

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)**

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE

Mars 2024

[Traduction non révisée]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I Introduction	1
II. Vulnérabilité particulière du Portugal face aux changements climatiques.....	3
III. Compétence de la Cour pour rendre l’avis consultatif sollicité.....	4
IV. Obligations des États en droit international en ce qui concerne la protection du système climatique et d’autres composantes de l’environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures (Question A)	7
i) Obligations découlant du droit international relatif aux changements climatiques et du droit international environnemental	8
ii) Obligations découlant du droit de la mer	11
iii) Obligations découlant du droit international des droits de l’homme	13
iv) Mesures prises par la République portugaise conformément aux obligations d’atténuer les changements climatiques et de s’y adapter	18
V. Conséquences juridiques, au regard des obligations leur incombant, pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d’autres composantes de l’environnement (Question B)	22
VI. Conclusion.....	33

I. INTRODUCTION

1. À sa 64^e séance plénière tenue le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus la résolution 77/276 intitulée « [d]emande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice [ci-après la "Cour"] sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques ».

2. Dans ladite résolution, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après la « Charte »), de demander à la Cour de donner, en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour (ci-après le « Statut »), un avis consultatif sur deux questions :

« Eu égard en particulier à la Charte des Nations Unies, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l'Accord de Paris, à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'obligation de diligence requise, aux droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, au principe de prévention des dommages significatifs à l'environnement et à l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin :

- a) Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ?
- b) Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, à l'égard :
 - i) Des États, y compris, en particulier, des petits États insulaires en développement, qui, de par leur situation géographique et leur niveau de développement, sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou sont particulièrement vulnérables face à ces effets ?
 - ii) Des peuples et des individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques ? »

3. La République portugaise a coparrainé la résolution 77/276 aux côtés de l'Union européenne, dont elle fait partie, et des autres États membres de celle-ci. Fermement attaché, depuis le début, à la présente procédure consultative, le Portugal a également fait partie du groupe restreint d'États qui, avec le Vanuatu, a présenté le projet de résolution et a appuyé la négociation du texte.

4. Par lettre datée du 12 avril 2023, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a transmis à la Cour des copies certifiées conformes des versions française et anglaise de la résolution 77/276.

5. Dans son ordonnance datée du 20 avril 2023, la présidente de la Cour a décidé que « l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres [étaie]nt jugés susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif ». Elle a donc fixé au

20 octobre 2023 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur les questions pouvaient être présentés à la Cour, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 de son Statut, et au 22 janvier 2024 la date d'expiration du délai dans lequel les États ou organisations ayant présenté un exposé écrit pouvaient présenter des observations écrites sur les exposés écrits faits par d'autres États ou organisations, conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

6. Par ordonnance datée du 4 août 2023, la présidente de la Cour a prorogé jusqu'au 22 janvier 2024 le délai dans lequel les exposés écrits sur les questions soumises à la Cour pouvaient être présentés conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut, et jusqu'au 22 avril 2024 le délai dans lequel les États ou organisations ayant présenté un exposé écrit peuvent présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

7. Par ordonnance datée du 15 décembre 2023, la présidente de la Cour a prorogé jusqu'au 22 mars 2024 le délai dans lequel les exposés écrits sur les questions soumises à la Cour pouvaient être présentés conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut, et jusqu'au 24 juin 2024 le délai dans lequel les États ou organisations ayant présenté un exposé écrit peuvent présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

8. La République portugaise est un État membre de l'ONU, à laquelle elle a été admise le 14 décembre 1955 et, à ce titre, elle souhaite se prévaloir de la possibilité de soumettre un exposé écrit en l'espèce.

9. Le présent exposé écrit sera structuré comme suit : la section II traitera brièvement de la vulnérabilité particulière de la République portugaise face aux effets néfastes des changements climatiques.

10. Il sera brièvement expliqué, à la section III, que la Cour a compétence en la présente procédure et qu'il n'y a aucune raison pour qu'elle ne l'exerce pas.

11. Seront exposées, à la section IV, les obligations qui incombent aux États en droit international en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures (question *a*)), notamment au regard du droit international relatif aux changements climatiques et du droit international de l'environnement, du droit de la mer et du droit international relatif aux droits de l'homme.

12. À la section V, la République portugaise clarifiera les conséquences juridiques pour les États, au regard de leurs obligations, lorsque ceux-ci, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement (question *b*)).

13. Enfin, quelques remarques de conclusion seront présentées à la section VI à partir des arguments soulevés dans les sections précédentes.

II. VULNÉRABILITÉ PARTICULIÈRE DU PORTUGAL FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

14. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les niveaux d'émission récents sont proches du scénario d'une élévation de la température moyenne de 2 °C, sans que les objectifs fixés par l'accord de Paris ne soient atteints. Dans ce scénario, l'élévation de la température moyenne pourrait osciller entre 2 °C et 3 °C dans le territoire de la République portugaise.

15. La République portugaise fait partie des États européens qui pourraient être les plus exposés aux effets des changements climatiques, les dernières études scientifiques désignant en effet le sud de l'Europe comme l'une des zones risquant d'être les plus touchées par le phénomène.

16. Le GIEC indique que les principales conséquences et vulnérabilités de la République portugaise face aux changements climatiques incluent l'élévation du niveau de la mer, l'érosion du littoral, une augmentation de la fréquence et de l'intensité des incendies de forêt et en milieu rural, une augmentation de la fréquence et de l'intensité des périodes de sécheresse et de pénurie d'eau, une augmentation de l'exposition potentielle à la désertification, et une augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes de précipitations extrêmes¹, entre autres².

17. Le littoral de la République portugaise est particulièrement vulnérable face à l'érosion côtière et aux coups de vent côtiers, avec des effets particulièrement importants et graves. L'exposition potentielle à l'élévation du niveau de la mer est un facteur décisif dans l'évaluation du risque d'inondation côtière et la planification des mesures d'adaptation, le littoral portugais abritant environ 75 % de la population, des centres de décisions politiques majeurs, des pôles commerciaux et industriels et des bassins d'emplois. Dans cette zone côtière, les principales activités économiques sont le transport maritime, les activités portuaires, le tourisme, les activités de loisir, la navigation de plaisance, la pêche, l'aquaculture, la saliculture et les activités dans les secteurs miniers et de l'énergie. Ces activités contribuent à environ 85 % du produit intérieur brut (PIB) et, à ce titre, sont hautement stratégiques pour la République portugaise³.

18. La hausse des températures et les périodes prolongées de sécheresse seront probablement responsables d'une hausse du nombre d'incendies en milieu rural. Le risque qui leur est associé a considérablement augmenté, imposant des coûts sociaux et économiques colossaux à la République portugaise. Avec les incendies les plus meurtriers de son histoire — plus de 100 morts — et les plus étendus qu'il ait connus depuis 1995, 2017 a été une nouvelle année noire pour le pays.

19. Les nouveaux régimes de températures et de précipitations associés aux changements climatiques s'accompagnent d'une hausse du nombre, de la durée et de l'intensité des vagues de chaleur ; une intensification du nombre et de l'intensité des phénomènes météorologiques localisés intenses, imprévisibles et extrêmes tels que les pluies torrentielles, les orages de grêle, les cyclones et tornades, entre autres. Les vagues de chaleur, outre qu'il est prévu qu'elles deviennent plus intenses

¹ *Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas*, Council of Ministers Resolution 130/2019, 2 August 2019.

² On the effects on the main marine resources of Portugal, cf. Bueno-Pardo, J., Nobre, D., Monteiro, J.N. *et al.*, « Climate change vulnerability assessment of the main marine commercial fish and invertebrates of Portugal », *Scientific Reports*, 11, 2958 (2021).

³ Voir Rocha, C., Antunes, C., Catita, C., « Coastal Vulnerability Assessment Due to Sea Level Rise: The Case Study of the Atlantic Coast of Mainland Portugal », *Water*, 12, 360 (2020).

et fréquentes ou plus étendues, devraient également connaître une modification de leur distribution saisonnière. La propagation de nouvelles maladies et l'émergence de nouveaux défis pour la santé publique, avec des conséquences pour la population comme pour la faune et la flore, sont parmi les autres effets notables de l'évolution des régimes de températures et de précipitations.

20. Qui plus est, certaines parties du territoire portugais sont déjà menacées par la désertification, avec une dégradation du sol qui s'accompagne d'une réduction ou d'une disparition de la productivité biologique et économique sous l'influence de divers facteurs, dont les variations climatiques et l'activité humaine.

21. Les changements climatiques auront également des conséquences pour la région autonome portugaise des Açores (archipel de la Macaronésie), où l'élévation du niveau de la mer menace 57,6 % de la population de l'île de São Miguel⁴. Un tel phénomène aura également des répercussions pour la région autonome portugaise de Madère (autre archipel de la Macaronésie) où il pourra entraîner un risque majeur pour la sécurité alimentaire⁵ et où il est estimé qu'une élévation du niveau de la mer de 35 cm d'ici la fin du siècle accroîtra l'exposition de plusieurs municipalités aux risques d'inondation⁶.

22. Pleinement consciente de sa forte exposition aux effets néfastes des changements climatiques, la République portugaise, comme de nombreux autres États vulnérables, souhaite par conséquent faire part dans le présent exposé écrit de certains éléments d'interprétation concernant les deux questions sur lesquelles la Cour a été priée de donner un avis consultatif.

III. COMPÉTENCE DE LA COUR POUR RENDRE L'AVIS CONSULTATIF SOLlicitÉ

23. Conformément au paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, « [l]a Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis ».

24. Le paragraphe 2 de l'article 65 du Statut se lit comme suit :

« Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question. »

25. Rappelant les faits mis en avant à la section I (Introduction), la présente procédure consultative porte sur une demande présentée par un organe compétent des Nations Unies, comme l'Assemblée générale des Nations Unies, conformément au paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte,

⁴ Voir Aguiar, M., Santos, M., Oliveira, A., Magalhães, L., Pereira, F., *Impact of Sea-Level Rise in the Azores Islands. Prospective Analysis Based on Current Projections*, 2020.

⁵ Voir Pinheiro de Carvalho, M.Â.A., Ragonezi, C., Oliveira, M.C.O., Reis, F., Macedo, F.L., de Freitas, J.G.R., Nóbrega, H., Ganança, J.F.T., « Anticipating the Climate Change Impacts on Madeira's Agriculture: The Characterization and Monitoring of a Vine Agrosystem », *Agronomy*, 12, 2201 (2022).

⁶ Voir Gomes, A., Avelar, D., Duarte Santos, F., Costa, H., Garrett, P., *Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas da Região Autónoma da Madeira*, Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais, 2015, p. 89.

qui prévoit qu'un tel organe « peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

26. S'agissant du critère voulant que l'avis consultatif sollicité porte sur une « question juridique », la République portugaise souligne que les deux questions portées à l'attention de la Cour dans la résolution 77/276 sont clairement d'ordre « juridique » au sens du Statut et de la Charte et peuvent être traitées par référence au droit international.

27. Il convient également de souligner que la Cour a maintes fois⁷ dit que le fait qu'une question présentait également des aspects politiques ne lui ôtait pas son caractère juridique. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour à cet égard que nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale ont des motifs, composantes, éléments contextuels, circonstances et/ou répercussions d'ordre politique, et qu'un tel fait ne suffit pas, à lui seul, à priver la Cour de sa compétence.

28. Ce qui importe c'est que la question soit libellée en termes juridiques et qu'elle soulève des problèmes de droit international qui, par leur nature même, sont susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit⁸ — comme c'est le cas des questions dont a été saisie la Cour par la résolution 77/276.

29. La République portugaise conclut donc que la présente demande d'avis consultatif a été faite conformément au Statut et à la Charte et que les deux questions soumises à la Cour sont de nature juridique.

