

# RECOMMANDATIONS AUX PARTIES À LA CCNUCC

## POUR UNE ACTION POUR LE CLIMAT CONFORME AUX DROITS HUMAINS EN 2023

### MESSAGES CLÉS POUR UNE ACTION POUR LE CLIMAT CONFORME AUX DROITS HUMAINS EN 2023

- Tous les États doivent s'engager, chez eux et à la COP28, en faveur d'un **abandon total, rapide, équitable et subventionné des énergies fossiles** dans le cadre d'un programme plus vaste de transition énergétique, au lieu de compter sur des marchés du carbone déficients et sur des mécanismes d'élimination du dioxyde de carbone qui ne feraient en réalité que retarder l'action pour le climat et risqueraient d'avoir des conséquences néfastes sur les droits humains.
- Le **bilan mondial** doit adopter une approche fondée sur les droits humains, transversale et intersectionnelle, pour mettre en place **des plans conformes aux droits humains qui soient clairs, concrets, spécifiques et mesurables** sur tous les plans de l'action pour le climat, notamment l'équité de l'abandon progressif des combustibles fossiles, la mise à disposition de financements adéquats de l'action pour le climat, un mécanisme d'obligation de rendre des comptes pour les acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que la protection de l'espace civique, en particulier pour les défenseur-e-s de l'environnement et des droits humains ainsi que pour les militant-e-s pour le climat.
- Les États développés doivent présenter un plan clair pour **augmenter nettement leurs futures contributions** au financement de l'action pour le climat et atteindre collectivement, cette année, le but déjà adopté de réunir au moins 100 milliards de dollars des États-Unis par an – sans omettre les déficits précédents à combler –, essentiellement au moyen de subventions, plutôt que de crédits.
- Le **Fonds pour les pertes et les préjudices** doit être mis en place avant la COP28 et recevoir des **ressources financières supplémentaires, suffisantes et prévisibles** pour remédier aux pertes et préjudices liés au changement climatique dans les pays en développement, en faisant en sorte que les groupes les plus touchés, notamment les femmes, les populations autochtones, les enfants et les autres groupes marginalisés, puissent avoir réellement accès à ces ressources et aux autres formes de recours.
- Il convient d'adopter un **programme de travail pour une transition juste**, qui facilite pour tous et toutes la transition en faveur d'énergies renouvelables conformes aux droits humains et qui aboutisse à la mise en place de mesures efficaces pour protéger les travailleurs/travailleuses et les populations en première ligne, notamment en garantissant des mesures adéquates de protection sociale avec des interventions économiques suffisantes pour aider les personnes touchées.
- Il faut **protéger l'espace civique aux réunions de la CCNUCC** pour la société civile, les organisateurs/trices et les représentant-e-s des peuples autochtones, les enfants et les jeunes, les femmes, les personnes en situation de handicap, les minorités ethniques et linguistiques, les personnes de tous les milieux socio-économiques, tous les genres et toutes les orientations sexuelles, ainsi que les autres groupes marginalisés de tous les pays où les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique sont gravement restreintes, y compris les Émirats arabes unis. Tous les États doivent faire pression pour améliorer significativement la situation des droits humains aux Émirats arabes unis à l'approche de la COP28.

La crise climatique est une crise des droits humains qui s'aggrave de jour en jour, mais dont il est encore possible d'éviter les pires conséquences. Une action rapide et durable est nécessaire si la hausse de la température moyenne à la surface du globe doit rester inférieure à 1,5 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, car ce plafond risque d'être atteint d'ici à 2027 si la trajectoire n'est pas corrigée<sup>1</sup> et la fenêtre des possibilités d'action climatique se rétrécit à grande

<sup>1</sup> Organisation météorologique mondiale (OMM), « De nouveaux records mondiaux de températures attendus ces cinq prochaines années », 17 mai 2023, <https://public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/de-nouveaux-records-mondiaux-de-temp%C3%A9ratures-attendus-ces-cinq>

vitesse<sup>2</sup>. Les gouvernements ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour protéger l'humanité et les droits humains contre l'accélération du changement climatique et ses effets dévastateurs, notamment et avant tout l'abandon de l'intégralité des énergies fossiles et des subventions qui les soutiennent.

Dans le présent document, qui est une mise à jour d'un rapport de mai 2023, Amnesty International adresse des recommandations aux parties à la CCNUCC à l'approche de la COP28, qui se tiendra aux Émirats arabes unis en novembre-décembre 2023.

## ANCRAGE DES DÉCISIONS DANS LE DROIT RELATIF AUX DROITS HUMAINS ET LES NORMES CONNEXES

Alors que l'Accord de Paris et quelques décisions des COP suivantes comportent des références au droit relatif aux droits humains et aux normes connexes, l'attention accordée aux libertés fondamentales dans les débats et les décisions des COP reste limitée.

Par exemple, les décisions de la COP26 relatives aux marchés internationaux du carbone comportaient des références purement symboliques au préambule de l'Accord de Paris – selon lequel les gouvernements doivent respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits humains lorsqu'ils prennent des mesures face au changement climatique –, sans aucun mécanisme concret d'application.

De même, dans le mandat du Réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, les États présents à la COP27 n'ont pas affirmé explicitement que leur travail serait guidé par les principes relatifs aux droits humains, mais ont seulement déclaré que l'assistance technique apportée par le Réseau de Santiago devrait tenir compte des questions transversales du préambule de l'Accord de Paris – au nombre desquelles figurent les droits humains<sup>3</sup>. Point plus positif, la décision de la COP27 mentionne l'importance de l'action climatique pour protéger, respecter et appliquer le droit à un environnement propre, sain et durable, qui a été universellement reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies en juillet 2022<sup>4</sup>.

Malgré le fait que ces références officielles soient encore limitées à ce jour, il est évident que les obligations des États relatives aux droits humains doivent guider toutes les décisions se rapportant au changement climatique, aux échelons national et international. Les principes, le droit et les normes relatifs aux droits humains contribuent à expliciter les dispositions que les États doivent prendre pour veiller à ce que les mesures pour le climat soient efficaces pour protéger toutes les populations contre les pires répercussions du changement climatique, sans discrimination, afin de permettre de renforcer l'exercice des droits. À cet effet, les décisions prises dans le cadre des procédures de la CCNUCC et à l'échelon national devraient s'articuler autour des droits humains des populations autochtones, des personnes racisées et des autres groupes marginalisés qui subissent la crise climatique de manière disproportionnée. Il est crucial que ces groupes puissent participer pleinement à la prise de décisions les concernant et qu'ils soient protégés contre les représailles soulevées par leur participation à la CCNUCC et contre toute autre attaque. Par ailleurs, les solutions à la crise climatique proposées par ces populations devraient être au centre des débats à la CCNUCC et à l'échelon national.

### À l'approche de la COP28, qui se tiendra en novembre-décembre 2023, Amnesty International demande à toutes les parties à la CCNUCC :

- de placer les personnes et leurs droits humains, y compris les droits du travail et les droits des peuples autochtones, au centre des négociations et des décisions de la CCNUCC. Toutes les décisions, y compris le bilan mondial et les documents finaux de la COP28, doivent mentionner les obligations, les principes et les normes

<sup>2</sup> Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), *Dialogue technique au titre du premier bilan mondial : Rapport de synthèse établi par les cofacilitateurs du dialogue technique*, doc. ONU FCCC/SB/2023/9, 8 septembre 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/182/66/pdf/G2318266.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> CCNUCC, Décision 12/CMA.4, Réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, établi au titre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3, § 27, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/051/66/pdf/G2305166.pdf?OpenElement>

<sup>4</sup> CCNUCC, décision 1/CP.27, doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1 ; CCNUCC, décision 1/CMA.4, doc. ONU. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, préambule ; Assemblée générale des Nations unies, Résolution 76/300, doc. ONU A/RES/76/300 ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 48/13, doc. ONU A/HRC/RES/48/13.

pertinents en matière de droits humains et garantir la promotion, le respect, la protection et l'application des droits humains ;

- de veiller à ce que les références aux droits humains figurant dans les décisions des COP précédentes se traduisent par des mesures efficaces garantissant le respect, la protection et la mise en œuvre des droits fondamentaux dans le cadre de l'action climatique, notamment par des mesures ambitieuses d'abandon progressif des combustibles fossiles et de limitation du réchauffement climatique à moins de 1,5 °C au-dessus des niveaux de l'ère préindustrielle, des mesures garantissant une transition juste et la mise à disposition, par les pays « développés » ayant la plus grande responsabilité historique des émissions<sup>5</sup> ainsi que par les autres États en mesure de le faire<sup>6</sup>, de financements appropriés pour aider les pays en développement à réduire les émissions, s'adapter au changement climatique et remédier aux pertes et préjudices ;
- d'inclure des spécialistes des droits humains, en particulier des questions liées au travail, au genre et aux peuples autochtones, ainsi que des défenseur·e·s des droits humains dans toutes les délégations des parties présentes aux réunions de la CCNUCC et consulter à part entière ces personnes compétentes en la matière ;
- de faciliter la participation réelle et l'accès complet et équitable à la COP28 des représentant·e·s des peuples autochtones, des populations en première ligne<sup>7</sup> et des organisations de la société civile, y compris des mouvements de défense des droits humains et de la justice sociale et en particulier des enfants, des jeunes, des personnes en situation de handicap, des minorités ethniques et linguistiques, de personnes de tous les milieux socio-économiques, tous les genres et toutes les orientations sexuelles ainsi que des autres groupes marginalisés.

## LE BILAN MONDIAL, UNE CHANCE POUR FAVORISER LE RESPECT, LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS DANS L'ACTION POUR LE CLIMAT

Le bilan mondial est un mécanisme instauré par l'article 14 de l'Accord de Paris dans le but d'évaluer la mise en œuvre complète de celui-ci. D'après le préambule de l'Accord de Paris, les parties doivent évaluer si les activités qu'elles mettent en œuvre respectent, promeuvent et prennent en considération les droits humains, notamment « le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations ». Le résultat du bilan mondial devrait également tenir compte des autres droits humains fondamentaux pour garantir l'accès à l'information et la participation du public, l'éradication de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau propre et potable, l'intégrité des écosystèmes et une transition juste pour les travailleurs/travailleuses et les populations locales, ainsi que le droit à un environnement propre, sain et durable, reconnu récemment.

Le bilan mondial s'achèvera à la COP28 par l'adoption d'un rapport et d'un document final négocié. La troisième et dernière phase du dialogue technique qui a servi de base au rapport a eu lieu pendant la Conférence de Bonn sur le climat, en juin 2023. Le rapport de synthèse des trois premières phases comporte des réflexions positives, notamment sur les sujets suivants : la nécessité de transformer radicalement les systèmes ; l'intensification du recours aux énergies renouvelables ; l'arrêt du déboisement, ambition à renforcer dans la prochaine phase des contributions déterminées au niveau national (CDN) ; la réduction de l'écart entre les ambitions et la mise en œuvre ; la transformation de l'architecture financière internationale ; l'aide à déployer au titre de l'adaptation et des pertes et préjudices. Point positif également, le rapport comporte des thèmes transversaux tels que la santé, la transition juste et la transformation des systèmes

<sup>5</sup> Dans la présente synthèse, lorsqu'il est question des processus de la CCNUCC, Amnesty International emploie les termes « en développement » et « développés » pour faire référence aux pays et à leurs mesures d'atténuation du réchauffement climatique, leur financement climatique et leurs obligations liées aux pertes et préjudices, conformément à l'usage fait de ces termes par la CCNUCC et aux principes de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives. Les pays « développés » (énumérés à l'annexe II de la CCNUCC) ont une plus grande responsabilité historique des émissions et ont l'obligation, aux termes de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, de fournir des financements nouveaux et supplémentaires de l'action climatique aux pays ayant besoin d'aide pour mettre en place leurs plans d'atténuation et d'adaptation et pour remédier aux pertes et préjudices provoqués par les dommages inévitables liés au changement climatique. Le terme « en développement » fait référence aux pays non cités à l'annexe I de la CCNUCC. Le terme « pays industrialisés » est employé pour désigner les pays figurant à l'annexe I de la CCNUCC, qui doivent réduire leurs émissions plus rapidement que les autres. Nous reconnaissons que ces termes reposent sur une compréhension linéaire du progrès, éclipsent le rôle du colonialisme et des relations de pouvoir dans la détermination de la richesse et présentent le PIB comme l'attribut le plus important d'un pays – au lieu des droits humains ou de tout autre élément mesurable.

<sup>6</sup> Les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus devraient en particulier contribuer au financement de l'action pour le climat.

<sup>7</sup> Les populations en première ligne subissent les conséquences du changement climatique en premier et de plein fouet. Voir : The Climate Reality Project, *Frontline and Fenceline Communities*, <https://www.climateRealityProject.org/frontline-fenceline-communities>

alimentaires. En revanche, il ne contient aucune mention à l'égalité des genres ou à la prise en compte de la dimension de genre et les références aux droits humains pourraient être consolidées pour garantir leur intégration à tous les piliers du bilan mondial. Tous ces éléments sont nécessaires pour que l'action pour le climat respecte les droits humains.

Néanmoins, le rapport n'invite pas à abandonner totalement les énergies fossiles, mais seulement leur production sans dispositif de réduction des émissions, ce qui reposera malheureusement sur des technologies risquées et n'ayant pas fait leurs preuves, comme expliqué ci-dessous dans le chapitre consacré à l'atténuation. Le rapport n'aborde pas non plus la question des responsabilités historiques des émissions, ce qui est toutefois indispensable pour faire le point en toute honnêteté sur la situation actuelle, pour renforcer la confiance entre les États et pour éclairer les mesures nécessaires pour accomplir l'action climatique ambitieuse dont nous avons besoin sur toute la planète.

