

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

DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

18 mars 2024

[Traduction non révisée]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE I — INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE II — CONTEXTE	5
A. Concepts clés.....	5
1) Changement climatique	5
2) Système climatique.....	5
3) Émissions anthropiques de GES.....	6
B. Le consensus scientifique.....	6
C. La réponse de la communauté internationale	7
D. Le régime des Nations Unies sur le changement climatique.....	9
E. La demande.....	14
CHAPITRE III — OBLIGATIONS DES ÉTATS EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL POUR ASSURER LA PROTECTION CONTRE LES ÉMISSIONS ANTHROPIQUES DE GES.....	17
A. L'étendue de l'enquête de la Cour	17
B. Le régime juridique applicable.....	18
C. Traités sur les changements climatiques	20
1) Introduction	20
2) Engagements existants en matière d'atténuation	21
3) Dispositions facilitant l'atténuation.....	31
4) Mise en œuvre des engagements en matière d'atténuation.....	32
D. Traités complémentaires	35
1) L'initiative CORSIA.....	35
2) Annexe VI de la convention MARPOL.....	39
3) Protocole de Montréal	43
4) Protocole de Göteborg.....	45
5) Relations avec le régime des Nations Unies sur le changement climatique.....	47
E. CNUDM	48
1) Pollution du milieu marin	48
2) Conséquences pour les obligations découlant de la partie XII	50
3) Aspects pertinents du régime établi par la partie XII	51
4) Relations avec les traités sur les changements climatiques	52
F. Droit international des droits de l'homme	53
CHAPITRE IV — CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE CES OBLIGATIONS.....	57
A. L'étendue de l'enquête de la Cour	57

B. Traités sur les changements climatiques	60
1) Le régime d'engagements renforcé pour certaines parties	61
2) La position des PEID.....	69
3) La position des peuples et des individus.....	71

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1. Le 12 avril 2023, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour une requête pour avis consultatif formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après, l'« Assemblée générale ») dans sa résolution 77/276 du 29 mars 2023 (ci-après, la « résolution 77/276 »)¹.

2. Les termes de la demande de l'Assemblée générale (ci-après, la « requête ») sont les suivants :

« 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 [ci-après, le « chapeau »] :

- 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 ? [ci-après, la « question a) »]
- 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 ? [ci-après, la « question b) », ensemble, les « questions »]

3. Par ordonnance du 20 avril 2023, la Cour a décidé que l'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses États Membres étaient susceptibles de fournir des renseignements sur les questions et les a invités à déposer des exposés écrits à ce sujet. Conformément à cette ordonnance, le Royaume-Uni soumet le présent exposé écrit.

4. Avant de présenter la structure de cet exposé écrit, le Royaume-Uni formule sept observations préliminaires concernant les questions :

¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 77/276 (29 mars 2023), doc. A/RES/77/276 (Nations Unies, dossier n° 2).

4.1. *Premièrement*, le Royaume-Uni reconnaît que les changements climatiques causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (ci-après, les « GES ») constituent l'un des défis majeurs de notre époque et que l'urgence avec laquelle ils doivent être traités ne fait que croître².

4.2. *Deuxièmement*, le Royaume-Uni se réfère aux rapports scientifiques présentés dans le cadre du dossier du Secrétaire général des Nations Unies pour cette procédure. Il s'agit notamment d'une sélection de rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dont le Royaume-Uni est membre³. Le Royaume-Uni considère les évaluations du GIEC comme la source d'information la plus fiable sur la science des changements climatiques. Plus précisément, le Royaume-Uni accepte que les rapports du GIEC produits dans le cadre du sixième cycle d'évaluation (2016-2023)⁴ reflètent les « meilleures connaissances scientifiques disponibles » dans le contexte des changements climatiques.

4.3. *Troisièmement*, le Royaume-Uni souligne le rôle primordial des traités spécialisés dans le cadre du régime des Nations Unies sur le changement climatique en tant que source des « obligations des États en vertu du droit international pour assurer la protection du système climatique et d'autres parties de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre » et dans la création de forums pour la coopération mondiale sur les changements climatiques. Le Royaume-Uni se réfère en particulier à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)⁵, le protocole de Kyoto⁶ et son amendement de Doha⁷, et l'accord de Paris⁸ (ci-après dénommés collectivement, les « traités sur les changements climatiques »). Il s'agit des traités par lesquels les États sont convenus que les dommages causés au système climatique par les émissions de GES doivent être traités et que le risque de dommages futurs doit être réduit ou évité.

² Voir le premier considérant de la résolution 77/276 (Nations Unies, dossier n° 2) (« *Consciente* que les changements climatiques constituent un défi sans précédent de portée civilisationnelle et que le bien-être des générations présentes et futures exige de notre part une réponse immédiate et urgente »).

³ [« Rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) »], (Nations Unies, dossier, partie III A).

⁴ Il s'agit notamment des trois rapports phares du groupe de travail (ci-après, le « GT »), GIEC, *Changements climatiques 2021 : Les bases scientifiques physiques* (2021) (ci-après, le GT-I) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 75)]; GIEC, *Changements climatiques 2022 : Impacts, adaptation et vulnérabilité* (2022) (GT-II) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 76)]; GIEC, *Changements climatiques 2022 : Atténuation des changements climatiques* (2022) (GT-III) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 77)]; et ses trois rapports spéciaux : GIEC, *Réchauffement planétaire de 1,5°C* (2018) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 72)]; GIEC, *Changements climatiques et terres* (2019) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 73)]; GIEC, *L'océan et la cryosphère dans un climat en évolution* (2019) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 74)]. Ce cycle s'est achevé par la publication du rapport de synthèse en mars 2023 : GIEC, *Climate Change 2023: Synthesis Report* (2023) [voir « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 78)].

⁵ Adopté le 9 mai 1992, entré en vigueur le 21 mars 1994, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1771, p. 107 (Nations Unies, dossier n° 4).

⁶ Adopté le 11 décembre 1997, ouvert à la signature le 16 mars 1998, entré en vigueur le 16 février 2005, *RTNU*, vol. 2303, p. 162 (Nations Unies, dossier n° 11).

⁷ Adopté le 8 décembre 2012, entré en vigueur le 31 décembre 2020, *RTNU*, vol. 3377, n° 30822 (Nations Unies, dossier n° 14).

⁸ Adopté le 12 décembre 2015, ouvert à la signature le 22 avril 2016, entré en vigueur le 4 novembre 2016, *RTNU*, vol. 3156, p. 79 (Nations Unies, dossier n° 16).

4.4. *Quatrièmement*, dans ce contexte, le Royaume-Uni reconnaît qu'il est essentiel que les réductions d'émissions de GES de tous les États reflètent leur plus grande ambition possible et que les réductions soient progressives dans le temps. Le Royaume-Uni s'engage fermement à continuer à prendre des mesures ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques et à offrir des possibilités aux États de coopérer sur cette question cruciale, en maintenant une augmentation de la température inférieure à 1,5°C. Le rôle de fer de lance du Royaume-Uni pendant sa présidence de la COP 26 et son aboutissement dans le pacte de Glasgow pour le climat de 2021 en sont la preuve⁹. Au-delà de cette présidence, le Royaume-Uni continue de jouer un rôle moteur et de s'engager dans la lutte contre les changements climatiques, en prenant des mesures concrètes pour respecter ses engagements, notamment en soumettant une contribution déterminée au niveau national (ci-après, la « NDC ») actualisée pour 2030 dans le cadre de l'accord de Paris et conformément aux meilleures pratiques internationales et au règlement de l'accord de Paris¹⁰. Le Royaume-Uni a notamment été le premier État à fixer un objectif contraignant d'émissions nettes nulles dans son droit national¹¹. Entre 1990 et 2022, le Royaume-Uni a réduit ses émissions de GES de 50 %, plus rapidement que toute autre grande économie, tout en enregistrant une croissance économique de près de 80 %¹².

4.5. *Cinquièmement*, le Royaume-Uni est parfaitement conscient des défis auxquels sont confrontés les petits États insulaires en développement (PEID), dont beaucoup sont membres du Commonwealth. Le Royaume-Uni reconnaît que les PEID sont confrontés et devraient continuer à être confrontés à certaines des pires incidences des changements climatiques¹³. Il reconnaît également les vulnérabilités et les défis spécifiques auxquels sont confrontés les pays les moins avancés (PMA) et soutient les aménagements pour les PMA dans le cadre du traité sur les changements climatiques. Le Royaume-Uni reste déterminé à travailler avec ses partenaires, y compris les PEID, afin de maintenir l'élan pour maintenir d'urgence le seuil de 1,5°C. Conformément à l'accent mis par le Royaume-Uni sur l'augmentation de l'ambition climatique décrite ci-dessus, le Royaume-Uni travaille en partenariat avec les PEID pour obtenir des engagements plus ambitieux en matière de changement climatique.

4.6. *Sixièmement*, les traités sur les changements climatiques et leurs éléments opérationnels [y compris les décisions annuelles des conférences des parties (COP) qui en découlent] constituent un système dynamique. Ce système est le fruit de négociations

⁹ CCNUCC, décision 1/CP.26 (13 novembre 2021), doc. FCCC/CP/2021/12/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 163) ; CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173). Voir, plus généralement, Gouvernement britannique, « COP26 Presidency Outcomes » <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230311031856mp_/https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2022/11/COP26-Presidency-Outcomes.pdf>.

¹⁰ Gouvernement britannique, « United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution » (22 septembre 2022) <<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-09/UK%20NDC%20ICTU%202022.pdf>>. Pour le règlement de l'accord de Paris, voir : CCNUCC, décisions 3/CMA.1-12/CMA.1 (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170) ; CCNUCC, décisions 13/CMA.1-20/CMA.1. (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (Nations Unies, dossier n° 171). Voir également Gouvernement britannique, « 2030 Strategic Framework for International Climate and Nature Action » (30 mars 2023) <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/642a9b717de82b000c313473/2030-strategic-framework-for-international-climate-and-nature-action.pdf>> ; Gouvernement britannique, « Together for People and Planet : UK International Climate Finance Strategy » (30 mars 2023) <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6482f5aa5f7bb7000c7fa775/tfpp-uk-international-climate-finance-strategy-2023.pdf>>.

¹¹ Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment) Order 2019 (UK) <<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/1056/contents/made>>.

¹² Gouvernement britannique, « Press Release : UK First Major Economy To Halve Emissions » (6 février 2024) <<https://www.gov.uk/government/news/uk-first-major-economy-to-halve-emissions>>.

¹³ Voir Gouvernement britannique, « UK Small Island Developing States Strategy 2022-2026 » (janvier 2023) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1136259/SIDS-strategy-update-2022.pdf>.

complexes qui aboutissent à des compromis minutieux et à un équilibre entre des objectifs et des intérêts concurrents au sein des États et entre les États. En conséquence, la Cour doit accorder une attention particulière à l'étendue de sa fonction judiciaire et reconnaître à la fois l'importance et le caractère dynamique du régime juridique des Nations Unies concernant les changements climatiques, ainsi que les équilibres délicats inhérents à ce régime et gérés grâce à lui.

4.7. *Enfin*, dans le contexte des observations déjà formulées ci-dessus, cette procédure donnera à la Cour l'occasion de fournir des orientations concernant les obligations juridiques existantes des États i) de protéger le système climatique contre les effets néfastes des émissions anthropiques de GES (objet de la question *a*) et ii) de remédier aux dommages causés au système climatique par les émissions de GES (objet de la question *b*). Le Royaume-Uni partage la conviction de Vanuatu que la clarification du cadre juridique existant par la Cour « bénéficiera grandement à nos efforts » pour lutter contre les changements climatiques et « renforcera encore la coopération mondiale et multilatérale »¹⁴. Le Royaume-Uni reste convaincu que l'intensification et l'approfondissement de la coopération mondiale dans le cadre du régime des Nations Unies sur les changements climatiques et des traités sur les changements climatiques constituent le moyen le plus efficace de lutter contre les changements climatiques.

5. Après cette introduction, l'exposé écrit du Royaume-Uni est organisé comme suit :

5.1. Le chapitre II passe en revue l'historique et le contexte de la requête et de la réponse du Royaume-Uni.

5.2. Le chapitre III recense les obligations des États pour assurer la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de GES, en réponse à la question *a*).

5.3. Le chapitre IV explique les conséquences juridiques de ces obligations pour les États qui, par leurs actes et leurs omissions, ont causé des dommages importants au système climatique, en réponse à la question *b*).

¹⁴ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 2.

CHAPITRE II

CONTEXTE

6. Le présent chapitre expose des éléments du contexte de la requête, afin de permettre à la Cour d'examiner les questions soulevées par la requête. Le chapitre commence par aborder les concepts clés relatifs à ces questions (section A ci-dessous). Le Royaume-Uni résume ensuite le consensus scientifique actuel sur les changements climatiques et l'incidence négative des émissions anthropiques de GES (section B ci-dessous), avant d'exposer la réponse internationale à ce jour (section C ci-dessous). Le chapitre explique ensuite le régime des Nations Unies sur le changement climatique et sa structure institutionnelle (section D ci-dessous), avant de présenter le contexte de la demande elle-même (section E ci-dessous).

A. CONCEPTS CLÉS

7. La demande fait référence à la « protection du système climatique » contre les « émissions anthropiques de gaz à effet de serre » et aux « effets néfastes des changements climatiques ». Le Royaume-Uni définit ci-dessous la signification de i) changement climatique, ii) système climatique, et iii) émissions anthropiques de GES.

