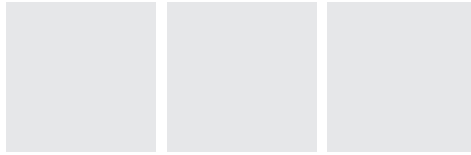




**GRANDS
DISCOURS**

L'Hon Louise Otis est médiatrice et arbitre. Elle est présidente des Tribunaux administratifs de l'OCDE et de l'OTAN, membre du Panel indépendant de Révision administrative de l'AiIB, juge du Tribunal administratif d'EUMETSAT et membre du Conseil de Justice interne de l'ONU. Ancienne juge de la Cour d'Appel du Québec, Louise Otis y a conçu et administré un programme de médiation judiciaire qui fait autorité dans le monde.



La médiation environnementale à l'ère de la crise climatique

Environmental Mediation in the Age of Climate Crisis

Louise Otis

I. La crise climatique

Les ressources naturelles sont trois fois plus exploitées qu'elles ne l'étaient il y a 50 ans, un nombre qui pourrait excéder cinq fois plus d'ici 2060¹ et 79 % de l'énergie produite dans le monde est toujours issue des combustibles fossiles². Chaque année, nous rejetons toujours plus de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le mercure continue de monter à des niveaux encore jamais observés³ et les forêts s'embrasent aux quatre coins du globe⁴.

Des inondations incommensurables sont à prévoir avec la fonte des glaciers⁵ et les 19 à 23 millions de tonnes de plastique qui se retrouvent chaque année dans nos océans affectent directement la faune marine et ont

1 UNEP and International Resource Panel, «Bend the trend: Pathways to a liveable planet as resource use spikes» (2024) à la p 26, 83 et 92, en ligne: <wedocs.unep.org> [perma.cc/9MCT-8NQQZ].

2 REN21, «Renewables 2024 Global Status Report» (2024) Global Overview, Figure 1 à la p 16, en ligne (pdf): <ren21.net> [perma.cc/75WC-KVMB].

3 GIEC, «Sixth Assessment Report: Summary for Policymakers» (2023) 42 à la p 4 en ligne: <ipcc.ch> [perma.cc/U6Y7-XMMC].

4 Alexandra Tyukavina et al, «To Global Trends of Forest Loss Due to Fire From 2001 to 2019» (2022) 3 Front Remote Sens 1.

5 Caroline Taylor et al, «Glacial lake outburst floods threaten millions globally» (2023) 487:14 Nature communications 2.

un impact considérable sur l'écosystème marin⁶. De surcroît, nos ressources hydrauliques mondiales reçoivent 300 à 400 millions de tonnes de métaux lourds, de solvants et de boues toxiques par année⁷. La fonte des glaciers et du pergélisol annonce la croissance du niveau de mercure et la dispersion massive des substances toxiques dans l'eau⁸.

En ce qui concerne la biodiversité, un million d'espèces et de plantes sont actuellement menacées d'extinction⁹. Pour bien cerner la signification d'une telle extinction, WWF estime que les populations sauvages ont été victimes d'une baisse monumentale de 73% entre 1970 et 2020, incluant un déclin inimaginable de 95% en Amérique latine et dans les Caraïbes¹⁰. Et ces chiffres ne s'amélioreront probablement pas dans les années à venir, étant donné que seulement 17,6 % des eaux intérieures et 8,4 % des zones marines et côtières sont protégées, que le taux de protection de nouvelles zones n'est pas en voie d'atteindre l'objectif international de 30 % d'ici à 2030 et que les impératifs de connectivité écologique entre les écosystèmes sont lents à se concrétiser¹¹.

L'ensablement s'accroît dans les pays du nord du Sahara¹². En Mauritanie, le Sahara progresse chaque année de plusieurs kilomètres¹³. De multiples points de bascule écologiques sont sur le point d'être atteints,

6 UNEP, *From Pollution to Solution*, Nairobi, 2021 à la p 48, en ligne: <unep.org> [perma.cc/FMB8-MEGA]; Jenna R Jambeck et al, «Plastic waste inputs from land into the ocean» (2015) 6223:347 *Science* 768 à la p 768.