Le rapport servira de base aux conclusions politiques du bilan mondial qui seront adoptées à la COP28, avec les contributions des États et des organisations observatrices, dont beaucoup ont souligné la nécessité d'intégrer les droits humains à la conclusion du bilan mondial.

Afin de respecter, protéger, promouvoir et satisfaire pleinement les droits humains dans le cadre de l'action pour le climat, il est essentiel que les documents finaux mentionnent les textes législatifs, les principes et les normes pertinents en matière de droits humains, notamment le droit reconnu récemment à un environnement propre, sain et durable, et qu'ils le fassent en adoptant une approche transversale et intersectionnelle. Les documents finaux doivent également promouvoir la participation réelle des peuples autochtones et des organisations de la société civile, notamment celles représentant les populations en première ligne, les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes en situation de handicap, les minorités ethniques et linguistiques et les personnes de tous les milieux socio-culturels, tous les genres et toutes les orientations sexuelles, tout en veillant à la justice intergénérationnelle<sup>8</sup>.

Il est aussi essentiel que le bilan mondial donne lieu à un cadre robuste de reddition de comptes pour les acteurs étatiques et non étatiques ainsi que pour la CCNUCC, notamment pour prévenir tout conflit d'intérêts clair tel que celui soulevé par la nomination de Sultan Al Jaber comme président désigné de la COP28<sup>9</sup>.

**À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International engage toutes les parties à la CCNUCC à veiller à ce que le document final du bilan mondial :**

- comporte un engagement concret des parties, soutenu par des directives, à respecter, protéger et appliquer les droits humains, notamment les droits des populations autochtones, en mettant en œuvre une approche exhaustive, fondée sur les droits humains et intersectionnelle, dans la planification, la conception, la mise en œuvre et le suivi ainsi que l'évaluation de l'ensemble des politiques, des engagements et des processus liés à la mise en œuvre de l'Accord de Paris, y compris des (CDN) et des programmes d'adaptation nationaux. Ces directives devraient venir compléter les directives existantes et renforcer les synergies avec les institutions et les mécanismes de défense des droits humains.
  - Une telle approche exhaustive devrait non seulement comprendre les droits énumérés dans le préambule de l'Accord de Paris, mais aussi tenir compte du droit à la non-discrimination, de l'accès à l'information et de la participation du public, de l'éradication de la pauvreté, de la sécurité alimentaire, de l'approvisionnement en eau propre et potable, de l'intégrité des écosystèmes et d'une transition juste pour les travailleurs/travailleuses et les populations, ainsi que du droit à un environnement propre, sain et durable, reconnu récemment ;
- débouche sur une action pour le climat urgente, efficace et équitable dans tous les secteurs, notamment par un engagement concret de toutes les parties à procéder à l'abandon total, rapide, équitable et subventionné de tous

<sup>8</sup> Pour plus d'informations et connaître nos recommandations relatives au bilan global, consulter *Respecting, promoting, and protecting human rights in climate action through the Global Stocktake: Joint Submission on views on the approach to the consideration of outputs component of the first Global Stocktake*, février 2023, index : IOR 40/6464/2023, <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior40/6464/2023/en/>

<sup>9</sup> Amnesty International, « Climat. Les projets d'expansion de la compagnie pétrolière nationale des Émirats arabes unis prouvent que son directeur exécutif ne doit pas diriger les négociations sur le climat lors de la COP28 », 13 février 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/02/climate-uae-state-oil-companys-expansion-plans-prove-chief-executive-is-unfit-to-lead-cop28-climate-talks/>

les combustibles fossiles, conformément à l'objectif de maintenir le réchauffement planétaire à moins de 1,5 °C et aux obligations des parties à l'égard des droits humains. Pour y parvenir, les CDN collectives doivent définir une voie claire pour procéder à cet abandon de tous les combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz) en application de l'objectif de maintenir le réchauffement climatique en-dessous de 1,5 °C d'ici 2050, avec des réductions drastiques des émissions de gaz à effet de serre, à hauteur de 43 % au moins entre 2019 et 2030 (et de 48 % au moins pour les émissions de dioxyde de carbone<sup>10</sup>) ;

- précise que le recours à des technologies inefficaces ou n'ayant pas fait leurs preuves, comme le captage et le stockage du dioxyde de carbone ou les mécanismes d'élimination à grande échelle du dioxyde de carbone, devrait être évité ou réduit au minimum afin d'éviter directement ou indirectement de prolonger la dépendance à l'égard des énergies fossiles, car ces moyens n'ont pas fait leurs preuves ou sont inefficaces, sont tributaires des mécanismes de compensation et/ou impliquent de graves risques pour les droits humains et l'environnement ;
- prévoit une augmentation concrète et rapide du financement des mesures d'adaptation, au moins jusqu'à atteindre le double des engagements pris en 2019 à la COP26, et si possible aille beaucoup plus loin pour répondre aux besoins réels, notamment aux approches locales de l'adaptation ; prévoit également, par l'intermédiaire du nouveau fonds à mettre en pratique à la COP28, des financements supplémentaires au titre des pertes et préjudices, essentiellement sous la forme de subventions plutôt que de crédits ;
- s'engage à instaurer, en 2025 au plus tard, un cadre concret d'obligation de rendre des comptes pour les acteurs étatiques et non étatiques.
  - Pour les États, ce cadre d'obligation de rendre des comptes doit comporter des évaluations obligatoires de l'impact des plans proposés au titre des CDN sur les droits humains et l'environnement.
  - Pour les acteurs non étatiques, ce cadre d'obligation de rendre des comptes doit porter sur les objectifs de neutralité carbone, en tenant compte des recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur les engagements des entités non étatiques en faveur du zéro émission nette<sup>11</sup>, afin de surveiller les progrès en faveur de la mise en œuvre de l'Accord de Paris.
  - Pour la CCNUCC, ce cadre d'obligation de rendre des comptes devrait comporter une politique claire relative aux conflits d'intérêts qui empêche les entités ayant des intérêts privés – comme l'industrie des combustibles fossiles – d'exercer une influence sur les négociations de la COP ;
- renforce la participation réelle et efficace du public à la planification, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des politiques, des engagements et des processus concernés par la mise en œuvre de l'Accord de Paris, notamment en garantissant l'accès de tous et de toutes aux informations pertinentes ; renforce également la protection des défenseur·e·s de l'environnement dans le contexte de l'action pour le climat, au moyen de dispositions concrètes favorisant l'information, l'investigation, l'obligation de rendre des comptes et les réparations relatives aux représailles frappant les défenseur·e·s de l'environnement, ainsi que d'une information du public au sujet des mesures prises en ce sens et de la reconnaissance publique de l'importance de leur travail.

## LA NÉCESSITÉ D'UN ABANDON RAPIDE ET ÉQUITABLE DES ÉNERGIES FOSSILES

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a souligné qu'il est estimé que la production issue des infrastructures existantes du secteur des énergies fossiles dépasse déjà le budget carbone restant pour limiter le

<sup>10</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Synthesis Report: Summary for Policy Makers, mars 2023, p. 21, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

<sup>11</sup> High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments for Non-State Entities [ONU], *Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions* [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level\\_expert\\_group\\_n7b.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf)



réchauffement climatique à 1,5 °C et que les émissions des infrastructures existantes et planifiées dans ce secteur sont à peu près équivalentes au budget carbone restant pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C, si les modèles historiques de fonctionnement sont maintenus en l'état<sup>12</sup>.

À la COP27, les gouvernements n'ont pas été à la hauteur de l'urgence de la riposte à la catastrophe climatique imminente. Alors que la conférence était présentée dès le départ comme la « COP de la mise en œuvre », aucune nouvelle mesure décisive n'a été adoptée pour garantir que le réchauffement climatique ne dépasse pas 1,5 °C. En particulier, aucun nouveau mécanisme n'a été mis en place dans le cadre du « Programme de travail de Charm el-Cheikh sur le relèvement du niveau d'ambition en matière d'atténuation et l'application des mesures correspondantes » – mécanisme créé à la COP26 pour intensifier les mesures de réduction du changement climatique – afin de garantir que les États fixent des objectifs de réduction des émissions plus exigeants et adoptent des mesures adaptées dans tous les secteurs pour atteindre ces objectifs. Ce constat est particulièrement préoccupant compte tenu du fait que 36 pays seulement ont soumis des engagements actualisés depuis le début de l'année 2022<sup>13</sup>, en réponse à la décision de la COP26 entérinant le Pacte de Glasgow pour le climat, qui demande à tous les États de renforcer leurs objectifs à l'horizon 2030. Par ailleurs, la plupart des politiques nationales actuellement mises en œuvre ne sont pas suffisantes pour que les pays respectent leurs engagements<sup>14</sup>.

Alors que le plan de mise en œuvre de Charm el Cheikh, adopté à la COP27, comporte une mention explicite et inédite de l'accélération des transitions propres et justes vers les énergies renouvelables, les gouvernements ne se sont pas engagés à abandonner progressivement l'utilisation et la production de tous les combustibles fossiles et tous les types de subventions aux énergies fossiles. Parallèlement, à la COP27 et dans les différents forums de 2023, plusieurs tentatives ont été faites pour promouvoir des solutions risquées et n'ayant pas fait leurs preuves, qui pourraient non seulement prolonger les réductions réelles d'émissions, mais même aggraver la crise climatique. Il s'agit notamment des principes suivants :

- la promotion du gaz dit « naturel » en tant que combustible de transition<sup>15</sup>, malgré les indications claires de l'Agence internationale de l'énergie selon lesquelles la mise en valeur de nouveaux combustibles fossiles, quels qu'ils soient, est incompatible avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050<sup>16</sup> et malgré les preuves scientifiques qui commencent à montrer qu'en raison de sa capacité de rétention de la chaleur à court terme, le gaz « naturel » pourrait précipiter l'atteinte de points critiques<sup>17</sup> climatiques aux conséquences catastrophiques et qu'en raison de fuites largement supérieures à celles qui sont notifiées, il pourrait, dans certaines circonstances, polluer l'atmosphère davantage que le charbon<sup>18</sup> ;
- les tentatives d'inclure la cocombustion de l'ammoniac et de l'hydrogène, y compris provenant de sources d'énergie fossile, dans le secteur de la production d'électricité comme étant une mesure de réduction des émissions<sup>19</sup> ;
- la promotion du captage et du stockage du dioxyde de carbone, les mécanismes d'élimination à grande échelle du

<sup>12</sup> GIEC, AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p. 20, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

<sup>13</sup> Climate Action Tracker, Climate Target Update Tracker, <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/> (dernière consultation le 6 octobre 2023).

<sup>14</sup> OMM et autres, *Unis autour de la science 2022*, p. 17, [https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=22176](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22176)

<sup>15</sup> Dans leur communiqué adopté le 20 mai 2023, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement du G7 déclarent que « des investissements dans le secteur du gaz et bénéficiant d'un financement public peuvent être appropriés, comme une réponse temporaire » dans le contexte de l'accélération de la suppression progressive de leur dépendance à l'égard de l'énergie russe. Voir <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/20/communiqu%C3%A9-des-chefs-d%C3%A9tat-et-de-gouvernement-du-g7-hiroshima>. En 2022, l'UE a adopté le règlement délégué complémentaire relatif au climat, qui autorise les investissements privés dans certaines activités du secteur du gaz, énumérées dans sa taxonomie pour la finance durable. Le texte est disponible à l'adresse suivante (en anglais) : [https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en). Voir également : Climate Home News, "European Commission endorses fossil gas as 'transition' fuel for private investment", 2 février 2022, <https://www.climatechangenews.com/2022/02/02/european-commission-endorses-fossil-gas-transition-fuel-private-investment/>

<sup>16</sup> Agence internationale de l'énergie, Net-Zero by 2050, mai 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> et la mise à jour de 2023, <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach/executive-summary>

<sup>17</sup> The Guardian, "Revealed: 1,000 super-emitting methane leaks risk triggering climate tipping points", 6 mars 2023,

<https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/06/revealed-1000-super-emitting-methane-leaks-risk-triggering-climate-tipping-points>

<sup>18</sup> The New York Times, "Leaks can make natural gas as bad for the climate as coal, a study says", 13 juillet 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/13/climate/natural-gas-leaks-coal-climate-change.html#:~:text=Natural%20gas%2C%20long%20seen%20as,leaks%20that%20plague%20its%20use>

<sup>19</sup> "Environment Ministers agree on drastic expansion of wind power, but no coal exit timeline", 16 avril 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/16/national/politics-diplomacy/japan-g7-environment-controversial-tech/>

dioxyde de carbone et les mécanismes de géo-ingénierie<sup>20</sup>. Soit ces technologies sont inefficaces, soit elles n'ont pas fait leurs preuves. Elles ne font donc que détourner l'attention de la nécessité d'abandonner rapidement la production de combustibles fossiles<sup>21</sup>. Elles comportent également des risques élevés pour les droits humains et pour l'environnement<sup>22</sup>. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux a récemment souligné les risques que représentent ces technologies pour les droits humains, notamment les risques pour la santé et la sécurité des solutions de captage et stockage du dioxyde de carbone, susceptibles par ailleurs de faire perdurer le recours à ces combustibles et les injustices environnementales qui en découlent<sup>23</sup>. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations unies a également souligné qu'à l'heure actuelle, la mise au point de nouvelles technologies visant à protéger le climat, notamment l'élimination directe du dioxyde de carbone et la géo-ingénierie solaire, ainsi que l'adoption de politiques allant dans ce sens, « ne seraient pas conformes aux normes de protection des droits de l'homme »<sup>24</sup>.