1) Changement climatique

8. Le GIEC définit le changement climatique comme « une variation de l'état du climat qu'on peut déceler (au moyen de tests statistiques, etc.) par des modifications de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés et qui persiste pendant une longue période, généralement pendant des décennies ou plus »¹⁵. Le paragraphe 2 de l'article premier de la CCNUCC propose une définition plus générale, mais établit une distinction entre les changements climatiques imputables à des activités humaines modifiant la composition de l'atmosphère et la variabilité du climat imputable à des causes naturelles. Elle évoque : « un changement de climat qui est attribué directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui vient s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ». Tout en acceptant les éléments scientifiques de la définition du GIEC, le Royaume-Uni part du principe que la demande est éclairée par la CCNUCC, à laquelle la demande se réfère expressément dans le chapeau.

2) Système climatique

9. Le système climatique est un terme défini dans le cadre de la CCNUCC. Le paragraphe 3 de l'article premier donne une définition large de ce terme, qui englobe « l'ensemble formé par l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions ». La définition du GIEC est matériellement équivalente, mais utilise une formulation légèrement différente. Elle fait spécifiquement référence à la cryosphère (la partie gelée de l'hydrosphère) et utilise le terme lithosphère à la place de géosphère, comme suit : « l'atmosphère, l'hydrosphère, la cryosphère, la lithosphère et la biosphère, ainsi que leurs interactions »¹⁶. Comme pour la signification du changement climatique, le Royaume-Uni part du principe que la CCNUCC fournit la définition pertinente du système climatique aux fins de la demande.

¹⁵ GIEC, « Annexe II : Glossaire » dans *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability* (2022) (ci-après, le « Glossaire du GIEC »), p. 2902 (« Changement climatique »). De plus amples détails sont fournis dans les définitions de ce glossaire.

¹⁶ Glossaire du GIEC, p. 2903 (« Système climatique »).

3) Émissions anthropiques de GES

10. Les GES sont « les gaz, tant naturels que d'origine humaine, qui absorbent et émettent des rayonnements à des longueurs d'onde spécifiques dans le spectre des rayonnements émis par l'océan et la surface terrestre, par l'atmosphère elle-même et par les nuages. Cette propriété est à l'origine de l'effet de serre »¹⁷. Plus simplement, il s'agit des « gaz présents dans l'atmosphère, qu'ils soient naturels ou d'origine humaine, qui absorbent et réémettent le rayonnement infrarouge »¹⁸.

11. Les principaux GES présents dans l'atmosphère terrestre sont la vapeur d'eau (H₂O), le dioxyde de carbone (CO₂), l'oxyde nitreux (N₂O), le méthane (CH₄) et l'ozone (O₃)¹⁹. Les GES qui ne sont pas d'origine naturelle comprennent l'hexafluorure de soufre (SF₆), les hydrofluorocarbones (HFC), les chlorofluorocarbones (CFC) et les perfluorocarbures (PFC)²⁰. Comme nous le verrons plus loin, les émissions des différents GES sont réglementées par des traités différents.

12. Conformément au paragraphe 4 de l'article premier de la CCNUCC, les « émissions » désignent les rejets de ces gaz, ainsi que de leurs « précurseurs » (c'est-à-dire les substances qui contribuent à leur création). Les émissions anthropiques de GES sont donc « les émissions de gaz à effet de serre (GES), de précurseurs de GES et d'aérosols causées par les activités humaines »²¹. Cela est cohérent avec l'accent mis par la CCNUCC sur les changements climatiques causés par l'activité humaine²².

B. LE CONSENSUS SCIENTIFIQUE

13. Les conclusions du sixième cycle d'évaluation du GIEC sont claires et incontestables. Les points suivants sont particulièrement importants²³ :

13.1. Les activités humaines sont à l'origine d'un réchauffement de la planète, la température à la surface du globe ayant augmenté de 1,1°C entre 2011 et 2020 par rapport aux niveaux de 1850-1900. Cette augmentation est principalement due aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique.

13.2. Les changements climatiques causés par l'homme ont eu des conséquences négatives considérables. Les communautés vulnérables, qui ont historiquement le moins contribué aux changements climatiques, sont touchées de manière disproportionnée.

13.3. Des progrès ont été réalisés dans la planification et la mise en œuvre de l'adaptation dans tous les secteurs et toutes les régions. Malgré ces progrès, il existe des lacunes en matière d'adaptation et le financement mondial actuel de l'adaptation est insuffisant. De même, les mesures d'atténuation ne sont pas suffisamment ambitieuses : même

¹⁷ Glossaire du GIEC, p. 2911 (« Gaz à effet de serre »).

¹⁸ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 1 5).

¹⁹ Glossaire du GIEC, p. 2911 (« Gaz à effet de serre »).

²⁰ *Ibid.* (« Gaz à effet de serre »).

²¹ Glossaire du GIEC, p. 2907 (« Émissions anthropiques »).

²² CCNUCC, art. 1 2). Voir le paragraphe 8 ci-dessus.

²³ Voir GIEC, « Résumé à l'intention des décideurs » dans *Climate Change 2023: Synthesis Report* (2023) (Nations Unies, dossier n° 78), par. A1, A2, A3, A4, B6, C1, C2, C6 et C7.

si les CDN annoncées avant la COP 26 étaient immédiatement mises en œuvre, les niveaux d'émission seraient nettement inférieurs à ceux requis pour limiter le réchauffement à 1,5°C, voire à 2°C.

13.4. Pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C ou 2°C, il faut que les émissions mondiales de CO₂ soient ramenées au moins à zéro net d'ici les années 2050 ou 2070 respectivement, et que tous les autres GES fassent l'objet de réductions importantes. Des réductions profondes, rapides et, dans la plupart des cas, immédiates des émissions doivent être réalisées dans tous les secteurs au cours de cette décennie afin de limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C.

13.5. La conjoncture favorable pour garantir un avenir vivable et durable pour tous va rapidement prendre fin. Toutefois, une atténuation profonde, rapide et durable et une mise en œuvre accélérée des mesures d'adaptation permettraient de réduire les dommages prévus pour les êtres humains et les écosystèmes.

C. LA RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

14. La demande invite la Cour à examiner les obligations juridiques existantes relatives à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Cependant, le long engagement de la communauté internationale dans le développement de ces obligations et le cadre juridique sous-jacent fournissent un contexte important et pertinent pour la tâche de la Cour. En guise de vue d'ensemble :

14.1. En 1961, l'Assemblée générale a recommandé à l'Organisation météorologique mondiale (OMM) de « faire progresser l'état de la science et de la technologie de l'atmosphère de manière à mieux connaître les forces physiques fondamentales qui influent sur le climat »²⁴. Cela a conduit à la mise en place de programmes de recherche, notamment la veille météorologique mondiale de l'OMM et le programme mondial de recherche atmosphérique, qui est devenu plus tard le programme mondial de recherche sur le climat.

14.2. En juillet 1968, le Conseil économique et social a recommandé pour la première fois à l'Assemblée générale d'inscrire à son ordre du jour « les problèmes de l'environnement humain » et d'examiner l'opportunité de convoquer une conférence des Nations Unies pour examiner ces questions²⁵. Cela fait suite à une proposition du gouvernement suédois, qui a reconnu l'importance de la « coopération internationale » dans ce domaine²⁶.

14.3. Plus tard, en 1968, l'Assemblée générale a décidé de convoquer la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain²⁷, qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. La déclaration de Stockholm qui en a résulté portait sur « le rejet de substances toxiques ou d'autres substances et le dégagement de chaleur, en quantités ou concentrations telles qu'ils

²⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 1721 (XVI) (20 décembre 1961), partie C, par. 1.

²⁵ Nations Unies, Conseil économique et social, résolution 1346 (XLV) (30 juillet 1968), doc. E/4561, p. 8, par. 1-3.

²⁶ Nations Unies, Conseil économique et social, lettre datée du 20 mai 1968 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant permanent de la Suède (22 mai 1968), doc. E/4466/Add.1, p. 4, par. 6 d).

²⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 2398 (XXIII) (3 décembre 1968).

excèdent la capacité de l'environnement à les rendre inoffensifs»²⁸. La conférence a également recommandé la surveillance « des tendances mondiales à long terme des constituants et des propriétés de l'atmosphère qui peuvent entraîner des changements dans les propriétés météorologiques, y compris des changements climatiques »²⁹.

14.4. En 1974, la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale a créé le Groupe d'experts du Comité exécutif de l'OMM sur les changements climatiques, qui a produit un rapport technique concluant que la Terre se réchauffait en raison de l'effet de serre. C'est ainsi que l'OMM a convoqué la première conférence mondiale sur le climat à Genève, du 12 au 23 février 1979. La déclaration adoptée à l'issue de cette conférence a établi le programme mondial sur le climat³⁰.

14.5. Cette même année, le premier traité multilatéral relatif au climat a été adopté, la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (ci-après, la « CPATLD »)³¹. Il a été créé sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Il a créé un cadre régional applicable à l'Europe, à l'Amérique du Nord, au Caucase et à l'Asie centrale pour réduire la pollution atmosphérique transfrontière et mieux comprendre la science de la pollution atmosphérique. Il compte aujourd'hui 51 parties et huit protocoles, dont la plupart portent sur des polluants spécifiques³².

14.6. En 1985, un deuxième traité multilatéral relatif au climat a été négocié et adopté, après que le conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a exprimé son inquiétude quant aux dommages causés à la couche d'ozone et recommandé des mesures visant à limiter la production et l'utilisation de certains CFC. Il s'agit de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (ci-après, la « convention sur l'ozone »)³³, qui est entrée en vigueur en 1988 et a fait l'objet d'une ratification universelle en 2009. Cette convention sert de cadre à la coopération internationale en vue de protéger la couche d'ozone de la Terre. Cette coopération a abouti au protocole de Montréal relatif à des

²⁸ Nations Unies, « Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain » (1973), doc. A/CONF.48/14/Rev.1 [Nations Unies, dossier n° 136 (p. 3)], principe 6.

²⁹ Nations Unies, « Plan d'action pour l'environnement humain » (1973), doc. A/CONF.48/14/Rev.1 [Nations Unies, dossier n° 136 (p. 6)], recommandation 79 a).

³⁰ OMM, « Déclaration de la Conférence mondiale sur le climat » (1979), doc. n° IOC/SAB-IV/INF.3 <<https://library.wmo.int/idurl/4/54699>>.

³¹ Adoptée le 13 novembre 1979, entrée en vigueur le 16 mars 1983, *RTNU*, vol. 1302, p. 217.

³² Le protocole d'Helsinki de 1985 porte sur les émissions de soufre ou leurs flux transfrontières [(adopté le 8 juillet 1985, entré en vigueur le 2 septembre 1987), *RTNU*, vol. 1480, p. 215] ; le protocole de Sofia de 1988 porte sur les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières [(adopté le 31 octobre 1988, ouvert à la signature le 1^{er} novembre 1988, entré en vigueur le 14 février 1991), *RTNU*, vol. 1593, p. 287] ; le protocole de Genève de 1991 porte sur les émissions de composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières [(adopté le 18 novembre 1991, entré en vigueur le 29 septembre 1997), *RTNU*, vol. 2001, p. 187] ; le protocole d'Oslo de 1994 porte sur la poursuite de la réduction des émissions de soufre [(adopté le 14 juin 1994, entré en vigueur le 5 août 1998), *RTNU*, vol. 2030, p. 122] ; les deux protocoles d'Aarhus de 1998 portent respectivement sur les métaux lourds et sur les polluants organiques persistants [métaux lourds : (adopté le 24 juin 1998, entré en vigueur le 29 décembre 2003), *RTNU*, vol. 2237, p. 4 ; polluants organiques persistants : (adopté le 24 juin 1998, entré en vigueur le 23 octobre 2003), *RTNU*, vol. 2230, p. 79] ; le protocole de Göteborg de 1999 porte sur l'acidification, l'eutrophisation (c'est-à-dire le processus par lequel une masse d'eau s'enrichit excessivement en nutriments) et l'ozone troposphérique [(adopté le 30 novembre 1999, entré en vigueur le 17 mai 2005), *RTNU*, vol. 319, p. 80]. Le Royaume-Uni n'a pas ratifié le protocole d'Helsinki.

³³ Adopté le 22 mars 1985, entré en vigueur le 22 septembre 1988, *RTNU*, vol. 1513, p. 293 (Nations Unies, dossier n° 25).

substances qui appauvrissent la couche d'ozone (ci-après, le « protocole de Montréal »)³⁴ et à ses différents amendements. Depuis l'entrée en vigueur du protocole de Montréal, la coopération internationale a permis de réduire de 98 % la consommation mondiale de substances appauvrissant la couche d'ozone³⁵.

14.7. En 1988, plusieurs gouvernements avaient demandé à l'OMM et au PNUE de créer le GIEC³⁶. Le mandat du GIEC a été décrit comme suit : « fournir des évaluations coordonnées au niveau international de l'ampleur, de la chronologie et de l'incidence environnementale et socioéconomique potentielle du changement climatique, ainsi que des stratégies de réponse réalistes »³⁷. Sa création a été approuvée par l'Assemblée générale la même année dans une résolution reconnaissant les changements climatiques comme « une préoccupation commune de l'humanité »³⁸. Sur la base de cette résolution, le GIEC a été chargé de préparer, sur la base des informations scientifiques disponibles, un rapport sur toutes les questions relatives aux changements climatiques et à leurs incidences³⁹, qui a ensuite servi de base à la négociation de la CCNUCC.

