



HAL
open science

Les ONG et le droit international des changements climatiques

Paulin Ibanda Kabaka, Claude Yala

► **To cite this version:**

Paulin Ibanda Kabaka, Claude Yala. Les ONG et le droit international des changements climatiques. 2022. hal-03579615

HAL Id: hal-03579615

<https://hal.science/hal-03579615>

Preprint submitted on 18 Feb 2022

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

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

LES ONG ET LE DROIT INTERNATIONAL DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Par Paulin IBANDA KABAKA et Claude YALA BIETO¹

Email : ibandapaulin@yahoo.fr et claudeyalab@gmail.com

Les organisations non gouvernementales, en sigle ONG, sont des acteurs qui ont leur place dans le droit international des changements climatiques au même titre que les Etats et les organisations publiques internationales. Cette place a été conquise à la suite de durs efforts. C'est pourquoi, désormais, ces ONG, grâce à leur participation à l'élaboration des normes environnementales relatives au climat ainsi qu'à leur implication sur le terrain où prévalent les effets de ces changements climatiques, prouvent jour après jour qu'elles ont, dorénavant, un rôle incontournable dans la matérialisation de ce droit².

Les ONG sont des acteurs qui relèvent de la société civile, donc des personnes morales relevant du droit privé et qui sont à but non lucratif, et qui sont venus compenser l'absence de l'Etat ou des services publics dans certains domaines ou qui ont été institués, à titre philanthropique, pour suppléer ou assister les Etats dans plusieurs domaines qui leur incombent tels que l'environnement (les changements climatiques y compris), la santé publique, le développement social et les questions humanitaires à titre principal. Il s'agit des organismes qui sont financés par les Etats, les contributeurs philanthropes, des entreprises multinationales et qui ont souvent un rayon d'action internationale. C'est le cas, en matière environnementale et climatique de GREENPEACE, de WWF³, les Amis de la Terre et tant d'autres.

Quant au droit international des changements climatiques, il est constitué de toutes les normes faisant partie du droit de la protection de l'environnement dont la mission primaire est de lutter contre les changements climatiques. En effet, les changements climatiques résultent notamment de l'émission de gaz à effets de serre dans l'atmosphère. Cette émission de gaz à effet de serre dans l'atmosphère a pour conséquence de réchauffer le climat, fait qui entraîne des effets extrêmes qui se caractérisent par la sécheresse, la montée des eaux (de suite des crues dues au phénomène El Niño en Amérique latine, la fonte des glaces au Pôle Nord et dans les massifs montagneux), les ouragans dévastateurs qui frappent le monde en l'occurrence l'Amérique du Nord dont les Etats-Unis (cas de Katrina), les incendies des forêts (cas vécu en Amazonie

¹ M. Claude YALA BIETO est Avocat de profession et Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Pédagogique Nationale de Kinshasa en RDC.

² P.J. LOWE GNINTEDEM, *Les ONG et la protection de l'environnement, Mémoire de Maîtrise de Droit et Carrières judiciaires*, Université de Limoges, 2003, p.6.

³ Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) est l'une des toutes premières organisations indépendantes de protection de l'environnement dans le monde, avec un réseau actif dans plus de 100 pays et fort du soutien de près de 6 millions de membres.

brésilienne en 2019), les phénomènes météorologiques extrêmes, ainsi que les déplacements des populations qualifiés de migrations climatiques.

Pour tenter de réguler les effets des changements climatiques repris ci-haut, tous les acteurs internationaux y compris les ONG ont mis en place à la Conférence de Rio de 1992 la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques qui a été adoptée en 1994. C'est le texte de base du droit international des changements climatiques. Cependant, comme il s'agit d'une composante du droit de l'environnement, tous les textes y relatifs y participent également.

Dans le cadre de ce travail scientifique, il sera fait état de l'acceptation des ONG sur la scène du droit international des changements climatiques (I) ainsi que des rôles ou missions des ONG dans la mise en œuvre des mécanismes relatifs à la lutte contre les changements climatiques (II).