- l'absence d'adoption de mesures claires visant à garantir que seules soient autorisées sur les marchés du carbone les activités prévues à l'article 6 de l'Accord de Paris permettant des réductions rapides et véritables des émissions<sup>25</sup>. Qui plus est, les parties doivent encore adopter des mécanismes concrets pour garantir que les marchés du carbone n'enfreignent pas les droits humains des personnes concernées, ainsi qu'une procédure accessible, transparente et totalement indépendante de règlement des griefs, avant d'autoriser toute activité, qu'elle dépende des marchés ou non<sup>26</sup>.

Pour la première fois, une « journée de la santé » sera intégrée dans la COP cette année, comportant notamment une réunion ministérielle consacrée au climat et à la santé. L'instauration de cette journée au sein de la COP rend compte du fait que le changement climatique porte atteinte au droit à la santé et traduit une reconnaissance de plus en plus large du fait que les polluants à l'origine du changement climatique nuisent également à la santé humaine. En 2020, par exemple, 1,2 million de décès ont été attribués à l'exposition à la pollution de l'air par les combustibles fossiles<sup>27</sup>. La réunion ministérielle consacrée au climat et à la santé débouchera sur une déclaration de la COP28 sur le climat et la santé, en cours de négociation. La version actuelle de ce texte ne rend pas compte comme elle le devrait de l'urgence de la

<sup>20</sup> Voir, par exemple : les références aux « énergies à faibles émissions » dans la décision 1/CMA.4, Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, § 12-14, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/051/40/pdf/G2305140.pdf?OpenElement> ; les références au captage, à l'utilisation et au stockage du dioxyde de carbone à l'activité 5 du Plan de travail du Forum sur l'impact des mesures de riposte mises en œuvre et du Comité d'experts de Katowice sur les impacts des mesures de riposte mises en œuvre, doc. ONU FCCC/CP/2019/13/Add.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/068/41/pdf/G2006841.pdf?OpenElement>, p. 26. Qui plus est, les mécanismes d'élimination du dioxyde de carbone sont considérés actuellement comme des activités permettant d'accumuler des crédits en vertu du mécanisme du marché mondial du carbone, conformément à l'article 6 de l'Accord de Paris. Voir, par exemple, la note d'information préparée par le groupe de travail informel sur les éliminations pour l'organe de supervision du mécanisme établi à l'article 6, paragraphe 4, de l'Accord de Paris au sujet des activités d'atténuation prévues par le mécanisme instauré à l'article 6.4, doc. ONU A6.4-SB003-AA-A04, § 11-12, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/a64-sb003-aa-a04.pdf>. Ce rapport n'a pas été accepté à la COP27 et l'organe de supervision a été prié de fournir de nouvelles orientations pour la COP28.

<sup>21</sup> Les données du GIEC montrent que ces mécanismes ne peuvent produire une réduction des émissions de l'envergure nécessaire d'ici 2030. Voir GIEC, AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p. 28, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

<sup>22</sup> Centre pour le droit international de l'environnement (CIEL), "Carbon Capture and Storage (CCS): Frequently asked questions", 26 avril 2023, <https://www.ciel.org/reports/carbon-capture-and-storage-frequently-asked-questions/> ; P. Gunther et P. Ekaradt, "Human Rights and Large-Scale Carbon Dioxide Removal: Potential Limits to BECCS and DACCS Deployment", *Land*, 2022, vol. 11, n° 12, <https://www.mdpi.com/2073-445X/11/12/2153>

<sup>23</sup> Cinquante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Effets néfastes de certaines solutions proposées pour lutter contre les changements climatiques. Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux*, Marcos Orellana, doc. ONU A/HRC/54/25, 13 juillet 2023, § 70.

<sup>24</sup> Cinquante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Incidence des nouvelles technologies visant à protéger le climat sur l'exercice des droits de l'homme. Rapport du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, doc. ONU A/HRC/54/47, 10 août 2023, § 66.

<sup>25</sup> La décision de la COP27 relative à la mise en œuvre de marchés internationaux du carbone, énoncée à l'article 6 de l'Accord de Paris, donne aux États l'autorisation de décider de préserver la confidentialité des détails sur leurs échanges de carbone, notamment en ce qui concerne le type et la quantité des compensations effectuées, sans même qu'ils aient à fournir de justification pour préserver cette confidentialité. Par ailleurs, il est certes positif que la recommandation initiale adoptée par l'organe de supervision au sujet de la définition des mécanismes d'élimination du carbone ait été rejetée, mais le fait que les États l'aient prié d'élaborer de nouvelles recommandations pour la COP28 sur le même sujet sans lui demander de tenir compte des droits humains, notamment des droits des peuples autochtones, du droit international ou des meilleures données scientifiques disponibles est problématique. Les négociations sur la mise en œuvre du mécanisme prévu à l'article 6.4 (ou « Mécanisme pour un développement durable ») se poursuivront en 2023.

<sup>26</sup> Global Witness, "Carbon trading continues: What's wrong with the voluntary market", 24 mai 2022, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/greenwashing/carbon-trading-continues-whats-wrong-with-the-voluntary-market/>

<sup>27</sup> Marinara Romanello et autres, *The Lancet, Executive Summary of the 2022 report of the Lancet Countdown on health and climate change: health at the mercy of fossil fuels*, "Indicator 3.3: mortality from ambient air pollution by sector", [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01540-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01540-9/fulltext)

menace que le changement climatique fait peser sur la santé publique et de la principale source de cette menace.

**À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International exhorte toutes les parties à la CCNUCC à :**

- veiller à ce que le programme de travail visant à renforcer l'ambition et la mise en œuvre des mesures d'atténuation et autres décisions pertinentes de la COP28 aboutissent à des mesures qui réduisent efficacement l'écart entre les émissions et la mise en œuvre des mesures, afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C ;
- revoir leurs objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2030 afin de garantir qu'ils répondent pleinement à l'impératif de ne pas dépasser 1,5 °C - qui demande une réduction de tous les gaz à effet de serre de 43 % à l'horizon 2030 au lieu de 2019 et notamment une réduction des émissions de dioxyde de carbone de 48 % - et adopter puis mettre en œuvre des politiques sectorielles adaptées.
  - Les pays industrialisés doivent absolument décarboner leur économie plus vite que les autres, en adoptant des objectifs de réduction de leurs émissions en fonction de leur responsabilité historique dans la crise climatique. Les autres pays très émetteurs du G20<sup>28</sup> et les pays producteurs d'énergie fossile à forts revenus devraient également renforcer leurs objectifs pour tenir compte du niveau plus élevé de leurs revenus ;
- mettre en œuvre pleinement les recommandations de la COP26 et de la COP27 priant les États d'accélérer les efforts pour « réduire progressivement la production d'électricité au charbon sans dispositif de réduction des émissions » et « éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, tout en apportant un soutien ciblé aux plus pauvres et aux plus vulnérables en fonction des circonstances nationales et en reconnaissant le besoin d'aide pour parvenir à une transition qui soit juste<sup>29</sup> » ;
- adopter un engagement à la COP28 pour que tous les pays éliminent rapidement et équitablement l'utilisation et la production de tous les combustibles fossiles et toutes les subventions aux combustibles fossiles, tout en reconnaissant l'obligation pour les pays développés de fournir aux pays en développement un financement adéquat de l'action pour le climat et pour les autres États – en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus – d'apporter une contribution s'ils sont en mesure de le faire, afin de parvenir à l'abandon de la production existante de charbon, de pétrole et de gaz dans tous les pays, de manière contrôlée et équitable, sans nuire aux droits humains.
  - Cet engagement doit éviter toute référence à des « énergies à faibles émissions », à un « abandon progressif des émissions des combustibles fossiles » ou à des « émissions sans dispositif de réduction » (qui permettrait de poursuivre leur production et leur utilisation) et en particulier au recours aux mécanismes de captage et stockage du dioxyde de carbone ainsi qu'aux mécanismes d'élimination du dioxyde de carbone et de géo-ingénierie qui sont inefficaces ou qui n'ont pas fait leurs preuves, qui ont de graves répercussions sur les droits humains et qui ne peuvent être amplifiés dans le délai restant pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C ;
- adopter un engagement à la COP28 pour que tous les pays cessent toute prospection et exploitation de nouveaux gisements de pétrole, de gaz et de charbon, à commencer par les pays industrialisés et autres pays très émetteurs du G20 les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus, qui doivent être les premiers et les plus rapides à réagir ;

<sup>28</sup> Il s'agit d'États qui font partie du Groupe des Vingt (G20), autres que l'Allemagne, le Canada, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni. Les États de ce dernier groupe entrent dans la catégorie des « pays industrialisés », énumérés à l'annexe I de la CCNUCC. Ensemble, les membres du G20 sont responsables de 75 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Voir Programme des Nations unies pour l'environnement, *Emissions Gap Report 2022*, octobre 2022, [unep.org/resources/emissions-gap-report-2022](https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022), p. 7.

<sup>29</sup> CCNUCC, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-sixième session, tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021, Additif, Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt-sixième session, décision 1/CP.26 : Pacte de Glasgow pour le climat, doc. ONU FCCC/CP/2021/12/Add.1, § 20.



- adhérer, si cela n'est déjà fait, aux alliances Beyond Oil and Gas et Powering Past Coal, et s'unir à l'appel à adopter et mettre en œuvre un traité pour la non-prolifération des combustibles fossiles ;
- adopter des mesures visant à garantir que seules soient autorisées sur les marchés du carbone les activités permettant des réductions rapides et véritables des émissions, facilitant la transition menant à l'abandon des combustibles fossiles et ne faisant pas appel à des mécanismes de captage et stockage du dioxyde de carbone ou à des mécanismes d'élimination du dioxyde de carbone ;
- instaurer des mécanismes concrets pour garantir que les activités des marchés du carbone pour la réduction des émissions soient réglementées comme il se doit et n'enfreignent pas les droits humains, sans introduire de réserves liées aux circonstances ou aux pratiques relatives aux répercussions sur l'environnement et sur les droits humains dans des pays donnés ; mettre en marche le processus nécessaire pour instaurer une procédure accessible, transparente et totalement indépendante de règlement des griefs et de réparation, afin que les populations puissent chercher à obtenir réparation pour tout dommage causé par des projets entrepris aux termes de l'article 6. Ces deux mesures doivent entrer en vigueur avant que soit autorisée toute activité des marchés du carbone ;
- soutenir une déclaration de la COP28 sur le climat et la santé, qui reconnaisse l'étendue de la menace que représentent les énergies fossiles pour la santé.

## L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE JUSTE

La décision de la COP27 de créer un programme de travail consacré à une transition juste<sup>30</sup> a été saluée. D'autres mesures doivent être adoptées pour garantir que la transition vers des énergies renouvelables et une économie décarbonée soit exécutée en respectant pleinement les droits humains des travailleurs/travailleuses concerné-e-s, des peuples autochtones et des populations en bordure de sites de construction de nouvelles infrastructures, notamment en veillant à l'accès à une énergie renouvelable fiable et bon marché pour tous et toutes. Les lois, les politiques et les mesures devraient prévoir des interventions socioéconomiques appropriées, notamment une protection sociale complète et adaptée ainsi qu'un investissement dans les perspectives, les compétences et la formation pour le réemploi.

Le champ d'application du programme de travail consacré à une transition juste devrait englober les transitions que le GIEC a identifiées comme critiques pour ne pas dépasser la limite de 1,5 °C : 1) les transitions des systèmes énergétiques ; 2) les transitions des terres, des océans et des écosystèmes ; 3) les transitions des systèmes urbains et d'infrastructures ; 4) les transitions des systèmes industriels<sup>31</sup>. Le programme de travail consacré à une transition juste devrait se concentrer sur la manière dont ces systèmes se croisent et pourraient favoriser simultanément l'exercice des droits humains, notamment des droits des populations autochtones et des droits des générations futures, ainsi que la réduction des inégalités au sein des pays et entre ceux-ci. Il devrait couvrir des domaines où les discussions relatives à une transition juste ne font que commencer et donner l'occasion de partager des travaux en cours dans tous les secteurs, dans l'objectif de trouver des points communs pour élaborer des recommandations. Il devrait également contenir l'obligation de fournir une coopération et une assistance internationales en faveur d'une transition juste, notamment sous la forme de financements, de transfert de technologie et de renforcement des capacités<sup>32</sup>.

Les objectifs du programme de travail consacré à une transition juste devraient inclure les conclusions du dernier rapport du GIEC, selon lesquelles la prise en compte de la justice climatique peut aider à partager équitablement les avantages et les inconvénients, en particulier pour les pays et les régions les plus vulnérables et au sein de ceux-ci<sup>33</sup>. Il est également

<sup>30</sup> Décision 1/CMA.4, Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, § 52, op. cit.

<sup>31</sup> GIEC, *Climate Change 2023 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, sections C3.2–3.6.

<sup>32</sup> Pour plus d'informations sur les éléments du programme de travail consacré à une transition juste, voir Climate Action Network (CAN) International, *Submission: Views on different elements of the work programme on just transition pathways referred to in paragraph 52 of decision 1/CMA.4*, 4 septembre 2023, <https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2023/09/CAN-JTWP-Submission.pdf>

<sup>33</sup> Le GIEC remarque également que « la vulnérabilité est plus élevée dans les zones se caractérisant par la pauvreté, les problèmes de gouvernance et l'accès limité aux services et ressources de base, les conflits violents et la forte proportion de moyens de subsistance sensibles au changement climatique (notamment ceux des petits

indiqué que négliger les aspects liés à la justice risque de soulever un tollé contre l'action climatique en général, en particulier chez les personnes qui seront probablement désavantagées par ces actions, et aura des répercussions sur l'allure, l'envergure et la qualité de la transition<sup>34</sup>.