30. La République portugaise rappelle que la Cour a parfois, par le passé, recentré ou reformulé⁹ la ou les questions qui lui avaient été soumises, ainsi que clarifié¹⁰ lesdites questions avant de donner son avis¹¹. La Cour pourrait donc recentrer ou reformuler les questions qui lui ont été soumises, si elle le juge nécessaire, au lieu de conclure que le manque de clarté ou le caractère vague ou général des questions la prive de compétence ou que la demande n'est pas recevable.

31. Enfin, la République portugaise souligne que la Cour a reconnu de longue date que « la réponse constitu[ait] une participation de la Cour, elle-même “organe des Nations Unies”, à l'action

⁷ Voir *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 172, par. 14 ; *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15 ; *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 73, par. 16-17 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. [4]15, par. 27.

⁸ Voir *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15.

⁹ Voir *Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV), avis consultatif, 1928, C.P.J.I. série B n° 16* ; *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 89, par. 35.

¹⁰ Voir *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 348, par. 46.

¹¹ Voir *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. [423], par. 50.

de l'Organisation et [que], en principe, elle ne devrait pas être refusée »¹² et que, partant, seules « des raisons décisives » pouvaient l'amener à opposer un tel refus¹³.

32. À l'occasion de l'adoption de la résolution 77/276 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la République portugaise a relevé qu'il restait peu de temps à la communauté internationale pour agir en vue de garantir un avenir vivable, et que le moment était venu de donner à la Cour l'occasion de clarifier le droit international.

33. En réaffirmant et en clarifiant le droit international existant concernant les obligations des États en matière de protection du climat et de l'environnement pour les générations présentes et futures, ainsi que les conséquences juridiques pour les États qui causent des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, la Cour se voit aujourd'hui offrir pour la première fois une occasion décisive de participer à l'action de l'ONU concernant un phénomène qui a de lourdes conséquences pour la souveraineté et la survie des États et la pleine jouissance des droits de l'homme de leurs populations.

34. La Cour peut notamment contribuer de manière significative à plusieurs questions et sujets primordiaux de droit international dans le contexte des changements climatiques — par exemple l'interprétation des traités, le droit international coutumier, la responsabilité des États, le droit international des droits de l'homme, le devoir de coopération — et apporter ainsi un soutien précieux à l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa mission.

35. De par la valeur juridique et l'autorité morale dont sont empreints les avis consultatifs de la Cour, celui qu'elle donnera sur ces questions contribuera de manière décisive à clarifier et à développer de manière progressive le droit international, à promouvoir le respect de celui-ci, à prévenir les différends entre États, et à encourager les États à lutter contre l'urgence climatique grâce à des mesures ambitieuses.

36. D'ailleurs, le fait que nombre d'États, comme la République portugaise, et plusieurs organisations internationales participent pour la première fois à une procédure consultative devant la Cour atteste l'importance des futures conclusions de celle-ci en l'espèce.

37. Pour conclure, la République portugaise tient également à souligner que le fait que des affaires relatives aux changements climatiques et d'autres avis consultatifs soient en cours devant des tribunaux régionaux des droits de l'homme — à savoir la Cour européenne des droits de

¹² Voir *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 72 ; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 78-79, par. 29 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44.

¹³ Voir *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1956, p. 86 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1962, p. 155 ; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 78-79, par. 29 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44.

l'homme¹⁴ et la Cour interaméricaine des droits de l'homme¹⁵, ainsi que le Tribunal international du droit de la mer (TIDM)¹⁶ — ne porte pas atteinte à la compétence de la Cour ni ne la réduit. Au contraire, ces autres procédures peuvent être utiles à la Cour en lui permettant d'analyser et de tenir compte des arguments juridiques soulevés dans de tels arrêts et avis consultatifs par souci de courtoisie judiciaire et dans le but d'éviter la fragmentation.

38. En conséquence, la République portugaise affirme respectueusement qu'elle ne peut trouver aucune raison décisive pour laquelle la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à cette demande.

**IV. OBLIGATIONS DES ÉTATS EN DROIT INTERNATIONAL EN CE QUI CONCERNE
LA PROTECTION DU SYSTÈME CLIMATIQUE ET D'AUTRES COMPOSANTES
DE L'ENVIRONNEMENT CONTRE LES ÉMISSIONS ANTHROPIQUES
DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR LES ÉTATS ET POUR
LES GÉNÉRATIONS PRÉSENTES
ET FUTURES (QUESTION A)**

« Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ? »

39. Pour présenter ses observations relatives à la question *a)*, la République portugaise se concentrera sur les obligations pertinentes qui lui incombent au titre du droit international relatif aux changements climatiques et du droit international de l'environnement, du droit de la mer et du droit international relatif aux droits de l'homme. À cet effet, elle tiendra compte des sources de droit citées dans la requête.

¹⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a actuellement trois affaires pendantes devant sa Grande Chambre : *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, *Carême c. France* et *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres*. Des audiences se sont tenues le 29 mars 2023 dans les affaires *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres* et *Carême*, et le 27 septembre 2023 dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres*. Bien que la convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas un droit à un environnement sain en tant que tel, la Cour européenne des droits de l'homme est appelée, dans ces affaires, à développer sa jurisprudence sur les questions environnementales et climatiques du fait que l'existence de dommages causés à l'environnement et l'exposition aux risques environnementaux et aux changements climatiques pourraient porter atteinte à l'exercice de certains droits garantis par la convention. La Cour européenne des droits de l'homme ne s'étant pas encore prononcée sur les questions soulevées par des actions intentées en lien avec le changement climatique, les décisions qu'elle sera amenée à rendre prochainement sont très attendues.

¹⁵ Une demande d'avis consultatif concernant l'urgence climatique et les droits humains a été déposée auprès de la Cour interaméricaine des droits de l'homme par la République de Colombie et la République du Chili en janvier 2023. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a déjà rendu un avis consultatif sur la relation entre l'environnement et les droits de l'homme, en 2017, à la demande de la République de Colombie (OC-23/17). Par le nouvel avis consultatif qu'elles sollicitent, la République de Colombie et la République du Chili cherchent à obtenir des éclaircissements supplémentaires sur « les fondements et la portée des droits de l'homme touchés par l'urgence climatique, ainsi que les obligations qu'ont les États d'y faire face, aussi bien à titre individuel que collectif, tout en s'attaquant aux causes et aux conséquences de manière urgente et tenant compte des critères d'équité, de justice, de précaution et de durabilité » (traduction non officielle de la demande d'avis consultatif déposée le [9 janvier] 2023). L'avis consultatif pourrait être rendu avant la fin de 2024.

¹⁶ Voir affaire n° 31 — *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international* (demande d'avis consultatif soumise au TIDM). Cet avis consultatif pourrait être donné au printemps 2024.

i) Obligations découlant du droit international relatif aux changements climatiques et du droit international environnemental

40. La République portugaise souligne que les activités humaines, et principalement les émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « GES ») qui leur sont liées, sont à l'origine d'un réchauffement mondial et que la fréquence et la gravité des phénomènes climatiques extrêmes ont augmenté au cours des dernières décennies, principalement sous l'effet des changements climatiques dus aux activités humaines.

41. Depuis quelques dizaines d'années, des instruments internationaux contraignants en matière de changements climatiques ont été conclus, notamment la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹⁷ et l'accord de Paris¹⁸. L'importance de ces traités multilatéraux découle, entre autres, de leur grand nombre d'États parties, qui sont de 198 et 195 respectivement.

42. La République portugaise est partie à la CCNUCC et à l'accord de Paris.

43. Les États parties à la CCNUCC reconnaissent, dans le préambule de celle-ci, que les changements climatiques et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, se disent conscients de ce que l'activité humaine — en particulier celle des pays développés — contribue à cette tendance inquiétante, et concluent qu'il est nécessaire de faire face à cette question pour protéger les générations présentes et futures¹⁹. À cette fin, ce traité multilatéral fournit un cadre général pour lutter contre les changements climatiques, avec pour objectif ultime de stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique²⁰.

44. Il est reconnu, dans la CCNUCC, que la lutte contre le défi que représentent les changements climatiques dépend, pour réussir, de la coopération internationale et d'une participation efficace et appropriée de la communauté internationale tout entière²¹. Il y est également admis que la responsabilité en matière de changements climatiques n'est pas distribuée à parts égales, avec de profondes différences entre les pays développés et ceux en voie de développement pour ce qui est de la contribution aux émissions mondiales de GES²². En conséquence, la coopération internationale en matière de lutte contre les changements climatiques doit être basée sur un dispositif de responsabilité différenciée qui reflète également les diverses capacités et conditions économiques et sociales des nations²³.

45. Les parties à la CCNUCC — en particulier les pays développés — doivent prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et

¹⁷ Nations Unies, convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (New York, 9 mai 1992), *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 1771, p. 107.

¹⁸ Nations Unies, accord de Paris (Paris, 12 décembre 2015), *RTNU*, vol. 3156, p. 79.

¹⁹ Voir CCNUCC, préambule, considérants n° 1, 2 et 3.

²⁰ *Ibid.*, art. 2.

²¹ *Ibid.*, préambule, considérant n° 6.

²² *Ibid.*, préambule, considérant n° 3, ainsi que art. 3 1), 2) et 4), et 4.

²³ *Ibid.*, préambule, considérant n° 10.

ses effets néfastes²⁴. À cet effet, les politiques et mesures adoptées par les parties à la CCNUCC doivent présenter un bon rapport coût-efficacité de manière à générer des avantages mondiaux au plus bas coût possible, tenir compte des différents contextes socioéconomiques, être exhaustives, concerner toutes les sources pertinentes, les puits et les réservoirs de GES et l'adaptation, et porter sur tous les secteurs économiques²⁵.

46. La CCNUCC distingue deux groupes de parties : elle crée plusieurs obligations générales pour l'ensemble des parties (compte tenu du principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées, mais aussi de la spécificité des priorités nationales et régionales de développement, des objectifs et de la situation de chaque partie)²⁶, ainsi qu'un certain nombre d'obligations spécifiques réservées aux pays développés parties et à d'autres parties figurant à l'annexe I²⁷.

47. La République portugaise souligne que les obligations visées à l'article 4 de la CCNUCC sont des obligations de moyens, puisqu'elles n'établissent pas d'objectifs individuels tangibles et/ou mesurables en matière de concentrations des émissions de GES. Par conséquent, les parties ne sont pas tenues d'atteindre des résultats spécifiques, mais plutôt de développer et de mettre en œuvre des politiques nationales destinées i) à protéger le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, et ii) à prendre des mesures de précaution pour prévoir et prévenir les causes des changements climatiques.

48. Le protocole de Kyoto à la CCNUCC²⁸ visait à combler les lacunes en matière d'objectifs tangibles ou mesurables, en plafonnant les émissions de GES de certains États et en engageant les autres à atteindre des objectifs de réduction — les États moins développés n'étant pas inclus dans son champ d'application²⁹.

49. Tout en ayant aussi pour objectif, comme le protocole de Kyoto, de contribuer à améliorer la mise en œuvre de la CCNUCC, l'accord de Paris vise à être un instrument véritablement mondial et innovant, puisqu'il impose des obligations à toutes les parties et — en allant au-delà de la CCNUCC elle-même — fixe certaines cibles claires et concrètes.

50. L'accord de Paris reflète, comme la CCNUCC, les principes de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées ainsi que des capacités respectives des parties, et établit trois obligations internationales fondamentales : i) contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ; ii) renforcer les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ; et iii) rendre les

²⁴ *Ibid.*, art. 3 3) et art. 4 1) et 2).

²⁵ *Ibid.*, art. 3 4) et 5).

²⁶ *Ibid.*, art. 4 1).

²⁷ *Ibid.*, art. 4 2).

²⁸ Nations Unies, protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997), *RTNU*, vol. 2303, p. 162.

²⁹ Voir exposé écrit de la République portugaise, affaire n° 31 — *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international* (demande d'avis consultatif soumise au TIDM), p. 11, par. 35-36.

flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques³⁰.