7 IPBES, «Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques: résumé à l'intention des décideurs» (2019) 60 à la p 28, en ligne: <ipbes.net> [perma.cc/M7DP-WPW6].

8 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Hans-Otto Pörtner et al, dir, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

9 IPBES, *supra* note 7 à la p 12.

10 WWF, «Living Planet Report 2024 – A System in Peril» (2024) aux pp 24 et 29, en ligne: <worldwildlife.org> [perma.cc/5GM9-XFFR].

11 UNEP-WCMC and IUCN, «Protected Planet Report 2024» (2024) aux pp 14, 38 et 68, en ligne: <unep-wcmc.org> [perma.cc/55KW-SLE8].

12 FAO, «Les facteurs de l'ensablement» dans FAO, *Manuel de fixation des dunes* (1988) 18 Cahiers FAO Conservation, en ligne: <fao.org> [perma.cc/QU7N-ZYGE].

13 FAO, *Lutte contre l'ensablement: l'exemple de la Mauritanie*, 2010, Étude FAO: Forêt, 158, 2010 à la p 1.

auquel cas les conséquences constitueront des menaces existentielles encore plus profondes et irréversibles pour toute forme de vie et pour la stabilité de pays entiers¹⁴.

II. La négociation des accords

En décembre 2015, au terme de longues négociations, la communauté internationale a convenu d'un accord visant à enrayer les changements climatiques par la diminution des gaz à effet de serre¹⁵. Entré en vigueur en 2016¹⁶, cet accord fixe un objectif global de maintien de l'augmentation de la température en dessous de deux degrés¹⁷. Bien que les objectifs des nations soient volontaires, les États signataires ont consenti à rendre compte de leurs efforts et, conséquemment, à collaborer au travers de compilations internationales reprenant les actions climatiques entreprises et leurs résultats concrets¹⁸. Néanmoins, puisqu'il n'existe pas de Cour internationale de l'environnement ni aucun moyen coercitif transnational pour obliger les États à respecter leurs engagements environnementaux, cette obligation de transparence demeure l'une des seules mesures à laquelle les signataires se sont astreints.

L'*Accord de Paris* et les ententes successives basées sur la collaboration et la coopération des États parties aux négociations sont le fruit d'un consensus émanant de longues et ardues négociations. Le traité sur la haute mer¹⁹, qui vient d'être conclu afin de protéger les hautes eaux situées à plus de 370 km des côtes, doit être salué. Toutefois, ce traité a nécessité quinze ans de négociation, dont quatre ans de tractations serrées et constantes. Ces eaux

14 WWF, *supra* note 10 à la p 35.

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

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, art 2(1)a).

18 *Ibid.*, art 4(9)(13)(19), art 14.

19 Agence France-Presse, «Protection de la haute mer: les États membres de l'ONU parviennent à un accord» (4 mars 2023) sur Radio-Canada Environnement, en ligne: <ici.radio-canada.ca> [perma.cc/TE6B-NPPD] et UNEP, «Le traité sur la haute mer lance une bouée de sauvetage à la biodiversité marine» (20 juin 2023), Récit, en ligne: <unep.org> [perma.cc/XUK9-YLHA].

représentent 60% des océans et près de la moitié de la planète²⁰. L'humanité a atteint un point de non-retour et n'a plus le luxe planétaire de si longues négociations. Le temps est venu de revoir les modes de conclusion de ces accords afin d'intégrer l'efficacité et la rapidité dans la pluralité des échanges. La décennie dans laquelle nous sommes engagés sera déterminante²¹. Il va falloir accentuer la collaboration et la coopération avec une efficacité démesurée, extraordinaire, afin de créer de nouvelles voies d'accès vers un contrat social mondial.

III. La médiation environnementale

Depuis plusieurs décennies, la médiation constitue un phénomène transcendant dans l'histoire du droit moderne et contribue à la reconstruction de la justice sociale. Les méthodes de négociation traditionnelle — face à face — qui caractérisent le processus de conclusion de plusieurs accords environnementaux doivent céder le pas à la médiation environnementale.