14.8. À la suite des appels lancés par les États (dont le Royaume-Uni) en faveur d'une convention-cadre sur les changements climatiques lors de la deuxième conférence mondiale sur le climat, qui s'est tenue du 29 octobre au 7 novembre 1990, le processus de négociation de la CCNUCC a officiellement débuté en décembre 1990, lorsque les Nations Unies ont créé le comité intergouvernemental de négociation et imposé une date limite fixée à juin 1992, afin de coïncider avec la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro. Comme l'indique l'article 2 de la CCNUCC, son objectif est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Elle a été ouverte à la signature lors de la conférence de Rio en mai 1992 et comptait 158 parties à la fin de cette même année. Le Royaume-Uni est l'un des États qui ont signé la CCNUCC lors de la conférence de Rio.

D. LE RÉGIME DES NATIONS UNIES SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

15. Le régime des Nations Unies sur le changement climatique, élaboré au cours des 30 dernières années, comprend les traités sur les changements climatiques, les institutions et les dispositions qui les soutiennent, ainsi que les décisions successives de la COP qui ont mis en œuvre les traités, les ont rendus opérationnels et les ont développés. En outre, une série de réunions et d'événements sont organisés chaque année en dehors des COP afin de renforcer l'action climatique avant chaque COP. Chacun de ces éléments est brièvement décrit ci-dessous.

³⁴ Adopté le 16 septembre 1987, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, *RTNU*, vol. 1522, p. 3 (Nations Unies, dossier n° 26).

³⁵ PNUE, « About Montreal Protocol » <<https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>>.

³⁶ OMM, « Trente-neuvième session du Conseil exécutif, Genève, 1-5 juin 1987 : Rapport abrégé et résolutions » (1987) OMM, doc. 682, p. 7 ; PNUE, « Rapport du conseil d'administration sur les travaux de sa quatorzième session : 8-19 juin 1987 » (1987), Nations Unies, doc. A/42/25, p. 71-72 ; voir aussi OMM, « Quarantième session du Conseil exécutif, Genève, 7-16 juin 1988 : Rapport abrégé avec résolutions » (1988) OMM, doc. 707, p. 73-74.

³⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/53 (6 décembre 1988), doc. A/RES/43/53 (Nations Unies, dossier n° 104), par. 5.

³⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/5 (6 décembre 1988), doc. A/RES/43/53 (Nations Unies, dossier n° 104), par. 1.

³⁹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/53 (6 décembre 1988), doc. A/RES/43/53 (Nations Unies, dossier n° 104), par. 10.

16. *Les traités sur les changements climatiques* : l'adoption de la CCNUCC en 1992 a constitué une étape cruciale dans l'élaboration de la réponse de la communauté internationale aux changements climatiques. Elle a établi la base juridique pour la création du cadre institutionnel des Nations Unies pour la lutte contre les changements climatiques. Comme nous le verrons plus loin au chapitre III, les États parties ont depuis pris des engagements de plus en plus exigeants pour lutter contre les changements climatiques en adoptant des traités ultérieurs : i) le protocole de Kyoto de 1997 à la CCNUCC ; ii) l'amendement de Doha de 2012 au protocole de Kyoto ; et iii) l'accord de Paris de 2015⁴⁰. Avec la CCNUCC, ils forment les « traités sur les changements climatiques » mentionnés ci-dessus.

17. Les trois objectifs fondamentaux du régime des Nations Unies sur le changement climatique, tels qu'ils sont désormais reflétés au paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris, concernent l'atténuation, l'adaptation et le financement. Le paragraphe 1 de l'article 2 s'énonce comme suit :

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

- a) Contenant 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, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;
- b) Renforçant 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 ;
- c) Rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. »

18. *Les organes et dispositifs institutionnels* : les organes et dispositifs institutionnels établis par la CCNUCC et partagés par le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sont les suivants :

18.1. COP/CMP/CMA : la COP est l'organe directeur de la CCNUCC où toutes les parties sont représentées⁴¹. Le protocole de Kyoto et l'accord de Paris ont créé des organes directeurs équivalents à la COP, appelés respectivement CMP et CMA⁴². Conformément à la pratique générale dans ce domaine, le présent exposé écrit désigne les organes directeurs de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris collectivement sous le nom de COP, sauf indication contraire.

⁴⁰ Contrairement au protocole de Kyoto, l'accord de Paris n'est pas un protocole à la CCNUCC, mais un traité autonome.

⁴¹ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 7.

⁴² Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 13 1), 14 1) et 15 ; accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 16 1), 17 1) et 18.

18.2. COP annuelles : la COP se réunit chaque année pour examiner et adopter des décisions relatives au fonctionnement et à la mise en œuvre effective des traités sur les changements climatiques ; il s'agit de la plus grande conférence annuelle des Nations Unies⁴³. Elle sert principalement de forum pour les négociations entre les parties aux traités respectifs. Elle constitue également un forum important pour réunir des représentants des secteurs public et privé et de la société civile du monde entier. Cela facilite à son tour d'autres activités liées à la lutte contre les changements climatiques, notamment le lancement et la présentation d'initiatives, d'engagements et de campagnes en matière de climat. La dernière COP a eu lieu entre le 30 novembre et le 13 décembre 2023 sous la présidence des Émirats arabes unis (connue sous le nom de COP28/CMP18/CMA5) ; elle a donné lieu à l'adoption du « consensus des Émirats arabes unis » (examiné plus en détail ci-dessous⁴⁴).

18.3. SBSTA : l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA)⁴⁵ assiste la COP en lui fournissant des informations et des conseils sur les questions scientifiques et technologiques en rapport avec les traités sur les changements climatiques. En outre, le SBSTA coopère avec les organisations internationales compétentes sur les questions scientifiques, technologiques et méthodologiques⁴⁶.

18.4. SBI : l'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI)⁴⁷ soutient la COP dans l'évaluation et l'examen de la mise en œuvre des traités sur les changements climatiques⁴⁸.

18.5. Bureau : la COP est également assistée par un bureau, qui fournit des conseils et des orientations concernant les travaux en cours dans le cadre des traités sur les changements climatiques, l'organisation de chacune des sessions de la COP et le fonctionnement du secrétariat⁴⁹. Le Bureau est élu parmi les représentants des parties nommés par chacun des cinq groupes régionaux des Nations Unies et par les PEID. Il est composé d'un président, de sept vice-présidents, des présidents des organes subsidiaires et d'un rapporteur. Il a la responsabilité globale des questions de procédure. Le Bureau se réunit généralement de manière régulière pendant les COP, une fois pendant les sessions de l'organe subsidiaire⁵⁰ et entre ces sessions si nécessaire.

18.6. Secrétariat : un secrétariat permanent est au service des traités sur les changements climatiques. Il a son siège à Bonn et emploie environ 450 salariés permanents⁵¹. Ses fonctions consistent notamment à organiser les sessions de la COP, à compiler et à transmettre les rapports qui lui sont soumis et à faciliter l'assistance aux parties, en particulier

⁴³ UN Climate Change, « About the Secretariat » <<https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>>.

⁴⁴ Voir le paragraphe 20.6 ci-dessous.

⁴⁵ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 9.

⁴⁶ UN Climate Change, « L'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) » <https://unfccc.int/process/bodies/subsidiary-bodies/sbsta>.

⁴⁷ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 10.

⁴⁸ UN Climate Change, « L'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) » <<https://unfccc.int/process/bodies/subsidiary-bodies/sbi>>.

⁴⁹ Le Bureau a été établi par un projet de règlement intérieur adopté en vertu de l'article 7 de la CCNUCC : CCNUCC, « Questions d'organisation : Adoption du règlement intérieur » (22 mai 1996), Nations Unies, doc. FCCC/CP/1996/2.

⁵⁰ Les organes subsidiaires se réunissent traditionnellement en parallèle, deux fois par an.

⁵¹ UN Climate Change, « About the Secretariat » <<https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>>.

aux pays en développement, pour la compilation et la communication des informations requises conformément aux traités sur les changements climatiques⁵².

18.7. *Organes constitués* : en outre, les organes directeurs ont mis en place un certain nombre d'arrangements institutionnels et d'organes spécialisés à composition limitée pour soutenir les parties et le processus intergouvernemental. Ils sont appelés « organes constitués ». Il existe actuellement 16 organes de ce type⁵³.

19. *Décisions de la COP dans le cadre des traités sur les changements climatiques* : À ce jour, les organes directeurs ont adopté plus de 800 décisions dans le cadre des traités sur les changements climatiques⁵⁴. Les décisions couvrent un large éventail de sujets, depuis les questions procédurales et techniques jusqu'à la mise en œuvre substantielle⁵⁵.

20. Un certain nombre de décisions de la COP sont considérées comme cruciales pour le fonctionnement et la mise en œuvre des traités sur les changements climatiques, ou comme démontrant un consensus politique sur les domaines clés dans lesquels une action climatique est nécessaire. Elles comprennent :

20.1. les accords de Marrakech, adoptés lors de la COP7 en 2001 puis lors de la CMP1 en 2005, qui mettent en œuvre le protocole de Kyoto en prévoyant notamment le fonctionnement des mécanismes⁵⁶ de développement propre, de mise en œuvre conjointe et d'échange de droits d'émission, ainsi que les systèmes de comptabilité, de déclaration et d'examen pour le protocole de Kyoto⁵⁷ ;

20.2. les accords de Cancún, adoptés lors de la COP16/CMP6 en 2010, qui ont établi le cadre d'adaptation de Cancún, un programme de travail sur les « pertes et dommages », le fonds vert pour le climat (FVC) et le mécanisme technologique⁵⁸ ;

⁵² CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 8.

⁵³ Le comité d'adaptation, le conseil d'administration du fonds d'adaptation, le conseil consultatif du centre et des réseaux de technologies climatiques (CTCN), art. 6.4, organe de surveillance, CDM EB — conseil exécutif du mécanisme de développement, comité de conformité du protocole de Kyoto, groupe consultatif d'experts (GCE), comité exécutif du mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices, comité de supervision de la mise en œuvre conjointe (JISC), comité d'experts de Katowice sur les incidences de la mise en œuvre des mesures de riposte (KCI), groupe d'experts des pays les moins avancés (LEG), groupe de travail de facilitation (FWG) de la plate-forme des communautés locales et des peuples autochtones (LCIPP), comité permanent des finances (SCF), comité exécutif de la technologie (TEC), comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'accord de Paris (PAICC), comité de Paris sur le renforcement des capacités (PCCB), comité transitoire. Pour une liste des organes constitués avec une brève description de chacun et des liens vers des pages Internet plus détaillées, voir UN Climate Change, « Organes constitués » <<https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies>>.

⁵⁴ Voir UN Climate Change, « Décisions » <<https://unfccc.int/decisions>>.

⁵⁵ Le paragraphe 2 de l'article 7 de la CCNUCC, le paragraphe 4 de l'article 13 du protocole de Kyoto et le paragraphe 4 de l'article 16 de l'accord de Paris confèrent des pouvoirs décisionnels généraux à la COP, à la CMP et à la CMA, respectivement, afin de promouvoir la mise en œuvre effective de chacun des traités sur les changements climatiques.

⁵⁶ Voir ci-dessous les paragraphes 75-760.

⁵⁷ CCNUCC, décisions 2/CP.7-14/CP.7 (10 novembre 2001), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1.

⁵⁸ CCNUCC, décision 1/CP.16 (10 décembre 2010), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 156).

20.3. la décision 1/CP.21, adoptée lors de la COP 21 en 2015, adopte l'accord de Paris, donne mandat aux organes subsidiaires (le SBSTA et le SBI, décrits ci-dessus) d'entreprendre de vastes travaux de mise en œuvre et prévoit des mesures renforcées avant 2020⁵⁹ ;

20.4. les décisions adoptées lors de la COP 24 en 2018, qui sont généralement appelées le « règlement de l'accord de Paris » et qui contiennent 20 décisions mettant en œuvre des éléments clés de l'accord de Paris⁶⁰ ;

20.5. les deux décisions de « couverture » adoptées par la COP et la CMA lors de la COP 26 en 2021 qui, ensemble, constituent le pacte de Glasgow pour le climat⁶¹, ainsi que d'autres décisions clés adoptées lors de la COP 26⁶² ; et

20.6. Plus récemment, lors de la COP 28 en 2023, le « consensus des Émirats arabes unis » a été adopté par la COP et la CMA : il comprend des décisions clés, notamment i) les résultats du premier bilan mondial, ii) la conclusion du programme de travail de Glasgow/Sharm el-Sheikh sur l'objectif mondial en matière d'adaptation, iii) l'adoption du cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale et iv) l'opérationnalisation des nouvelles modalités de financement pour répondre aux « pertes et dommages » (y compris un fonds)⁶³.

21. *Réunions et événements en dehors de la COP annuelle* : l'éventail des réunions et événements organisés chaque année en dehors des COP pour renforcer l'action climatique avant chaque COP comprend, par exemple :

21.1. *Dialogue Japon-Brésil (DJB)* : les coprésidents, le Japon et le Brésil, organisent chaque année depuis 2002 une « réunion informelle sur les nouvelles mesures à prendre pour lutter contre les changements climatiques ». Les négociateurs d'un groupe représentatif de pays profitent de cette réunion pour faire le point sur les résultats de la COP de l'année précédente et entamer les premières discussions sur les principaux points de négociation de l'année en cours. L'édition 2024 du DJB s'est déroulée à Tokyo du 29 février au 1^{er} mars 2024.

21.2. *Dialogue de Petersberg sur le climat (DPC)* : le DPC est un forum politique international annuel de haut niveau, qui se tient avant la COP annuelle, dans le but de faciliter

⁵⁹ CCNUCC, décision 1/CP.21 (13 décembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 155).