51. Si, s'agissant de la deuxième et troisième obligations, la mise en œuvre de politiques nationales par les parties à l'accord de Paris peut permettre (quoique pas nécessairement exclusivement) d'atteindre certains résultats, la première obligation passe nécessairement par une action collective, et dépend d'efforts concertés et d'une coopération internationale. Cet objectif de température à long terme a été fixé sur la base d'éléments scientifiques estimant que l'atteinte d'un tel objectif réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques. Comme cet objectif est formulé en termes de température moyenne de la planète, aucune partie à l'accord de Paris n'est tenue d'atteindre ce seuil de manière isolée.

52. La République portugaise souligne que, comme la CCNUCC, l'accord de Paris prescrit principalement des obligations de moyens, et non de résultat. Il existe néanmoins quelques exceptions.

53. L'une d'entre elles est l'objectif de température à long terme tangible et mesurable qui consiste à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels³¹, établissant ainsi une obligation spécifique et novatrice. Toutefois, compte tenu de la nature collective de cette obligation, son exécution nécessite la contribution de plusieurs parties (voire de toutes). Même en étant guidé par le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées, il est extrêmement difficile — voire impossible — de déterminer à quel point le respect ou le non-respect d'une partie est plus ou moins préjudiciable à l'atteinte du résultat fixé par la disposition en cause. Cela entraîne évidemment des difficultés au moment de chercher à clarifier les conséquences juridiques d'un manquement à cette obligation de résultat imposée par l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris (voir également la section V, ci-dessous).

54. D'autres exemples d'obligations de résultat prévues par l'accord de Paris, individuelles cette fois, sont liés à l'obligation de soumettre périodiquement (tous les cinq ans) des contributions déterminées au niveau national³² (ci-après des « CDN »). Les CDN doivent être conçues et mises en œuvre i) sur la base de la bonne foi, ii) en vue d'atteindre l'objectif primordial de l'accord de Paris, et iii) être conformes aux principes, règles et lignes directrices contenus dans l'accord de Paris³³.

55. En bref, et dans le cadre de certains objectifs de référence³⁴, le fond de l'obligation de diligence requise³⁵, qui lie chaque partie à l'accord de Paris et lui impose de limiter ses émissions de

³⁰ Accord de Paris, art. 2, par. 1.

³¹ *Ibid.*, art. 2, par. 1, al. *a*).

³² Par exemple, *ibid.*, art. 13, par. 7-9.

³³ Voir exposé écrit de la République portugaise, affaire n° 31 — *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international* (demande d'avis consultatif soumise au TIDM), p. 13, par. 41. Voir accord de Paris, art. 3, 4, 7, 9-11 et 13.

³⁴ Accord de Paris, art. 4, par. 3.

³⁵ Concernant la définition de l'obligation de diligence requise, voir *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 69, par. 197. Une telle interprétation a par la suite été réitérée par la Cour dans les affaires relatives à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et à la *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*.

GES pour contribuer à prévenir les changements climatiques dangereux, n'est pas prévu par le traité lui-même, mais repose sur les CDN que présentent chaque partie³⁶.

56. Les obligations découlant de l'accord de Paris, toutefois, préservent le droit des parties à se montrer plus ambitieux dans l'atteinte des objectifs ultimes définis dans ce traité. La République portugaise, par exemple, aux côtés de l'Union européenne et d'autres membres de celle-ci, plaide pour des objectifs d'atténuation plus ambitieux (voir sous-section iv), ci-dessous).

ii) Obligations découlant du droit de la mer

57. Le rôle déterminant que jouent les océans dans la régulation des effets des changements climatiques sur l'humanité est aujourd'hui un fait scientifiquement accepté et étayé par des études. Un autre fait crucial et largement reconnu est que les océans ont une capacité de stockage de la chaleur 1 200 fois supérieure à celle de l'atmosphère, agissant comme un important réservoir de CO₂. Il en résulte que les océans absorbent environ un quart du CO₂ libéré dans l'atmosphère par les activités humaines — provenant principalement des émissions de gaz à effet de serre.

58. Grâce au cadre juridique international étendu et complet qu'elle fixe pour la gouvernance des océans et ses 169 parties (dont 165 États membres de l'ONU), la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après la « CNUDM »)³⁷ établit les obligations les plus pertinentes à cet égard.

59. En qualité d'État partie à la CNUDM, la République portugaise a récemment participé à l'affaire n° 31 du TIDM³⁸, en laquelle elle a relevé que « [l]es océans jou[ai]ent un rôle essentiel quant à l'impact du changement climatique sur l'humanité »³⁹.

60. La République portugaise réitère son interprétation et ses observations présentées dans son exposé écrit⁴⁰ et son exposé oral⁴¹ dans l'affaire n° 31 du TIDM. Ce faisant, elle souhaite souligner les trois grandes conclusions auxquelles elle est parvenue dans ceux-ci.

61. *Premièrement*, en tant qu'instrument vivant, la CNUDM doit être interprétée de manière évolutive à la lumière d'autres instruments et régimes juridiques internationaux. Cette caractéristique est particulièrement pertinente dans le cas de certains domaines du droit matériel qui ne sont pas spécifiquement régis par la CNUDM — comme c'est le cas des changements climatiques, y compris de l'élévation du niveau de la mer, dont la Commission du droit international a noté qu'il n'était pas

³⁶ Accord de Paris, art. 3.

³⁷ Nations Unies, convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), *RTNU*, vol. 1833, p. 3.

³⁸ Affaire n° 31 — *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international* (ci-après la « demande d'avis consultatif soumise au TIDM »).

³⁹ Voir exposé écrit de la République portugaise, affaire n° 31 — demande d'avis consultatif soumise au TIDM, p. 3, par. 10.

⁴⁰ Accessible à l'adresse suivante : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/1/C31-WS-1-24-Portugal_Traduction_TIDM.pdf.

⁴¹ Accessible à l'adresse suivante : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Oral_proceedings/verbatim_records_rev/TIDM_PV23_A31_7_Rev.1_Fr.pdf.

« perçu[] comme un problème dont il convenait de traiter » pendant les négociations de la CNUDM⁴². Contrairement à ce qui était alors le cas, le lien entre les océans et le climat est désormais bien établi d'un point de vue scientifique.

62. Comme il a été réaffirmé dans la déclaration sur les océans adoptée à Lisbonne en 2022⁴³,

« l'océan est essentiel pour la vie sur notre planète et pour notre avenir. L'océan est une source importante de biodiversité de la planète et il joue un rôle vital dans le système climatique et le cycle de l'eau. L'océan fournit toute une série de services écosystémiques, il nous donne l'oxygène dont nous avons besoin pour respirer, il contribue à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la création d'emplois et de moyens de subsistance décentes, il agit comme un puits et un réservoir de gaz à effet de serre et protège la biodiversité, il offre un moyen de transport maritime, notamment pour le commerce mondial, il constitue une part importante de notre patrimoine naturel et culturel et il joue un rôle essentiel dans le développement durable, une économie durable axée sur l'océan et l'éradication de la pauvreté. »

63. Maintenant qu'il est établi que la lutte contre les changements climatiques est inextricablement liée à la préservation du bien-être des océans, et que, pour être efficaces, les efforts pour combattre le réchauffement mondial nécessitent de ne pas négliger les effets des changements climatiques sur les océans et l'influence de ces derniers sur les changements climatiques⁴⁴, une interprétation évolutive de la CNUDM est indispensable à la mise en place d'un régime juridique complet et à jour pour les océans.

64. *Deuxièmement*, les États parties à la CNUDM ont l'obligation, au titre de la partie XII, de préserver et de protéger le milieu marin, ce qui implique nécessairement des obligations de moyens positives et négatives⁴⁵. Et, afin de déterminer exactement ce que l'article 192, le paragraphe 1 de l'article 194, et les articles 207, 212, 213 et 222 de la CNUDM imposent aux États parties, il convient de les interpréter de manière uniforme et cohérente avec d'autres domaines du droit international, dont le droit international relatif à l'environnement et aux changements climatiques.

65. Dans ce contexte, la République portugaise insiste sur l'importance de la CCNUCC et de l'accord de Paris (tous deux évoqués dans la sous-section précédente) pour les États et les organisations internationales qui sont également parties à la CNUDM. Par exemple, sur les 169 parties à la CNUDM, seule la République démocratique populaire du Yémen n'a pas ratifié l'accord de Paris.

⁴² Voir également Nations Unies, l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international : première note thématique établie par Bogdan Aurescu et Nilüfer Oral, coprésidents du groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, 28 février 2020, p. 40-41, par. 104 a) (doc. A/CN.4/740).

⁴³ Déclaration « Notre océan, notre avenir, notre responsabilité », adoptée à la conférence des Nations Unies visant à appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (Lisbonne, 27 juin-1^{er} juillet 2022).

⁴⁴ Voir exposé écrit de la République portugaise, affaire n° 31 — demande d'avis consultatif soumise au TIDM, p. 29, par. 90.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 20, par. 60 et suiv.

66. Globalement, l'interprétation de ces dispositions prises ensemble permet de conclure que la CNUDM prévoit des obligations i) de protéger et de préserver le milieu marin ; et ii) de prévenir, réduire et maîtriser la pollution en milieu marin, compte tenu des effets nuisibles des changements climatiques causés par les émissions anthropiques de GES⁴⁶.

67. *Enfin*, ces régimes juridiques, interprétés ensemble, nécessitent que les États parties à la CNUDM — agissant individuellement et dans le cadre de la coopération internationale — s'efforcent de faire tout ce qui est en leur pouvoir, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées, pour i) faire face aux effets néfastes des changements climatiques ; et ii) préserver et protéger le milieu marin, en tenant compte en particulier du lien susmentionné entre océan et système climatique⁴⁷.

68. À cet égard, la République portugaise — en tant que membre de l'Union européenne et à titre national — a adopté une approche ambitieuse en matière de lutte contre les changements climatiques, non seulement en se conformant aux articles 192, 194, 207, 212, 213 et 222 de la CNUDM, mais aussi en adoptant des normes plus strictes que celles requises par cet instrument⁴⁸.

iii) Obligations découlant du droit international des droits de l'homme

69. La République portugaise a été l'un des plus ardents défenseurs de la reconnaissance internationale du droit à un environnement propre, sain et durable, comme en témoigne notamment son parrainage d'instruments phares à cet égard, tels que la résolution 76/300 du 28 juillet 2022 de l'Assemblée générale des Nations Unies, et la résolution 48/13 du 8 octobre 2021 du Conseil des droits de l'homme.

70. La République portugaise est d'avis que le droit à un environnement propre, sain et durable est étroitement lié à la protection des personnes touchées par les changements climatiques et à d'autres droits de l'homme et normes existantes du droit international, et que la promotion dudit droit exige la pleine application des accords multilatéraux relatifs à l'environnement et des principes du droit environnemental international.

71. Les liens de corrélation et d'interdépendance entre les droits de l'homme et l'environnement ont été soulignés, entre autres, par le rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable (ci-après, le « rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement »), John Knox, dans ses principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement⁴⁹. Selon ces principes-cadres, « [l]es États devraient garantir un environnement sûr, propre, sain et durable afin de respecter et de protéger les droits de l'homme et de leur donner effet » et, en parallèle, « respecter et protéger les droits de l'homme et leur donner effet afin de garantir un environnement sûr, propre, sain et durable ».

72. D'autres principes pertinents à cet égard sont l'interdiction de la discrimination ; la mise en place d'un environnement sûr et favorable dans lequel les personnes, groupes et organes de la

⁴⁶ *Ibid.*, p. 30, par. 93.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 30, par. 94.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 30, par. 94.

