatiques, d'adaptation à leurs effets, et de réorientation des flux financiers. L'Accord de Paris prévoyait que le premier bilan mondial serait effectué par la CMA en 2023, ce qui a été le cas à l'occasion de la COP28¹⁴³, puis tous les cinq ans sauf décision contraire¹⁴⁴.

Bien qu'essentiel pour assurer une réévaluation des performances collectives des Parties à l'Accord dans le temps, le mécanisme de bilan mondial a été critiqué pour le caractère tardif de sa première édition en 2023 au regard de l'urgence climatique¹⁴⁵, ainsi que pour son objet restreint, qui vise à déterminer l'état des progrès collectifs, plutôt que ceux réalisés par chaque Partie à titre individuel¹⁴⁶. En outre, le bilan mondial, à lui seul, ne permet pas d'évaluer si la contribution d'une Partie constitue réellement un progrès par rapport à sa précédente et son niveau d'ambition le plus élevé possible. Cette limite est significative dans la mesure où l'effet agrégé des

140 Voir la section I.B ci-dessus.

141 Ibrahim, Maljean-Dubois et Owley, *supra* note 4 à la p 150.

142 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 14(1).

143 UNFCCC, *Résultats du premier bilan mondial*, *supra* note 95. Voir aussi Secrétariat de la CCNUCC, communiqué de presse, «COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era» (13 décembre 2023), en ligne: <unfccc.int> [perma.cc/WMG5-G8JX].

144 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 14(2).

145 Lemoine-Schonne, «Flexibilité», *supra* note 77 à la p 47.

146 *Décision 19/CMA.1*, *supra* note 72 au para 14 («Souligne que le bilan mondial devrait être axé sur l'état de la mise en œuvre de l'Accord de Paris aux fins de l'évaluation des progrès collectifs, ne devrait pas viser telle ou telle Partie.»).

contributions nationales envisagées, et les trajectoires d'émission mondiales en résultant, sont largement insuffisants à ce jour pour atteindre l'objectif de limitation de la hausse des températures inscrit à l'article 2(1)(a)¹⁴⁷, ce que les Parties elles-mêmes ont constaté à l'occasion du premier bilan mondial¹⁴⁸.

Au regard des limites du mécanisme d'évaluation périodique de la mise en œuvre de l'*Accord de Paris*, le développement de mécanismes assurant la mise en œuvre des engagements des Parties en matière de transparence et de contrôle était donc important, afin de contrebalancer la déférence envers les choix nationaux de chaque Partie dans les modalités de mise en œuvre du traité. À l'image des dispositions de l'*Accord* qui les instaurent, ces deux mécanismes additionnels se démarquent par leur flexibilité et leur caractère non-intrusif.

2. Le cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui

L'article 13(1) de l'*Accord de Paris* établit un «cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui», articulé autour de l'obligation des Parties de fournir régulièrement un «rapport national d'inventaire des émissions anthropiques» et les «informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre et la réalisation» de sa CDN¹⁴⁹. Ce cadre de transparence est «assorti d'une certaine flexibilité, qui tient compte des capacités différentes des Parties et qui s'appuie sur l'expérience collective»¹⁵⁰.

À l'instar du mécanisme d'évaluation périodique des efforts collectifs de mise en œuvre, le mécanisme de transparence porte sur les objectifs de long terme de l'*Accord de Paris* en matière d'atténuation, d'adaptation et

147 Navraj Singh Ghaleigh, «Article 2. Aims, Objectives and Principles» dans Geert Van Calster et Léonie Reins, dir, *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham et Northampton, Elward Elgar Publishing, 2021, 73 à la p 89.

148 Voir par ex UNFCC, *Résultats du premier bilan mondial*, *supra* note 95 au para. 24 («Note avec une vive préoccupation qu'en dépit des progrès accomplis, les trajectoires d'émissions mondiales de gaz à effet de serre ne sont pas encore alignées sur l'objectif de température fixé dans l'*Accord de Paris*, et que les possibilités de relever le niveau d'ambition et de donner effet aux engagements actuels afin d'atteindre cet objectif s'amenuisent rapidement»).