⁶⁰ CCNUCC, décisions 3/CMA.1-12/CMA.1 (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170) ; CCNUCC, décisions 13/CMA.1-20/CMA.1. (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (Nations Unies, dossier n° 171).

⁶¹ CCNUCC, décision 1/CP.26 (13 novembre 2021), doc. FCCC/CP/2021/12/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 163) ; CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173).

⁶² Ces décisions clés établissent des orientations pour rendre opérationnelles les modalités, les procédures et les lignes directrices du cadre pour une transparence accrue [CCNUCC, décision 5/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.2], un nouveau mécanisme et des normes pour les marchés internationaux du carbone [CCNUCC, décision 3/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1], et des calendriers communs pour les objectifs de réduction des émissions [CCNUCC, décision 6/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3].

⁶³ Pour les versions préliminaires de ces décisions, voir UN Climate Change, « Outcomes of the Dubai Climate Change Conference – Advance Unedited Versions (AUVs) » <<https://unfccc.int/cop28/outcomes>>.

les négociations. Son objectif principal est de renforcer la confiance à la fois dans les négociations multilatérales et dans les relations bilatérales entre les États. L'itération 2023 du DPC a eu lieu à Berlin les 2 et 3 mai 2023.

21.3. *Réunion ministérielle sur l'action climatique (MOCA)* : la MOCA est une réunion annuelle à laquelle participent des ministres et des représentants de haut niveau de plus de 30 États. Il s'agit notamment des ministres du G20 et des présidents des principaux groupes de partis participant aux négociations des Nations Unies sur le climat. En 2023, la MOCA s'est déroulée en Belgique du 13 au 14 juillet 2023.

21.4. *Réunion ministérielle sur le climat et le développement* : lancée sous la présidence britannique de la COP 26, la réunion ministérielle rassemble des États, des institutions et d'autres parties prenantes afin d'offrir une plateforme aux États vulnérables aux changements climatiques. L'édition 2023 a été coprésidée par le Royaume-Uni, les Émirats arabes unis, Vanuatu et le Malawi le 29 octobre 2023 à Abou Dhabi.

21.5. *Semaines du climat* : des semaines régionales du climat sont organisées chaque année pour faciliter la préparation de la COP annuelle. En 2023, elles ont été programmées en amont de la COP 28 comme suit : semaine du climat en Afrique (Nairobi, 4-8 septembre 2023), semaine du climat au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (Riyad, 9-12 octobre 2023), semaine du climat en Amérique latine et dans les Caraïbes (Panama City, 23-27 octobre 2023) et semaine du climat en Asie-Pacifique (Johor, 13-17 novembre 2023).

E. LA DEMANDE

22. Dans le contexte de la réponse globale de la communauté internationale aux changements climatiques, Vanuatu a constitué une coalition d'États pour demander un avis consultatif à la Cour sur les changements climatiques. Vanuatu a été rejoint par 17 autres États, connus sous le nom de « groupe restreint »⁶⁴. Vanuatu a décrit son objectif comme étant de permettre⁶⁵

« à la Cour internationale de Justice de clarifier les droits et obligations des États en vertu du droit international en ce qui concerne les effets néfastes des changements climatiques, notamment en ce qui concerne les petits États insulaires en développement et les autres pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ».

23. Depuis l'annonce initiale de la campagne de Vanuatu le 25 septembre 2021⁶⁶, Vanuatu a mené « des négociations intenses et engagées »⁶⁷ avec le groupe restreint et l'ensemble des membres des Nations Unies. Après la présentation du projet de résolution par le groupe restreint le 29 novembre 2022, Vanuatu a mené deux séries de consultations informelles, ainsi que plusieurs

⁶⁴ Allemagne, Angola, Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Costa Rica, Liechtenstein, États fédérés de Micronésie, Maroc, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Portugal, Roumanie, Samoa, Sierra Leone, Singapour, Ouganda et Viet Nam.

⁶⁵ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 2.

⁶⁶ Bernadette Carreon, « Vanuatu to seek international court opinion on climate change rights » (*The Guardian*, 26 septembre 2021) <<https://www.theguardian.com/world/2021/sep/26/vanuatu-to-seek-international-court-opinion-on-climate-change-rights>>.

⁶⁷ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 2.

consultations informelles d'experts et des engagements avec l'ensemble des membres. Comme tout texte lourdement négocié, la demande est le fruit d'un compromis. Finalement, elle a été coparrainée par 132 États, dont le Royaume-Uni, et adoptée sans vote, le 29 mars 2023.

24. Plusieurs États ont fait des observations sur les objectifs de la demande et sur leur compréhension du cadre juridique applicable à la suite de l'adoption de la résolution. Le Royaume-Uni note et approuve les explications suivantes :

24.1. Conformément aux observations de Vanuatu lors de la présentation du projet de résolution et aux positions de plusieurs États⁶⁸, la demande invite la Cour à « clarifier » les obligations des États en vertu du droit international. Pour le Royaume-Uni, cela signifie que la tâche de la Cour est de clarifier pour les États le cadre juridique qui s'applique à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

24.2. Les obligations légales en question sont les obligations « existantes »⁶⁹ ou « actuelles »⁷⁰ des États. Il en va différemment des obligations qui peuvent avoir existé à un moment antérieur ou qui peuvent apparaître à l'avenir, et qui sont en dehors du champ d'application de la demande.

24.3. Les auteurs de la demande espèrent que l'avis consultatif de la Cour renforcera la coopération internationale existante et encouragera les processus en cours dans le cadre du

⁶⁸ Voir Micronésie (« besoin de *clarté juridique* ») ; Union européenne (« recenser et, dans la mesure du possible, *clarifier* les obligations des États en vertu du droit international applicable et les conséquences juridiques pour tous les États de la violation de ces obligations ») ; Costa Rica (« *clarifier* les obligations juridiques des États dans la lutte contre le changement climatique ») ; Nouvelle-Zélande (« un avis consultatif peut jouer un rôle utile en apportant *clarté* et cohérence au droit climatique international ») ; Australie (« demande adressée aujourd'hui à la Cour internationale de Justice pour qu'elle *clarifie* les obligations ») ; Allemagne (« *clarifier* les droits et obligations des États en vertu du droit international ») ; Roumanie (« confier à la Cour internationale de Justice le soin de *clarifier* les obligations existantes en matière de changement climatique ») ; Autriche (« *clarifier* les obligations juridiques de tous les États en matière de changement climatique ») ; El Salvador (« *clarifier* la portée des obligations des États en ce qui concerne la garantie de la protection du système climatique en vertu du droit international, à la fois conventionnel et coutumier ») : Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e séance plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 6, 8, 10, 14, 17, 19, 32 (les italiques sont de nous).

⁶⁹ Voir Roumanie (« clarifier les *obligations* existantes en rapport avec le changement climatique ») ; République de Corée (« Le droit applicable en l'espèce est censé être le droit international *existant* plutôt que le droit en cours d'élaboration ») ; Secrétaire général des Nations Unies (« [I]es avis consultatifs peuvent apporter des éclaircissements indispensables sur les obligations juridiques internationales *existantes* ») : voir Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 1, 19, 22 (les italiques sont de nous).

⁷⁰ Voir Union européenne (« répondre aux questions juridiques sur la base de l'état *actuel* du droit international ») ; Allemagne (« traite des obligations *actuelles* de tous les États sur la base de l'état *actuel* du droit ») ; Norvège (« obligations *actuelles* des États en vertu du droit international ... la plus grande valeur de la résolution réside dans l'élaboration qu'elle présente sur les obligations *actuelles* ») ; Islande (« attendre de la Cour qu'elle réponde aux questions juridiques sur la base des obligations *actuelles* ») : voir Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n°3), p. 8, 18, 23, 26 (les italiques sont de nous).

régime des Nations Unies sur le changement climatique, et non qu'il les compromettra⁷¹. Cela est cohérent avec l'accent mis par plusieurs États et l'Union européenne sur l'importance centrale des traités sur les changements climatiques dans le contexte de la demande⁷². Le Royaume-Uni affirme également l'importance primordiale des traités sur les changements climatiques et le souhait largement partagé que l'avis consultatif de la Cour renforce la coopération multilatérale sous leurs auspices. Comme l'a expliqué le représentant du Royaume-Uni à l'Assemblée générale⁷³ :

« Nous reconnaissons la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) comme le principal forum de négociation intergouvernemental pour l'action climatique. Un avis consultatif de la Cour internationale de Justice pourrait nous aider à recentrer nos efforts sur le respect des engagements pris en matière de climat au cours de cette décennie critique, ce qui irait dans le sens de l'agenda de la CCNUCC. Nous sommes heureux d'avoir parrainé aujourd'hui la résolution 77/276. »

⁷¹ Voir Vanuatu (« Nous pensons que la clarté qu'il apportera peut grandement bénéficier à nos efforts pour faire face à la crise climatique et renforcer davantage la coopération mondiale et multilatérale et la conduite des États dans la lutte contre les changements climatiques ») ; Allemagne (« L'Allemagne espère que l'initiative contribuera à renforcer davantage la coopération internationale, qui est essentielle pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris ») ; Singapour (« Nous sommes convaincus que l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice aura une incidence positive sur les processus en cours dans le cadre de la CCNUCC ») ; Norvège (« Reconnaisant que la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que l'accord de Paris sur les changements climatiques, est le principal forum de négociation pour l'élaboration et la mise en œuvre du cadre international sur le climat, nous espérons que l'examen par la Cour des questions qui lui sont posées à travers la résolution contribuera de manière constructive à renforcer l'action climatique tant mondiale que nationale et à relever nos ambitions ») ; Canada (« Le Canada espère que l'avis rendu par la Cour internationale de Justice contribuera à faire progresser les négociations de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ») : Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 2, 15, 18, 26, 27.

⁷² Union européenne (« le rôle prééminent de l'accord de Paris sur le changement climatique et des réunions régulières de la Conférence des Parties, qui reflètent l'expression la plus récente et la plus dynamique de la compréhension qu'ont les États de leurs engagements et de leur nature, ainsi que de leurs responsabilités en matière de changement climatique ») ; Australie (« la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques reste le forum central et indispensable pour la coopération internationale en matière d'action climatique et les engagements pris à cet égard ») ; Singapour (« l'avis consultatif qui en résultera sera donc complémentaire du régime climatique existant. C'est très important pour Singapour, car nous soutenons pleinement le cadre multilatéral de coopération en matière de changements climatiques prévue par la CCNUCC ») ; Islande (« le rôle primordial que jouent la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'accord de Paris ») ; Norvège (« la principale instance de négociation pour l'élaboration et la mise en œuvre du cadre climatique international ») : Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 8, 15, 24, 26.

⁷³ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième, 64^e réunion plénière (29 mars 2023), doc. A/77/PV.64 (Nations Unies, dossier n° 3), p. 20-21.

CHAPITRE III

OBLIGATIONS DES ÉTATS EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL POUR ASSURER LA PROTECTION CONTRE LES ÉMISSIONS ANTHROPIQUES DE GES

25. Ce chapitre recense et explique les obligations des États en matière de protection du système climatique contre les émissions anthropiques de GES. Avant d'aborder ces obligations, le Royaume-Uni expose sa position sur la portée de l'enquête de la Cour au titre de la question *a)* (section A ci-dessous) et sur le régime juridique applicable (section B ci-dessous). Il examine ensuite les obligations des États en vertu des traités pertinents (sections C à F ci-dessous).

A. L'ÉTENDUE DE L'ENQUÊTE DE LA COUR

26. Comme indiqué ci-dessus, la question *a)* est libellée comme suit :

« 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 ? »

27. Le Royaume-Uni formule les observations suivantes sur la portée et le sens de la question *a)* afin d'aider la Cour dans l'exercice d'interprétation qu'elle doit mener.

27.1. *Tout d'abord*, la question *a)* fait référence au « système climatique et autres éléments de l'environnement ». Comme indiqué ci-dessus⁷⁴, « système climatique » est un terme défini au paragraphe 3 de l'article premier de la CCNUCC, désignant « l'ensemble formé par l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions ». Compte tenu de la portée de cette définition, il n'est pas évident de savoir ce que l'expression « autres parties de l'environnement » pourrait ajouter. Le Royaume-Uni en déduit que l'inclusion de cette phrase supplémentaire visait à garantir qu'aucun aspect de l'environnement affecté par les émissions anthropiques de GES ne serait omis par inadvertance dans le champ d'application de l'enquête de la Cour. Par souci de clarté, le Royaume-Uni se réfère simplement au « système climatique » dans le reste du présent exposé écrit.

27.2. *Deuxièmement*, la référence aux « émissions anthropiques de gaz à effet de serre » doit être comprise de la même manière que le GIEC emploie ce terme, c'est-à-dire les émissions de GES causées par les activités humaines, principalement H₂O, CO₂, N₂O, CH₄ et O₃, mais aussi les GES d'origine humaine tels que SF₆, les HFC, les CFC et les PFC. Comme expliqué ci-dessus⁷⁵, ces émissions doivent être comprises comme englobant les précurseurs des GES. Les émissions naturelles de GES n'entrent pas dans le champ d'application de la question, même si elles relèvent des paramètres de la CCNUCC⁷⁶.

27.3. *Troisièmement*, la question *a)* est formulée au présent. Cette formulation est cohérente avec l'interprétation commune selon laquelle les questions posées par l'Assemblée

⁷⁴ Voir le paragraphe 9 ci-dessus.

⁷⁵ Voir le paragraphe 122 ci-dessous.