⁴⁹ Nations Unies, doc. A/HRC/37/59, du 24 janvier 2018.

société qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme ou des questions environnementales pourront mener leurs activités sans avoir à craindre de faire l'objet de menaces ou d'actes de harcèlement, d'intimidation ou de violence ; le respect et la protection de la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association pour ce qui a trait aux questions environnementales ; la garantie d'un enseignement et d'une sensibilisation du public aux questions environnementales ; la possibilité pour le public d'avoir accès aux informations relatives à l'environnement en collectant et en diffusant des informations et en assurant à toute personne qui en fait la demande un accès effectif et rapide à ces informations, à un coût abordable ; l'évaluation préalable des effets que pourraient avoir sur l'environnement les projets et mesures envisagés, notamment de leurs effets potentiels sur la jouissance des droits de l'homme ; le fait de permettre ou de faciliter la participation du public à la prise de décisions relatives à l'environnement, et la prise en compte des vues du public dans la prise de décisions ; l'accès à des recours utiles en cas de violation des droits de l'homme et de la législation nationale relative à l'environnement ; l'établissement et l'application de normes environnementales de fond qui ne soient ni discriminatoires ni régressives, et qui respectent et protègent les droits de l'homme et leur donnent effet ; l'application effective des normes environnementales d'un État aux acteurs publics et privés ; une coopération interétatique en vue d'établir des cadres juridiques internationaux efficaces, de les appliquer et de les faire respecter pour prévenir, limiter et réparer les dommages environnementaux transfrontières et mondiaux qui entravent la pleine jouissance des droits de l'homme ; l'adoption de mesures supplémentaires pour protéger les droits des personnes qui sont les plus vulnérables face aux dommages environnementaux ou qui sont particulièrement menacées par ceux-ci, en tenant compte de leurs besoins, des risques qu'elles courent et de leurs capacités ; l'exécution des obligations à l'égard des peuples autochtones et des membres des communautés traditionnelles ; et le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme dans le cadre des mesures que prennent les États pour relever les défis environnementaux et promouvoir le développement durable.

73. Qui plus est, la République portugaise reconnaît que la dégradation de l'environnement peut avoir, et a de fait, des conséquences, à la fois directes et indirectes, sur la jouissance d'un large éventail de droits de l'homme et que, face à la menace des changements climatiques qui pèse sur la communauté internationale, il est impératif de prendre d'urgence des mesures à la hauteur de sa gravité.

74. Ainsi, comme le reconnaît le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 36 relative à l'article 6 : droit à la vie :

« La dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie. Les obligations des États parties au regard du droit international de l'environnement devraient donc éclairer la teneur de l'article 6 du Pacte, et l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie devrait également éclairer leurs obligations pertinentes au regard du droit international de l'environnement. La mise en œuvre de l'obligation de respecter et garantir le droit à la vie, et en particulier à la vie dans la dignité, dépend, entre autres, des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et les changements climatiques résultant de l'activité des acteurs publics et privés. Les États parties devraient par conséquent veiller à ce qu'il soit fait un usage durable des ressources naturelles, élaborer des normes environnementales de fond et les faire appliquer, réaliser des études d'impact sur l'environnement et consulter les États concernés au sujet des activités susceptibles d'avoir des incidences écologiques notables, notifier aux autres États concernés les catastrophes naturelles et situations d'urgence et coopérer avec eux, assurer un accès approprié à l'information sur les

risques environnementaux et prendre dûment en considération le principe de précaution. »⁵⁰

75. Ainsi que l'ont reconnu les tribunaux et mécanismes internationaux des droits de l'homme, les autres droits dont la jouissance pourrait être directement menacée par la dégradation de l'environnement et les changements climatiques incluent le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à l'alimentation, le droit à l'eau, le droit à l'eau potable et à l'assainissement et le droit à un logement convenable⁵¹.

76. Le comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son observation générale n° 14 : le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), a reconnu qu'un environnement sain était l'un des « facteurs fondamentaux déterminants de la santé », et que la « sûreté de l'environnement » était un des « déterminants sociaux de la bonne santé »⁵². À cet égard, il a notamment indiqué :

« comme il ressort du processus d'élaboration et du libellé spécifique du paragraphe 2 de l'article 12, le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir des conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain »⁵³.

77. S'agissant de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels — le droit à un environnement naturel et professionnel sain —, le même comité a déclaré :

« Les mesures visant à “l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle” ... comprennent notamment ... les mesures visant à assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable et en moyens d'assainissement élémentaires ; et les mesures visant à empêcher et réduire l'exposition de la population à certains dangers tels que radiations ou produits chimiques toxiques et autres facteurs environnementaux nocifs ayant une incidence directe sur la santé des individus. »⁵⁴

78. La République portugaise tient également à évoquer tout particulièrement les droits de l'enfant dans le contexte des changements climatiques. Dans son observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques⁵⁵, le Comité des droits de l'enfant clarifie un cadre pour une approche de

⁵⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 sur l'article 6 : droit à la vie (2019), par. 62.

⁵¹ Voir Nations Unies, l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international : seconde note thématique établie par Patrícia Galvão Teles et Juan José Ruda Santolaria, coprésidents du groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, 19 avril 2022, doc. A/CN.4/752 et Nations Unies, note complémentaire à la seconde note thématique (2022) établie par Patrícia Galvão Teles et Juan José Ruda Santolaria, coprésidents du groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, 19 février 2024, doc. A/CN.4/774 (à paraître).

⁵² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), doc. E/C.12/2000/4, par. 11 et par. 15.

⁵³ *Ibid.*, par. 4.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 4.

⁵⁵ Nations Unies, doc. CRC/C/GC/26, du 22 août 2023.

l'environnement fondée sur les droits de l'enfant, en traitant de certaines questions allant de l'accès à la justice et à des voies de recours dans le contexte des dommages environnementaux à la définition des mesures compatibles avec les droits de l'enfant que doivent prendre les États pour veiller à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à leurs effets.

79. L'un des éléments les plus importants de cette observation générale est le fait que le comité reconnaît expressément un droit autonome à un environnement propre, sain et durable⁵⁶ tel que consacré par la convention relative aux droits de l'enfant⁵⁷. Les éléments de fond de ce droit comprennent l'air pur, un climat sûr et stable, des écosystèmes sains et la biodiversité, l'accès à de l'eau salubre en quantité suffisante, des aliments sains et durables et un environnement non toxique⁵⁸.

80. De plus, cette observation générale détermine que les changements climatiques, la pollution et la perte de biodiversité constituent des exemples de menaces mondiales pressantes pour les droits de l'enfant qui exigent que les États œuvrent de concert⁵⁹.

81. Bien que le comité reconnaisse le principe de l'équité intergénérationnelle et les intérêts des générations futures⁶⁰, il n'en donne pas de définition. Dans une déclaration qui associe responsabilité des États avec causalité, mais ne précise pas comment cette responsabilité s'applique pour les générations futures, il a relevé ce qui suit :

« Au-delà des obligations immédiates qui leur incombent en application de la Convention dans le domaine de l'environnement, les États portent la responsabilité des menaces prévisibles liées à l'environnement qui résultent de leurs actes ou omissions actuels, et dont les conséquences ne se manifesteront peut-être pas avant des années, voire des décennies. »⁶¹

82. La République portugaise reconnaît également que la dégradation de l'environnement et les changements climatiques peuvent avoir des effets néfastes particuliers sur les personnes en situation vulnérable, telles que les populations des petits États insulaires et les peuples autochtones, les personnes handicapées, les personnes vivant dans la pauvreté et les victimes de la discrimination, à savoir la discrimination raciale et celle fondée sur le genre et l'âge.

83. La République portugaise reconnaît les trois types d'obligations que le rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable a définies dans ses principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement⁶², à savoir des obligations d'ordre procédural, des obligations de fond et des obligations à l'égard des personnes en situation de vulnérabilité.

⁵⁶ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques, doc. CRC/C/GC/26, par. 63.

⁵⁷ Convention relative aux droits de l'enfant (1989), traité n° 27531, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1577.

⁵⁸ Voir Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques, doc. CRC/C/GC/26, par. 64.

⁵⁹ *Ibid.*, par. 91.

⁶⁰ *Ibid.*, par. 11.

⁶¹ *Ibid.*, par. 11.

⁶² Nations Unies, doc. A/HRC/37/59, 24 janvier 2018, par. 3.

84. Au titre des obligations d'ordre procédural, il conviendrait notamment de réaliser des études d'impact sur l'environnement et de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition du public ; de permettre au public de participer aux décisions relatives à l'environnement, en protégeant notamment les libertés d'expression et d'association ; et de fournir un accès à des recours en cas de dommages.

85. Les États ont également des obligations de fond relatives à la protection contre les dommages environnementaux qui portent atteinte à la jouissance des droits de l'homme. Bien qu'elles puissent varier dans la pratique en fonction de leur contenu et des droits menacés, ces obligations présentent, pour certaines, des caractéristiques jugées claires⁶³ : il s'agit de l'obligation d'adopter et de mettre en place un cadre juridique assurant une protection contre les dommages environnementaux qui peuvent porter atteinte à la jouissance des droits de l'homme, et de l'obligation de réglementer les activités des acteurs privés dans l'objectif d'assurer une protection contre de tels dommages.

86. De telles obligations peuvent s'appliquer dans le cas de dommages environnementaux transfrontières, les États étant tenus de s'acquitter des obligations mises à leur charge par les traités auxquels ils sont parties de bonne foi (*pacta sunt servanda*), et dès lors que la règle générale relative à la compétence de l'État en tant que condition préalable à la responsabilité n'est pas compromise. Nous estimons qu'un élargissement indu de la juridiction n'est pas un moyen approprié de statuer sur les points de politique générale complexes que présentent les changements climatiques et qu'il convient d'éviter les situations dans lesquelles toute personne dans le monde pourrait prétendre relever de la juridiction de tout autre État, ou de plusieurs États simultanément.

87. Puisqu'elles découlent de principes généraux relatifs aux droits de l'homme, les obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement comprennent une obligation générale de non-discrimination dans leur exécution, dont le droit à une protection égale en vertu de la loi⁶⁴, lequel inclut une protection égale en vertu du droit de l'environnement.

88. Par ailleurs, et tel qu'indiqué précédemment, les États ont des obligations supplémentaires à l'égard des groupes particulièrement vulnérables aux dommages environnementaux. Cela comprend, par exemple, la protection des personnes touchées par des phénomènes qui peuvent être liés aux changements climatiques, tels les catastrophes — un sujet sur lequel le projet d'articles de la Commission du droit international⁶⁵ peut fournir de précieuses indications.

89. Qui plus est, la République portugaise souhaite aborder brièvement la protection dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer — l'un des effets les plus néfastes attendus sur son territoire (voir la section II ci-dessus) et celui de plusieurs autres États, en particulier les États côtiers de faible altitude et les petits États insulaires en développement (PEID) — et son volet relatif aux

⁶³ Voir A/HRC/25/53, par. 46.

⁶⁴ Prévu par l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et par plusieurs autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

⁶⁵ Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, et commentaire y afférent, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2016, vol. II (deuxième partie).

obligations en matière de droits de l'homme⁶⁶. Ce point peut illustrer de manière instructive en quoi le droit international relatif aux droits de l'homme peut permettre de traiter des changements climatiques — et de ses répercussions telles que l'élévation du niveau de la mer —, grâce à une interprétation et à une application contextuelles, même s'il n'a pas été élaboré dans le cadre de cette problématique.

90. En premier lieu, le principe de la dignité humaine, principe fondamental du droit international relatif aux droits de l'homme (et du droit international humanitaire), oriente la protection des titulaires de droits de l'homme en toute occasion et en toutes circonstances, et doit donc également régir celle des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

91. Deuxièmement, la meilleure façon d'analyser la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer sur le plan juridique pourrait être d'adopter une approche à deux volets, fondée à la fois sur les droits et sur les besoins, comme c'est le cas du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits. Parmi les articles du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, les articles 2 (objet), 4 (dignité humaine), 5 (droits de l'homme), 7 (obligation de coopérer), 9 (réduction des risques de catastrophe) et 10 (rôle de l'État touché) sont tout particulièrement pertinents en l'espèce.