149 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 13(7).

150 *Ibid*, art 13(1).

de financement¹⁵¹. Les communications à la charge des Parties portent ainsi sur les effets des changements climatiques et sur l'adaptation¹⁵², ainsi que sur l'appui fourni par les pays développés¹⁵³ et sur les besoins d'appui des pays en développement¹⁵⁴. Ces informations sont soumises à un examen technique par des experts¹⁵⁵. Ce cadre doit être mis en œuvre « d'une façon qui soit axée sur la facilitation, qui ne soit ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive aux Parties »¹⁵⁶. En vertu d'une décision de la CMA, les Parties devaient soumettre leur premier rapport biennal sur la transparence et leur rapport national d'inventaire avant la fin 2024¹⁵⁷.

Les modalités, procédures et lignes directrices que la CMA a adoptées dans la *Décision 18/CMA.1* ont le mérite de clarifier un certain nombre de clauses de l'article 13 qui étaient formulées en des termes flous¹⁵⁸ — surmontant ainsi un autre obstacle de mise en œuvre du droit international de l'environnement¹⁵⁹. Elle définit en outre les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre et la réalisation des CDN, afin de faciliter l'obligation de communication de l'article 13(7) et invite les Parties à fournir de l'information sur la participation des Parties prenantes, y compris non gouvernementales¹⁶⁰. La participation de ces acteurs, pourtant essentiels

151 *Ibid*, art 13(5).

152 *Ibid*, art 13(8).

153 *Ibid*, art 13(9).

154 *Ibid*, art 13(10).

155 *Ibid*, art 13(11).

156 *Ibid*, art 13(3).

157 *Modalités, procédures et lignes directrices aux fins du cadre de transparence des mesures et de l'appui visé à l'article 13 de l'Accord de Paris*, UNFCCC, 2018, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc 18/CMA.1 [*Décision 18/CMA.1*]. Le Secrétariat de la CCNUCC tient un registre des rapports biennaux reçus à ce jour, qui peut être consulté en ligne: <unfccc.int> [perma.cc/XC9Z-C9NT].

158 Notamment le degré de flexibilité accordé aux pays en développement, le contenu de l'obligation de communication d'information de l'article 13(7) et les modalités de l'examen technique par des experts. Voir Benoît Mayer, « Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced? » (2019) 9 *Climate L* 40 à la p 48 [Mayer, « Transparency »].

159 Maljean-Dubois, « Mise en œuvre », *supra* note 2 à la p 26 (citant les « difficultés d'interprétation de conventions peu claires »).

160 Voir *Décision 18/CMA.1*, *supra* note 157, section III. Voir aussi Christopher Campbell-Durufflé, « Clouds or Sunshine in Katowice? Transparency in the Paris Agreement Rulebook » (2018)

à la lutte contre les changements climatiques, ne fait cependant pas l'objet d'un mécanisme de transparence dédié¹⁶¹. Enfin, l'introduction d'un cadre commun (et non plus différencié) de transparence est une avancée majeure de l'*Accord de Paris*, mais elle s'accompagne d'une certaine régression dans les engagements des pays développés à cet égard¹⁶². Bien que non encore pleinement lancé, ce deuxième mécanisme de suivi des engagements et de prévention des différends de l'*Accord de Paris* est indispensable à la bonne mise en œuvre de celui-ci, puisqu'il est le seul permettant de donner une image claire des efforts consentis par chaque Partie à titre individuel dans la mise en œuvre de ses CDN respectives et ses mesures d'adaptation¹⁶³. Il permet en outre de calculer le volume total de l'appui financier global fourni, afin d'éclairer le bilan mondial de l'article 14¹⁶⁴.