Le temps est venu d'inclure les grands médiateurs dans les négociations environnementales mondiales. Nous n'avons plus le luxe des longues négociations comme nous le faisons depuis 30 ans. La crise environnementale que nous vivons maintenant est complexe et dynamique en ce qu'elle évolue rapidement. On ne peut rester amarré aux méthodes traditionnelles de négociation qui ne sont plus adaptées à un contexte évolutif qui commande un processus décisionnel accéléré. Combien de temps sera consacré à tenter de s'entendre sur l'article 6 de l'*Accord* sur les modalités d'échange de crédits de carbone entre pays?

Les médiateurs sont des tiers neutres, impartiaux et indépendants qui permettront d'accélérer et de générer la conclusion d'accords climatiques²².

20 *Ibid.*

21 MCC, «That's how fast the Carbon Clock is ticking», *Remaining carbon budget* (dernière consultation le 12 mars 2025) en ligne: <mcc-berlin.net> [perma.cc/5GAG-S7QT]. Cet organisme prévoit, qu'au rythme actuel, nous épuiserons notre «budget» d'émissions carboniques pour limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C dans environ six ans.

22 Louise Otis, «La Médiation environnementale au temps des changements climatiques» (2020) 9 *Lettres des médiations* 42 à la p 43 en ligne: <louiseotis.com> [perma.cc/U2ZJ-REFQ].

Des médiateurs qui ont voyagé aux confins de l'âme humaine dans le cours de leur vie professionnelle et qui en connaissent les moindres recoins. Ceux et celles qui savent lire les hésitations, le langage du corps, les inflexions de la voix²³. On ne devient pas médiateur sur le champ. C'est un métier et parfois un art.

En 2015, le « Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners » a été conçu et publié par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)²⁴. Dans ce guide destiné aux médiateurs, le PNUE illustre le cheminement analytique de la médiation environnementale par des cas réels survenus sur les cinq continents.

Ayant déjà pris part à des médiations environnementales au Canada, j'ai été appelée à partager les liens qu'il est possible de tisser entre la médiation environnementale nationale et internationale.

La médiation tenue sous l'égide des Nations Unies fait intervenir les textes des organes législatifs de l'Organisation. Ainsi, la *Charte des Nations Unies*, les Bulletins du Secrétaire général, les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale guident la médiation et offrent aux médiateurs la légitimité requise²⁵. Ces normes juridiques ne sont pas applicables à la médiation nationale régie par les lois de chaque pays. Néanmoins, force est de constater que les techniques de médiation nationale et internationale présentent de nombreuses similarités dans le contexte des différends environnementaux. En effet, ces deux types de médiation évoluent selon une approche processuelle semblable : une phase préliminaire d'évaluation, une phase préparatoire ainsi qu'une phase de médiation et de mise en œuvre lorsque les parties conviennent d'une entente²⁶.

23 *Ibid.*

24 UNEP, « Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners » (2015) en ligne (pdf) : <wedocs.unep.org> [perma.cc/9BRU-SHYF].

25 *Supra* note 21, aux pp 86-87.

26 *Ibid* aux pp 16-26.

A. La phase préliminaire d'évaluation

La première étape consiste à évaluer le différend et à conclure un protocole de médiation. Ici, les participants potentiels au processus de médiation établissent la situation factuelle qui forme l'objet du différend et conviennent des modalités à mettre en place pour le circonvenir. Les parties sont ainsi amenées à établir le cadre suivant pour leur médiation :

a. Elles sélectionnent leur médiateur, choisissent le lieu qui réunira les parties et conviennent de l'échéancier avec l'aide du professionnel choisi;

b. Les parties choisissent leur représentant à la médiation ainsi que les personnes appelées à intervenir durant le processus;

c. Les parties conviennent du mandat du médiateur. Dans les cas de médiation multi parties complexes, il arrive que l'on fasse intervenir le médiateur choisi lors de cette étape préliminaire.

B. La phase préparatoire

La deuxième étape, celle de la préparation ou de la « pré-négociation », a pour but d'affermir les bases de la médiation. Les objectifs de la prémédiation sont d'établir la portée de la négociation, le plan de travail et la logistique ainsi que d'évaluer préliminairement les options de résolution du conflit.