⁷⁶ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 1 5) ; voir également le paragraphe 10 ci-dessus.

générale demandent à la Cour d'examiner les obligations *actuelles* des États, plutôt que les obligations qui ont existé précédemment ou qui pourraient être développées à l'avenir⁷⁷.

27.4. *Quatrièmement*, la question a) fait référence aux « obligations » et détermine expressément le droit applicable comme étant le « droit international ». L'Assemblée générale n'a pas demandé à la Cour de se prononcer sur le contenu d'instruments ou de principes qui ne constituent pas des obligations de droit international. Il n'est pas non plus demandé à la Cour de chercher à introduire des règles de droit international. En conséquence, la Cour ne doit tenir compte que des règles existantes du droit international. Le Royaume-Uni reconnaît que le chapeau des questions recense divers instruments et principes. La position du Royaume-Uni est que, si ces instruments et principes peuvent être pertinents pour établir le contexte des questions posées à la Cour, leur inclusion dans le chapeau ne préjuge pas de la question de savoir si un tel instrument ou principe constitue ou contient une obligation en vertu du droit international, et n'a même pas d'influence sur cette question.

27.5. *Cinquièmement*, les obligations que la Cour est invitée à recenser sont spécifiquement décrites. La question a) fait référence à des « obligations ... pour assurer la protection du système climatique ... des émissions anthropiques de gaz à effet de serre ». Cela n'englobe pas les obligations de caractère plus général qui pourraient être engagées dans un litige dans lequel les changements climatiques sont pertinents en tant que question de fait. Une fois encore, le fait que des traités, instruments ou principes traitant de sujets plus larges ou différents soient mentionnés dans le chapeau n'est pas déterminant pour la portée de la question a). Dans la mesure où les traités, instruments ou principes mentionnés dans le chapeau ne contiennent pas « d'obligations ... d'assurer la protection du système climatique ... contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre », ils ne devraient pas faire partie de la réponse de la Cour à la question a).

B. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE

28. Grâce à leurs efforts soutenus, résumés au chapitre II ci-dessus, les États ont élaboré un régime conventionnel spécifique et détaillé établissant une série d'obligations régissant la protection du système climatique contre les émissions de GES d'origine anthropique. C'est cela qui constitue le droit applicable aux fins de la demande. Il se compose des éléments suivants.

29. *Premièrement*, les principales obligations des États en vertu du droit international existant pour assurer la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de GES se trouvent dans les traités sur les changements climatiques, en particulier l'accord de Paris. Comme l'a expliqué l'Union européenne dans sa déclaration à la suite de l'adoption de la résolution 77/276 par l'Assemblée générale, l'accord de Paris a un « rôle prééminent » et « reflète l'expression la plus récente et la plus dynamique de la compréhension qu'ont les États de leurs engagements et de leur nature, ainsi que de leurs responsabilités en ce qui concerne le changement climatique »⁷⁸.

30. *Deuxièmement*, il existe plusieurs traités complémentaires (ci-après, les « traités complémentaires ») qui traitent des émissions anthropiques de GES selon des paramètres plus spécifiques. Ils incluent :

⁷⁷ Voir le paragraphe 24.2 ci-dessus.

⁷⁸ Voir le paragraphe 24.3 ci-dessus.

30.1. Régimes sectoriels : le protocole de Kyoto prévoit expressément que les émissions de gaz à effet de serre des secteurs de l'aviation et du transport maritime⁷⁹ doivent être traitées par les organisations internationales spécialisées concernées, à savoir l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI). Pour l'aviation, cela s'est traduit par la création du régime de compensation et de réduction du carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) dans le cadre de la convention relative à l'aviation civile internationale (ci-après, la « convention de Chicago »)⁸⁰. En ce qui concerne le transport maritime, il a entraîné des modifications de l'annexe VI de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)⁸¹ afin de tenir compte des émissions de gaz à effet de serre provenant de la marine marchande.

30.2. Régimes spécifiques aux polluants : les États ont également conclu des traités sur la pollution de l'air qui sont pertinents pour les changements climatiques. Alors que la réduction de la pollution atmosphérique a traditionnellement été traitée séparément de l'atténuation des changements climatiques, certaines des obligations contenues dans ces traités concernent directement certains GES et leurs précurseurs et visent à protéger le système climatique de leurs effets néfastes. Ils méritent donc d'être examinés en même temps que les traités sur les changements climatiques et les régimes sectoriels décrits ci-dessus. Les traités pertinents en matière de pollution incluent :

30.2.1. Le protocole de Montréal : les gaz visés par le protocole de Montréal ont été spécifiquement exclus de la CCNUCC et du protocole de Kyoto⁸². Depuis l'entrée en vigueur de l'amendement de Kigali en 2019, le protocole de Montréal réglemente certains GES pour des raisons liées aux changements climatiques, parallèlement à l'objectif principal de lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone.

30.2.2. Le protocole de Göteborg à la CPATLD : ce protocole impose des obligations de réduction des émissions pour plusieurs précurseurs de GES, principalement les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), les oxydes d'azote (NOx) et le dioxyde de soufre (SO₂).

30.3. Les traités sur les changements climatiques et les traités complémentaires énoncent les principales obligations des États en vertu du droit international pour assurer la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

⁷⁹ Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 2 2)

(« Les Parties visées à l'annexe I cherchent à limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale, respectivement. »)

⁸⁰ Signé le 7 décembre 1944, entré en vigueur le 4 avril 1947, *RTNU*, vol. 15, p. 295.

⁸¹ Adopté le 2 novembre 1973, ouvert à la signature le 15 janvier 1974, modifié par le protocole de 1978 relatif à la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (adopté le 17 février 1978, ouvert à la signature le 1er juin 1978, entré en vigueur le 2 octobre 1983, *RTNU*, vol. 1340, p. 61.

⁸² CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 4 1) a), b), c), d), 4 2) a), b), e), 4 6) et 12 1) a) ; protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 2 1) a) ii), 2 2), 5 1), 5 2), 7 1), et 10 a).

31. *Troisièmement*, la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)⁸³ contient d'autres obligations pertinentes. En vertu de la définition figurant au point 4 du paragraphe 1 de l'article premier de la CNUDM, l'introduction d'émissions anthropiques de GES dans l'atmosphère constitue une « pollution du milieu marin » aux fins de la partie XII de la CNUDM. Des dispositions spécifiques de la partie XII obligent les parties à protéger les éléments du système climatique des émissions anthropiques de GES, comme expliqué plus en détail ci-dessous.

32. La position du Royaume-Uni est que chacune de ces trois catégories de sources d'obligations pertinentes relève du champ d'application de la question *a*).

33. En outre, le Royaume-Uni reconnaît que d'autres branches du droit international peuvent avoir une incidence sur les questions et les différends liés aux changements climatiques. Le droit international des droits de l'homme est l'un de ces domaines juridiques. Comme nous l'expliquons ci-dessous⁸⁴, certaines règles du droit international des droits de l'homme sont invoquées par des demandeurs dans des affaires concernant des circonstances factuelles particulières liées aux changements climatiques. Toutefois, les traités relatifs aux droits de l'homme ne répondent pas directement à la question posée par l'Assemblée générale dans la question *a*) et n'y apportent pas de réponse. Les États ont créé des régimes juridiques spécifiques qui traitent de l'obligation des États d'assurer la protection du système climatique contre les émissions de GES d'origine anthropique. Ce sont ces régimes qui devraient constituer la base de la réponse de la Cour à la question *a*).

34. Ces observations sont développées ci-dessous, comme suit : la section C traite des dispositions des traités sur les changements climatiques pertinentes pour la question *a*) ; la section D traite des traités complémentaires ; la section E traite du droit de la mer, en particulier de la CNUDM ; et la section F traite du droit international en matière de droits de l'homme.

C. TRAITÉS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

1) Introduction

35. Les dispositions de l'accord de Paris relatives à l'atténuation constituent le point de départ pour répondre à la question *a*). Ce sont ces dispositions qui énoncent « les obligations découlant du droit international d'assurer la protection du système climatique et d'autres éléments de l'environnement contre les émissions anthropiques de [GES] ».

36. « Atténuation » est le terme utilisé pour décrire « les mesures visant à atténuer le changement climatique en s'attaquant aux émissions anthropiques par les sources et absorptions par

⁸³ Adopté le 10 décembre 1982, entré en vigueur le 16 novembre 1994, *RTNU*, vol. 1833, p. 3 (Nations Unies, dossier n° 45).

⁸⁴ Voir les paragraphes 122-130 ci-dessous.

les puits^[85] de tous les gaz à effet de serre non contrôlés par le protocole de Montréal »⁸⁶. Comme l'explique le GIEC⁸⁷ :

« L'atténuation des changements climatiques est obtenue en limitant ou en prévenant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant les activités qui éliminent ces gaz de l'atmosphère. Les gaz à effet de serre peuvent provenir de diverses sources et l'atténuation des changements climatiques peut s'appliquer à tous les secteurs et à toutes les activités. Il s'agit notamment de l'énergie, des transports, des bâtiments, de l'industrie, de la gestion des déchets, de l'agriculture, de la sylviculture et d'autres formes de gestion des terres. »

37. L'atténuation est le premier des trois objectifs (parfois décrits comme des « piliers ») du régime des Nations Unies sur le changement climatique, énoncés au paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris⁸⁸.

38. Les deux autres objectifs visés au paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris, à savoir l'adaptation et le financement, sont abordés dans la réponse à la question *b)* ci-dessous. Les dispositions des traités sur les changements climatiques relatives à l'adaptation n'entrent pas dans le champ d'application de la question *a)*, car l'adaptation se concentre sur des mesures visant à *s'adapter* aux effets des changements climatiques, plutôt qu'à garantir que le système climatique est protégé contre les émissions de GES. Elles sont toutefois pertinentes pour la question *b)*, comme l'explique plus en détail le chapitre IV ci-dessous. Les dispositions financières soutiennent la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation. Leur contenu et leur mise en œuvre sont donc pertinents pour les questions *a)* et *b)* et, par souci de commodité, ils seront également abordés au chapitre IV ci-dessous.

39. Dans ce contexte, le reste de ce chapitre se concentre sur l'atténuation. Il est organisé comme suit : i) le développement et le contenu actuel des obligations des États en matière d'atténuation sont abordés dans la sous-section 2 ci-dessous ; ii) les dispositions facilitant la mise en œuvre des dispositions relatives à l'atténuation sont brièvement expliquées dans la sous-section 3 ci-dessous ; et iii) la mise en œuvre des dispositions relatives à l'atténuation est abordée dans la sous-section 4 ci-dessous.

2) Engagements existants en matière d'atténuation

Introduction

40. Comme nous l'avons déjà indiqué, les engagements existants en matière d'atténuation dans le cadre du régime des Nations Unies sur le changement climatique figurent désormais dans l'accord de Paris⁸⁹.

⁸⁵ Les « puits » sont « tout processus, activité ou mécanisme qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur d'un gaz à effet de serre » [CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 1 8)].

⁸⁶ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 4 1) *b)*. Le point *a)* du paragraphe 2 de l'article 4 fait également référence aux « mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre ». La pertinence du protocole de Montréal est abordée ci-dessous, aux paragraphes 100-102.

⁸⁷ GIEC, « Groupe de travail III : Atténuation du changement climatique » < <https://ipcc.ch/working-group/wg3/>>.

⁸⁸ Voir le paragraphe 17 ci-dessus.

⁸⁹ Voir le paragraphe 35 ci-dessus.

41. L'adoption de l'accord de Paris en 2015 a constitué un jalon important dans le régime des Nations Unies sur le changement climatique. Les parties sont convenues pour la première fois qu'elles sont *toutes* obligées de prendre des mesures pour réduire leurs émissions de GES, et non plus seulement certaines d'entre elles, comme c'était le cas auparavant dans le cadre de la CCNUCC et du protocole de Kyoto. Ces dispositions marquent donc une progression par rapport à l'approche antérieure de l'atténuation dans ces instruments.

42. La raison du changement de paradigme dans l'accord de Paris se comprend mieux si l'on apprécie l'évolution des dispositions relatives à l'atténuation dans les traités successifs sur les changements climatiques et l'échec du protocole de Kyoto à obtenir un soutien continu de la part des États⁹⁰. Les dispositions relatives à l'atténuation contenues dans le protocole de Kyoto et les décisions de la COP qui les accompagnent représentent également des étapes cruciales dans l'opérationnalisation de l'atténuation dans le cadre du régime des Nations Unies sur le changement climatique⁹¹. Compte tenu du contexte important dans lequel s'inscrivent les dispositions de l'accord de Paris relatives à l'atténuation, l'évolution du pilier « atténuation » est brièvement décrite avant que les dispositions de l'accord de Paris relatives à l'atténuation ne soient abordées aux paragraphes 62-71 ci-dessous.

Évolution du pilier « atténuation »

43. La *CCNUCC* : « L'objectif ultime » de la *CCNUCC*, énoncé à l'article 2, était de « parvenir, conformément aux dispositions pertinentes de la convention, à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Pour atteindre cet objectif, les parties à la *CCNUCC* se sont engagées à prendre des mesures pour réduire les émissions de GES. Ces étapes ont été recensées à l'article 4.

44. Le point *b)* du paragraphe 1 de l'article 4, qui s'applique à toutes les parties, prévoit que :

« *Toutes les Parties*, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation :

b) Établissent, mettent en œuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques en tenant compte des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques. » (Les italiques et le soulignement sont de nous.)

45. Pour faciliter la transparence ainsi que la mesure et la comptabilisation des émissions, réductions et absorptions de GES, toutes les parties ont été invitées à communiquer leurs inventaires

⁹⁰ En l'état actuel des choses, 195 des 198 parties à la *CCNUCC* sont parties à l'accord de Paris.