3. Le Comité de mise en œuvre et de conformité de l'*Accord de Paris*

L'article 15 de l'*Accord de Paris* introduit un mécanisme de nature non juridictionnelle pour faciliter sa mise en œuvre et promouvoir le respect des engagements qu'il prévoit¹⁶⁵. Troisième pilier du mécanisme de suivi des engagements et prévention des différends, le Comité de mise en œuvre et de conformité de l'*Accord de Paris* est le seul susceptible de permettre une réaction en cas de difficulté par une Partie de se conformer à ses obligations, bien que son champ d'action soit limité aux obligations essentiellement procédurales de l'*Accord*¹⁶⁶.

3 Carbon & Climate L Rev 210 aux pp 215–16.

161 Mathilde Hautereau-Boutonnet et Sandrine Maljean-Dubois, « The Paris Agreement on Climate Change: A Subtle Combination of Tools and Actors for Better Enforcement » (2022) 52 *Env't Pol'y & L* 389 à la p 396.

162 Mayer, « Transparency », *supra* note 158 à la p 59 (notant que l'engagement des Parties à l'Annexe 1 de la CCNUCC d'informer sur leurs stratégies à long terme est devenue une simple recommandation).

163 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 13(5).

164 *Ibid*, art 13(6).

165 *Ibid*, art 15. Sur la genèse de ce mécanisme, voir généralement Voigt, « Compliance », *supra* note 19 aux pp 162–64.

166 Pour plus de détails, voir note 170 et texte l'accompagnant.

Ce mécanisme prend la forme d'un comité d'experts fonctionnant, aux termes de l'article 15, «d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive»¹⁶⁷. Il est composé de douze membres et d'un nombre équivalent de suppléants, que la CMA élit pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois, sur la base d'une représentation géographique équitable¹⁶⁸. La fonction de facilitation du Comité, d'une part, s'étend à l'ensemble de l'Accord de Paris. Celui-ci peut, dans le cadre de ses fonctions de facilitation de la mise en œuvre, assister les Parties à l'égard des dispositions de l'Accord qui n'établissent pas d'obligations juridiquement contraignantes, comme les défis auxquels les Parties sont confrontés dans la mise en œuvre de leur CDN par le biais de mesures nationales¹⁶⁹. La fonction de promotion du respect des dispositions de l'Accord de Paris, d'autre part, renvoie en particulier aux engagements contraignants, essentiellement en matière de communication, contenus aux articles 4, 9 et 13 de l'Accord¹⁷⁰. La décision de la CMA établissant les modalités et la procédure d'exercice par le Comité de ses fonctions dispose expressément que l'examen du Comité «ne porte pas sur le contenu des contributions, communications, informations et rapports» élaborés par les Parties¹⁷¹. Le mécanisme de l'article 15 reflète à cet égard l'architec-

167 *Accord de Paris*, *supra* note 9, art 15(1). Voir aussi *Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord*, UNFCCC, 2019, Doc UNFCCC PA/CMA/2018/3/Add.2, Déc 20/CMA.1, Annexe, au para 4 [*Décision 20/CMA.1*] («Dans le cadre de ses activités, le Comité [...] n'impose de pénalités ou de sanctions, et respecte la souveraineté nationale»).

168 Voir *ibid* aux para 5-8.

169 Voigt, «Compliance», *supra* note 19 à la p 167.

170 *Décision 20/CMA.1*, *supra* note 167 au para 22

[l]e Comité: a) Engage l'examen de questions dans les cas où une Partie n'a pas: i) Communiqué ou actualisé une contribution déterminée au niveau national, conformément à l'article 4 de l'Accord de Paris, sur la base des informations les plus récentes figurant dans le registre public dont il est question au paragraphe 12 de l'article 4 de l'Accord de Paris; ii) Soumis un rapport ou communiqué des informations qui étaient exigés conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 13 ou au paragraphe 7 de l'article 9 de l'Accord de Paris; iii) Participé à l'examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis, sur la base des informations communiquées par le secrétariat; iv) Communiqué des informations qui étaient exigées conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de l'Accord de Paris;

Voir aussi Ibrahim, Maljean-Dubois et Owley, *supra* note 4 à la p 153; Voigt, «Compliance», *supra* note 19 à la p 166.