I. La reconnaissance des ONG sur la scène du droit international des changements climatiques

La présentation de la reconnaissance des ONG sur la scène du droit international des changements climatiques en particulier et de l'environnement en général passe par la caractérisation de son contexte (A) et par l'analyse de la contribution des ONG à la formation de ce droit (B).

A. Contexte de l'émergence des ONG en droit international des changements climatiques

D'accoutumée, le droit international était réservé aux Etats et aux organisations internationales. Mais au courant du 20^e siècle, on a vu les lignes bouger et certaines organisations de droit privé à l'instar des ONG ont été acceptées de participer aux questions relevant du droit international sans que le statut de sujets du droit international leur soit attribué.

Si à la Conférence de Stockholm de 1972 traitant de l'état de la terre, les Etats et les organisations internationales étaient les seuls participants, à la Conférence de Rio tenue au Brésil en 1992, les acteurs publics (Etats, organisations internationales) étaient obligés de composer avec la société civile représentant les populations et les citoyens du monde et les ONG qui étaient entrain d'agir sur le terrain, au plus près de la population.

Dès lors, l'année 1992 est un tournant dans la place qu'ont les ONG en matière environnementale ainsi que dans la défense du climat.

En effet, la conférence de Rio de 1992, a pris des instruments juridiques déclaratifs et conventionnels qui ont instauré les principes d'information, de sensibilisation et de participation, lesquels principes permettent désormais aux ONG de contribuer à la formation du droit climatique⁴.

⁴ **Michel PRIEUR**, L'Information, la Participation et l'Evaluation Environnementale, Cours n°6, Tronc Commun, Master 2, DICE, Limoges 2020-2021.

B. Leur contribution à la formation du droit climatique

Les ONG depuis la Conférence de RIO ont contribué et continuent à contribuer au droit international de l'environnement en l'occurrence en matière du changement climatique.

En effet, à la Conférence de RIO de 1992, les ONG à l'instar de WWF, GREENPEACE et tant d'autres ont été actives et ont fini par obtenir des avancées importantes caractérisées par l'acceptation de leur participation par les acteurs publics aux différents cycles de négociations climatiques. Elles ont aussi contribué à la rédaction de la Déclaration de Rio et de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques.

L'Agenda 21 qui est la feuille de route de la mise en œuvre de toutes les décisions et déclarations faites à RIO a confirmé la participation des ONG au processus d'élaboration et de mise en œuvre du droit de l'environnement.

Par ailleurs, les ONG ont obtenu, dans le cadre de la veille juridique, à faire des propositions qui ont contribué notamment à l'adoption du protocole de Kyoto de 1997 qui avait pour mission d'obliger les Etats signataires à mettre en œuvre des politiques de réduction des émissions de gaz à effets de serre d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990.⁵

Ensuite, depuis RIO, les ONG sont présentes dans toutes les conférences des parties organisées depuis 1992, en particulier à la COP 21 organisée à Paris en 2015 qui a mis en place un protocole additionnel au protocole de Kyoto dont l'objectif est de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C à l'horizon 2100⁶. Et ce, conformément aux études faites par le groupe intergouvernemental des études sur le changement climatique, en sigle GIEC, qui rassemble des experts qui travaillent sur cette matière.

D'ailleurs, en ce qui concerne le mécanisme périodique de révision des engagements mis en place aux termes de l'accord de Paris de 2015, la principale critique venant des ONG et adressée au mécanisme de révision quinquennal des contributions est le caractère tardif du premier rendez-vous de révision fixé en 2023⁷. En effet, il est admis sur le plan scientifique que les quinze années à venir jusque 2030 sont déterminantes pour infléchir utilement les trajectoires d'émissions de GES. Au-delà, les effets non-linéaires des *scenarii* climatiques se seront multipliés et il deviendra très difficile de contrôler les conséquences du changement climatique par la régulation des émissions anthropiques. Juridiquement, l'Accord de Paris est prévu pour entrer en vigueur en 2020, à l'issue de la

⁵ Disponible sur https://www.assemblee-nationale.fr/12/controle/delat/dates_cles/protocole_kyoto.asp. [Consulté le 26 mars 2021].