Avec l'autorisation des parties, le médiateur procède à des rencontres individuelles préliminaires afin de comprendre les positions et intérêts de chaque partie et ainsi obtenir des informations inestimables en vue de les accompagner sur le chemin d'une entente. Il y a souvent des intérêts et des motivations cachées derrière les objectifs visibles.

Cette étape permet aux médiateurs d'identifier les porte-parole lors de la session de médiation de même que les parties prenantes qui connaissent le mieux les questions de fond.

C'est aussi l'occasion de tester certaines options qui seront finalement développées au cours de la médiation. Plus important encore, les réunions de pré-médiation aident les médiateurs à déterminer avec précision la portée de la médiation et la méthodologie à adopter.

C. La phase de médiation et de mise en œuvre

La troisième étape est la tenue de la médiation. Très souvent, dans le cadre d'une médiation environnementale, des scientifiques et des experts seront appelés à présenter un dossier technique de nature à éclairer le différend. Grâce à ces présentations, toutes les parties prenantes développent une base d'informations commune qui s'avérera très utile au cours de la médiation. Ensuite, la négociation s'engage selon les paramètres connus et, selon la volonté des parties, un accord pourra être mis en œuvre selon la formule acceptée par les parties.

IV. La médiation environnementale dans le contexte international

Dans le guide du PNUE on peut lire que «[m]algré ses promesses, la médiation a été sous-utilisée par le système international dans le traitement des différends relatifs aux ressources naturelles [...] le système international est toujours à la traîne pour saisir les opportunités d'utilisation proactive de la médiation en tant qu'outil»²⁷.

Il faut désormais rattraper le temps perdu dans des négociations face à face menées par des parties opposées. Le temps des mots inutiles et redondants, des négociations fondées sur des positions fermes et des concessions qui prennent des mois est révolu.

Le monde a besoin dès maintenant d'une grande équipe rassemblant les meilleurs médiateurs environnementaux afin d'assister les populations face aux défis climatiques majeurs qui les affectent. À cette fin, il faut créer des équipes de:

(1) **Médiateurs de terrain** assistés de scientifiques pour aider à résoudre les conflits générés par le déplacement des personnes et des populations à la suite des cataclysmes (inondations, incendies, désertification, contamination de l'air, etc.);

27 *Supra* note 21, à la p 7 [notre traduction].

(2) **Médiateurs en gouvernance** pour assister les négociations climatiques en vue d'accords internationaux entre pays et entre les pays et les grandes entreprises;

(3) **Médiateurs fiscaux** pour assister la mise en place d'une fiscalité internationale orientée vers des objectifs environnementaux: la prévention et la réparation.

Bref, nous avons besoin d'une **Unité internationale de médiation climatique (UMC)** mobile, solide, robuste; une unité qui travaille et se déplace en temps réel avec une stratégie adaptative. Maintenant. Tout de suite. Immédiatement.

Cette Organisation pourrait être abritée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ou le Secrétariat des Nations Unies (ONU) auprès de l'Unité de soutien à la médiation pour la paix ou, encore, au sein d'un groupe uni de juridictions nationales.

Le temps est venu de mettre fin au modèle obsolète de la négociation environnementale distributive basée sur des positions stériles qui freinent toute action. Je pense aux populations qui sont actuellement déplacées, et celles qui le seront au cours de la présente décennie. Les réfugiés climatiques sont désormais le visage humain du cataclysme climatique. Oxfam montre que les catastrophes créées par le changement climatique «ont été le principal facteur de déplacements internes au cours de la dernière décennie, forçant quelque 20 millions de personnes par an à quitter leur foyer»²⁸ et souvent leur pays. Il est devenu inévitable que des centaines de millions de personnes devront quitter leur foyer dans les prochaines décennies. Des projections pointent d'ailleurs vers un nombre croissant de réfugiés climatiques qui pourrait atteindre 260 millions d'individus en 2030 et 1,2 milliard d'individus en 2050²⁹.

28 Oxfam international, «Populations contraintes de fuir: des déplacements exacerbés par le changement climatique» (2019) en ligne: <oxfam.org> [perma.cc/2RJ8-K5MB].