Pour garantir une participation efficace du public au programme de travail consacré à une transition juste, les groupes touchés par la transition permettant de s'affranchir des combustibles fossiles devraient être représentés au moyen d'un organe consultatif auprès du programme de travail, ayant pour mission de résumer les progrès, d'identifier les domaines où une synergie, une coopération et de plus amples discussions sont nécessaires entre les sessions et de recommander des actions avant les décisions. Cet organe consultatif devrait avoir une composition équilibrée représentative à la fois des pays développés et des pays en développement. Il devrait comporter des expert-e-s de la transition juste envoyé-e-s par les parties, des observateurs/trices actifs/ives volontaires de la société civile, représentant notamment les syndicats, les populations autochtones, les personnes en situation de handicap et les populations à bas revenu et/ou les personnes racisées et autres minorités, ainsi que des représentant-e-s d'OIG et des expert-e-s indépendant-e-s. Qui plus est, les observateurs et observatrices devraient pouvoir participer de manière habituelle à toutes les réunions du programme de travail et notamment avoir le droit de prendre la parole, de proposer des éléments à mettre à l'ordre du jour et de jouer un rôle actif dans tous les groupes de travail, comités ou autres formes de division du travail et activités du programme de travail consacré à une transition juste et de son organe consultatif.

#### À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International invite toutes les parties à la CCNUCC à :

- faire en sorte que le programme de travail consacré à une transition juste adopté à la COP27 et les plans nationaux en la matière renforcent une compréhension collective des mécanismes et des actions possibles pour mettre en place une transition juste, afin de faciliter la mise en œuvre et de créer des synergies entre l'action pour le climat, la justice sociale et intergénérationnelle, les droits humains et la réduction des inégalités entre les pays et en leur sein. À cet égard, elles devraient :
  - faciliter une transition rapide et conforme aux droits humains vers des économies décarbonées, y compris l'accès à une énergie renouvelable, fiable et bon marché produite dans le respect des droits humains de tous et toutes et utilisable par les populations en bordure de site<sup>35</sup> ;
  - convertir des politiques et des programmes en mesures efficaces de protection des travailleurs/travailleuses et des populations en bordure de site, qui soient notamment centrés sur les droits humains, y compris les droits du travail, qui privilégient la création d'emplois décents dans les populations et les zones affectées, au moyen d'investissements suffisants, de reconversions, de formations et d'autres formes d'assistance aux demandeurs et demandeuses d'emploi, ainsi qu'en veillant à ce que les mesures de protection sociale soient suffisamment vastes et solides pour atténuer les répercussions négatives sur les populations en première ligne et en bordure de site ;
- veiller en particulier à ce que le programme de travail consacré à une transition juste serve de catalyseur de nouvelles actions, notamment par les moyens suivants :
  - faire le point sur les progrès accomplis dans des domaines liés à la transition juste dans le cadre d'autres

---

exploitants agricoles, des éleveurs et des populations vivant de la pêche). » Il ajoute que « les lacunes les plus profondes en matière d'adaptation concernent les groupes de la population à plus bas revenus » et que « les progrès en matière d'adaptation sont répartis inégalement entre les lacunes observées en matière d'adaptation ». Le GIEC souligne par ailleurs ce qui suit : « les défis actuels de développement qui engendrent un haut degré de vulnérabilité sont influencés par des schémas d'inégalité historiques et actuels, comme le colonialisme, en particulier pour de nombreux peuples autochtones et communautés locales [...] La vulnérabilité est exacerbée par les inégalités et la marginalisation liées au genre, à l'appartenance ethnique et à un niveau de revenu faible, ou une combinaison de ces facteurs, en particulier en ce qui concerne de nombreux peuples autochtones et communautés locales. » GIEC, *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) - Longer Report*, 2023, p. 66 [traduction non officielle].

<sup>34</sup> [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_Chapter17.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter17.pdf), p. 1769.

<sup>35</sup> Une population en bordure de site vit à proximité immédiate d'installations hautement polluantes – dans le cas présent, à proximité de projets de transition énergétique, notamment pour la production d'énergie renouvelable ou l'extraction de minerais pour la transition. Voir : The Climate Reality Project, *Frontline and Fenceline Communities*, <https://www.climatealityproject.org/frontline-fenceline-communities>

axes de travail de la CCNUCC et d'initiatives volontaires, comme les partenariats pour une transition énergétique juste<sup>36</sup> ; établir des recommandations pour mettre en place de futurs partenariats pour une transition juste ;

- identifier les lacunes, les obstacles et les défis à relever dans les stratégies et les meilleures pratiques en faveur d'une transition juste, afin de les éliminer ;
- concevoir des orientations conformes aux droits humains pour l'élaboration de stratégies nationales inclusives et équitables en faveur d'une transition juste qui garantissent une participation réelle du public, en particulier des populations autochtones et autres personnes et populations concernées, à la prise de décision, notamment des mécanismes incitatifs favorisant l'action à tous les niveaux, ainsi que des indicateurs pouvant être utilisés pour surveiller les progrès en direction d'une transition juste aux échelons local, national et régional ;
- recommander des décisions aux organes pertinents de la CCNUCC pour garantir que les principes d'une transition juste soient intégrés de manière cohérente à tous les processus et axes de travail ;
- énoncer des recommandations pour faire progresser une transition juste qui soit rapide et conforme aux droits humains ;
- servir d'espace de reddition de comptes et d'évaluation entre pairs à toutes les initiatives pour une transition juste, qu'elles s'inscrivent ou non au sein de la CCNUCC ;
- instaurer un comité consultatif pour le programme de travail consacré à une transition juste, constitué de représentant-e-s de toutes les parties prenantes dans une proportion équilibrée entre pays développés et pays en développement, ayant pour mission de surveiller et de résumer les progrès, d'identifier les domaines devant faire l'objet de discussions et d'accords entre les sessions et de recommander des décisions pour tous les organes et processus de la CCNUCC. Le comité consultatif et toutes les réunions du programme de travail consacré à une transition juste devraient être ouverts à des observateurs/trices volontaires appartenant à la société civile et à des populations autochtones, qui doivent pouvoir participer à tous les aspects du programme de travail consacré à une transition juste avant toute prise de décision.

## FINANCEMENT DE L'ACTION POUR LE CLIMAT

Le financement international de l'action pour le climat comporte actuellement des fonds consacrés à l'atténuation et à l'adaptation versés à des pays en développement par des pays développés et par d'autres en mesure de fournir une aide financière<sup>37</sup>. Verser un financement climatique suffisant est une obligation aux termes de l'Accord de Paris et du droit international relatif aux droits humains<sup>38</sup>. Cette mesure est indispensable pour garantir que la hausse de la température moyenne à la surface du globe reste inférieure à 1,5 °C, car les pays en développement ont besoin d'un niveau de ressources suffisant pour exécuter une transition juste et conforme aux droits humains vers une économie décarbonée dans les délais les plus brefs possible. Elle est aussi essentielle car des millions de personnes vivant dans des pays en développement ont besoin d'aide pour s'adapter aux effets du changement climatique, du fait que l'absence ou

---

<sup>36</sup> Les partenariats pour une transition énergétique juste financent des mécanismes de coopération ayant pour but d'aider des économies émergentes fortement tributaires du charbon à effectuer une transition énergétique juste. Le premier de ces partenariats, annoncé à la COP26 en 2022, a été noué entre l'Afrique du Sud et la France, l'Allemagne, l'Union européenne et les États-Unis. D'autres partenariats pour une transition énergétique juste ont ensuite été lancés au profit de l'Indonésie, de l'Inde, du Viêt-Nam et du Sénégal.

<sup>37</sup> En plus des États développés, les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus devraient financer l'action pour le climat.

<sup>38</sup> Aux termes de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, tous les pays industrialisés, sauf les économies en transition comme la Fédération de Russie, les États baltes et plusieurs États d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, ont l'obligation de verser un financement climatique. Les autres parties sont encouragées à verser ou continuer de verser cette aide à titre volontaire, selon l'Accord de Paris. Le droit relatif aux droits humains dispose que tous les États qui le peuvent doivent fournir une coopération et une aide internationales pour la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

l'insuffisance des mesures d'adaptation rend leurs droits humains particulièrement vulnérables aux préjudices associés aux phénomènes climatiques.

Or, les pays développés n'ont pas respecté ces obligations. Ils n'ont pas encore honoré l'engagement – d'abord pris à la COP15 puis réitéré à la COP21 – selon lequel ils verseraient aux pays en développement 100 milliards de dollars des États-Unis par an au titre du financement de l'action pour le climat entre 2020 et 2025 – alors que ce montant est, quoi qu'il en soit, largement inférieur aux besoins réels<sup>39</sup>.

À la COP27, les États développés se sont opposés à la demande que leur ont adressée des pays en développement de s'engager à combler le déficit existant et à fournir le montant cumulé de 600 milliards de dollars pour la période 2020-2025. Par ailleurs, le financement des mesures d'adaptation au changement climatique reste largement insuffisant et la majorité du financement climatique est versée sous forme de crédits<sup>40</sup>, ce qui ne fait qu'accroître la dette des pays destinataires alors que beaucoup d'entre eux ont déjà atteint des niveaux d'endettement insoutenables et sont obligés de mettre en place des politiques d'austérité qui nuisent aux droits humains, plus encore dans le contexte de l'aggravation des répercussions du changement climatique<sup>41</sup>.

Actuellement, des négociations sont en cours afin qu'un nouvel objectif chiffré collectif soit fixé pour le financement de l'action climatique pour la période s'ouvrant en 2025.

Compte tenu de ces insuffisances, bon nombre d'États et d'organisations internationales admettent maintenant la nécessité d'entreprendre une réforme du système financier international pour qu'il soit plus à même d'apporter des solutions efficaces aux pays en développement exposés aux effets conjugués des chocs mondiaux en cours, notamment des répercussions du réchauffement climatique, de la crise de la dette et de la crise économique, ainsi que de divers conflits armés<sup>42</sup>. Une telle réforme est nécessaire pour que les États respectent leurs obligations internationales de fournir une coopération et une aide internationales afin de mener à bien la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels<sup>43</sup>.

À la COP27, les gouvernements ont décidé de lancer un processus de dialogue officiel sur l'article 2.1c de l'Accord de Paris, qui fait référence au fait de « [rendre] les 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 »<sup>44</sup>. Les discussions sur l'article 2.1c doivent être abordées d'une manière juste, équitable, conforme aux droits humains, tenant compte de la dimension de genre et reposant sur la science. Elles doivent être complémentaires du principe des responsabilités communes mais différenciées et de celui des capacités respectives, tels qu'ils sont définis à l'article 9.1 de l'Accord de Paris<sup>45</sup>. L'article 2.1c ne doit pas être interprété de manière restrictive, car il s'applique à l'atténuation, à l'adaptation et aux pertes et préjudices. L'atténuation requiert l'octroi de financements pour parvenir à un abandon rapide, juste et équitable de tous les combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz), avec des réductions significatives à accomplir conformément à la nécessité de réduire toutes les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 43 % d'ici 2030 par rapport à 2019 pour atteindre l'objectif de ne pas dépasser 1,5 °C de réchauffement climatique<sup>46</sup>. Elle nécessite également d'accroître rapidement le financement des investissements dans les énergies renouvelables et de lui accorder

<sup>39</sup> Selon les informations recueillies par le Comité permanent du financement de la CCNUCC, 78 CDN sur 153 contiennent une évaluation du coût des besoins, qui atteignent 5 800 à 5 900 milliards de dollars jusqu'à 2030. Seuls 11 % des besoins ainsi chiffrés précisent si le financement doit être national ou international ; parmi ceux-ci, 502 milliards de dollars sont identifiés comme nécessitant une source de financement internationale. Voir Comité permanent du financement de la CCNUCC, *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*, 2021, § 16, [unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report](https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report) (données au 31 mai 2021.)

<sup>40</sup> OCDE, *Tendances agrégées du financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2020, 2022*, <https://www.oecd.org/fr/environnement/tendances-agregees-du-financement-climatique-fourni-et-mobilise-par-les-pays-developpes-en-2013-2020-2bf47c90-fr.htm>. Voir également Oxfam, *Les faux semblants des financements climat*, octobre 2022, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-short-changed-the-real-value-of-the-100-billion-commitment-in-2-621426/>

<sup>41</sup> Voir, par exemple, Amnesty International, *Multiple Crises, Fiscal Systems and Human Rights: Submission to the Independent Expert on Foreign Debt, Other International Financial Obligations and Human Rights*, 9 mai 2023, index : IOR 40/6756/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6756/2023/en/>

<sup>42</sup> Voir, par exemple, l'initiative de Bridgetown, lancée par le gouvernement de la Barbade en septembre 2022, <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>. Les 22 et 23 juin, la France accueillera le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, dont le but annoncé est de bâtir un nouveau contrat entre les pays du Nord et du Sud pour faire face au dérèglement climatique et aux crises mondiales. Voir <https://focus2030.org/Sommet-pour-un-nouveau-pacte-financier-mondial-vers-plus-d-engagements-pour->

<sup>43</sup> Voir, par exemple, Amnesty International, *Recommandations aux États concernant le financement de la justice économique, sociale et climatique*, 5 juin 2023, index : IOR 10/6825/2023, <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior10/6825/2023/fr/>

<sup>44</sup> Décision 1/CMA.4, Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, op. cit., § 68.

<sup>45</sup> Pour plus d'informations sur les approches nécessaires des discussions sur l'article 2.1c, voir CLIMATE ACTION NETWORK SUBMISSION ON 2.1c, juin 2023, <https://climatenetwork.org/resource/climate-action-network-submission-on-2-1c/>

<sup>46</sup> GIEC, *Climate Change 2023 Synthesis Report: Summary for Policymakers, Table SPM.1: Greenhouse gas and CO2 emission reductions from 2019, median and 5-95 percentiles*

la priorité, en ciblant les pays et les régions où l'investissement est moins important qu'ailleurs. L'adaptation et la prise en compte des pertes et préjudices demandent une nouvelle aide supplémentaire, prévisible et suffisante, à destination des pays en développement pour qu'ils puissent réagir à l'augmentation de la gravité et de la fréquence des catastrophes climatiques, tenir compte des répercussions actuelles et futures du climat et s'y adapter, ainsi que renforcer la résilience des personnes, des populations et des écosystèmes.