⁹¹ Par exemple, la méthode d'évaluation et de comptabilisation pour mesurer les réductions d'émissions par les sources et les absorptions par les puits de carbone et le fonctionnement des mécanismes de marché développés dans le cadre du protocole de Kyoto continuent d'être appliqués dans le cadre de l'accord de Paris.

nationaux d'émissions anthropiques de GES à la COP par l'intermédiaire du secrétariat⁹². Cependant, il n'y avait pas d'obligation de *réduire* les émissions de gaz à effet de serre.

46. Des obligations plus strictes en matière d'atténuation ont été définies au paragraphe 2 de l'article 4 pour les pays développés parties et les économies en transition énumérées à l'annexe I⁹³. Le paragraphe 2 de l'article 4 contrairement au paragraphe 1 du même article, prévoit en son point *a*) que :

« Chacune de ces Parties [annexe I] *adopte des politiques nationales et prend en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre* et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre. Ces politiques et mesures démontreront que les pays développés prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques conformément à l'objectif de la convention. » (Les italiques et le soulignement sont de nous.)

47. Même si les parties visées à l'annexe I avaient l'obligation *de limiter les émissions de GES*, la CCNUCC n'a pas fixé de contenu, d'objectif ou de calendrier spécifique pour l'exécution ou la mise en œuvre de ces obligations⁹⁴.

48. Par conséquent, au moment de la première session de la COP à Berlin en mars-avril 1995, les parties à la CCNUCC avaient déjà conclu que le paragraphe 2 de l'article 4 n'était « pas adéquat »⁹⁵. La COP a donc décidé, dans la décision 1/CP.1, d'entamer un processus lui permettant de « prendre les mesures appropriées pour la période postérieure à l'an 2000, y compris le renforcement de l'engagement des Parties énumérées à l'annexe I de la convention par l'adoption d'un protocole ou d'un autre instrument juridique »⁹⁶. Ce processus a abouti à la conclusion du protocole de Kyoto à la CCNUCC en 1997.

49. Le *protocole de Kyoto* : Le protocole de Kyoto a renforcé les obligations des parties visées à l'annexe I du paragraphe 2 de l'article 4 de la CCNUCC en fixant des objectifs contraignants de

⁹² CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 12.

⁹³ L'alinéa 3 du préambule de la CCNUCC indique que les parties reconnaissent que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés » et que « la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement ». Pour un compte rendu des négociations sur cette question, voir Daniel Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : A Commentary » (1993) 18 YJIL 451, p. 478-480, 505-508.

⁹⁴ Au contraire, l'objectif ultime de l'article 2 de la CCNUCC devrait être atteint « dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable » [CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 2].

⁹⁵ CCNUCC, décision 1/CP.1 (7 avril 1995), Nations Unies, doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, préambule, deuxième alinéa.

⁹⁶ CCNUCC, décision 1/CP.1 (7 avril 1995), Nations Unies, doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1. La CCNUCC a été conçue pour fonctionner comme un traité-cadre, l'article 2 prévoyant expressément que la COP adopte des « instruments juridiques » pour parvenir à « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » [CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 2 ; voir également le chapeau de l'article 7 2) et l'article 17].

réduction des émissions pour des « périodes d'engagement » déterminées à compter de son entrée en vigueur en février 2005⁹⁷.

50. La première période d'engagement devait s'étendre de 2008 à 2012 (ci-après, la « PE1 »). Le premier objectif de réduction des émissions a été fixé dans l'annexe B du protocole de Kyoto, à savoir une réduction d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 des émissions de gaz à effet de serre spécifiés pour chaque partie visée à l'annexe 1. D'ici à 2005, chaque partie visée à l'annexe I devait « avoir fait des progrès démontrables dans la réalisation de ses engagements » au titre du protocole⁹⁸.

51. En revanche, aucun nouvel engagement en matière d'atténuation n'a été pris pour les parties non visées à l'annexe I. Dans l'article 10 du protocole de Kyoto, ces parties ont simplement « réaffirmé les engagements existants » en vertu du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC.

52. Les obligations des parties visées à l'annexe I en matière d'atténuation étaient longues, détaillées et onéreuses, exigeant des mesures dans l'ensemble de l'économie. En résumé :

52.1. Les parties visées à l'annexe I devaient utiliser les « variations nettes » des émissions de GES « par les sources et des absorptions par les puits résultant du changement d'affectation des terres et de la foresterie imputables à l'homme, limitées au boisement, au reboisement et au déboisement depuis 1990, mesurées en tant que variations vérifiables des stocks de carbone au cours de chaque période d'engagement » pour remplir leurs engagements au titre de l'article 3⁹⁹.

52.2. Chaque partie visée à l'annexe I était tenue d'« appliquer et/ou d'élaborer plus avant des politiques et mesures, en fonction de sa situation nationale, telles que » : « accroissement de l'efficacité énergétique dans les secteurs pertinents de l'économie nationale » ; « Protection et renforcement des puits et des réservoirs des gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal » ; « promotion de méthodes durables de gestion forestière, de boisement et de reboisement » ; « promotion de formes d'agriculture durables » ; « amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs pertinents de l'économie nationale » ; « recherche, promotion, mise en valeur et utilisation accrue de sources d'énergie renouvelables, de technologies de piégeage du dioxyde de carbone et de technologies écologiquement rationnelles et innovantes » ; « réduction progressive ou suppression graduelle des imperfections du marché, des incitations fiscales, des exonérations d'impôt et de droits et des subventions qui vont à l'encontre de l'objectif de la convention, dans tous les secteurs émettant des gaz à effet de serre et application d'instruments du marché »¹⁰⁰ ; « encouragement de réformes appropriées dans les secteurs pertinents en vue de promouvoir les politiques et mesures ayant pour effet de limiter ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas réglementés par le Protocole de Montréal » ; « adoption de mesures visant à limiter ou à réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal dans le secteur des transports » ; et « limitation et/ou réduction des

⁹⁷ Les signataires l'avaient déjà appliquée de manière informelle et avaient travaillé à la réalisation de leurs objectifs pour la première période d'engagement.

⁹⁸ Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 3 2).

⁹⁹ Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 3 3).

¹⁰⁰ La référence aux instruments de marché concernait les nouveaux mécanismes d'échange de droits d'émission de carbone introduits par le protocole de Kyoto : voir le paragraphe 75.

émissions de méthane grâce à la récupération et à l'utilisation dans le secteur de la gestion des déchets ainsi que dans la production, le transport et la distribution de l'énergie »¹⁰¹.

52.3. Les GES et les « secteurs/catégories de sources » concernés par les obligations d'atténuation sont énumérés à l'annexe A et comprennent i) l'énergie (combustion de combustibles dans les industries énergétiques, y compris l'industrie manufacturière et la construction, ainsi que les transports et les émissions fugitives provenant des combustibles, y compris les combustibles solides, le pétrole et le gaz naturel), ii) les processus industriels (y compris les produits minéraux, l'industrie chimique, la production de métaux et autres, et la production et la consommation d'halocarbures et d'hexafluorure de soufre), iii) l'utilisation de solvants et d'autres produits, iv) l'agriculture (y compris la fermentation entérale, la gestion du fumier, la culture du riz, les sols agricoles, le brûlage dirigé de la savane, l'incinération sur place de déchets agricoles) et v) les déchets (y compris la mise en décharge de déchets solides, le traitement des eaux usées et l'incinération des déchets).

53. Le protocole de Kyoto a précisé que d'autres périodes d'engagement pour les parties visées à l'annexe I seraient fixées dans des amendements ultérieurs à l'annexe B du protocole¹⁰².

54. Lors de la première session de la CMP en 2005, des négociations ont donc été lancées dans le cadre du protocole pour une deuxième période d'engagement (ci-après, la « PE2 ») devant débiter après la fin de la PE1 en 2012¹⁰³. Cependant, pour les raisons qui suivent, le soutien au protocole de Kyoto de la part des parties visées à l'annexe I était en train de s'effriter, et des pourparlers ont commencé sous les auspices de la CCNUCC sur l'avenir du régime des Nations Unies sur le changement climatique.

55. *Discussions sur l'avenir du régime des Nations Unies sur le changement climatique* : Les discussions sur l'avenir du régime se sont déroulées parallèlement aux négociations de la PE2. Elles ont été motivées par des changements dans les schémas d'émissions de GES et par l'évolution de la compréhension scientifique des risques posés par les changements climatiques¹⁰⁴.

56. En ce qui concerne le premier de ces facteurs, la CCNUCC a demandé à la COP d'envisager des amendements à la liste des parties figurant à l'annexe I « si nécessaire »¹⁰⁵. Malgré cette exigence, et bien que de nombreux pays en développement parties aient commencé à

¹⁰¹ Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 2 1) a) i)-viii).

¹⁰² *Ibid.* (Nations Unies, dossier n° 11), art. 3 9).

¹⁰³ CCNUCC, décision 1/CMP.1 (10 décembre 2005), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

¹⁰⁴ Par exemple, les points de basculement climatiques, tels que recensés dans le rapport 2001 du GIEC : GIEC, « Résumé à l'intention des décideurs » dans *Climate Change 2001: Synthesis Report (2001)*, p. 14.

¹⁰⁵ Voir CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 4 2) f) et 16 2). L'annexe II, traitée ci-dessous au paragraphe 155, a fait l'objet de la même disposition de révision et est restée largement inchangée par rapport à sa version originale de 1992.

s'industrialiser rapidement et à devenir d'importants émetteurs de GES¹⁰⁶, l'annexe est restée largement inchangée par rapport à sa version originale de 1992¹⁰⁷.

57. En mars 2001, les États-Unis ont annoncé qu'ils ne ratifieraient pas le protocole de Kyoto. Le président George W. Bush a expliqué qu'il

« s'oppos[ait] au protocole de Kyoto parce qu'il exempt 80 % du monde, y compris les grands centres de population tels que la Chine et l'Inde, de se conformer au protocole, et qu'il causerait de graves dommages à l'économie américaine. Le vote du Sénat, 95-0, montre qu'il existe un consensus clair sur le fait que le protocole de Kyoto est un moyen injuste et inefficace de répondre aux préoccupations mondiales en matière de changement climatique. »¹⁰⁸

58. D'autres parties à l'annexe I se sont également opposées à des objectifs et des calendriers contraignants en matière de réduction des émissions. Le Canada s'est retiré du protocole de Kyoto en décembre 2011. Le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande ont indiqué qu'ils n'avaient pas l'intention d'assumer des obligations pour une deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto¹⁰⁹.

59. Les discussions sur l'avenir du régime des Nations Unies sur le changement climatique ont abouti en 2011 à la création du groupe de travail spécial sur la plateforme de Durban pour une action renforcée (ci-après, le « groupe de travail *ad hoc* ») lors de la COP 17 dans la décision 1/CP.17. La décision reconnaît « que le caractère planétaire de ces changements requiert *de tous les pays* qu'ils coopèrent le plus possible »¹¹⁰. Le groupe de travail *ad hoc* a donc été chargé « d'élaborer un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu ayant force de loi dans le cadre de la Convention et applicable à *toutes les Parties* »¹¹¹. Le processus visait à « rehausser le niveau d'ambition »¹¹² et un plan de travail a été lancé pour « rehausser le niveau d'ambition des efforts

¹⁰⁶ Andreas Fischlin et Maria Ivanova, « Introduction : Scientific and Political Drivers for the Paris Agreement' in Daniel Klein and others (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change : Analysis and Commentary* (OUP 2017), p. 19. Pour une brève discussion sur les changements dans l'économie mondiale, voir Daniel Bodansky, Jutta Brunnée et Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (OUP 2017), p. 122-123.

¹⁰⁷ Une poignée de modifications relativement peu controversées ont été apportées aux annexes, par exemple la Turquie a été retirée de l'annexe II en 2002 [CCNUCC, décision 26/CP.7 (9 novembre 2001), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.4]; des modifications ont été apportées à l'annexe I pour tenir compte de l'adhésion de la Croatie, de Chypre et de Malte à l'Union européenne [voir CCNUCC, décision 4/CP.3 (11 décembre 1997), Nations Unies, doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1; CCNUCC, décision 10/CP.17 (11 décembre 2011), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.2; CCNUCC, décision 3/CP.15 (19 décembre 2009), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1]; et le Belarus a été ajouté à l'annexe I en tant que pays à économie en transition.

¹⁰⁸ La Maison Blanche (président George W. Bush), « Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts » (13 mars 2001) <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>>. Voir également la résolution Byrd-Hagel : Sénat des États-Unis, 105^e Congrès, 1^{re} session, résolution Byrd-Hagel, S. RES. 98 (25 juillet 1997) <<https://www.congress.gov/105/bills/sres98/BILLS-105sres98ats.pdf>>.

¹⁰⁹ CCNUCC, décision 1/CMP.8 (8 décembre 2012), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, p. 9-10, notes de bas de page 13, 14, 15 et 16. La Nouvelle-Zélande a déclaré qu'elle adopterait un objectif quantifié de réduction des émissions à l'échelle de l'économie dans le cadre de la CCNUCC, et non du protocole de Kyoto, pour la période 2013-2020 (note de bas de page 15).

¹¹⁰ CCNUCC, décision 1/CP.17 (11 décembre 2011), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 148), préambule, premier alinéa (les italiques sont de nous).

¹¹¹ CCNUCC, décision 1/CP.17 (11 décembre 2011), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 148), par. 2 et 4.