⁶ Disponible sur https://fr.wikipedia.org/wiki/Accord_de_Paris_sur_le_climat . [Consulté le 27 mars 2021].

⁷ Lemoine-Schonne, Marion. « La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement*, vol. volume 41, no. 1, 2016, pp. 37-55.

seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto. Dans ce cadre, la date de 2023 constitue un calendrier raisonnable, mais il n'en va pas ainsi en termes d'urgence climatique. Plusieurs ONG ont demandé aux États de lancer une initiative volontaire pour une révision dès 2018.⁸

En marge de l'accord de Paris, le défi de Bonn a été confirmé et amplifié, visant à reboiser 350 millions d'hectares de sols dégradés ou déforestés avant 2030 à travers le monde.

Il convient d'indiquer que l'ONG dénommée « Union internationale pour la conservation de la nature », en sigle UICN, a une influence certaine sur les principaux accords internationaux environnementaux. La coopération de l'UICN avec les États s'opère en plusieurs dimensions : elle offre des propositions d'articles, par exemple pour la Convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation publique dans le processus et l'accès à la justice pour des questions environnementales.

Les ONG sont des observatrices, certes sans droit de vote, mais particulièrement actives dans la préparation, l'élaboration, et l'application des conventions. Elles agissent aussi comme groupes de pression au moment de la préparation de grandes conférences environnementales comme ce fut le cas en 1972, 1992 et 2002.⁹

Dans le cadre de ces différents instruments juridiques, le rôle des ONG dans la lutte contre ces changements climatiques a été précisé voire encadré.

II. Le rôle des ONG dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte contre les changements climatiques

Dans le cadre des règles mises en place en vue de lutter contre les changements climatiques, les ONG se sont vu attribuer les missions relatives à l'information et à la sensibilisation des acteurs (A) ainsi qu'à leur participation aux actions de lutte contre les changements climatiques (B).

Enfin, mentionnons le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui reconnaît le rôle du public et des ONG dans la formation et le contrôle de la norme environnementale. La Déclaration de Rio fait écho à la participation de toutes les composantes de la société civile dans la prise de décision, et cite nommément les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les communautés locales. L'Agenda 21 va dans le même sens.

A. Information et sensibilisation des acteurs

Selon Paulin IBANDA KABAKA (2018), en RDC, les ONG sont nombreuses à être sur le terrain : elles conscientisent les populations riveraines, elles surveillent les exploitants industriels et font le lobbying couplé d'une veille

⁸ Climate Action Network International et la Fondation Nicolas Hulot par exemple.

⁹ Jean-Marc LAVIEILLE, Les Acteurs du Droit International de l'Environnement, Cours n°2, Tronc Commun, Master 2, DICE, Limoges, 2020-2021.

juridique auprès des Autorités publiques dans le cadre de la gestion participative des ressources naturelles. Tel est le cas de Greenpeace, des Amis de la Terre, du Fonds mondial pour la Nature (WWF), Global Witness, UICN (Union internationale pour la conservation de la nature), pour n'en citer que les principales¹⁰.

La sensibilisation se voit être le rôle primordial et principal des ONG. Il consiste à informer les décideurs et les citoyens ou tout simplement à les sensibiliser sur les enjeux écologiques majeurs notamment les changements climatiques.

Cette sensibilisation se fait principalement à deux niveaux :

1. Au niveau des citoyens

Les décideurs emploient les ONG en guise de relais dans la diffusion des informations sur l'environnement. Ici le rôle des ONG est d'accompagner les pouvoirs publics dans la démocratisation des enjeux et dans l'orientation des projets en phase de gestation ou de matérialisation.

2. Au niveau des décideurs

Il convient de rappeler que les ONG travaillent généralement sur le terrain. Ainsi, elles peuvent démontrer l'ineffectivité de certaines actions et en proposer d'autres plus efficaces. Leur présence sur le terrain leur permet d'être constamment informées des réalités environnementales des populations notamment des conséquences des changements climatiques que subissent ces dernières.