Une approche juste et équitable de l'article 2.1c demande un engagement à mettre en œuvre un vaste et ambitieux programme d'augmentation du financement public de l'action climatique par les pays développés, conformément aux obligations auxquelles ils sont tenus par l'Accord de Paris, complété par une aide financière des autres pays en mesure de la fournir – en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus –, ainsi qu'une transformation du système financier mondial afin de le rendre plus juste pour les pays en développement. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de l'article 2.1c est entravée par le flux de richesse s'écoulant depuis les pays en développement vers les pays développés et autres pays à revenu élevé, estimé à des milliers de milliards par an, soit un montant de nombreuses fois supérieur à celui de l'aide publique au développement (APD) et du financement climatique<sup>47</sup>. Or, les efforts de réforme du système financier mondial sont entravés par le fait que les pays en développement restent structurellement sous-représentés dans les prises de décisions financières et économiques hors des Nations unies, ce qui entretient des relations de pouvoir mondiales inégales ancrées dans les héritages coloniaux.

Malheureusement, le 5 octobre 2023, un événement de présentation des engagements à financer le Fonds vert pour le climat (FVC), principal mécanisme de financement climatique aux termes de la CCNUCC, n'a pas atteint son objectif de 10 milliards de dollars – mais d'autres États ont prévu de faire des annonces plus tard<sup>48</sup>. Le mandat du FVC comporte le financement obligatoire de l'action climatique par les États développés, ainsi que les contributions volontaires des autres pays en mesure de les apporter, dans le respect du principe des responsabilités communes mais différenciées<sup>49</sup>.

Une transformation du système économique et financier international est donc nécessaire pour rendre les financements plus faciles d'accès et moins chers pour les pays en développement prévoyant d'entreprendre une action pour le climat, notamment en ce qui concerne l'endettement, les taxes et les transferts de technologie.

Mettre en œuvre l'article 2.1c demande une transformation du système financier en ce qui concerne l'endettement, car le surendettement limite la marge de manœuvre budgétaire dans les pays en développement et empêche d'intensifier les flux financiers conformes aux objectifs de l'Accord de Paris. En l'absence de restructuration de la dette et d'annulation de celle-ci si nécessaire, de nouveaux financements devraient être mis en place (même à des tarifs préférentiels) pour rembourser les dettes existantes, souvent à des bailleurs de fonds privés, et ne pourraient donc pas servir dans toute la mesure du possible à lutter contre la crise climatique.

Alors qu'un mécanisme indépendant de restructuration de la dette est indispensable, afin de garantir la protection et la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, la transformation du système demande d'aller au-delà de cette restructuration et de cette annulation si nécessaire, afin de s'attaquer aux causes premières du surendettement, notamment les coûts élevés de l'emprunt pour les pays en développement, l'insuffisance des aides fondées sur des subventions et l'échec de la lutte contre la fraude fiscale et contre les pratiques agressives d'évasion fiscale.

Une plus grande transparence financière et l'instauration d'une convention des Nations unies sur la coopération fiscale internationale, afin de créer des règles fiscales internationales justes, comme prévu par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de 2022, aideraient à renforcer l'inclusivité et l'efficacité de la coopération fiscale internationale<sup>50</sup>. Dans le cadre du processus d'élaboration d'une convention fiscale des Nations unies, un éventail de

<sup>47</sup> Voir, par exemple, The Guardian, "Aid in reverse: how poor countries develop rich countries", 14 janvier 2017, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/14/aid-in-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries>

<sup>48</sup> Reuters, "Shortfall in climate change cash grows ahead of COP28", 5 octobre 2023, <https://www.reuters.com/business/environment/un-green-climate-fund-pledges-reach-93-bln-second-replenishment-round-2023-10-05/>

<sup>49</sup> Fonds vert pour le climat, *Governing Instrument*, Section IV: Financial Inputs, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>

<sup>50</sup> Voir Amnesty International, *Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations: Submission to the UN Secretary General 78th General Assembly Session, 5-19 September 2023*, 17 mars 2023, index : IOR 40/6565/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6565/2023/en/>



mesures pourrait empêcher l'évasion fiscale, la fraude fiscale et les flux financiers illicites qui limitent la capacité des pays en développement à collecter des recettes et à rendre les flux cohérents avec les objectifs pour le climat et le développement<sup>51</sup>. Parallèlement, tout système de taxes et de prélèvements internationaux reposant sur le principe du pollueur payeur (par exemple, dans le transport maritime, le transport aérien et l'extraction de combustibles fossiles) conçu pour fournir une source alternative de financement de l'action climatique, en particulier de financement public reposant sur des subventions urgentes pour mettre en œuvre les mesures d'adaptation et remédier aux pertes et préjudices, doit réduire les inégalités et non les aggraver. Les responsabilités doivent incomber en premier lieu aux entreprises exploitant les combustibles fossiles, notamment par l'augmentation des taxes sur leurs bénéfices, et aux consommateurs les plus riches, tandis que les personnes et les groupes à faible revenu doivent être protégés des incidences négatives de ces taxes grâce à des mesures de protection sociale, des subventions et des réformes fiscales, et leur accès à une énergie renouvelable à un coût abordable doit être garanti.

Aux termes de la CCNUCC, les pays développés sont tenus par un engagement juridiquement contraignant de favoriser les transferts de technologie. Or, le concept du transfert de technologie selon la CCNUCC ne concorde pas avec celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le premier souligne les différentes responsabilités des différents pays et les approches distinctives des technologies respectueuses du climat, alors que le second repose sur les principes de l'égalité de traitement et du libre-échange<sup>52</sup>. On ne peut laisser les droits de propriété intellectuelle entraver ces transferts. Ces droits ne doivent pas s'appliquer à ce type de technologies pour qu'une réponse systémique relève le défi mondial que représente la lutte contre le changement climatique. Les flexibilités déjà prévues par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC pour surmonter les obstacles posés par les droits de propriété intellectuelle risquent de se révéler inadaptées, car le recours à ces flexibilités demande une réponse nationale au cas par cas, parsemée d'embûches et de difficultés pour les pays en développement – comme l'a montré le traitement des droits de propriété intellectuelle pour les outils de lutte contre la pandémie de COVID-19.

#### À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International prie toutes les parties à la CCNUCC de :

- convenir que le nouvel objectif chiffré collectif pour le financement international de l'action climatique à partir de 2025, à adopter en 2024 au plus tard, doit être déterminé de la manière suivante :
  - o en se fondant sur des preuves scientifiques et sur l'intégralité des besoins des pays en développement, y compris pour répondre aux pertes et préjudices ;
  - o en laissant la possibilité de fixer des sous-objectifs en matière d'atténuation, d'adaptation et de réponse aux pertes et préjudices ;
  - o en garantissant que les ressources mobilisées pour l'atteindre soient de nouveaux financements supplémentaires venant s'ajouter aux engagements précédents en matière de développement international et d'aide humanitaire ;
  - o en garantissant également que les ressources mobilisées pour l'atteindre soient versées en grande partie sous forme de subventions, et non de crédits, en particulier pour les mesures d'adaptation et les réparations des pertes et préjudices, notamment en fixant un objectif fondamental d'équivalents-dons ou un sous-objectif pour les versements au titre de subventions ;

<sup>51</sup> D'après le Réseau mondial pour la justice fiscale, les pays sont en passe de perdre 4 800 milliards de dollars de taxes au profit des paradis fiscaux au cours des dix prochaines années. Tax Justice Network, *Justice fiscale : état des lieux 2023*, 25 novembre 2023, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/>

<sup>52</sup> Robert Burrell, Su Jung Jee, Kerstin Hötte et Caoimhe Ring, Institute for New Economic Thinking, *Intellectual Property Rights, Climate Technology Transfer and Innovation in Developing Countries*, INET Oxford Working Paper No. 2023-14, août 2023, p. 52, <https://www.inet.ox.ac.uk/files/intellectual-property-rights-2023-14.pdf>

- o en prévoyant l'allocation de ressources pour le financement d'initiatives climatiques conformes aux droits humains qui corrigent des déséquilibres de pouvoir et des discriminations, y compris en matière d'accès aux financements ;
- veiller à ce que le processus de dialogue sur l'article 2.1c :
  - o facilite la fin rapide du financement accordé à de nouveaux projets, activités et industries qui entraînent l'expansion des énergies fossiles et le déboisement ;
  - o appuie l'abandon du financement et des investissements existants dans un délai compatible avec la nécessité que le réchauffement ne dépasse pas 1,5 °C ;
  - o contribue aux discussions en cours sur la transformation du système financier pour alléger le poids insoutenable de la dette des pays en développement ;
  - o soutienne la mise au point d'une convention fiscale des Nations unies qui établirait un cadre pour :
    - offrir une solution exhaustive au problème des flux financiers illicites (FFI) et de certaines pratiques commerciales telles que celle de l'évasion fiscale agressive flagrante, dans le but de permettre une plus grande mobilisation des ressources nationales, en particulier dans les pays à revenu faible, pour la réalisation d'une action climatique conforme aux droits fondamentaux ;
    - mettre en place une structure de gouvernance fiscale mondiale équitable, transparente et qui intègre des mécanismes de responsabilisation, notamment une commission fiscale intergouvernementale dépendant de l'ONU, au sein de laquelle tous les pays parties seraient également représentés, et qui serait chargée d'harmoniser des pratiques et des politiques fiscales efficaces fondées sur le droit et les normes en matière de droits fondamentaux ;
  - o surmonte les obstacles commerciaux aux transferts de technologie nécessaires pour le climat, en faisant en sorte en particulier que les droits de propriété intellectuelle n'y bloquent pas l'accès, notamment en identifiant les ajustements nécessaires des lois, des politiques et des pratiques des États en matière de propriété intellectuelle pour faire en sorte que le transfert de technologies pour le climat puisse se faire rapidement et équitablement.

**Conformément aux principes des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, ainsi qu'au droit international relatif aux droits humains, Amnesty International prie par ailleurs les États développés et ceux en mesure de le faire, en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus, de :**

- présenter un plan clair pour mettre en œuvre et dépasser l'objectif fixé à la COP26 jusqu'à doubler, au moins, le financement des mesures d'adaptation entre 2019 et 2025<sup>53</sup>, en sachant que cela serait néanmoins insuffisant pour permettre aux pays en développement d'aider suffisamment la population à s'adapter au changement climatique<sup>54</sup>.
  - o Il revient à chaque pays développé de compléter ce plan par des engagements financiers concrets en faveur des mesures d'adaptation, afin d'aller au-delà de l'objectif consistant à doubler le financement des engagements pris jusqu'en 2019 ;

<sup>53</sup> Doc. ONU FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, § 18 (op. cit.).

<sup>54</sup> Le coût du financement de l'adaptation a été estimé à environ 20 milliards de dollars en 2019. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a estimé que le coût annuel de l'adaptation dans les pays en développement pourrait se situer entre 160 milliards de dollars et 340 milliards de dollars d'ici 2030. Voir PNUE, Rapport 2022 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation aux changements climatiques, <https://www.unep.org/fr/resources/rapport-2022-sur-lecart-entre-les-besoins-et-les-perspectives-en-matiere-dadaptation-aux>

- présenter une feuille de route non seulement pour le paiement de 100 milliards de dollars, mais aussi pour le versement du montant cumulé de 600 milliards de dollars sur la période 2020-2025, qui compenserait les déficits antérieurs.
  - Chaque pays développé et chaque pays en mesure de le faire, en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus, doit s'engager à verser de nouveaux fonds complémentaires aux pays en développement ayant besoin d'aide au titre du financement de l'action climatique, pour qu'ils mettent en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation respectueuses des droits humains, en tentant de trouver un équilibre entre le financement de l'atténuation et celui de l'adaptation ;
- fournir une contribution appropriée pour la reconstitution du Fonds vert pour le climat, en fonction de leur niveau de ressources et de leur part de responsabilité dans la crise climatique ;
- prendre l'engagement clair à la COP28 de fournir aux pays en développement ayant besoin d'aide des financements de l'action pour le climat essentiellement sous la forme de subventions, et non de crédits, afin de garantir que le financement climatique ne les contraigne pas à augmenter leur endettement à un niveau insoutenable pour leur budget.

## PERTES ET PRÉJUDICES

À la COP27, les gouvernements ont instauré un fonds pour les pertes et les préjudices, ainsi que d'autres « dispositifs de financement », pour aider les pays en développement particulièrement exposés aux conséquences néfastes du changement climatique à remédier aux pertes et préjudices<sup>55</sup>. Cette avancée cruciale répond à une demande formulée depuis 30 ans par les pays en développement les plus touchés. Dans sa décision, la COP27 a également créé un « comité de transition » composé de 24 membres – 10 représentants des pays développés et 14 des pays en développement –, afin qu'il émette des recommandations, dont l'adoption est prévue à la COP28, sur la mise en pratique du fonds et des autres nouveaux dispositifs de financement<sup>56</sup>. Le comité de transition s'est réuni trois fois sur les quatre qui étaient planifiées en amont de la COP28<sup>57</sup>. Le rapport du 2<sup>e</sup> Dialogue de Glasgow relatif aux pertes et préjudices<sup>58</sup>, qui s'est tenu pendant la Conférence de Bonn sur le changement climatique, en juin 2023, et une réunion ministérielle sur les pertes et préjudices qui s'est tenue en septembre 2023 alimenteront également le travail du comité de transition et les décisions à adopter à la COP28.