92. Troisièmement, les obligations positives faites aux États 1) de protéger et 2) de donner effet aux droits de l'homme imposent à ceux-ci, respectivement, de prendre des mesures de protection contre les violations des droits émanant dans certaines situations ou de la part de tierces parties, et de créer les conditions pour que les titulaires de droits de l'homme exercent pleinement ces droits. La portée des obligations des États varie toutefois en fonction des divers destinataires/porteurs des obligations en matière de droits de l'homme (identifiés en fonction de l'exercice de la compétence à l'égard des personnes touchées). Cela aura bien entendu des conséquences quant à la détermination de la responsabilité des États (voir la section V, ci-dessous).

93. Enfin, la République portugaise relève que les effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer, à savoir la réduction des territoires habitables, peuvent provoquer des déplacements internes ou transfrontaliers, créant des problèmes particuliers en matière de droits de l'homme et nécessitant des solutions à cet égard. Ainsi, les mesures suivantes pourraient être applicables aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer : obligations de non-refoulement, protection en vertu du droit des réfugiés le cas échéant, et directives issues du pacte mondial de 2018 pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

iv) Mesures prises par la République portugaise conformément aux obligations d'atténuer les changements climatiques et de s'y adapter

94. La section II a exposé la vulnérabilité particulière du Portugal face aux changements climatiques et la section IV a illustré, jusque-là, les obligations internationales les plus pertinentes qui lui incombent dans ce contexte.

⁶⁶ Voir également Nations Unies, l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international : seconde note thématique établie par Patrícia Galvão Teles et Juan José Ruda Santolaria, coprésidents du groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, 19 avril 2022, doc. A/CN.4/752 et Nations Unies, note complémentaire à la seconde note thématique (2022) établie par Patrícia Galvão Teles et Juan José Ruda Santolaria, coprésidents du groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, 19 février 2024, doc. A/CN.4/774 (à paraître).

95. À la lumière de ces arguments et de ces conclusions, la présente sous-section montrera comment, s'agissant des mesures visant à atténuer les changements climatiques et à s'y adapter, la République portugaise a déployé une orientation politique solide et novatrice, à l'échelon national comme international, ancrée dans une vision à long terme combinée à une action immédiate axée autour de trois axes interconnectés : la valorisation du territoire et des habitats, une économie plus circulaire et la décarbonation de la société et la transition énergétique, avec pour objectif ultime de promouvoir la richesse et le bien-être⁶⁷.

96. En qualité de partie aux traités internationaux tels que la CNUDM, la CCNUCC et l'accord de Paris, et en se conformant à leurs dispositions — allant parfois au-delà des objectifs qui y sont fixés —, la République portugaise satisfait à son obligation d'atténuer les changements climatiques que lui imposent le droit international relatif aux changements climatiques, le droit de la mer, le droit international de l'environnement et le droit international relatif aux droits de l'homme (voir les sous-sections précédentes).

97. En effet, la République portugaise a obtenu des résultats visibles dans la lutte contre les changements climatiques, ayant dépassé de loin les objectifs fixés par le protocole de Kyoto pour 2020 en matière de réduction des émissions, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de promotion de l'énergie renouvelable. De plus, la République portugaise a défini des objectifs ambitieux pour 2030, traçant la voie vers une économie prospère, résiliente et à faible émission de carbone.

98. L'expérience portugaise montre que des politiques climatiques ambitieuses peuvent aller de pair avec la croissance économique, la création d'emplois, l'énergie renouvelable, la décarbonation et la sécurité alimentaire, ainsi que l'amélioration de la santé des populations et celle de l'environnement lui-même. Aujourd'hui, la République portugaise produit plus de richesse avec moins d'émissions, et souhaite poursuivre dans cette voie.

99. La République portugaise a été l'un des premiers États à s'engager, lors de la 22^e conférence des parties à la CCNUCC (COP 22) qui s'est tenue en 2016 à Marrakech, à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, fixant une vision claire pour une profonde décarbonation de l'ensemble de son économie.

100. La République portugaise a actuellement une politique climatique robuste dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation. Voici les principaux documents de politique adoptés depuis 2015 :

- a) le programme national pour les changements climatiques⁶⁸ ;
- b) la stratégie nationale pour l'adaptation aux changements climatiques⁶⁹ ;
- c) la feuille de route pour la neutralité carbone 2050 (RNC2050)⁷⁰ ;

⁶⁷ Voir la feuille de route pour la neutralité carbone (RCN2050), préface, p. 4.

⁶⁸ Portugal, *Programa Nacional para as Alterações Climáticas* (PNAC2020).

⁶⁹ Portugal, *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas* (ENAAC2020).

⁷⁰ Portugal, *Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050* (RNC2050).

- d) le programme d'action pour l'adaptation aux changements climatiques (P-3AC)⁷¹ ;
- e) le plan national énergie-climat (PNEC2030)⁷².

101. Les mesures juridiques nationales les plus pertinentes ont été arrêtées par la « loi-cadre sur le climat » (loi n° 98/2021, du 31 décembre 2021). Cette loi reconnaît la situation climatique d'urgence⁷³ et le statut du climat en tant que patrimoine commun de l'humanité — mesure innovante dans le droit interne des États. La loi-cadre sur le climat établit des droits et obligations en matière de questions climatiques⁷⁴ dans une approche qui mobilise l'ensemble de la société, précisant par exemple que chacun — à savoir pas seulement l'État et les autres entités publiques, mais aussi les citoyens, les organisations non gouvernementales environnementales, et d'autres entités privées telles que les entreprises privées — a le devoir de protéger, de préserver, de respecter et de veiller à la protection de l'équilibre climatique, contribuant ainsi à atténuer les changements climatiques.

102. La loi-cadre sur le climat est également remarquable en ce qu'elle impose au Gouvernement portugais plusieurs nouvelles obligations décisives, notamment l'obligation d'étudier, d'ici 2025, la possibilité d'avancer à 2045 l'objectif de la neutralité carbone⁷⁵, et l'obligation de promouvoir la sécurité climatique⁷⁶. Aux termes de cette loi, la sécurité climatique est une notion qui englobe la sécurité énergétique, la sécurité sanitaire et la sécurité alimentaire et nutritionnelle⁷⁷. Conformément à ces obligations, le Gouvernement portugais est tenu de déterminer les risques et d'agir en vue de prévenir et d'atténuer les conséquences des changements climatiques sur l'ordre public, la sécurité, la sûreté et la tranquillité publiques, ainsi que sur l'intégrité des personnes et des biens et l'exercice régulier des droits, libertés et garanties⁷⁸.

103. Renforçant le droit à la participation citoyenne⁷⁹, la loi-cadre sur le climat inclut des dispositions qui se concentrent explicitement sur la protection des personnes, régions et communautés particulièrement vulnérables — qui, malgré l'absence de mention expresse dans le texte, peuvent s'appliquer à celles directement touchées par l'élévation du niveau de la mer, les sécheresses, les inondations et les vagues de chaleur. De plus, par cette loi, le Gouvernement portugais se dote d'une vision globale et intégrée dans la réalisation des objectifs climatiques, respecte les limites de l'utilisation durable des ressources naturelles de la planète et les voies de développement des États individuels, et défend activement les points suivants, en matière de politique étrangère dans le cadre de la diplomatie climatique⁸⁰ : i) le renforcement, la prévision et la réalisation des objectifs de réduction des émissions de GES en vue de poursuivre les efforts menés pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ; ii) les engagements internationaux contraignants concernant le climat et la protection de l'environnement et de la biodiversité ; iii) le développement de la justice pénale internationale ; iv) la coopération et la solidarité internationales avec les États du Sud global, soutenant la mise en œuvre des mesures fixées

⁷¹ Portugal, *Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC)*.

⁷² Portugal, *Plano Nacional Energia e Clima (PNEC2030)*.

⁷³ Loi-cadre sur le climat, art. 2.

⁷⁴ *Ibid.*, art. 5-7.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 18, par. 2.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 17.

⁷⁷ *Ibid.*, art. 17, par. 2.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 17, par. 1.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 4, 6 et 9.

⁸⁰ *Ibid.*, art. 15.

par le pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 ; v) une définition du terme et du statut de « réfugié climatique » et sa reconnaissance par la République portugaise ; et vi) la reconnaissance, par l'ONU, d'un climat stable comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité. De plus, la loi-cadre sur le climat dispose que l'État est tenu, dans le cadre des relations internationales, de coopérer avec les mécanismes d'aide aux pays et citoyens touchés par les événements météorologiques extrêmes et leurs conséquences, et d'y participer.

104. *In fine*, la loi-cadre sur le climat renforce et développe également les politiques publiques et la transition énergétique. Dans sa « feuille de route pour la neutralité carbone à l'horizon 2050 », la République portugaise a fixé une stratégie à long terme de réduction des émissions de carbone d'ici 2050. Ces objectifs ont été revus à la hausse dans la loi-cadre sur le climat. Dans son article 39, cette loi prévoit, entre autres, une « électrification de l'approvisionnement en énergie », éliminant le rôle du gaz naturel dans le système énergétique national d'ici 2040. De plus, conformément au paragraphe 2 de l'article 18 de la loi-cadre sur le climat, le Gouvernement portugais étudiera, d'ici 2025, la possibilité d'avancer à 2045 l'objectif de neutralité carbone.

105. En réalité, l'un des points forts les plus reconnus de l'approche du Portugal en matière de changements climatiques est la place privilégiée qu'il accorde depuis longtemps à l'énergie renouvelable, surtout aux fins de la production d'électricité. La République portugaise est l'un des chefs de file lorsqu'il s'agit du poids de l'énergie renouvelable dans son bouquet énergétique. En 2023, elle a battu un record important en matière d'énergie renouvelable lorsque sa production a dépassé la demande pendant quatre jours : du 31 octobre au 6 novembre, la production d'énergie renouvelable a dépassé les besoins nationaux en électricité pendant 149 heures d'affilée, et la République portugaise a été en mesure d'exporter de l'électricité vers l'Espagne. Dans les années 2030, la République portugaise doublera pratiquement sa capacité de production d'électricité grâce à des sources d'énergie renouvelables.

106. Dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, les politiques au niveau local (municipalités) sont d'une importance capitale. En vertu d'un certain nombre de documents d'orientation, plus de 90 % du territoire portugais est couvert par des plans ou stratégies d'adaptation. Qui plus est, des mesures qui tirent parti des solutions basées sur la nature, telles que la restauration des écosystèmes et l'élargissement des habitats naturels, se sont avérées extrêmement utiles pour améliorer la santé des sols et des océans et pour réduire le risque d'inondations dans les zones côtières. Entre 2015 et 2020, plus de 66 kilomètres de littoral et plus de 1 000 kilomètres de cours d'eau ont été restaurés en République portugaise.