171 *Décision 20/CMA.1*, *supra* note 167 au para 23.

ture de l'*Accord de Paris* et en particulier la distinction qu'il instaure entre obligations juridiquement contraignantes — par exemple, celle pour une Partie d'établir, communiquer et actualiser ses objectifs individuels inscrits dans ses CDN — et la mise en œuvre des dispositions de l'*Accord* qui sont dénuées de force contraignante, et qui par conséquent ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de respect des engagements¹⁷². Contrairement au mécanisme instauré par le *Protocole de Kyoto*, le Comité ne peut être saisi que de sa propre initiative ou de celle d'une Partie à l'égard d'elle-même, mais pas par une Partie vis-à-vis d'une autre¹⁷³.

Afin de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'*Accord de Paris*, le Comité peut prendre les mesures suivantes :

- a) Mener un dialogue avec la Partie concernée en vue de répertorier les difficultés, de formuler des recommandations et d'échanger des renseignements, y compris s'agissant de l'accès au financement, à la technologie et à l'aide au renforcement des capacités, selon qu'il convient;
- b) Aider la Partie concernée à entrer en relation avec les organes ou dispositifs compétents en matière de financement, de technologie ou de renforcement des capacités, relevant de l'*Accord de Paris* ou concourant à l'application de celui-ci, afin de recenser les difficultés pouvant se présenter et les solutions envisageables;
- c) Faire des recommandations à la Partie concernée en ce qui concerne les difficultés et solutions visées à l'alinéa b) [...] ci-dessus et communiquer ces recommandations, avec le consentement de la Partie concernée, aux organes ou dispositifs compétents, selon qu'il convient;
- d) Recommander l'élaboration d'un plan d'action et, si elle en fait la demande, aider la Partie concernée à élaborer un tel plan;

172 Voigt, « Compliance », *supra* note 19 à la p 166.

173 *Décision 20/CMA.1*, *supra* note 167 au para 20

Le Comité devrait examiner des questions qui intéressent, selon qu'il convient, la mise en œuvre ou le respect par une Partie des dispositions de l'*Accord de Paris* sur la base d'une communication écrite de cette Partie concernant sa propre mise en œuvre et/ou son propre respect de toute disposition de l'*Accord de Paris*.

e) Tirer des conclusions factuelles en ce qui concerne les questions de mise en œuvre et de respect visées à l'alinéa a) du paragraphe 22 ci-dessus [en matière de communication]¹⁷⁴.

Le Comité peut en outre «mettre en évidence, s'agissant de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'Accord de Paris, des problèmes de caractère systémique auxquels doivent faire face un certain nombre de Parties», et soumettre ces questions à la CMA en formulant des recommandations, le cas échéant¹⁷⁵.

Le Comité de mise en œuvre et de conformité a commencé ses travaux à la suite de l'adoption de son règlement interne à l'occasion de la COP26 de Glasgow¹⁷⁶. Deux procédures ont été ouvertes à ce jour à l'égard de deux Parties, portant respectivement sur le défaut de communication par une Partie de sa CDN au titre de l'article 4(3), et sur le défaut de communication, par un pays développé Partie, des informations indicatives relatives aux ressources financières fournies en aide aux pays en développement Parties au titre de l'article 9(5) de l'Accord de Paris¹⁷⁷. Le Comité s'est félicité de l'issue positive de ces deux procédures dans son rapport annuel de septembre 2023¹⁷⁸. Celui-ci a noté que les Parties concernées — sans les nommer — avaient procédé aux communications requises par l'Accord¹⁷⁹. Dans son cinquième rapport annuel à la CMA de 2024, le Comité a recommandé de reporter à 2027 le premier examen de ses modalités et

174 *Ibid* au para 30.

175 *Ibid* au para 32.