Le comité de transition doit émettre des recommandations sur les aspects suivants : la mise en place du dispositif institutionnel, des modalités, de la structure, de la gouvernance et du mandat du fonds ; la définition des éléments du nouveau dispositif de financement ; l'identification et l'élargissement des sources de financement ; la coordination et la complémentarité avec les dispositifs de financement existants. Des avis divergents sont apparus entre les pays en développement et les pays développés lors des réunions du comité de transition, puis ont été repris à la réunion ministérielle de septembre, notamment sur les questions suivantes : Le comité de transition doit-il être conçu comme une

<sup>55</sup> CCNUCC, « 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 », décision 2/CP.27, doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/051/84/pdf/G2305184.pdf?OpenElement>, et décision 2/CMA.4, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/051/40/pdf/G2305140.pdf?OpenElement>, § 1-2.

<sup>56</sup> CCNUCC, « 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 », décision 2/CP.27, doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1, et décision 2/CMA.4, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, § 4, (op. cit.).

<sup>57</sup> Pour en savoir plus sur la composition et le travail du comité de transition, voir CCNUCC, *Transitional Committee*, <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/groups-committees/transitional-committee>

<sup>58</sup> D'une durée de deux ans, le « Dialogue de Glasgow » a été instauré à la COP26 afin de « discuter des modalités » du financement des activités liées aux pertes et préjudices. Voir CCNUCC, Décision 1/CMA.3 : Pacte de Glasgow pour le climat, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, § 73, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_10a01F.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01F.pdf)

entité fonctionnelle du mécanisme financier de la Convention (semblable au Fonds vert pour le climat et au Fonds pour l'environnement mondial) ? Le comité de transition recevra-t-il des directives de la COP (Conférence des parties à la CCNUCC) et de la CMA (Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris) ou seulement de la CMA ? Le comité de transition sera-t-il une institution indépendante ou sera-t-il hébergé par une institution existante ? Quels sont les principes du fonds ? Qui peut recevoir un financement ? Quel est le champ d'application du fonds ? Comment fonctionnera son comité<sup>59</sup> ?

Malheureusement, les réunions du comité de transition ont été entachées d'un manque de transparence et d'ouverture aux observateurs/trices<sup>60</sup>.

Il est indispensable que le Fonds pour les pertes et les préjudices soit rendu opérationnel rapidement et que les pays développés y contribuent comme il se doit, de manière à rendre compte de leur plus grande responsabilité historique des émissions<sup>61</sup>, et que les autres pays en mesure de contribuer - en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus - le fassent aussi<sup>62</sup>. Ses activités doivent s'inscrire dans le respect des principes relatifs aux droits humains tels que la non-discrimination, la participation, l'égalité réelle, l'inclusion et les réparations et recours effectifs<sup>63</sup>. Il doit avoir pour objectif de fournir un recours effectif aux personnes les plus touchées par la crise climatique, sans discrimination, sans exercer de pressions supplémentaires sur les budgets publics des pays en développement. Il est essentiel que les populations affectées participent suffisamment au processus permettant de définir des réparations effectives et adéquates. Par ailleurs, les ressources versées au Fonds doivent être nouvelles, supplémentaires et fondées sur les obligations, en vertu du droit relatif aux droits humains, de fournir une assistance et une coopération internationales aux autres États pour leur permettre de respecter leurs propres engagements à l'égard des droits humains.

À la COP27, les États ont aussi convenu de mettre en œuvre le Réseau de Santiago pour la prise en compte des pertes et préjudices, organisme de conseil technique créé à la COP25, en 2019, pour apporter des conseils et un soutien scientifiques et techniques aux pays qui subissent des pertes et préjudices liés au changement climatique. Depuis, le secrétariat de la CCNUCC coordonne la procédure de sélection de l'organisation hôte du secrétariat technique du Réseau de Santiago. Les États n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour choisir une organisation hôte à la réunion de Bonn sur le climat. Il est désormais attendu d'eux qu'ils y parviennent à la 59<sup>e</sup> session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI59), juste avant la COP28. Par conséquent, la mise en œuvre du Réseau de Santiago est repoussée et ne commencera pas avant début 2025<sup>64</sup>.

#### **Amnesty International demande au comité de transition :**

- de se concentrer sur l'élément central de son mandat, à savoir, la mise en pratique de toute urgence du Fonds pour les pertes et les préjudices, en application du paragraphe 5(a) des décisions 2/CP.27 et 2/CMA.4, et promouvoir la bonne compréhension du fait que le Fonds sera responsable de canaliser la majorité des financements nécessaires pour remédier aux pertes et préjudices ;
- d'élaborer des recommandations pour l'adoption d'un instrument de gouvernance du Fonds pour les pertes et les

<sup>59</sup> Third World Network Info Service on Climate Change, *Diverging views over loss and damage fund at transitional committee*, 4 septembre 2023, <https://tw.n.my/title2/climate/info.service/2023/cc230902.htm> ; Climate Change News, *Ministerial shows fault lines on climate loss and damage fund*, 25 septembre 2023, <https://climatechangenews.com/2023/09/25/ministerial-shows-fault-lines-on-climate-loss-and-damage-fund/>

<sup>60</sup> Julie-Anne Richards, *The Loss and Damage Collaboration, "Hiding in the technical is the political: the third meeting of the Transitional Committee (TC3) inches closer to operationalising a loss and damage fund"*, 7 septembre 2023, <https://www.lossanddamagecollaboration.org/stories-op/hiding-in-the-technical-is-the-political-the-third-meeting-of-the-transitional-committee-tc3-inches-closer-to-operationalising-a-loss-and-damage-fund>

<sup>61</sup> Accord de Paris, article 9.1.

<sup>62</sup> Accord de Paris, article 9.2.

<sup>63</sup> Amnesty International et le Centre pour le développement du droit international, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, février 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/5773/2022/en/>

<sup>64</sup> Third World Network, *"No consensus on host agency for Santiago Network secretariat"*, 20 juin 2023, <https://www.tw.n.my/title2/climate/info.service/2023/cc230611.htm>

préjudices<sup>65</sup> qui reflète les objectifs et les principes directeurs du Fonds, ses principales modalités opérationnelles, notamment au sujet de la participation du public, de l'accès à l'information, des garanties efficaces et de l'obligation de rendre des comptes, ainsi que ses dispositions en matière de gouvernance et d'institutions. Le comité de transition doit apporter des précisions sur les autres éléments mentionnés au paragraphe 5, sous l'angle de leur pertinence à l'égard de la mise en œuvre du paragraphe 5(a) et de leur contribution à celle-ci ;

- de veiller à ce que son travail soit guidé par le droit et les principes relatifs aux droits humains et inviter les institutions responsables de la protection des droits humains à participer concrètement et à soumettre leurs contributions en ce sens.
  - En particulier, concevoir les objectifs, les principes directeurs et les modalités opérationnelles du Fonds en cohérence avec le droit, les principes et les approches en matière de droits humains, notamment avec l'obligation de fournir des voies de recours effectifs aux victimes d'atteintes aux droits humains, qui reposent sur la non-discrimination, l'égalité de fait, l'inclusion et la prise en compte de l'intersectionnalité et de la dimension de genre ;
- de faciliter la participation active et significative des observateurs/observatrices et l'implication des populations autochtones, des femmes, des jeunes, des populations racisées, des personnes en situation de handicap et des autres groupes concernés de toutes les réunions et procédures de la CCNUCC à la mise en pratique du fonds, notamment par une consultation réelle pour l'élaboration de recommandations.

**À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International demande par ailleurs à toutes les parties à la CCNUCC de :**

- mettre en œuvre le Fonds pour les pertes et les préjudices d'ici à la COP28, en le concevant comme une entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention, de manière conforme aux droits humains, notamment par les moyens suivants<sup>66</sup> :
  - préciser que le Fonds a pour objectif de garantir la mise en œuvre de mesures exhaustives et conformes aux droits humains permettant de remédier efficacement au large éventail de pertes et préjudices (économiques et non économiques, d'apparition soudaine et d'apparition lente) subis par des populations et des groupes des pays en développement, en particulier ceux marginalisés et se trouvant dans des situations vulnérables, notamment en leur accordant des voies de recours effectifs et des réparations ;
  - adopter les principes directeurs du Fonds, qui doivent comporter des principes et des normes relatifs aux droits humains, notamment l'obligation de fournir des voies de recours effectifs aux victimes d'atteintes aux droits humains, qui reposent sur la non-discrimination, l'égalité de fait, l'inclusion, la participation et la prise en compte de l'intersectionnalité et de la dimension de genre ;
  - adopter des modalités opérationnelles du Fonds qui défendent l'action locale, en particulier en donnant un accès direct aux financements, de manière prioritaire et complète, aux populations en première ligne et aux groupes marginalisés, notamment aux femmes, aux enfants et aux jeunes, aux personnes en situation de handicap, aux personnes réfugiées et migrantes et aux peuples autochtones, et en permettant aux parties intéressées de participer réellement et concrètement, notamment en garantissant l'accès à l'information et en menant des évaluations des besoins inclusives et conformes aux droits humains. Des garanties efficaces contre les violations des droits humains et les atteintes à ceux-ci doivent absolument être adoptées, ainsi que des mécanismes d'obligation de rendre des comptes et de

<sup>65</sup> Une référence utile peut être l'instrument de gouvernance pour le Fonds vert pour le climat, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>

<sup>66</sup> Pour des recommandations plus détaillées, voir Amnesty International et le Centre pour le développement du droit international, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, février 2023 (op. cit.).



règlement des griefs pour remédier aux atteintes aux droits humains résultant des activités du Fonds ;

- o mettre en place un bureau exécutif participatif, inclusif et représentatif de toutes les parties prenantes, notamment en veillant à ce que les groupes touchés par les pertes et préjudices liés au changement climatique soient représentés et à ce que ses modalités permettent leur participation active à la conception et la mise en œuvre des politiques et des activités ;
- o veiller à ce que le Fonds soit approvisionné rapidement en financements nouveaux, supplémentaires, adaptés aux besoins, respectueux des droits humains et tenant compte des questions de genre, à savoir, veiller à ce que les financements au titre des pertes et préjudices soient suffisants, prévisibles, fondés sur des subventions au montant atteignant l'intégralité des coûts – et non sur des instruments créateurs de dette, comme les crédits, ou sur des approches à coût progressif qui alourdissent la charge pesant sur les pays destinataires – et essentiellement publics, y compris au moyen de taxes et de prélèvements progressifs imposés à certaines entreprises et certains secteurs selon le principe du pollueur payeur, conçus pour réduire les inégalités au lieu de les aggraver en pesant essentiellement sur les producteurs de combustibles fossiles et les personnes plus riches tout en protégeant les groupes à bas revenu des conséquences régressives par des mesures de protection sociale, des subventions et des réformes fiscales et en veillant à leur accès à une énergie renouvelable bon marché ;
- se mettre d'accord de toute urgence pour choisir l'organisation hôte du Réseau de Santiago pour les pertes et les préjudices à la COP28 au plus tard et garantir que le Réseau de Santiago soit rendu opérationnel et pourvu de fonds rapidement pour lui permettre de fournir une assistance technique dans le respect des droits humains, notamment en veillant à ce que ses activités répondent aux besoins des personnes les plus touchées et marginalisées, de promouvoir l'égalité réelle et la non-discrimination, et de remédier à tous types de pertes et préjudices, y compris en finançant l'élaboration d'évaluations des besoins découlant des pertes et préjudices qui soient fondées sur les droits humains, inclusives et participatives.

**Amnesty International demande en outre aux États développés et aux autres États en mesure de le faire, en particulier les États du G20 très émetteurs et les États producteurs d'énergie fossile à forts revenus, de :**

- consacrer des financements suffisants à remédier aux pertes et préjudices dans les pays en développement, en particulier par le biais du Fonds pour les pertes et les préjudices lorsqu'il sera opérationnel, en veillant à ce que ces financements soient nouveaux et supplémentaires, fondés sur des subventions, essentiellement publics et facilement accessibles pour les populations en première ligne et les groupes marginalisés qui subissent ou subiront le plus les pertes et préjudices provoqués par le réchauffement climatique ;
- consacrer des financements suffisants et prévisibles au Réseau de Santiago pour la prise en compte des pertes et préjudices.

## **PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE**

La participation significative d'un large éventail d'acteurs de la société civile et de peuples autochtones aux conférences des Nations unies pour le climat, ainsi que l'exercice de leurs droits aux libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique, sont indispensables pour garantir la surveillance de l'action des gouvernements et pour apporter différentes contributions susceptibles d'exercer une influence sur les décisions des États. La liberté d'expression comprend le droit d'accès à l'information et le droit au respect de la vie privée. Le libre exercice de ces droits est donc essentiel pour favoriser les efforts de lutte de la communauté internationale contre la crise climatique.

Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a établi des recommandations utiles sur la participation de la société civile aux institutions multilatérales<sup>67</sup> et sur la nature essentielle

<sup>67</sup> Assemblée générale des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 1<sup>er</sup> septembre 2014, doc. ONU A/69/365.

de ces libertés pour faire progresser la justice climatique<sup>68</sup>, en demandant notamment la création de centres de liaison nationaux traitant de la question des repréailles à l'échelon national et dans les instances multilatérales telles que la CCNUCC. Il a recommandé que les organisations multilatérales n'organisent pas de grand événement susceptible d'attirer des manifestations dans des lieux où elles ne peuvent recevoir l'assurance que les autorités locales ont la volonté politique et la capacité technique de faire respecter les normes internationales. Il a recommandé également que les institutions multilatérales demandent aux autorités nationales de produire puis de rendre public un rapport détaillé des modalités de la gestion par la police des manifestations, des mouvements de protestation et des autres rassemblements publics entourant les événements internationaux. Par ailleurs, le rapporteur a demandé l'abrogation des lois et des pratiques imposant des restrictions illégales quant aux endroits et aux modalités acceptables pour la tenue des manifestations, y compris les lois qui érigent en infractions les manifestations tenues sur les sites d'entreprises ou à proximité, ainsi que les interdictions généralisées de telle ou telle forme de manifestation.