107. Le Gouvernement portugais a également pris des engagements pertinents en cohérence avec les appels internationaux pour le financement d'investissements dans les pays en voie de développement, en vue d'accélérer leur transition vers une économie plus verte dans le cadre d'une alliance mondiale de lutte contre les changements climatiques. Par exemple, un mémorandum d'accord a récemment été conclu avec le Gouvernement du Cap-Vert portant sur la conversion, à hauteur de 12 millions d'euros, de la dette du pays à l'horizon 2025 pour la réaffecter à un nouveau fonds climatique et environnemental dans le but d'accélérer la transition climatique ainsi que le développement d'une économie verte et bleue. Un accord similaire de conversion de 3,5 millions d'euros a été conclu avec le Gouvernement de São Tomé et Príncipe et présenté à la COP 28 à Dubaï. Au-delà de ce témoignage de solidarité avec ces États lusophones qui sont eux aussi particulièrement vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques (comme les petits États insulaires en développement), la République portugaise prend des mesures individuelles et collectives pour prévenir ces effets et y répondre — dans l'esprit de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

**V. CONSÉQUENCES JURIDIQUES, AU REGARD DES OBLIGATIONS LEUR INCOMBANT,
POUR LES ÉTATS QUI, PAR LEURS ACTIONS OU OMISSIONS, ONT CAUSÉ
DES DOMMAGES SIGNIFICATIFS AU SYSTÈME CLIMATIQUE ET
À D'AUTRES COMPOSANTES DE L'ENVIRONNEMENT
(QUESTION B)**

« Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, à l'égard :

- i) Des États, y compris, en particulier, des petits États insulaires en développement, qui, de par leur situation géographique et leur niveau de développement, sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou y sont particulièrement vulnérables ?
- ii) Des peuples et des individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques ? »

108. La question *b)* porte sur les conséquences juridiques du fait de causer des dommages significatifs au système climatique et à d'autres parties de l'environnement, pour ce qui est des États, des peuples et des individus — des générations présentes et futures — touchés par les effets néfastes des changements climatiques.

109. La République portugaise présente les arguments suivants en partant du principe que les « conséquences juridiques [au regard de ces obligations] » visées à la question *b)* désignent les « conséquences juridiques découlant d'un *manquement* à ces obligations » — et en les considérant donc du point de vue de la responsabilité —, mais aussi du point de vue de la responsabilité pour faits non interdits par le droit international, et de celui des effets juridiques des obligations énoncées à la section IV, en particulier s'agissant du devoir de coopération.

110. Les arguments portent à la fois sur les conséquences juridiques envers les États lésés ou particulièrement touchés et les peuples et individus touchés.

111. La CCNUCC et l'accord de Paris n'établissent, ni l'une ni l'autre, de cadre juridique international en matière de responsabilité des parties ni d'indemnisation des pertes ou préjudices liés aux changements climatiques. Et bien que les termes « perte » et « préjudice » contenus à l'article 8 de l'accord de Paris invoquent des notions de responsabilité et de réparation, les parties, par la décision 1/CP.21, ont explicitement décidé que les dispositions en matière de perte et de préjudice ne pouvaient donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation au titre du traité⁸¹.

112. Sans préjudice de ladite décision, lorsque des dommages importants ont été infligés au système climatique ou à d'autres parties de l'environnement, le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, qui a été créé pour traiter des pertes et préjudices liés aux effets des changements climatiques au sens de l'article 8 de l'accord de Paris, peut toutefois être de la plus haute importance.

⁸¹ Voir décision 1/CP.21, *Adoption de l'accord de Paris*, document FCCC/CP/2015/10/Add.1, par. 51.

113. Dans le contexte de l'accord de Paris, la décision 1/CP.21 ferme la porte à toutes les demandes directes de réparation, y compris d'indemnisation, liées aux pertes ou préjudices. Ce que l'article 8 établit, c'est que les parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, de les réduire au minimum et d'y remédier. Et l'idée d'une responsabilité collective au titre de l'accord de Paris devrait être guidée par la compréhension des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives à cet égard également.

114. Toutefois, la décision 1/CP.21 ne peut être interprétée comme excluant, tout court, la responsabilité internationale hors du champ de l'accord de Paris.

115. Ainsi, lorsqu'un préjudice important a été infligé au système climatique ou à d'autres parties de l'environnement par un acte internationalement illicite, les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸² — dans la mesure où ils codifient les règles du droit international coutumier — pourraient être applicables, à condition que les deux éléments requis soient présents : un fait internationalement illicite attribuable à un État.

116. Même en pareil cas, il convient toutefois de rappeler que la plupart des obligations imposées par l'accord de Paris sont des obligations de moyens, parfois de nature collective (voir la sous-section i) de la section IV), ce qui limite à l'évidence les constats d'illicéité et gêne la tâche consistant à déterminer la ou les parties auxquelles le comportement ou l'omission illicite est attribuable.

117. S'agissant de la responsabilité des États pour violation des obligations que leur impose le droit international relatif aux droits de l'homme en lien avec les questions relatives à l'environnement et aux changements climatiques, la République portugaise réaffirme la nécessité de garantir l'accès à des voies de recours utiles pour les violations des droits de l'homme et du droit interne en matière d'environnement et de changements climatiques.

118. Dans son commentaire du principe-cadre 10 des principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement détaille le contenu de cette obligation :

« L'obligation qui incombe aux États d'assurer l'accès à des procédures judiciaires et autres permettant d'assurer un recours utile en cas de violation des droits de l'homme s'applique également aux violations des droits de l'homme se rapportant à l'environnement. Les États doivent donc garantir l'accès à des recours utiles en cas de manquement aux obligations énoncées dans les présents principes-cadres, notamment ceux qui ont trait au droit à la liberté d'expression, et à la liberté d'association et de réunion pacifique (principe-cadre 5), à l'accès aux informations relatives à l'environnement (principe-cadre 7) et à la participation du public à la prise de décisions relatives à l'environnement (principe-cadre 9).

28. En outre, eu égard à l'obligation d'établir des normes de fond relatives à l'environnement, de les appliquer et de les faire respecter (principes-cadres 11 et 12), chaque État devrait veiller à ce que les particuliers disposent de voies de recours utiles

⁸² Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II (deuxième partie) (2001).

contre les acteurs privés et les autorités publiques en cas de non-respect de la législation interne relative à l'environnement.

29. Pour assurer des voies de recours utiles, les États devraient veiller à ce que les particuliers aient accès à des procédures judiciaires et administratives qui remplissent certaines conditions fondamentales, et notamment à ce que ces procédures : *a)* soient impartiales, indépendantes, transparentes, équitables et financièrement abordables ; *b)* permettent de traiter les recours en temps utile ; *c)* bénéficient des compétences et des ressources nécessaires ; *d)* soient susceptibles d'appel devant une instance supérieure ; et *e)* donnent lieu à des décisions exécutoires, notamment, selon que de besoin, à des mesures conservatoires, et à des mesures de réparation, d'indemnisation et de rétablissement des droits. Il devrait être possible de se prévaloir de ces procédures pour dénoncer aussi bien des violations imminentes et prévisibles que des atteintes déjà commises ou en train d'être commises. Les États devraient veiller à ce que les décisions soient rendues publiques et effectivement mises à exécution dans les meilleurs délais.

30. Les États devraient expliquer au public comment se prévaloir de ces procédures et aider les personnes concernées à surmonter les obstacles susceptibles de les en empêcher, tels que la langue, l'analphabétisme, le coût et la distance. La qualité pour agir devrait être comprise au sens large ; les États devraient ainsi considérer que les peuples autochtones et autres groupes de population possédant des terres en propriété collective ont qualité pour porter plainte en cas de violation de leurs droits collectifs. Quiconque souhaite se prévaloir d'un recours doit être protégé contre toutes représailles, y compris contre les menaces et les actes de violence. Les États ne devraient pas permettre que l'on intente des procès aux victimes sans justification, dans le seul but de les intimider et de les dissuader d'exercer un recours. »⁸³

119. En tout état de cause, et outre les remarques ci-dessus relatives à la compétence des États, la mise en cause de la responsabilité d'un État pour violation des obligations relatives au droit international des droits de l'homme ou à d'autres domaines du droit international doit toujours dépendre de l'établissement d'un lien de causalité entre les actes ou omissions de celui-ci et le préjudice effectivement subi par les victimes⁸⁴.

120. Bien que de nombreux cadres juridiques internes (dont celui du Portugal) reconnaissent le droit à l'action populaire en ce qui concerne les questions environnementales, la République portugaise souhaite rappeler qu'un tel droit n'est pas reconnu à l'échelon international, et toute interprétation « évolutive » des instruments — comme cela a été l'intention dans certaines

⁸³ Nations Unies, doc. A/HRC/37/59, par. 27-30.

⁸⁴ Voir les allégations orales du conseil du Gouvernement du Royaume-Uni, de l'agent du Gouvernement de la Belgique et de l'agent du Gouvernement du Portugal lors de l'audience de Grande Chambre du 27 septembre 2023 dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* ; retransmission d'audience accessible à l'adresse suivante : <https://www.echr.coe.int/w/duarte-agostinho-and-others-v-portugal-and-others-no-39371/20->. Il s'agit d'une affaire pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, introduite par des ressortissants portugais âgés de 10 à 23 ans contre le Portugal et les autres États membres de l'Union européenne (la République d'Autriche, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République de Chypre, la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume du Danemark, la République d'Estonie, la République de Finlande, la République française, la République de Croatie, la Hongrie, la République d'Irlande, la République italienne, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Lettonie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République de Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la République de Slovénie, le Royaume d'Espagne et le Royaume de Suède), ainsi que le Royaume de Norvège, la Fédération de Russie, la Suisse, la République de Türkiye, l'Ukraine et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

procédures contentieuses introduites auprès des Nations Unies et au niveau régional — doit être fondée sur un consensus quant aux normes applicables.

121. Qui plus est, en règle générale, les mécanismes de plainte internationaux sont et devraient, selon nous, rester subsidiaires. Par conséquent, la condition d'épuiser les voies de recours internes ne doit pas être levée, quel que soit le caractère « novateur » que puisse sembler revêtir l'affaire en matière de changements climatiques, puisque le contraire permettrait à quiconque de se soustraire à l'obligation d'épuiser les recours internes en faisant simplement valoir que la cause du requérant est « novatrice »⁸⁵.

122. En outre, la République portugaise rappelle que, en dépit du cadre complet définissant les obligations internationales adopté par les États pour faire face aux questions liées à l'environnement et aux changements climatiques mondiaux (exprimé, en particulier, dans la CCNUCC et dans l'accord de Paris — voir la sous-section iii) de la section IV, ci-dessus), aucun mécanisme de plainte individuel ni toute autre forme de tribunal n'a été établi à cet égard. De tels instruments internationaux distinguent de façon claire et intentionnelle les objectifs collectifs des obligations nationales, et ne prévoient pas, en règle générale, de droits individuels. Cela découle de l'exhaustivité et de la complexité des questions liées à l'environnement et aux changements climatiques, et du besoin de trouver un juste équilibre entre les intérêts des individus et ceux, plus larges, de la société, qui nécessitent que les pouvoirs publics jouissent d'une large marge d'appréciation pour adopter et mettre en œuvre des instruments législatifs et de politique générale en matière de protection de l'environnement.

123. La responsabilité internationale des personnes pourrait être également pertinente dans le contexte de la Cour pénale internationale par exemple, dont le Statut décrit les « crimes de guerre » comme des violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, notamment

« [l]e fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera ... des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu »⁸⁶.

124. Force est donc de constater qu'il est impossible d'apprécier la responsabilité des États et des individus pour faits internationalement illicites de manière abstraite.

125. Tel serait également le cas de la responsabilité pour faits non interdits par le droit international⁸⁷ et en ce qui concerne leur prévention⁸⁸.

⁸⁵ Voir les allégations orales du conseil du Gouvernement du Royaume-Uni, de l'agent du Gouvernement de la Belgique et de l'agent du Gouvernement du Portugal lors de l'audience de Grande Chambre du 27 septembre 2023 dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* ; retransmission d'audience accessible à l'adresse suivante : <https://www.echr.coe.int/w/duarte-agostinho-and-others-v-portugal-and-others-no-39371/20->

⁸⁶ Voir Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8, par. 2, [*litt. b*],] al. iv).

⁸⁷ Voir projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (2006), *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II (deuxième partie).

⁸⁸ Voir prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Documents officiels de l'Assemblée générale (2001), cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)*.

126. Comme il a été noté au début de la présente section, la République portugaise a aussi à cœur d'explorer les effets juridiques des obligations évoquées à la section IV, à savoir celles relatives au devoir de coopérer.

127. Les effets néfastes des changements climatiques se produisent malgré les mesures d'atténuation et d'adaptation, et la communauté internationale doit s'en saisir.