29 Oxfam France, «Vers une augmentation croissante du nombre de “réfugiés climatiques”» (2022) Migrations, en ligne: <oxfamfrance.org> [perma.cc/E5QB-6DHE]. Le Monde, «En 2050, le monde pourrait compter plus d'un milliard de réfugiés climatiques» (14 mai 2007) Planète, en ligne: <lemonde.fr> [perma.cc/NGC7-J5KD]; «La Banque Mondiale estime que la migration interne pourrait représenter 216 millions de personnes en 2050», dans Viviane Clement, Kanta

Les questions délicates de l'aide financière et technique pour apporter un soutien aux communautés déplacées et de la relocalisation des populations dans des pays ou territoires souvent hostiles à leur arrivée appellent une médiation en temps réel par des experts formés à ces questions.

Au nom du principe de solidarité, il faut mobiliser les modes d'intervention adaptés au contexte complexe qui caractérise notre ère.

V. Des mesures fiscales

A. 1% pour le climat par les EMN

En octobre 2021, après de longues négociations à l'OCDE, plus de 130 pays et juridictions, membres du Cadre inclusif OCDE-G20, ont convenu que certaines entreprises multinationales seraient soumises à un impôt minimum mondial de 15 %³⁰, ce qui augmenterait les impôts sur les sociétés ayant des bénéfices dans des juridictions à faible fiscalité. Les gouvernements élaborent actuellement des plans de mise en œuvre et transforment l'accord en loi³¹.

La proposition de l'OCDE suit un schéma qui est discuté depuis 2019. La réforme comporte deux «piliers» : le premier, où les grandes entreprises multinationales (EMN) réattribuent une partie de leurs bénéfices en impôts (environ 125 milliards de dollars de bénéfices) et le deuxième qui introduit l'impôt minimum mondial³², augmentant les recettes fiscales d'environ 150 milliards de dollars à l'échelle mondiale³³. Maintenant que les pays se sont mis d'accord sur un taux minimum de 15%, la proposition

Kumari Rigaud, Alex de Sherbinin et al, *Groundswell Deuxième partie: Agir face aux migrations climatiques internes*, Washington, Banque Mondiale, 2021 à la p 4, en ligne: <openknowledge.worldbank.org> [perma.cc/8E6Z-SLF4].

30 OCDE, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux): Cadre inclusif sur le BEPS*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris, (2023) à la p 63; Gouvernement du Canada, «Impôt mondial des grandes multinationales», *Brefpage pour le ministre du Revenu national*, 2021, en ligne: <canada.ca> [perma.cc/AWZ3-X3FB].

31 Gouvernement du Canada, *supra* note 30.

32 OCDE, *supra* note 30.

33 *Ibid* à la p 5.

environnementale complémentaire consisterait à allouer 1% de ces 15% à la lutte contre la crise climatique³⁴.

Ce 1 % serait investi dans un Fonds de reconstruction massif pour réparer les dommages déjà causés à notre planète. Ce Fonds de reconstruction, soumis à une gestion et un contrôle strict, pourrait financer l'Unité internationale de médiation climatique (UMC).

D. Contribution fiscale par les grands émetteurs privés

Selon l'Agence internationale de l'énergie, le monde doit réduire de moitié ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Cette réduction nécessitera des investissements énergétiques atteignant 4 000 milliards de dollars par an dès 2030³⁵. Pour y parvenir, il sera impossible de compter uniquement sur la contribution des gouvernements déjà lourdement endettés³⁶. Il faudra désormais se tourner vers les richesses accumulées par le secteur privé et les philanthropes.

Il est estimé que 52% des émissions mondiales de carbone proviennent d'individus qui font partie des 10% les plus riches³⁷. L'empreinte carbone moyenne du 1% les plus riches serait 70 fois plus élevée que celle des 50% les plus pauvres d'ici 2030³⁸. Cette tendance mondiale se reflète, dans des proportions différentes, tant dans les pays développés que dans les pays émergents³⁹. Conséquemment, le temps est venu de mettre à contribution

34 Brigitte Alepin et Louise Otis, « L'impôt minimum mondial: un succès remarquable mais incomplet » (30 octobre 2021) *Le Nouvel OBS*, en ligne: <nouvelobs.com> [perma.cc/35NW-JGTG].