Ainsi, elles peuvent présenter aux décideurs les situations réelles. De ce qui précède nous constatons que dans le cadre de la sensibilisation, les ONG jouent un rôle d'intermédiaire entre les décideurs et les citoyens.

Par ailleurs, il convient de relever que depuis quelques années, des ONG et des citoyens ont commencé à attaquer en justice les Etats et les entreprises pour inaction en matière climatique. A titre illustratif, en 2013 aux Pays-Bas, la Fondation Urgenda a déposé une plainte contre le gouvernement pour n'avoir pas pris des mesures suffisantes afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui sont à l'origine de changements climatiques dangereux. Ce pays figure parmi les pays les plus pollués de l'Union européenne. Dans le cadre de cette instance, cette ONG lui a demandé d'agir pour réduire les émissions du pays de 25 à 40 % d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990¹¹. Le verdict est tombé le 24 juin 2015. Le tribunal de district de La Haye a statué en faveur d'Urgenda. Ce jugement a été confirmé le 9 octobre 2018 par la Cour d'appel de La Haye sur des faits établis par la science et selon le

¹⁰ Paulin IBANDA KABAKA, *Réforme forestière de 2002 et droits des populations en RD Congo. Analyse de l'évolution du droit forestier dans ses aspects juridiques, fiscaux, écologiques et socio-économiques*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour-UPPA, 2018, p.250.

¹¹ Ceci en vue de se conformer aux engagements internationaux pris dans le cadre de la phase 2 du Protocole de Kyoto.

principe ancien du devoir de diligence d'un gouvernement. Reconnu comme le premier procès en responsabilité climatique au monde, ce jugement a établi un précédent qui a inspiré depuis d'autres actions partout dans le monde.¹²

B. Participation aux activités de lutte contre les changements climatiques

L'Agenda 21 dans son chapitre 27 explique l'importance de l'implication des ONG en stipulant qu'on doit renforcer les procédures et mécanismes existants par lesquels les ONG participent à la conception des politiques, à la prise des décisions, à l'exécution et à l'évaluation des activités au niveau de chaque organisme.¹³

A l'occasion du sommet de Johannesburg de 2007, de nombreuses ONG ont élaboré des manifestes qui tous ont mis en avant l'impérieuse nécessité de prévoir et d'organiser la participation du public à tous les niveaux d'exercice du pouvoir.

Cependant, il sied de noter que cette reconnaissance ne confère pas aux ONG la personnalité au plan international ainsi elles ne peuvent se prévaloir des droits et devoirs accordés à des sujets du droit international classique.¹⁴

Le changement climatique bouscule de plusieurs manières le rôle qu'occupent les ONG. Car la question climatique est la première crise environnementale d'échelle réellement mondiale. La dimension planétaire des impacts comme des causes du phénomène, avec des sources d'émissions aisément localisables mais des impacts qui touchent, à des niveaux certes différents, l'ensemble de la planète, pose, aux ONG comme aux autres acteurs, une série de problèmes relatifs à l'échelon de mise en œuvre des solutions.

S'agissant de la RDC, Greenpeace a souvent dénoncé que l'exploitation industrielle des forêts de ce pays n'est pas un bon modèle pour son développement, surtout qu'elle conduit à une dégradation dangereuse des forêts intactes et des zones à haute valeur de conservation, ce qui n'améliore pas la contribution de ces forêts à la régulation climatique.¹⁵

¹² Anne-Sophie NOVEL, « Le climat, nouveau sujet du droit », in *Le Courrier de l'UNESCO*, 2019-3, disponible en ligne sur <https://fr.unesco.org/courier/2019-3/climat-nouveau-sujet-du-droit>. [Consulté le 28 mars 2021].

¹³ Établi lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement en 1992 à Rio De Janeiro au Brésil (Sommet de la Terre), l'Agenda 21 est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le 21ème siècle. Les nations qui se sont engagées pour sa mise en place doivent l'appliquer aux niveaux national, régional et local.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Paulin IBANDA KABAKA, *Réforme forestière de 2002 et droits des populations en RD Congo. Analyse de l'évolution du droit forestier dans ses aspects juridiques, fiscaux, écologiques et socio-économiques*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour-UPPA, 2018, p.262.