128. Le caractère mondial de l'urgence climatique et les principes désormais bien établis de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées mettent en relief la notion de coopération internationale en tant qu'effet de ces obligations. De fait, l'obligation faite aux États de coopérer avec d'autres États dans le contexte des changements climatiques découle, et s'inscrit dans le prolongement, de l'obligation de coopérer au regard du droit international général et de certains domaines spécialisés du droit international.

129. En droit international général, le principe de coopération est énoncé, sous son aspect essentiel, par les buts de la Charte des Nations Unies, les paragraphes 1 et 3 de l'article 1 l'élevant au rang d'objectif central des Nations Unies dans le but de maintenir la paix et la sécurité internationales

« — et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix »

—, ainsi que dans le but de réaliser

« la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

130. La Charte des Nations Unies contient d'autres obligations de coopération spécifiques qui sont pertinentes dans le contexte des changements climatiques, dont l'article 56 par exemple, par lequel tous les Membres de l'ONU « s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ». L'article 55 de la même Charte dispose que les Nations Unies favoriseront

« i) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; ii) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; et iii) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

Et l'on peut facilement y voir des objectifs qui s'appliquent dans le contexte de la coopération internationale destinée à atténuer les changements climatiques ou à s'y adapter.

131. Le contenu et la portée de ces obligations générales et spécifiques qui imposent aux États de coopérer entre eux et avec l'ONU, ainsi que de se concerter entre eux, nécessitent d'être traduits

en termes opérationnels. S'agissant de la coopération internationale en matière de changement climatique, cela nécessitera de réfléchir aux obligations découlant de domaines spécialisés du droit international, comme celui relatif aux changements climatiques, le droit de la mer et le droit international relatif à l'environnement et aux droits de l'homme. À la section IV, ci-dessus, la République portugaise a mis en avant plusieurs exemples d'obligations de coopérer faites aux États.

132. Tel qu'il a été mentionné précédemment, un aspect important de la coopération internationale au regard du régime climatique est celui des pertes et préjudices. Malgré l'absence de consensus quant à la définition de la notion de « perte et préjudice », il y a des éléments transversaux communs aux diverses interprétations de ces termes, pris séparément comme ensemble. Par « perte », on entend généralement les effets liés au climat pour lesquels une réparation n'est pas possible. Il peut s'agir d'une perte économique ou non économique et, dans bien des cas, ces deux types de pertes se recoupent ou se confondent. Les déplacements d'origine climatique, la perte de territoire productif ou souverain due à des processus graduels tels que la désertification ou l'élévation du niveau de la mer, et les perturbations pour la société causées par des situations d'urgence permanentes, sont parmi les effets les plus difficiles à résoudre. Les dommages, en revanche, désignent des effets néfastes pour lesquels une réparation est possible. Pris ensemble ces deux termes « perte et préjudice » désignent, selon un secrétariat de la CCNUCC, « la manifestation réelle ou potentielle des effets liés aux changements climatiques dans les pays développés qui portent atteinte aux systèmes humains et naturels ».

133. La mise en place du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices, dans le but de remédier aux pertes et aux préjudices liés aux effets des changements climatiques, a institutionnalisé les pertes et préjudices dans le cadre des mécanismes de gouvernance climatique internationaux. L'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population établie en 2015 dans le cadre dudit mécanisme afin « d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et à réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face » sert de cadre à la coopération dans ce domaine⁸⁹.

134. Le paragraphe 3 de l'article 8 de l'accord de Paris dispose que les parties devraient « améliorer la compréhension, l'action et l'appui, notamment par le biais du Mécanisme international de Varsovie, selon que de besoin, dans le cadre de la coopération et de la facilitation, eu égard aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques »⁹⁰. La coopération à cet égard vise à améliorer la compréhension, l'action et l'appui dans les domaines suivants :

« [I]es systèmes d'alerte précoce ; [I]a préparation aux situations d'urgence ; [I]es phénomènes qui se manifestent lentement ; [I]es phénomènes susceptibles de causer des pertes et préjudices irréversibles et permanents ; [I]évaluation et la gestion complètes des risques ; [I]es dispositifs d'assurance dommages, la mutualisation des risques climatiques et les autres solutions en matière d'assurance ; [I]es pertes autres qu'économiques ; [et l]a résilience des communautés, des moyens de subsistance et des écosystèmes »⁹¹.

⁸⁹ Conférence des Parties à la CCNUCC, « Adoption de l'accord de Paris. Proposition du Président », CCNUCC, doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 décembre 2015. Décision, par. 50, accessible à l'adresse suivante : <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/fr/109r01f.pdf>.

⁹⁰ Accord de Paris, art. 8, par. 3.

⁹¹ *Ibid.*, art. 8, par. 4.

135. Le financement des pertes et préjudices pour les pays vulnérables durement touchés par les effets des changements climatiques a connu une avancée majeure lors de la COP 27⁹². Les modalités de financement envisagées apporteront à ces pays « des ressources nouvelles et additionnelles » et les aideront « à en mobiliser » et, à ce titre, « compléteront et prendront en compte les sources, les fonds, les processus et les initiatives relevant ou non de la Convention et de l'Accord de Paris »⁹³.

136. La nécessité et l'obligation de coopérer à l'échelle internationale s'imposent en particulier lorsqu'il s'agit de protéger les personnes touchées par les changements climatiques. Même si, dans la plupart des cas, c'est à l'État touché qu'incombe la responsabilité de protéger sa propre population, il est évident que la coopération internationale est indispensable, *in fine*, à la protection pleine et entière des personnes touchées par les changements climatiques. Et compte tenu des divers corpus spécialisés du droit international, la République portugaise est d'avis que la communauté internationale s'oriente vers une obligation générale d'assistance, qui pourrait être applicable dans le contexte des changements climatiques.

137. L'efficacité juridique et pratique d'une obligation générale de coopérer en vue de protéger les personnes face aux changements climatiques doit concilier plusieurs facteurs, parmi lesquels la souveraineté de l'État touché, les limites clairement établies de la charge imposée aux États non touchés en matière d'assistance et les formes que doit prendre la coopération, notamment par la participation de la communauté internationale.

138. L'obligation de coopérer n'implique pas automatiquement une obligation faite aux États de prêter assistance. « Qu'elles soient faites de manière unilatérale ou en réponse à une demande, les offres [d'assistance] sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme la reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance. »

139. Autrement dit, les États non touchés ne sont pas tenus de prêter effectivement assistance. C'est sans préjudice de l'éventuelle existence d'une obligation spéciale de prêter assistance au titre de certains traités ou cadres institutionnels. Pareille obligation est prévue, dans le domaine des catastrophes, par de nombreux accords bilatéraux et figure dans certains traités régionaux⁹⁴.

140. Toutefois, malgré l'absence d'une obligation large et sans réserve de « prêter » assistance, l'on pourrait faire valoir que, compte tenu de divers corpus spécialisés du droit international, tels que le droit relatif aux catastrophes, le droit relatif aux droits de l'homme, le droit relatif aux changements climatiques et le droit international relatif aux réfugiés et migrants, la communauté internationale s'oriente vers une obligation générale de « prêter » assistance qui pourrait être applicable dans le contexte des changements climatiques.

⁹² Décision -/CP.27 -/CMA.4, « 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 ».

⁹³ *Ibid.*, par. 2.

⁹⁴ Par exemple : accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe de la Communauté des Caraïbes, 26 février 1991, art. 13 ; traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, art. 222, par. 2 ; et accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, 15 avril 1998, art. 3 2), 3 3) et 4 2).

141. En tant que manifestation d'une obligation générale de coopérer, découlant du droit international général et précisée par le droit international des droits de l'homme et le droit international relatif aux catastrophes, les États non touchés devraient être tenus de prêter l'assistance voulue aux États touchés dont les capacités nationales sont insuffisantes pour protéger adéquatement les personnes des effets des changements climatiques. Sans empiéter sur la souveraineté de l'État concerné, cette obligation constituerait une manière juridiquement rationnelle de traduire les obligations de coopérer des États non touchés en termes opérationnels, telles qu'applicables à la protection des personnes touchées par les changements climatiques.

142. Nombre d'instruments du droit international relatifs aux catastrophes ou liés à l'aide humanitaire traitent d'un droit ou d'une obligation de prêter assistance. C'est le cas, par exemple, des principes directeurs de 1992 concernant le droit à l'assistance humanitaire⁹⁵, de la résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international (la « résolution de Bruges »)⁹⁶, et, avec un libellé plus strict, des critères de Mohonk de 1995 pour l'assistance humanitaire en cas d'urgences complexes⁹⁷. Dans ce dernier instrument, il est fait référence au « droit et à l'obligation de protéger et de venir en aide », mais la précision selon laquelle cela doit être fait « en conformité avec les principes du droit international » peut être interprétée comme signifiant que la souveraineté de l'État touché ne peut être contournée.

143. Certains instruments contraignants reconnaissent eux aussi — implicitement ou explicitement — que des offres d'assistance non sollicitées sont acceptables. L'accord de 2005 de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence⁹⁸, la convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe⁹⁹ et la convention-cadre d'assistance en matière de protection civile¹⁰⁰ en sont quelques exemples.

144. Quoique ces instruments ne créent pas des obligations pour tous les États — que ce soit dû à l'absence de caractère obligatoire formel, à l'emploi de formulations simplement indicatives ou au nombre restreint d'États parties à certains d'entre eux —, ils n'en révèlent pas moins la logique sous-jacente selon laquelle les offres d'assistance sont cohérentes avec les objectifs généraux, les principes et la nature coopérative du droit international relatif aux catastrophes et le droit international des droits de l'homme. Puisque ce qui est en jeu est simplement une offre, laquelle dépend par définition de l'acceptation — à savoir du consentement — de l'État touché, cet acte ne peut violer la souveraineté de cet État. En effet, une offre d'assistance ne constitue pas un acte hostile, une ingérence, ou une intervention illicite de l'État offrant son aide, et le consentement est une condition obligatoire pour que l'offre d'assistance se traduise dans les faits par la fourniture d'une assistance. L'offre d'assistance est par conséquent un acte par lequel un État non touché peut se conformer à son obligation de coopérer en vue de protéger les personnes, tout en respectant la souveraineté et le rôle de premier responsable de l'État touché.

⁹⁵ Conseil de l'Institut international de droit humanitaire, « Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire » (avril 1993), principe 5.

⁹⁶ Institut de droit international, « L'assistance humanitaire » (2 septembre 2003), par. iv.1 et v.1.

⁹⁷ Jon M. Ebersole, « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance », *Human Rights Quarterly*, 17, p. 192-208, critérium ii.4 (1995).

⁹⁸ Accord de 2005 de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 3.1 et 11.2.

⁹⁹ Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, 6 juillet 1991, art. ii a).

¹⁰⁰ Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, art. 3, al. a), b) et e).

145. Cette obligation de prêter assistance est toutefois soumise à des conditions pour alléger la charge imposée aux États qui ne disposent pas de ressources ou de capacités suffisantes pour offrir et, à terme, fournir, une assistance dans des circonstances précises. La résolution de Bruges de l'Institut en est l'exemple le plus manifeste, puisqu'il y est affirmé que les États sont tenus d'offrir une assistance « dans toute la mesure du possible ». Le segment de phrase « dans toute la mesure du possible » est comparable à la formulation de l'obligation de coopérer prévue par le droit international des droits de l'homme.

146. En vertu du droit international des droits de l'homme, chacun des États doit agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, et par tous les moyens appropriés, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Étant donné que les changements climatiques peuvent porter considérablement atteinte à la jouissance de ces droits (entre autres), le droit international des droits de l'homme prévoit une base juridique supplémentaire pour l'obligation faite aux États non touchés d'offrir une assistance à un État touché, lorsque ce dernier n'est pas en mesure de protéger les droits de l'homme des personnes touchées par les changements climatiques. Compte tenu du besoin de concilier i) les besoins des États touchés et de leurs populations, ii) le devoir de coopération des États non touchés, et iii) la souveraineté des États touchés, ce devoir général de coopération ne peut être qu'un devoir d'offrir une assistance « dans toute la mesure du possible ».