Organisée en Égypte, pays au bilan catastrophique en matière de droits humains, la COP27 a été entachée de problèmes d'accès, notamment à cause du coût élevé de l'hôtellerie et du prix de la restauration dans l'enceinte de la CCNUCC, ainsi que de cas de harcèlement et de surveillance dénoncés par certain-e-s participant-e-s de la société civile. Une personne au moins n'a pas été autorisée à accéder aux événements de la Zone verte, alors qu'elle était inscrite et que son visa était valide<sup>69</sup>. À l'approche de la COP27, des centaines de personnes égyptiennes ont été arrêtées arbitrairement et interrogées par le service du procureur général de la sûreté de l'État, au motif qu'elles étaient soupçonnées d'appuyer les appels à manifester pacifiquement pendant la conférence<sup>70</sup>. Ces arrestations ont créé un climat de peur parmi les participant-e-s présent-e-s.

Un groupe de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales des Nations unies a transmis ses inquiétudes au secrétariat de la CCNUCC au sujet de ces informations<sup>71</sup>. Dans une réponse aux procédures spéciales<sup>72</sup>, le secrétaire exécutif de la CCNUCC a déclaré que le secrétariat avait pris un certain temps pour examiner comme il se doit les problèmes concernés et analyser ces préoccupations puis trouver des solutions, de concert avec les parties et le système des Nations unies, afin d'apaiser ces inquiétudes avant les futures conférences.

Dans sa lettre, le secrétaire exécutif a déclaré que la CCNUCC avait entretenu un dialogue constant avec l'Égypte en amont de la COP27 au sujet des préoccupations liées à l'accès à un hébergement abordable. Il a déclaré également que la CCNUCC avait travaillé avec le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations unies pour permettre la tenue d'actions de plaidoyer à l'intérieur de la zone bleue. Par ailleurs, la lettre comporte une référence à certaines dispositions de l'Accord avec l'État hôte (HCA), notamment l'article 9, qui dispose que la sécurité dans l'enceinte de la Conférence relève de la responsabilité du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations unies, alors que la sécurité hors de l'enceinte de la Conférence relève de la responsabilité du gouvernement. Le secrétaire exécutif de la CCNUCC a ajouté que le HCA comportait également d'importantes garanties pour les représentant-e-s de la société civile à la COP et les citoyen-ne-s du pays hôte, l'article 10(5) établissant que les participant-e-s accrédité-e-s et ayant reçu un badge du secrétariat pour participer et intervenir à la COP27, ainsi que les personnes exerçant des fonctions en lien avec la Conférence, ne pouvaient être poursuivis au motif de leurs propos écrits ou prononcés dans le cadre de leur participation à la COP27 et de tout acte accompli dans ces mêmes circonstances. En ce qui concerne les problèmes de visas, le secrétaire exécutif a précisé que ceux signalés au secrétariat de la CCNUCC avaient été portés à l'attention du gouvernement égyptien en exercice, sans toutefois fournir d'informations sur l'issue de ces problèmes<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Assemblée générale des Nations unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 23 juillet 2021, doc. ONU A/76/222.

<sup>69</sup> Amnesty International, Egypt: Prominent Italian human rights activist banned from entering Egypt to participate in COP 27, 10 novembre 2022, index : MDE 12/6194/2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/6194/2022/en/>

<sup>70</sup> Amnesty International, « Égypte. Les arrestations liées aux appels à manifester durant la COP27 soulignent la réalité de la crise des droits humains », 6 novembre 2022, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2022/11/egypt-arrests-over-calls-for-protests-during-cop27-expose-reality-of-human-rights-crisis/>

<sup>71</sup> Lettre des titulaires des mandats de rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques, rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains et rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, à l'attention du secrétaire exécutif de la CCNUCC, au sujet des restrictions injustifiées de la participation de la société civile à la 27<sup>e</sup> conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP27), 30 septembre 2022, réf. : AL OTH 96/2022, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=27597>

<sup>72</sup> Lettre de Simon Stiell, secrétaire exécutif de la CCNUCC, en réponse à la lettre AL OTH 96/2022 du 30 septembre 2022, 10 février 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=37360>

<sup>73</sup> Lettre de Simon Stiell, secrétaire exécutif de la CCNUCC, en réponse à la lettre AL OTH 96/2022 du 30 septembre 2022, 10 février 2023, section IV (op. cit.).

Ces informations sont encourageantes, mais la transparence la plus totale est indispensable au sujet des HCA, afin que les participant-e-s puissent avoir la certitude que leurs droits sont protégés dans les espaces des Nations unies et qu'un mécanisme approprié de règlement des griefs leur permet de pouvoir demander réparation, y compris par des garanties de non-répétition. Dès lors, les HCA devraient être systématiquement rendus publics, comme l'a souligné l'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) de la CCNUCC dans ses conclusions de juin 2023, selon lesquelles, « dans un souci de transparence, l'accord avec le pays d'accueil d'une session de la COP devrait être rendu public, conformément à la Charte des Nations Unies<sup>74</sup>. »

Les mêmes conclusions ont encouragé tous les hôtes de réunions de la CCNUCC à réaffirmer leur engagement à faire respecter les buts et les principes de la Charte des Nations unies et du droit international relatif aux droits humains avant, pendant et après les sessions de la CCNUCC et les événements mandatés, ainsi qu'à veiller à ce que les participant-e-s puissent exercer ces droits humains sans avoir à craindre de manœuvres d'intimidation et de répercussions. Néanmoins, malgré les garanties émises par les Émirats arabes unis qu'ils fourniront « un espace où les défenseur-e-s du climat pourront se rassembler pacifiquement et faire entendre leur voix<sup>75</sup> », certains redoutent que les droits des participant-e-s subissent des restrictions du même ordre – voire pires – à la COP28, qui se tiendra dans le climat extrêmement répressif des Émirats arabes unis<sup>76</sup>, État qui n'a pas ratifié les principaux traités de défense des droits humains, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux<sup>77</sup>. Malheureusement, lors de leur dernier examen périodique universel, les Émirats arabes unis ont rejeté les nombreuses recommandations d'autres États qui les enjoignaient à ratifier ces deux traités<sup>78</sup>. Les organisations de défense des droits humains telles qu'Amnesty International ne peuvent entrer dans le pays pour y mener des recherches ou exercer un plaidoyer et aucune procédure spéciale des Nations unies n'a pu se rendre dans le pays depuis 2014<sup>79</sup>. Les conditions de travail des travailleurs et travailleuses migrant-e-s sont plus difficiles que celles des citoyen-ne-s émirien-ne-s, les droits des femmes et des filles<sup>80</sup> ainsi que ceux des personnes LGTBQI+<sup>81</sup> sont réprimés et il est illégal de critiquer le gouvernement, en vertu d'un arsenal de lois répressives<sup>82</sup>. Aucun espace civique, même en ligne<sup>83</sup>, ne laisse donc aux Émiriens et Émiriennes la possibilité d'agir pour obliger leur gouvernement à rendre des comptes.

Des dizaines de militant-e-s et de défenseur-e-s des droits humains, dont 60 membres du groupe des « 94 Émiriens », sont maintenus en détention arbitraire aux Émirats arabes unis. La plupart de ces personnes sont maintenues en détention alors qu'elles ont fini de purger leur peine inique<sup>84</sup>; d'autres ont préféré s'exiler. Des personnes étrangères ont également été arrêtées parce qu'elles avaient critiqué leur propre gouvernement alors qu'elles se trouvaient aux Émirats

<sup>74</sup> Organe subsidiaire de mise en œuvre de la CCNUCC, 58<sup>e</sup> session, Dispositions à prendre en vue des réunions intergouvernementales : Projet de conclusions proposé par le Président, 15 juin 2023, doc. ONU FCCC/SBI/2023/L.10, § 18.

<sup>75</sup> Amnesty International, « Monde. La promesse d'autoriser des "rassemblements pacifiques" lors de la COP28 met en évidence l'absence de libertés aux Émirats », 3 août 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/08/global-pledge-to-allow-peaceful-assembly-at-cop28-highlights-the-uaes-lack-of-freedoms/>

<sup>76</sup> Pour plus d'informations sur les préoccupations d'Amnesty International au sujet des droits humains aux Émirats arabes unis, voir *La situation des droits humains aux Émirats arabes unis avant la COP28*, 1<sup>er</sup> juin 2023, index : MDE 25/6755/2023, <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde25/6755/2023/fr/>

<sup>77</sup> Les Émirats arabes unis ont ratifié d'autres traités fondamentaux relatifs aux droits humains. Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Statut de ratification pour les Émirats arabes unis, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=184&Lang=FR](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=184&Lang=FR) (dernière consultation le 7 octobre 2023).

<sup>78</sup> Cinquante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel : Émirats arabes unis, doc. ONU A/HRC/54/15, 29 juin 2023, et son additif, doc. ONU A/HRC/54/15/Add.1.

<sup>79</sup> Amnesty International, *Émirats Arabes Unis. Maintien de dissidents en détention et opération raciste contre des personnes migrantes. Communication d'Amnesty International pour la 43<sup>e</sup> session du groupe de travail sur l'EPU, du 1<sup>er</sup> au 12 mai 2023*, 25 octobre 2022, index : MDE 25/5983/2022, <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde25/5983/2022/fr/>, § 13. Pour connaître la liste des visites de pays des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales en attente, voir <https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&lang=fr>

<sup>80</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes [ONU], *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique des Émirats arabes unis*, 12 juillet 2022, doc. ONU CEDAW/C/ARE/CO/4.

<sup>81</sup> Amnesty International, *Émirats Arabes Unis. Maintien de dissidents en détention et opération raciste contre des personnes migrantes. Communication d'Amnesty International pour la 43<sup>e</sup> session du groupe de travail sur l'EPU, du 1<sup>er</sup> au 12 mai 2023*, (op. cit.), § 11-12; Human Rights Watch, *Stop Policing Gender Expression: Arrest of Singaporeans Sheds Light on Misuse of Law*, 7 septembre 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/09/07/uae-stop-policing-gender-expression>

<sup>82</sup> Notamment : la loi fédérale n° 15, de 1980, concernant la presse et les publications, articles 70 et 89; le Code des infractions et des sanctions (loi fédérale n° 34, de 2021), articles 183 et 184; le décret-loi fédéral n° 34, de 2021, relatif à la lutte contre les rumeurs et la cybercriminalité, article 1.

<sup>83</sup> La loi relative à la lutte contre les rumeurs et la cybercriminalité (décret-loi fédéral n° 34, de 2021) limite gravement la dissidence et le militantisme en ligne. L'article 26, par exemple, prévoit jusqu'à trois ans d'emprisonnement pour toute personne qui utiliserait Internet pour inciter à manifester sans autorisation préalable du gouvernement. Cette loi est disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3l6oBPJ> (en arabe).

<sup>84</sup> *Joint statement: UAE human rights record ahead of COP28*, 1<sup>er</sup> mai 2023, index : MDE 25/6725/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde25/6725/2023/en/>

arabes unis ou qu'elles allaient s'y rendre<sup>85</sup>. Les actes de torture et autres mauvais traitements à l'égard des défenseur-e-s des droits humains sont récurrents<sup>86</sup>, de même que les disparitions forcées<sup>87</sup>.

À l'approche de la COP28, les Émirats arabes unis ont fait preuve de leur détermination inébranlable à employer la répression, en continuant de poursuivre les victimes du procès de masse des 94 Émiriens et de violer leurs droits. En mai, le gouvernement émirien a réclamé et obtenu auprès de la Jordanie l'expulsion extrajudiciaire de l'un des hommes condamnés lors du procès des 94 Émiriens, Khalaf al-Rumaithi, qui avait fui à l'étranger au début de la rafle, en 2012<sup>88</sup>. En juin 2023, cinq des 94 Émiriens détenus ont téléphoné à leurs familles pour leur demander d'engager des avocat-e-s. Les prisonniers n'ont pas été autorisés à en dire plus lors de ces appels. Ces faits laissent penser que le gouvernement émirien prépare de nouvelles poursuites contre ces prisonniers. Depuis ces appels, début juin, les autorités ont coupé toute communication – appels et visites – entre au moins 11 des 94 Émiriens et leurs familles.

Par ailleurs, on craint que les participant-e-s de la COP28 subissent une surveillance électronique illégale, notamment par l'utilisation de logiciels espions. Les défenseur-e-s des droits humains aux Émirats arabes unis ont régulièrement été victimes de la cybersurveillance de logiciels espions d'entreprises comme NSO Group et Hacking Team, notamment Ahmed Mansoor<sup>89</sup>, qui a été la cible de logiciels espions des deux entreprises<sup>90</sup> avant d'être emprisonné par les autorités émiriennes en raison de son travail de défense des droits humains. En mars 2023, le Security Lab d'Amnesty International a mis en évidence une campagne élaborée de piratage informatique orchestrée par une société mercenaire de cybersurveillance et visant les systèmes d'exploitation Android de Google. Le groupe d'analyse des menaces de Google a alors découvert que des utilisateurs et utilisatrices d'Android aux Émirats arabes unis avaient été pris pour cibles d'attaques uniques consistant en l'envoi d'un SMS qui, s'il était ouvert, installait le logiciel espion sur le téléphone ciblé<sup>91</sup>.