Par ailleurs, avec le développement récent de nouvelles initiatives de financement soutenues par les ONG, certains auteurs ont commencé à étudier les nouveaux mécanismes de financement des politiques de réduction des gaz à effets de serre dans les pays forestiers tropicaux ainsi que leur légitimité. Karsenty et al.¹⁶ analysent les paiements pour services environnementaux (PSE) réclamés par les pays tropicaux en guise de rémunération de leurs initiatives en matière de protection et de préservation de leurs forêts auxquelles un statut de bien public mondial a été conféré. Depuis 2005, dans le cadre de la REDD (Réduction des Emissions de gaz à effets de serre dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts) et du MDP (Mécanisme de Développement Propre), des financements d'un genre nouveau viennent suppléer aux recettes fiscales forestières traditionnelles pour assurer la gestion forestière durable et la lutte contre les changements climatiques.

La REDD est un mécanisme international visant à rémunérer la déforestation évitée par les pays forestiers tropicaux. Son principal atout est de pouvoir intégrer les pays forestiers en voie de développement dans le processus d'adoption des objectifs quantifiés de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre conformément à l'Accord de Kyoto. En revanche le MDP (Mécanisme de Développement Propre) est un mécanisme grâce auquel des entreprises polluantes originaires des pays industrialisés compensent leurs émissions de CO₂ en investissant dans des projets de puits de carbone dans les pays du Sud.

Ainsi, le Fonds vert pour le climat qui a été créé lors du sommet de Durban en Afrique du Sud a pour but de soutenir les projets que plusieurs pays peuvent mettre en place pour réduire les effets des changements climatiques.

En RDC, au village Mbankana, un projet d'agroforesterie financé par la Banque mondiale, le Fonds vert et la WWF, contribue à la reforestation du plateau Batéké dans la périphérie de Kinshasa, dans le cadre du mécanisme REDD renforcé ; il permet aussi aux populations riveraines de trouver du travail et aux forestiers d'être rémunérés pour la déforestation évitée, pratique qui participe à la séquestration du dioxyde de carbone et à la constitution de puits de carbone. Ceci est nécessaire à la lutte contre les changements climatiques.

CONCLUSION

La place et le rôle des ONG dans le droit international des changements climatiques sont indiscutables. En effet, depuis la Conférence de Rio de 1992 au Brésil qui a reconnu leur rôle dans la participation à l'élaboration et à l'évaluation des normes juridiques relatives à l'environnement, elles n'ont cessé d'apporter leur soutien à la rédaction des textes nécessaires à la lutte contre les changements à l'instar de la convention cadre des

¹⁶ A. KARSENTY et al. , « Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du Sud : le salut par la déforestation évitée ? », in *Revue Tiers-Monde*, n° 202, 2010, pp.53-74.

Nations Unies sur les changements climatiques, du protocole de Kyoto de 1997, de l'Accord de Paris de 2015.

Ainsi, depuis 1992, elles jouent le rôle d'organes de pression sur les pouvoirs publics en vue d'infléchir les politiques publiques en faveur du climat et contribuent activement à toutes les conférences des parties organisées sous l'égide de l'ONU.

Sur le terrain notamment en République démocratique du Congo, elles sont nombreuses à opérer dans le pays. D'une part, elles sensibilisent la population aux enjeux relatifs aux changements climatiques et d'autre part, elles assistent les autorités gouvernementales dans la conception et la matérialisation de leurs politiques en faveur du climat. Aussi, se basant sur les mécanismes de financement tels que la REDD (Réduction des émissions de CO₂ dues à la déforestation et à la dégradation des forêts), elles appuient financièrement des projets contribuant à la lutte contre les changements climatiques à l'instar du Projet d'agroforesterie de Mbankana sur le plateau de Batéké, non loin de Kinshasa.