147. Dans la lignée du contenu du devoir de coopération prévu par les branches du droit international les plus directement pertinentes dans le contexte des changements climatiques tel que décrit ci-dessus, il est possible de soutenir que les États non touchés sont soumis à deux obligations lorsque les États touchés ne sont pas en mesure de protéger leur population des effets des changements climatiques. D'une part, lorsqu'ils ont reçu des demandes d'assistance, les États non touchés sont tenus de les prendre dûment en compte, en temps utile. D'autre part, même si aucune demande d'assistance n'a été présentée, les États non touchés pourraient être tenus de prêter assistance aux États touchés.

148. La coopération ayant trait aux personnes déplacées en conséquence des changements climatiques ou en prévision de ses effets revêt une importance particulière. Selon les circonstances, les États non touchés pourraient être tenus de faciliter les mouvements transfrontaliers des personnes ou d'offrir des possibilités de résidence temporaire ou permanente dans leur territoire. La coopération pourrait également impliquer la création d'accords bilatéraux ou régionaux pour gérer les mouvements migratoires et de déplacement. Il est également important de considérer que, dans certaines circonstances, certains effets des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer, pourraient rendre le retour des personnes dans leur lieu de résidence initial impraticable ou impossible. Pour cette raison, la coopération devrait également consister en une coordination des efforts afin de trouver des solutions viables et durables pour les personnes déplacées.

149. Dans les paragraphes suivants, la République portugaise présente, de manière non exhaustive, d'autres exemples de formes spécifiques d'assistance qui pourraient découler du devoir de coopération général tel qu'appliqué à la protection des personnes des effets des changements climatiques. Les opérations de secours étant plus concrètement définies, en ce qu'elles englobent le personnel, les fournitures, l'équipement et d'autres ressources pour répondre aux besoins spécifiques sur le terrain, les considérations suivantes porteront principalement sur les formes d'assistance dans le domaine de la prévention. Dans tous les cas, le devoir de coopération est une obligation de moyens, et non de résultat.

150. À titre de premier exemple, la coopération peut prendre la forme de négociations. En vertu du devoir de coopération, telle qu'appliqué à la protection des personnes touchées par les changements climatiques, les États sont tenus de négocier de bonne foi pour développer le paysage normatif et institutionnel relatif à une telle protection. Il peut s'agir, par exemple, de la négociation de traités bilatéraux, régionaux ou universels, de la création de nouvelles institutions, ou du renforcement des institutions actuelles afin de les aider à mieux répondre aux besoins des personnes touchées par les changements climatiques.

151. Une autre forme pertinente de coopération a trait à la communication et à l'échange d'informations. On pourrait soutenir que les États sont dans l'obligation de veiller à ce que les informations sur les changements climatiques soient régulièrement partagées avec l'ensemble des États intéressés. De même, la coopération sous cette forme peut être concrétisée par la gestion commune de systèmes d'alerte précoce pour détecter rapidement d'éventuels dangers liés aux effets des changements climatiques.

152. La coopération aux fins de la protection des personnes touchées par les changements climatiques peut également inclure une assistance scientifique et technique, ainsi qu'éventuellement des transferts de technologie et de savoir-faire. Cela peut concerner les connaissances et les ressources techniques nécessaires à la lutte contre les effets des changements climatiques.

153. La coopération peut également prendre la forme d'appui financier apporté aux États touchés. Celle-ci peut nécessiter, par exemple, que certains États non touchés encouragent les acteurs privés relevant de leur juridiction à offrir un tel appui ou que ces États fournissent un appui par le biais de dispositifs de financement pour l'action humanitaire, les banques de développement et le Fonds vert pour le climat, ainsi que d'autres dispositifs disponibles.

154. La prévention est la manière la plus efficace de faire face aux effets des changements climatiques. Cela ne veut pas dire que les secours sont dénués de pertinence. En fait, une fois que les phénomènes extrêmes associés aux changements climatiques se sont produits, les secours doivent devenir la priorité immédiate jusqu'à la prise en charge des effets les plus aigus de tels événements. Cependant, et c'est là un point essentiel, il n'y a aucune raison pour que l'obligation de coopérer existe dans le cas des secours mais pas dans celui de la prévention. Si un État touché n'a pas la capacité suffisante pour adopter un arsenal de mesures préventives pertinentes pour protéger sa population des effets des changements climatiques, les États non touchés dotés d'une telle capacité sont dans l'obligation de coopérer avec lui à cet effet, en lui offrant l'assistance voulue ou en prenant dûment en considération, en temps voulu, les demandes d'assistance reçues.

155. En principe, tous les États ont le devoir de coopérer avec les États touchés pour protéger les personnes touchées par les changements climatiques. Toutefois, il est possible de proposer un ensemble de critères, à la fois factuels et juridiques, découlant du droit international formellement contraignant ainsi que de dispositions non contraignantes, afin de contribuer à définir, dans chaque situation concrète, les détenteurs spécifiques d'obligations et la portée des obligations qui leur incombent. Naturellement, aucune réponse définitive ne peut être apportée dans le présent exercice, relativement abstrait. De plus, aucun critère proposé n'est définitif en soi ; seule l'interconnexion de plusieurs facteurs entre eux fournira une réponse dans des cas spécifiques.

156. Un premier critère est l'existence d'accords en vigueur entre les États touchés et non touchés. Comme il a été mentionné ci-dessus, des accords contraignants peuvent imposer aux États des devoirs spécifiques relatifs à l'offre ou à la fourniture d'assistance aux autres États parties. Dans

certains cas, comme nous l'avons vu, les parties peuvent être clairement dans l'obligation de fournir, sur demande, une assistance.

157. Un autre critère pertinent est celui de savoir si un État touché a adressé des demandes d'assistance à des tiers. Cela a une incidence directe sur la question de savoir si les États non touchés sont dans l'obligation, dans un cas, d'offrir leur assistance ou, dans l'autre, d'examiner ces demandes dûment et en temps utile. Logiquement, seuls les destinataires des demandes d'assistance peuvent être tenus de leur accorder l'attention voulue. De plus, à la lumière du rôle premier des États touchés et de la pertinence juridique du consentement, il convient d'attacher une grande importance aux modalités spécifiques des demandes, lorsqu'elles sont faites. Celles-ci ne limitent pas quoi qu'il en soit la portée de l'assistance que les États non touchés peuvent tout de même continuer d'offrir. Les offres peuvent aller au-delà de ce qui est explicitement demandé par les États touchés, bien qu'elles soient alors soumises au consentement de ces derniers pour que l'aide puisse être effectivement fournie. De plus, lorsque des États touchés demandent une assistance à la communauté internationale sans s'adresser à un acteur spécifique, il est possible de faire valoir que l'obligation de prêter assistance est plus forte qu'en l'absence de demande d'assistance.

158. L'un des critères les plus importants pour mettre en œuvre l'obligation de coopérer a trait à la capacité financière et technique d'un État non touché, normalement en lien direct avec son niveau de développement. On est en droit d'avancer que plus un État est doté de moyens financiers et techniques importants, plus il est tenu d'offrir assistance aux États touchés ou de prendre en compte les demandes à cet effet. Le droit international des droits de l'homme a été explicite à cet égard. Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clarifié que la coopération « incomb[ait] tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États ». La même logique a été adoptée en lien avec la réduction du risque de catastrophes, par exemple dans le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Le raisonnement justifiant ce critère est évident dans la résolution de Bruges de 2003 de l'Institut de droit international, laquelle prévoit qu'un État n'est pas tenu d'offrir une assistance lorsque « l'octroi d'une telle assistance reviendrait à compromettre gravement sa propre situation économique, sociale ou politique ».

159. Un autre critère important est l'éventuelle existence d'États dotés d'une expertise particulièrement pertinente aux fins de la protection des personnes des effets des changements climatiques. Par conséquent, de tels États, compte tenu également de ce qui est nécessaire et efficace dans chaque circonstance particulière, pourraient être plus strictement dans l'obligation d'offrir leur assistance ou d'examiner dûment les demandes à cet égard.

160. Un autre critère possible porte sur la proximité géographique entre les États touchés et non touchés. Ce critère se justifie à la fois par des considérations de commodité et d'intuition morale. On pourrait soutenir que, parmi des États dotés de capacités similaires, face à des obligations juridiques abstraites identiques et dans des conditions similaires compte tenu du critère précédent, les États situés plus près des États touchés sont dans une obligation plus stricte de prêter assistance à ces derniers, puisqu'ils sont capables de fournir une assistance plus rapidement et efficacement que les États distants. Fait notable, la résolution de Bruges de 2003 de l'Institut dispose que « [l]es catastrophes affectant les États voisins devraient faire l'objet d'une attention particulière ».

161. Pour conclure, la République portugaise estime que la présente procédure consultative constitue une occasion unique pour la Cour de clarifier la mise en œuvre et les contours de l'obligation faite aux États de coopérer en lien avec la protection des personnes touchées par les changements climatiques.

VI. CONCLUSION

162. Pour les raisons exposées dans la section III, ci-dessus, la République portugaise est convaincue que la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé et qu'il n'y a aucune raison pour qu'elle refuse de l'exercer. Au contraire, par cet avis, l'organe judiciaire principal de l'ONU pourra contribuer de façon importante aux activités de l'Organisation dans le domaine des changements climatiques, qui revêt une importance cruciale pour les membres de celle-ci. En tant qu'État vulnérable face aux changements climatiques, comme tant d'autres, la République portugaise se réjouit des clarifications que cette procédure consultative apportera aux obligations des États en matière de changements climatiques.

163. La République portugaise rappelle que des affaires relatives aux changements climatiques et d'autres avis consultatifs sont actuellement pendants devant des tribunaux régionaux des droits de l'homme, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que le TIDM, et qu'il pourrait être utile à la Cour d'analyser et de prendre en compte, par souci de courtoisie judiciaire et dans le but d'éviter la fragmentation, les arguments juridiques présentés dans de tels arrêts et avis consultatifs.

164. La République portugaise est également d'avis que les changements climatiques présentent un défi urgent et grave dont les causes et conséquences sont mondiales. Celui-ci soulève des questions complexes en matière de politique environnementale, économique et sociale, ainsi que scientifique. Ainsi qu'il est expliqué à la section IV ci-dessus, ces questions sont dûment traitées dans le cadre juridique international fixé par la CNUDM, la CCNUCC, l'accord de Paris, le droit international des droits de l'homme, le droit international relatif aux catastrophes et d'autres domaines du droit international, et par des mesures juridiques et politiques internes. Les obligations incombant aux États, toutefois, pourraient être mieux comprises et mieux mises en œuvre afin d'agir de manière plus efficace contre les changements climatiques.

165. La République portugaise maintient que, pour être efficace, la lutte contre le défi des changements climatiques nécessite une action et une coopération internationales, associant tous les États parties à la CCNUCC et à l'accord de Paris, plutôt que de s'appuyer sur des affaires fragmentées introduites au niveau national, régional et international, ce qui serait extrêmement difficile au regard du droit international actuel (ainsi qu'il a été noté à la section V, ci-dessus).

166. Enfin, la République portugaise estime que la présente procédure consultative constitue une occasion unique pour la Cour de mieux clarifier la mise en œuvre et les contours de l'obligation faite aux États de coopérer en ce qui concerne les changements climatiques.

167. La République portugaise soumet respectueusement le présenté exposé écrit, dans l'espoir qu'il sera utile à la Cour dans cette tâche importante et urgente.

La directrice du département des affaires juridiques au
ministère des affaires étrangères de la République portugaise,

(Signé) Patrícia GALVÃO TELES.