¹¹² CCNUCC, décision 1/CP.17 (11 décembre 2010), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 148), par. 6.

d'atténuation afin de définir et d'étudier un ensemble de mesures propres à réduire les disparités en la matière, l'objectif étant que *toutes les Parties* fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation »¹¹³. L'objectif principal était de formuler de nouveaux engagements en matière d'atténuation qui, contrairement au protocole de Kyoto, pourraient faire l'objet d'un accord, d'une ratification et d'une mise en œuvre universels.

60. *L'amendement de Doha au protocole de Kyoto* : Entre-temps, les négociations de la PE2 se sont poursuivies. Elles se sont conclues en 2012 par l'adoption de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto¹¹⁴, dans lequel les parties au protocole de Kyoto sont convenues d'une deuxième période d'engagement pour les parties visées à l'annexe I pour la période 2013-2020¹¹⁵. Toutefois, avec 142 ratifications, l'amendement de Doha a attiré un nombre de parties nettement inférieur à celui du protocole de Kyoto lui-même¹¹⁶. En outre, comme il a déjà été noté, toutes les parties visées à l'annexe I qui avaient pris des engagements au titre de la PE1 n'ont pas pris d'engagements au titre de la PE2¹¹⁷. Les parties ont choisi de ne pas poursuivre une troisième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto à l'expiration de la deuxième période d'engagement en 2020.

61. *Conclusion de l'accord de Paris* : En décembre 2015, le texte de l'accord de Paris a été adopté lors de la COP 21 à Paris. Avec 195 parties, l'accord de Paris a suscité un large soutien de la part des États. Comme indiqué ci-dessous, les États ont largement mis en œuvre ses dispositions en matière d'atténuation en produisant des CDN successives contenant des mesures démontrant une ambition accrue en matière d'atténuation des émissions de GES.

Obligations d'atténuation au titre de l'accord de Paris

62. *Objectif de température* : Pour la première fois, un objectif de température a été établi dans les traités sur les changements climatiques, à l'article 2, paragraphe 1, point *a*), de l'accord de Paris. Celui-ci détermine l'objectif consistant à

« conten[ir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et [à poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques »¹¹⁸.

63. Toutes les parties à l'accord de Paris ont réaffirmé l'objectif de température de l'article 2 lors de la COP 26 en 2021 dans le « pacte de Glasgow pour le climat »¹¹⁹, mais ont également

¹¹³ CCNUCC, décision 1/CP.17 (11 décembre 2011), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 148), par. 7 (les italiques sont de nous).

¹¹⁴ L'amendement de Doha (Nations Unies, dossier n° 14) a été adopté le 8 décembre 2012, voir : CCNUCC, décision 1/CMP.8 (8 décembre 2012), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

¹¹⁵ Voir paragraphe 1*bis* de l'article 3 et l'annexe B.

¹¹⁶ L'article 2 de l'amendement de Doha prévoit qu'il entrera en vigueur conformément aux articles 20 et 21 du protocole de Kyoto, qui exigent le dépôt d'un instrument d'acceptation par au moins trois quarts des Parties au protocole de Kyoto.

¹¹⁷ Le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Fédération de Russie ne l'ont pas fait.

¹¹⁸ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), l'article 2 s'appuie sur les décisions de la COP et de la CMP remontant à 2010.

¹¹⁹ CCNUCC, décision 1/CP.26 (13 novembre 2021), doc. FCCC/CP/2021/12/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 163) ; CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 20.

reconnu que « les incidences du changement climatique seront beaucoup plus faibles avec une augmentation de température de 1,5°C par rapport à 2°C » et ont « résolu de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C »¹²⁰. Les parties ont été priées « de revoir et de renforcer les objectifs pour 2030 dans leurs contributions déterminées au niveau national, si nécessaire, pour s'aligner sur l'objectif de température de l'accord de Paris d'ici à la fin de 2022, en tenant compte des différentes circonstances nationales »¹²¹. Cela a été réitéré lors de la COP 27 au paragraphe 23 de la décision 1/CMA.4 et lors de la COP 28 au paragraphe 37 de la décision -/CMA.5¹²².

64. *CDN* : Le mécanisme central de l'accord de Paris pour atteindre l'objectif de température est la « contribution déterminée au niveau national » ou mécanisme CDN. Les CDN sont le moyen essentiel par lequel les parties sont collectivement en mesure d'atteindre cet objectif particulier de l'accord de Paris. Les CDN fournissent des informations sur l'objectif d'une partie et précisent les politiques et les mesures visant à réduire les émissions nationales et à s'adapter aux effets des changements climatiques. Elles contiennent également des informations concernant les besoins ou l'offre de financement, de technologie et de renforcement des capacités d'une partie, en rapport avec les actions proposées par cette dernière¹²³.

65. Conformément à l'article 3 :

« À titre de contributions déterminées au niveau national à la riposte mondiale aux changements climatiques, il incombe à toutes les parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux au sens des articles 4, 7, 9, 10, 11 et 13 en vue de réaliser l'objet du présent accord tel qu'énoncé à l'article 2. Les efforts de toutes les parties représenteront une progression dans le temps, tout en reconnaissant la nécessité d'aider les pays en développement parties pour que le présent accord soit appliqué efficacement. »

66. L'article 4 est la principale disposition en matière d'atténuation. Comme indiqué ci-dessus, cette disposition s'applique à toutes les parties, contrairement à la structure en annexe de la CCNUCC et du protocole de Kyoto. Ce changement était essentiel pour obtenir l'accord des États sur l'accord de Paris, ainsi que pour établir la coopération internationale nécessaire pour lutter contre le changement climatique¹²⁴.

67. L'article 4 comporte 19 paragraphes. Les éléments clés se trouvent dans les trois premiers, qui font référence i) à l'objectif des parties « d'entreprendre des réductions rapides » des émissions de GES, ii) aux deux principaux moyens de réaliser ces réductions, à savoir la réduction des émissions anthropiques de GES par leur source et leur élimination par les puits de carbone et iii) à

¹²⁰ CCNUCC, décision 1/CP.26 (13 novembre 2021), doc. FCCC/CP/2021/12/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 163) ; CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 21.

¹²¹ CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2021/12/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 29.

¹²² CCNUCC, décision 1/CMA.4 (20 novembre 2022), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 174) ; la décision -/CMA.5 est attribuée au point 4 de l'ordre du jour du CMA (résultats du premier inventaire mondial) sur le site Internet de la CCNUCC (<https://unfccc.int/cop28/outcomes>).

¹²³ CCNUCC, « 2023 NDC Synthesis Report » <<https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2023>>.

¹²⁴ Bodansky et al. observent que « nonobstant des divergences de longue date et apparemment insolubles, les parties ont mobilisé la volonté politique nécessaire pour parvenir à un accord à long terme, fondé sur des règles et applicable à tous » : Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (OUP 2017), p. 249.

l'obligation procédurale des parties d'élaborer, de communiquer et de maintenir les CDN et de mettre en œuvre les mesures d'atténuation nationales correspondantes. Les paragraphes 1 à 3 de l'article 4 prévoient ce qui suit :

- « 1. En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.
2. Chaque Partie prépare, communique et tient à jour les contributions successives déterminées au niveau national qu'elle a l'intention d'atteindre. Les Parties prennent des mesures d'atténuation au niveau national, dans le but d'atteindre les objectifs de ces contributions.
3. La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes, mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. »

68. Les mesures liées à l'atténuation figurent également à l'article 5, qui contient des dispositions supplémentaires concernant l'absorption des GES par les puits et les quantités de gaz absorbées par les puits. Les parties conviennent qu'elles « devraient prendre des mesures pour conserver et renforcer, le cas échéant, les puits et les réservoirs de gaz à effet de serre » conformément au point *d*) du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC. Elles sont également « encouragées à prendre des mesures pour mettre en œuvre et soutenir ... le cadre existant » concernant la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts¹²⁵.

69. L'article 4 énonce également les obligations des parties en ce qui concerne l'élaboration, la soumission et la publication des CDN. En résumé :

69.1. Les CDN doivent être communiquées tous les cinq ans¹²⁶.

¹²⁵ Le cadre existant est défini dans les orientations et décisions connexes adoptées dans le cadre de la CCNUCC, dans le « REDD+ », le cadre de Varsovie et les sauvegardes de Cancún. Celles-ci sont contenues dans le livret de décisions REDD+ produit par le secrétariat : voir secrétariat de la CCNUCC, « Key Decisions Relevant for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD+) » (février 2016) <https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf>.

¹²⁶ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 9).

69.2. Les Parties sont encouragées à communiquer leurs CDN quinquennales selon un calendrier commun¹²⁷.

69.3. Les CDN doivent être préparées de manière normalisée afin de faciliter la clarté, la transparence et la compréhension, et de permettre des comparaisons significatives¹²⁸.

69.4. L'accord de Paris a mis en place un système de transparence renforcé et solide. Pour faciliter la transparence, les CDN sont inscrites dans un registre public disponible en ligne et tenu à jour par le secrétariat¹²⁹.

70. Les exigences détaillées relatives à la fourniture d'informations dans les CDN (voir le paragraphe 8 de l'article 4) et à la comptabilisation des CDN (voir le paragraphe 13 de l'article 4) sont définies dans la décision 4.CMA/1¹³⁰. Plus précisément, les parties sont tenues :

70.1. de fournir les informations détaillées spécifiées à l'annexe I de la décision 4.CMA/1¹³¹ ;

70.2. lorsqu'elles s'acquittent de leur obligation en vertu du paragraphe 13 de l'article 4, de comptabiliser leurs CDN, d'appliquer les orientations figurant à l'annexe II de la décision 4.CMA/1 « [p]our comptabiliser les émissions anthropiques et les absorptions [de GES] correspondant à leurs [CDN] »¹³² ;

70.3. d'éviter de comptabiliser deux fois les émissions et les absorptions de GES lors de la préparation des CDN¹³³ ; et

¹²⁷ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), le paragraphe 10 de l'article 4 demande à la CMA d'envisager des calendriers communs pour les CDN. La décision 6/CMA.3 « [e]ncourage les Parties à communiquer en 2025 une contribution déterminée au niveau national allant jusqu'en 2035, en 2030 une contribution déterminée au niveau national allant jusqu'en 2040, et ainsi de suite tous les cinq ans » : CCNUCC, décision 6/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3, par. 2.

¹²⁸ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 6), art. 4 8).

¹²⁹ Conformément à l'accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 12) et décision 5/CMA.1 : CCNUCC, décision 5/CMA.1 (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170). Voir également UN Climate Change, « NDC Registry » <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

¹³⁰ CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170).

¹³¹ CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170), par. 7.

¹³² CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170), par. 13.

¹³³ CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170), par. 15.

70.4. de rendre compte de leurs CDN et des progrès accomplis en la matière dans leurs rapports de transparence bisannuels, sur la base desquels les Parties suivront les progrès accomplis¹³⁴.

71. *Cadre de transparence renforcé* : Le processus NDC est complété par le cadre de transparence renforcé établi par l'article 13 de l'accord de Paris et parachevé lors de la COP 26, ainsi que par les modalités, procédures et directives (MPD) pour ce cadre, approuvées en 2018 lors de la COP 24. Le paragraphe 7 de l'article 13 de l'accord de Paris exige que chaque partie fournisse régulièrement un rapport d'inventaire national des émissions anthropiques de GES par les sources et des absorptions par les puits et les « informations nécessaires pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre et la réalisation de ses [CDN] au titre de l'article 4 ». Ces informations doivent faire l'objet d'un examen technique¹³⁵. Les exigences pratiques du cadre et ses exigences en matière de rapports sont expliquées plus en détail ci-dessous¹³⁶.

3) Dispositions facilitant l'atténuation

72. *Ressources financières* : les engagements financiers des parties dans les dispositions relatives aux ressources financières soutiennent la mise en œuvre des dispositions de l'accord de Paris relatives à l'atténuation. Ainsi, ces dispositions font partie des « obligations en vertu du droit international d'assurer la protection du système climatique ... contre les émissions anthropiques de [GES] », ou sont au moins accessoires à ces obligations. Les aspects financiers de l'accord de Paris sont tout aussi pertinents pour la question *b)*¹³⁷. Étant donné leur pertinence pour les questions *a)* et *b)*, les dispositions relatives aux ressources financières sont abordées une seule fois, au chapitre IV ci-dessous.

73. *Marchés du carbone* : Les « marchés du carbone » constituent un autre mécanisme du régime des Nations Unies sur le changement climatique visant à faciliter la mise en œuvre des engagements des parties en matière d'atténuation¹³⁸.

74. Le terme « marchés du carbone » fait référence à la production et à l'échange d'unités (également appelées « crédits ») représentant les réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Les émissions de GES ayant des potentiels de réchauffement global différents, les économies d'émissions sont normalisées de sorte que chaque unité échangée représente une tonne de dioxyde de carbone. D'une manière générale, les marchés du carbone peuvent permettre de réaliser des mesures

¹³⁴ CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170), par. 17.

¹³⁵ Comme l'exige l'accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 13 11)-12). Les MPD pour le cadre de transparence pour l'action et le soutien visés à l'art. 13 de l'accord de Paris figurent dans la décision 18/CMA.1 : CCNUCC, décision 18/CMA.1 (15 décembre 2018), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (Nations Unies, dossier n° 171). Les experts techniques sont nommés au fichier d'experts de la CCNUCC par les Parties et, le cas échéant, par les organisations intergouvernementales, et doivent suivre le programme de formation établi en vertu de la décision. Chaque rapport est confié à une équipe d'examen.

¹³⁶ Voir le paragraphe 81 ci-dessous.