176 Son règlement interne a été adopté lors de la CMA.3. Voir *Règlement intérieur du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord*, UNFCCC, 2022, Doc UNFCCC PA/CMA/2021/10/Add.3, Déc 24/CMA.3.

177 Comité de mise en œuvre et de conformité de l'Accord de Paris, *Report of the 10th meeting of the Paris Agreement Implementation and Compliance Committee*, UNFCCC, PAICC 10, 2023, Doc NU PAICC/2023/M10/3 aux para 11–12. Les onzième et douzième rapports du comité en 2024 ne font pas état de procédures additionnelles.

178 *Ibid*.

179 *Ibid*, au para 12: «Following the above-mentioned notifications, one Party concerned submitted its nationally determined contribution on 31 May 2023, and the other Party concerned submitted the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement on 30 June 2023.».

procédures en raison de « l'expérience limitée qu'il a, à ce stade, de leur application, en précisant qu'il acquerrait une expérience utile dans le cadre des CDN, des rapports biennaux au titre de la transparence et des communications biennales qui vont bientôt être soumis »¹⁸⁰.

Ainsi, les dispositifs de l'*Accord de Paris* visant à garantir la mise en œuvre des engagements prévus par ce traité ont à ce jour rempli leurs objectifs. D'une part, le mécanisme de révision périodique, dont la première édition s'est achevée en 2023, a permis de constater les efforts collectifs restant à réaliser pour que les mesures adoptées par les Parties en matière d'atténuation des changements climatiques, d'adaptation à ses effets, et de réorientation des flux financiers s'alignent sur les objectifs de long terme de l'*Accord de Paris*¹⁸¹. D'autre part, les travaux du Comité de mise en œuvre et de conformité ont déjà permis de résorber deux cas constatés de manquement par une Partie à ses obligations de communication, sans qu'un de ces manquements ait fait l'objet d'un différend avec une autre Partie. À ce jour, l'indisponibilité des mécanismes traditionnels de règlement des différends entre les Parties à l'*Accord de Paris* et l'absence de sanctions y afférente ne constituent donc pas un frein au respect par les Parties de leurs engagements au titre du traité.

Cependant, les mécanismes de suivi et de contrôle du respect des engagements de l'*Accord de Paris* se limitent essentiellement aux obligations procédurales de communication prévues par celui-ci, mais pas à la teneur de ces communications, ni au respect par les Parties de leurs obligations substantielles, certes particulièrement souples, de comportement¹⁸². Faute de contrôle de fond des mesures adoptées par les Parties notamment au titre de leurs CDN et dans l'attente de la publication de leurs premiers rapports individuels requis au titre du cadre de transparence, il est encore trop tôt pour évaluer si l'approche choisie par les Parties à l'*Accord de Paris*

180 *Rapport annuel du Comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'Accord de Paris à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris*, UNFCCC, Doc UNFCCC FCCC/PA/CMA/2024/7, 2024 au para 46(b), en ligne (pdf) : <unfccc.int> [perma.cc/BQA9-BZLE].

181 Voir généralement UNFCCC, *Résultats du premier bilan mondial*, *supra* note 95.

182 Voir *supra* notes 63-64, 69-70 et textes correspondants.

permettra d'atteindre les objectifs ambitieux de long terme adoptés par celles-ci pour faire face à l'urgence climatique. Au regard de la difficulté des Parties de s'accorder sur un consensus *a minima* sur le devenir des énergies fossiles lors de la COP28 de Dubaï¹⁸³, et de la perspective d'une augmentation des températures mondiales de l'ordre de 2,1 à 2,8 °C si l'ensemble des CDN communiquées en date étaient honorées¹⁸⁴ — ce qui n'est en soi pas garanti —, il est à ce jour permis d'en douter.