35 IEA, « World Energy Outlook 2022: Résumé » (2022), en ligne: <iea.org> [perma.cc/D8CV-M9KL].

36 À titre d'illustration, l'année 2020 a été marquée par une dette publique atteignant 99% du PIB mondial. D'ailleurs, l'accroissement de la dette est particulièrement marqué dans les pays avancés, où la dette publique est passée d'environ 70 % du PIB en 2007 à 124 % du PIB en 2020 dans IMF, « La dette mondiale atteint un niveau record de 226 000 milliards de dollars », *Dette extérieure*, <imf.org> [perma.cc/QV6R-88SJ].

37 L'Institut de Stockholm pour le climat, « Combattre les inégalités des émissions de CO₂: La justice climatique au cœur de la reprise post COVID-19: Résumé » (2020), à la p 2, en ligne: <oxfamilibrary.openrepository.com> [perma.cc/332^R-2G4R].

38 Oxfam Québec, « COP 26: les émissions de CO₂ du 1% le plus riche hors limite en 2030 » (4 novembre 2021) en ligne: <oxfam.qc.ca>.

39 IEEP et Oxfam, *Les inégalités des émissions en 2030*, Oxford, 2021, aux pp 6–7.

les plus grands pollueurs qui ont, de surcroît, les ressources pour financer leur consommation excédentaire. Cette mesure semble juste et raisonnable considérant qu'aucun pays n'a encore d'objectif environnemental fiscal pour la strate aisée⁴⁰.

En 2022, la Terre hébergeait quelque 2 668 milliardaires détenant collectivement près de 12 700 milliards de dollars. Très souvent la philanthropie abrite des avantages fiscaux importants qui vient tempérer la générosité qui paraît être leur principal attribut. Des fiscalistes de renom en viennent à douter de l'efficacité réelle des fondations-actionnaires poursuivant des objectifs environnementaux. Le cas de Patagonia en est un exemple. L'experte en fiscalité internationale Brigitte Alepin estime qu'il faudra 15 ans avant que les montants investis par Patagonia, dans la crise climatique, dépassent les cadeaux fiscaux offerts à la fondation et au fondateur de l'entreprise⁴¹.

Il y a 25 ans, il aurait été difficile, voire impossible, d'envisager une taxation directement liée à l'empreinte carbone. Cependant, grâce aux technologies actuelles, il est désormais possible de mesurer et de quantifier l'empreinte carbone des individus. Ainsi, une taxe sur l'émission de gaz à effet de serre des pollueurs bien nantis est à la fois réaliste et pragmatique. Cette mesure fiscale aurait le mérite d'appliquer le juste principe de pollueur-payeur et celui de la progressivité des taxes. Elle permettrait aussi de cibler les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre qui ont les moyens de contribuer au soutien des populations déplacées à cause des cataclysmes environnementaux.



40 Brigitte Alepin, Louise Otis et Lyne Latulippe, *Pour une fiscalité environnementale mondiale: de nouveaux outils*, TaxCoop, 2019, aux pp 8–9.

41 Brigitte Alepin, « Patagonia: donner sa fortune à la planète, un geste efficace? » (29 octobre 2022) Radio-Canada, en ligne: <ici.radio-canada.ca> [perma.cc/DK2E-34N5]; Brigitte Alepin, « Shareholder Foundations Can Help Taxes But May Not Help Earth » (8 décembre 2022), Bloomberg Tax, en ligne: <news.bloombergtax.com> [perma.cc/D96M-8NEC].

Nous sommes entrés en conflit avec notre habitat, la Terre. Nous allons devoir redéfinir avec humilité notre mode de vie et ce que signifient, dans une large mesure, la solidarité et le partage.

Nous sommes désormais irrémédiablement liés pour les décennies à venir. Albert Jacquard écrivait: «Je suis les lieux que je tisse avec les autres». En langue algonquine, l'une des Premières Nations du Québec, on dit «*Mamidosewin*», ce qui signifie «nous marchons ensemble vers une destination commune».