Ces inquiétudes ont été aggravées par la divulgation inopinée d'un enregistrement secret selon lequel les Émirats arabes unis ont défini pour leurs officiel-le-s une étroite liste de points de discussion possibles sur le changement climatique et entendent éviter les discussions sur les atteintes aux droits humains dans le pays<sup>92</sup>, ainsi que par la décision du pays de ne pas soutenir la recommandation, recueillie dans son récent EPU, de « [g]arantir à tous et en tout lieu une liberté d'expression, de réunion et d'association sans réserve et faire en sorte que les militants, avocats, journalistes et universitaires puissent travailler sans crainte de représailles, notamment en abrogeant ou réformant la loi sur la lutte contre les rumeurs et la cybercriminalité et les articles du Code pénal, et en autorisant la société civile à participer largement à la vingt-huitième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>93</sup>. »

**À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International engage l'Égypte, qui préside actuellement la COP27, à :**

- manifester son engagement à s'acquitter de ses obligations relatives aux droits humains par les moyens suivants :
  - libérer immédiatement et sans condition toutes les personnes maintenues en détention arbitraire au seul motif d'avoir exercé pacifiquement leurs droits fondamentaux, notamment Alaa Abdel Fattah et

<sup>85</sup> Human Rights Watch, *UAE: Jordanian Convicted for Criticizing Jordan on Facebook*, 11 février 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/02/11/uae-jordanian-convicted-criticizing-jordan-facebook> ; Amnesty International, « Émirats arabes unis. Il ne faut pas expulser un dissident américano-égyptien vers l'Égypte, où il risque d'être torturé », 8 décembre 2022, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2022/12/uae-dont-deport-egyptian-american-dissident-to-egypt-where-he-will-face-torture/>

<sup>86</sup> Comité contre la torture (ONU), Observations finales concernant le rapport initial des Émirats arabes unis, 22 août 2022, doc. ONU CAT/C/ARE/CO/1.

<sup>87</sup> Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires (ONU), Allégation de caractère général : 128<sup>e</sup> session (19-28 septembre 2022) : Émirats arabes unis, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/disappearances/allegations/general-allegation-uae-128.pdf> (en anglais).

<sup>88</sup> Amnesty International, « Émirats arabes unis. Les autorités doivent garantir la sécurité et le droit à un procès équitable d'un homme rapatrié de force », 18 mai 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/05/uae-authorities-must-ensure-man-forcibly-deported-is-safe-afforded-fair-trial-rights/>

<sup>89</sup> Amnesty International et le Centre du Golfe pour les droits de l'homme (GCHR), *Émirats Arabes Unis. Ahmed Mansoor, défenseur des droits humains, est maintenu en détention à l'isolement depuis maintenant 5 ans et demi*, 30 septembre 2022, index : MDE 25/6071/2022, <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde25/6071/2022/fr/>

<sup>90</sup> Bill Marczak et John Scott-Railton, The Citizen Lab, *The Million Dollar Dissident: NSO Group's iPhone Zero-Days used against a UAE Human Rights Defender*, 24 août 2016, <https://citizenlab.ca/2016/08/million-dollar-dissident-iphone-zero-day-nso-group-uae/> ; Ryan Gallagher, Slate, *Phony WikiLeaks Tricks Activist Into Downloading Government-Grade Spyware*, 10 octobre 2012, <https://slate.com/technology/2012/10/ahmed-mansoor-uae-activist-allegedly-tricked-by-phoney-wikileaks-into-downloading-hacking-team-spyware.html>

<sup>91</sup> Amnesty International, « Piratage informatique. Amnesty International met en lumière une nouvelle campagne de piratage liée à une société mercenaire de cybersurveillance », 29 mars 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/03/amnesty-international-uncovered-new-hacking-campaign-linked-to-mercenary-spyware-company/>

<sup>92</sup> Centre for Climate Reporting, *Leaked audio reveals UAE plans to "minimise" criticism of human rights abuses ahead of major UN climate summit*, 1<sup>er</sup> septembre 2023, <https://climate-reporting.org/uae-human-rights-cop28/>

<sup>93</sup> Cinquante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel Émirats arabes unis, Recommandation 35.150 (Costa Rica), doc. ONU A/HRC/54/15, 29 juin 2023 et son additif, doc. ONU A/HRC/54/15/Add.1

Mohamed Baker<sup>94</sup>, ou pour des raisons liées à une forme de discrimination quelle qu'elle soit, notamment liée à leur religion, leur identité de genre ou leur orientation sexuelle ;

- adopter des mesures pour veiller à ce que les prisonniers/prisonnières soient détenus dans des conditions conformes aux normes internationales, et à ce que toutes ces personnes puissent communiquer avec leur famille, consulter des avocats et bénéficier de soins médicaux en temps voulu et autant que nécessaire ;
- cesser les représailles contre les défenseur·e·s des droits humains et les travailleurs/travailleuses de la société civile, notamment par :
  - la clôture des enquêtes judiciaires sur le travail légitime d'ONG de défense des droits humains, dans le cadre de l'affaire 173/2011<sup>95</sup> ;
  - la suppression de toutes les interdictions de voyager et de tous les gels d'avoirs subis arbitrairement par des travailleurs/travailleuses de la société civile et des défenseur·e·s des droits humains ;
  - la garantie d'un environnement sûr et favorable pour les organisations de défense des droits humains, notamment par la modification de la loi n° 149 de 2019 sur les ONG afin de la rendre conforme au droit international relatif aux droits humains et aux normes en la matière, à propos du droit à la liberté d'association ;
- protéger le droit à la liberté de réunion pacifique, notamment en garantissant que les forces de sécurité respectent pleinement le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois des Nations Unies et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ;
- abroger ou modifier les lois qui érigent l'exercice des droits humains en infraction et qui réduisent l'efficacité des garanties d'équité des procès<sup>96</sup>.

**À l'approche de la COP28, qui se tiendra en décembre 2023, Amnesty International engage par ailleurs les Émirats arabes unis, qui présideront la future COP28, à :**

- libérer immédiatement et sans condition toutes les personnes maintenues en détention arbitraire au seul motif d'avoir exercé pacifiquement leurs droits fondamentaux ou parce qu'elles subissent une forme de discrimination ;
- modifier ou abroger les lois excessivement restrictives, notamment les nombreux articles du Code des infractions et des sanctions qui limitent les droits aux libertés d'expression, d'association et de réunion et qui les érigent en infractions, la loi de 1980 relative à l'impression et à la publication, l'article 24 de la loi de 2012 relative aux infractions en matière de technologies de l'information, la loi de 2021 relative à la lutte contre les rumeurs et la cybercriminalité, et les lois érigeant des infractions liées à l'identité de genre, l'expression de genre et l'orientation sexuelle, afin de garantir les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique pour toute personne, émirienne ou non ;

<sup>94</sup> Amnesty International, Égypte. Action complémentaire: Un défenseur des droits humains est torturé en détention : Alaa Abdel Fattah, Mohamed Baker, Neama Hisham, 17 avril 2023, index : MDE 12/6692/2023, <https://www.amnesty.org/fr/documents/mde12/6692/2023/fr/>

<sup>95</sup> En Égypte, au moins 15 employé·e·s d'ONG continuent à faire l'objet d'investigations dans le cadre de l'enquête criminelle effectuée par des juges d'instruction sur le travail et les sources de financement étranger d'ONG locales pour juger l'affaire 173/2011, aussi connue comme l'« affaire des financements étrangers ». Interdites de déplacement, ces personnes font aussi l'objet d'un gel de leurs avoirs. Pour plus d'informations, voir Amnesty International, « Égypte. Des organisations indépendantes risquent de fermer après l'expiration de la date butoir imposée aux ONG », 12 avril 2023, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/04/egypt-independent-civil-society-organizations-at-risk-of-closure-after-ngo-deadline-passes/>

<sup>96</sup> Ces textes répressifs sont notamment les suivants : la loi n° 58, de 2015, sur la lutte contre le terrorisme ; la loi n° 8, de 2015, sur l'organisation des listes d'entités terroristes et de terroristes ; la loi n° 175, de 2018, sur la cybercriminalité ; la loi n° 180, de 2018, régissant la presse et les médias ; la loi n° 107, de 2013, sur les manifestations ; la loi n° 10, de 1914, sur les réunions ; la loi n° 150, de 1950, sur les procédures pénales ; la loi n° 58, de 1937, connue comme le Code pénal, qui comporte des dispositions érigeant en infractions les relations sexuelles consenties entre adultes dans la sphère privée et restreignant le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.



- revenir sur sa position et mettre en œuvre les recommandations émises par de nombreux États lors du dernier EPU des Émirats arabes unis les enjoignant de ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- veiller à fournir en temps voulu des visas à tous/toutes les participant-e-s, en particulier aux personnes des pays du Sud qui ont besoin de visas à l'avance pour entrer sur le territoire émirien ;
- faciliter l'organisation d'événements parallèles, par les organisations de la société civile et les populations autochtones, avant et pendant la COP28, tant dans son enceinte qu'à l'extérieur ;
- garantir que toutes les personnes puissent s'exprimer librement et manifester pacifiquement avant, pendant et après la COP28, dans son enceinte et à l'extérieur.

**Amnesty International engage en outre le secrétariat de la CCNUCC à prendre les mesures suivantes :**

- rendre publiques les conclusions de toutes les enquêtes pouvant avoir été menées sur les cas présumés de surveillance et de harcèlement de militant-e-s pour le climat et de défenseur-e-s des droits humains dans l'enceinte de la COP27 ou de toute COP à venir ;
- coopérer avec la police des Nations unies pour mener une évaluation complète et minutieuse des risques pesant sur les droits humains des observateurs/observatrices, notamment en ce qui concerne la surveillance, les arrestations et la détention arbitraires, le droit à la liberté d'expression, y compris l'expression de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, et le droit de réunion pacifique ; mettre en place des mesures appropriées pour réduire les risques de représailles et d'actes d'intimidation et garantir un environnement sûr pour tous les observateurs/observatrices, en particulier pour les peuples autochtones, les défenseur-e-s de l'environnement et les militant-e-s pour le climat, puis en informer les observateurs/observatrices participant à la COP28 ;
- élaborer des principes et des critères clairs applicables aux pays hôtes en matière de droits humains à prendre en compte lors de la sélection de la présidence des COP et de l'élaboration des accords avec les États hôtes, notamment une liste de contrôle obligatoire pour le maintien de l'ordre lors des rassemblements afin de garantir le respect du droit à la liberté de réunion pacifique, ainsi qu'une obligation pour le pays hôte d'établir un rapport public sur la manière dont le maintien de l'ordre a été assuré lors des rassemblements. Les États ne pouvant fournir d'assurances suffisantes de leur volonté politique et de leur capacité technique de faire respecter les normes internationales relatives aux droits humains ne doivent pas être sélectionnés comme pays hôtes ;
- afin d'accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes et de permettre aux participant-e-s de décider de participer ou non à une COP en toute connaissance de cause, publier l'accord avec les pays hôtes, y compris celui de la COP28, conformément aux conclusions du SBI à sa 58<sup>e</sup> session ;
- lutter contre les représailles et les actes d'intimidation perpétrés contre les personnes autochtones et les acteurs de la société civile pour leur implication avec la CCNUCC, par les moyens suivants :
  - dénoncer publiquement tous les cas de représailles ;
  - définir un centre de liaison traitant de la question des représailles, doté d'un mandat pour collecter des informations et les partager avec le/la Sous-Secrétaire général-e des Nations unies aux droits de l'homme et faciliter les réparations.
    - Le centre de liaison doit diffuser ses coordonnées au public et informer l'ensemble des participant-e-s des réunions de la CCNUCC de la procédure à suivre pour le contacter ;
- faciliter la participation suffisante d'observateurs/observatrices à toutes les réunions de la CCNUCC par les moyens suivants :
  - communiquer clairement et en temps voulu sur les réunions et les possibilités de participation des observateurs/observatrices ;
  - subvenir aux besoins des observateurs/observatrices des pays en développement pour garantir une

participation équilibrée ;

- veiller à ce que suffisamment d'espace soit disponible pour permettre aux observateurs/observatrices d'être présent-e-s dans la salle de réunion ;
- mettre en place des modalités complètes, efficaces et réelles de participation à distance.

**Amnesty International engage enfin toutes les parties à la CCNUCC à :**

- affirmer publiquement, à l'approche de la COP28, que leur gouvernement espère que la participation du public et l'espace civique soient protégés pleinement, sans discrimination, de toute ingérence dans le contexte de toutes les COP, y compris la COP28 ;
- exhorter l'Égypte à remplir ses obligations en vertu du droit international relatif aux droits humains en libérant toutes les personnes maintenues en détention arbitraire, notamment Alaa Abdel Fattah et Mohamed Baker, en garantissant que les conditions carcérales soient conformes aux normes internationales, en abrogeant les lois répressives qui limitent les droits aux libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique et en veillant à ce que les forces de sécurité respectent les normes internationales lorsqu'elles assurent le maintien de l'ordre dans le contexte de manifestations ;
- exiger que la situation des droits humains aux Émirats arabes unis connaisse d'importantes améliorations à l'approche de la COP28, en particulier par la libération des prisonniers d'opinion et l'abrogation des lois répressives qui limitent les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique, ainsi que de celles qui opèrent une discrimination à l'égard des femmes, des filles et des personnes LGBTQI+ ;
- faire du soutien de la participation de la société civile à la prise de décisions internationales relatives au climat une priorité de leur politique étrangère, notamment en intensifiant les efforts politiques et diplomatiques pour protéger les défenseur-e-s de l'environnement ainsi que les militant-e-s pour le climat ;
- dénoncer publiquement tous les cas de représailles et les actes d'intimidation à l'égard de participant-e-s aux réunions de la CCNUCC.