En conclusion, dans la mesure où les difficultés de mise en œuvre du droit international de l'environnement tiennent notamment à la «faiblesse des mécanismes classiques de réaction à la violation substantielle de la norme conventionnelle»¹⁸⁵, le choix des Parties à l'Accord de Paris de recourir à un mécanisme non contraignant et non juridictionnel peut paraître audacieux, voire risqué¹⁸⁶. Ce choix résulte de la logique incitative de l'Accord de Paris, qui privilégie la coordination et l'assistance technique et financière à la sanction en cas de non-conformité; autrement dit, une approche politique et technique plutôt que l'approche essentiellement juridique qui avait conduit à un désengagement progressif du *Protocole de Kyoto*¹⁸⁷. En instaurant des mécanismes centrés sur l'accompagnement des Parties à la mise en œuvre et sur la prévention des différends plutôt que leur résolution contentieuse, l'Accord de Paris a le mérite d'avoir permis l'adhésion quasi universelle à un cadre commun pensé pour organiser la riposte aux changements climatiques sur le long terme.

183 UNFCCC, *Résultats du premier bilan mondial*, *supra* note 95 au para 28(d) (bien que les Parties se soient, pour la première fois, entendues sur une perspective de sortie des combustibles fossiles, le texte du bilan mondial demeure peu engageant en la matière, se limitant à évoquer «une transition juste, ordonnée et équitable vers une sortie des combustibles fossiles dans les systèmes énergétiques»).

184 *Ibid* au para 18.

185 Maljean-Dubois, «Mise en œuvre», *supra* note 2 à la p 26.

186 Voir Benoît Mayer, «Enjeux et résultats de la COP21» (2016) 1 RJE 13 à la p 17.

187 Voir Ibrahim, Maljean-Dubois et Owley, *supra* note 4 aux pp 149–59.

En outre, l'absence de garantie normative « dure » de l'*Accord de Paris* dans l'ordre juridique international est compensée, du moins en partie, par l'existence de techniques en droit interne qui ont permis au juge national d'assurer, dans les limites de sa compétence, le respect des dispositions de l'*Accord*¹⁸⁸. La multiplication des contentieux climatiques dans les ordres internes nationaux démontre que le juge national a vocation à jouer un rôle croissant, quoique de manière indirecte, pour contrôler le respect des engagements de l'*Accord de Paris* et l'ambition des objectifs individuels adoptés¹⁸⁹.

Depuis la finalisation du *Paris Rulebook* lors de la COP26, plus rien ne s'oppose en principe à la pleine mise en œuvre de l'*Accord de Paris*. L'approche incitative, transparente et non punitive qu'il adopte est à la fois sa force et une de ses limites. Le large recours par l'*Accord de Paris* à des décisions subséquentes d'application de la CMA relevant du droit dérivé a permis une coordination constante entre les Parties, qui a abouti à des avancées significatives, parfois au-delà de la lettre du traité. Pour cette raison, les innovations introduites par l'*Accord de Paris* pourraient être reproduites dans d'autres domaines du droit international de l'environnement au-delà du seul domaine de la lutte contre les changements climatiques. À certains égards, notamment en matière de financement, cette approche n'a pas permis de mettre pleinement en action les engagements prévus par l'*Accord de Paris*. Les limites de ces divers mécanismes de suivi de la mise en œuvre et de prévention des différends sont en réalité les limites de l'*Accord de Paris* lui-même. S'ils facilitent l'adoption d'objectifs ambitieux au cours du temps et l'accompagnement des Parties dans leur mise en œuvre, gage d'effectivité de l'*Accord de Paris*¹⁹⁰, ils ne peuvent à eux seuls pallier l'absence de volonté politique d'une Partie ni la contraindre à prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques plus ambitieuses.

188 Voir Hautereau-Boutonnet et Maljean-Dubois, *supra* note 161 à la p 390.

189 *Ibid.*

190 Voir Lennart Wegener, « Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa? », (2020) 9:1 *Transnational Env't L* 17 à la p 18 (« [l']efficacité de l'*Accord de Paris* dépend du choix, de la conception et de l'application des mesures de fond prises au niveau national »).