¹³⁷ Voir les paragraphes 139 et 161 ci-dessous.

¹³⁸ Le terme vient du fait que le CO₂ est le GES prédominant, et que les autres GES sont mesurés en unités appelées équivalents CO₂ (Programme UN-REDD, « Carbon Market » <<https://www.un-redd.org/glossary/carbon-market>>).

d'atténuation de manière plus rentable et générer des avantages sociaux et environnementaux¹³⁹. Lorsque les économies réalisées sont réinvesties dans des mesures de lutte contre les changements climatiques, elles peuvent également permettre aux parties de revoir leurs ambitions à la hausse¹⁴⁰.

75 L'article 12 du protocole de Kyoto a introduit le mécanisme pour un développement propre (MDP). Ce mécanisme a permis aux parties non incluses dans l'annexe I de vendre leurs réductions d'émissions aux parties incluses dans l'annexe I afin d'aider ces dernières à respecter leurs engagements au titre de l'article 3 du protocole. Avec les articles 6 et 17 du protocole, le MDP de l'article 12 a constitué la base des mécanismes de marché d'échange de droits d'émission introduits par le protocole de Kyoto dans le régime des Nations Unies sur le changement climatique.

76. Le MDP a été le principal marché du carbone des Nations Unies jusqu'à présent, mais l'article 6 de l'accord de Paris contient de nouvelles dispositions sur les marchés du carbone pour soutenir les actions d'atténuation et d'adaptation. Le nouveau mécanisme mondial d'octroi de crédits carbone établi en vertu du paragraphe 4 de l'article 6 de l'accord de Paris remplacera le MDP. La participation à l'article 6 est volontaire, mais si une partie choisit de participer, elle doit respecter les règles et orientations établies par les décisions de la COP/CMP/CMA.

4) Mise en œuvre des engagements en matière d'atténuation

Réalisations en matière de réduction des émissions de GES dans le cadre du protocole de Kyoto et de l'amendement de Doha

77. Le protocole de Kyoto a permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les émissions totales des parties visées à l'annexe I du protocole de Kyoto en 2012, après la fin de la PE1, étaient inférieures de plus de 22,5 % à leurs niveaux de l'année de référence¹⁴¹, selon les chiffres publiés dans le rapport annuel de compilation et de comptabilisation des parties visées à l'annexe B du protocole de Kyoto pour 2015¹⁴².

78. En ce qui concerne la PE2 (2013-2020), les parties visées à l'annexe I ayant des engagements au titre de l'annexe B du protocole de Kyoto ont procédé à une « mise à jour » dans le cadre du processus d'examen par les experts prévu à l'article 8¹⁴³. Selon le rapport annuel de compilation et de comptabilisation des parties visées à l'annexe B du protocole de Kyoto pour 2023, les émissions totales de GES des parties visées à l'annexe I ayant des engagements prévus à

¹³⁹ Daniel Nachtigall et al., « The Economic and Environmental Benefits from International Co-ordination on Carbon Pricing : Insights from Economic Modelling Studies » (document de travail de l'OCDE sur l'environnement n° 173, 2021) <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/the-economic-and-environmental-benefits-from-international-co-ordination-on-carbon-pricing_d4d3e59e-en>.

¹⁴⁰ Voir généralement IETA et Center for Global Sustainability, University of Maryland, « Modelling the Economic Benefits of Article 6 » (2023) <<https://www.ieta.org/initiatives/modelling-the-economic-benefits-of-article-6/>>.

¹⁴¹ 1990 était l'année de référence définie par le protocole de Kyoto pour le CO₂, le CH₄ et le N₂O, et 1990 ou 1995 était l'année de référence pour les HFC, les PFC et le SF₆. Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 3 7)-8).

¹⁴² CCNUCC, « Rapport annuel de compilation et de comptabilisation pour les Parties visées à l'annexe B du protocole de Kyoto pour 2015 » (25 novembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2015/6, par. 24. La CMP a décidé en décembre 2014 que le processus d'examen par les experts au titre de l'article 8 du protocole de Kyoto pour la dernière année de la PE1 serait achevé le 10 août 2015 et que la fin de la période de rattrapage pour la PE1 serait le 18 novembre 2015 : CCNUCC, décision 3/CMP.10 (12 décembre 2014), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2014/9/Add.1.

¹⁴³ Le processus d'ajustement prend en compte les unités de réduction d'émissions, les réductions d'émissions certifiées, les unités de quantité attribuée et les unités d'absorption transférées au titre des articles 6 (échange de droits d'émission), 12 (MDP) et 17 (échange de droits d'émission) du protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11).

l'annexe B du protocole ont été inférieures de 33,9 % au niveau de 1990, année de référence, et de 7,9 % au niveau de 2019¹⁴⁴.

Mise en œuvre des engagements d'atténuation de l'accord de Paris

79. La mise en œuvre de l'accord de Paris est évaluée de trois manières principales : i) le rapport de synthèse des CDN ; ii) le cadre de transparence renforcé ; et iii) le bilan mondial. Le processus et les résultats récents pour chacun d'entre eux sont résumés ci-dessous.

80. *Rapport de synthèse des CDN* : Les informations contenues dans les CDN des parties sont rassemblées par le secrétariat dans un rapport de synthèse des CDN. Ce rapport recense les progrès accomplis et ceux qui restent à faire. Il est mis à jour chaque année¹⁴⁵. Quant à ses résultats :

80.1. *2021* : Les informations provenant des CDN ont été synthétisées et publiées pour la première fois par le secrétariat en 2021¹⁴⁶. Sur la base du rapport de synthèse des CDN 2021, le pacte de Glasgow pour le climat i) « [a] souligné la nécessité urgente pour les Parties d'accroître leurs efforts pour réduire collectivement les émissions »¹⁴⁷, ii) a décidé d'établir un programme de travail pour accroître d'urgence l'ambition et la mise en œuvre en matière d'atténuation au cours de cette décennie critique¹⁴⁸, et iii) « a demandé aux Parties de réexaminer et de renforcer les objectifs de 2030 dans leurs contributions déterminées au niveau national, si nécessaire, afin de s'aligner sur l'objectif de température de l'accord de Paris d'ici la fin de 2022 »¹⁴⁹. Cela a conduit le Royaume-Uni à revoir ses CDN pour 2030. Le Royaume-Uni a maintenu son objectif¹⁵⁰ (c'est-à-dire réduire toutes les émissions de GES d'au moins 68 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990) et a renforcé sa CDN en mettant à jour les informations qui l'accompagnent pour faciliter la clarté, la transparence et la compréhension, conformément aux meilleures pratiques internationales et au règlement de l'accord de Paris.

80.2. *2022* : Le rapport de synthèse des CDN 2022 publié le 26 octobre 2022 indique que « la plupart des Parties (74 %) qui ont soumis des CDN nouvelles ou actualisées ont renforcé leur engagement à réduire ou à limiter les émissions de GES d'ici 2025 et/ou 2030,

¹⁴⁴ CCNUCC, « Rapport annuel de compilation et de comptabilisation pour les Parties visées à l'annexe B du protocole de Kyoto pour 2023 » (19 septembre 2023), Nations Unies, doc. FCCC/KP/CMP/2023/4, par. 20.

¹⁴⁵ CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 30.

¹⁴⁶ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (25 octobre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1 (Nations Unies, dossier n° 176). Dans le pacte de Glasgow pour le climat, les Parties ont pris note des conclusions du rapport de synthèse de la CDN 2021, selon lequel « le niveau global des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de la mise en œuvre de toutes les contributions déterminées au niveau national soumissionnées, est estimé à 13,7 % au-dessus du niveau de 2010 en 2030 » : CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 25.

¹⁴⁷ CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 26.

¹⁴⁸ CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 27.

¹⁴⁹ CCNUCC, décision 1/CMA.3 (13 novembre 2021), doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 173), par. 29.

¹⁵⁰ Voir le paragraphe 4.4 ci-dessus.

faisant preuve d'une plus grande ambition dans la lutte contre le changement climatique »¹⁵¹. En ce qui concerne les niveaux d'émissions de GES prévus, il a indiqué que les « Parties à l'accord de Paris augmentent l'ambition de leur action en faveur du climat »¹⁵². Toutefois, le rapport 2022 a également observé que, malgré certains progrès, les informations disponibles indiquaient qu'il était urgent d'augmenter considérablement le niveau d'ambition des CDN entre 2022 et 2030, de dépasser largement les dernières CDN ou de combiner les deux, afin d'atteindre les niveaux d'émission rentables suggérés dans de nombreux scénarios envisagés par le GIEC pour maintenir le réchauffement en dessous de 2°C ou le limiter à 1,5°C¹⁵³.

80.3. 2023 : Le rapport de synthèse des CDN 2023 a été publié le 14 novembre 2023¹⁵⁴. Selon le rapport 2023 :

80.3.1. Les CDN ont été soumises par ou pour *toutes* les parties à l'accord de Paris¹⁵⁵.

80.3.2. *Toutes* les parties ont fourni des informations sur les objectifs d'atténuation ou les avantages connexes résultant des mesures d'adaptation et/ou des plans de diversification économique¹⁵⁶.

80.3.3. La mise en œuvre par les parties de leurs CDN a permis de réduire les émissions prévues pour 2030 par rapport aux rapports précédents, en raison d'un relèvement du niveau d'ambition global des CDN et de la mise à jour des données d'émission¹⁵⁷.

80.3.4. Le niveau total projeté des émissions mondiales de GES (dans l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale de toutes les dernières CDN) implique une probabilité encore plus forte que les émissions mondiales atteignent leur maximum avant 2030 que ce qui avait été estimé en 2022¹⁵⁸.

¹⁵¹ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (26 octobre 2022), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2022/4, par. 4 e).

¹⁵² CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (26 octobre 2022), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2022/4, par. 13.

¹⁵³ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (26 octobre 2022), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2022/4, par. 19.

¹⁵⁴ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (14 novembre 2023), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2023/12.

¹⁵⁵ Selon le rapport de synthèse des CDN 2023, il y a 168 CDN disponibles, représentant 195 parties à l'accord de Paris, dont 153 CDN nouvelles ou mises à jour communiquées par 180 parties, enregistrées dans le registre des CDN au 25 septembre 2023. Au total, 20 parties ont communiqué des CDN nouvelles ou actualisées depuis le 22 septembre 2022 (voir UN Climate Change, « 2023 NDC Synthesis Report » <<https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2023>>).

¹⁵⁶ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (14 novembre 2023), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2023/12, par. 4.

¹⁵⁷ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (14 novembre 2023), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2023/12, par. 9.

¹⁵⁸ CCNUCC, « Contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris : Rapport de synthèse révisé du Secrétariat » (14 novembre 2023), Nations Unies, doc. FCCC/PA/CMA/2023/12, par. 10.

81. *Cadre de transparence renforcé* : Comme indiqué ci-dessus, le cadre de transparence renforcé a été établi par l'article 13 de l'accord de Paris. Le cadre fournit un ensemble normalisé de paramètres de déclaration pour toutes les parties, les guidant sur la manière de déclarer leurs émissions de GES, les progrès accomplis dans la réalisation de leur objectif CDN, les mesures prises pour faire face aux effets des changements climatiques et à l'adaptation à ceux-ci, ainsi que le soutien (lié au financement, au transfert de technologies et au renforcement des capacités) fourni ou reçu. Ces informations sont consignées dans les rapports de transparence bisannuels des parties, qui alimenteront à leur tour les bilans mondiaux.

82. *Bilan mondial* : Le paragraphe 1 de l'article 14 de l'accord de Paris exige que les parties fassent périodiquement le point sur sa mise en œuvre, de manière à « évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet du présent accord et de ses objectifs à long terme ». Le paragraphe 9 de l'article 4 prévoit que les parties « sont informées par les résultats du bilan mondial visé à l'article 14 ». Les conclusions du premier bilan mondial¹⁵⁹ lors de la COP 28 ont pour but d'informer et d'améliorer la mise en œuvre par les parties de leurs engagements en matière d'atténuation. Ces conclusions mettent l'accent sur la révision et le renforcement des CDN et sur l'accroissement de l'ambition dans leurs versions ultérieures. Elles ont invité les parties à prendre des mesures, notamment : i) en renforçant leurs objectifs pour 2030 dans leurs CDN d'ici la fin de 2024 afin de s'aligner sur l'objectif de température de l'accord de Paris, si elles ne l'ont pas encore fait ; ii) en présentant des objectifs ambitieux couvrant tous les GES, secteurs et catégories et alignés sur la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C, conformément aux meilleures données scientifiques disponibles et en fonction des capacités ; iii) en alignant leurs prochaines CDN sur les stratégies de développement à long terme à faibles émissions de GES ; et iv) en fournissant des informations sur la manière dont la préparation de leurs CDN a été éclairée par les résultats du bilan mondial¹⁶⁰.

D. TRAITÉS COMPLÉMENTAIRES

83. Comme expliqué ci-dessus, les GES anthropiques et leurs précurseurs font également l'objet de régimes sectoriels et de régimes spécifiques aux polluants. Le Royaume-Uni considère que ces régimes contiennent également des obligations de protection du système climatique contre les émissions anthropiques de GES. Ils sont donc pertinents pour répondre à la question a). Dans les sections qui suivent, le Royaume-Uni recense les principales obligations pertinentes imposées aux États dans le cadre de l'initiative CORSIA (sous-section 1), de l'annexe VI de la convention MARPOL (sous-section 2), du protocole de Montréal (sous-section 3) et du protocole de Göteborg (sous-section 4). Il explique ensuite leur relation avec les traités sur les changements climatiques (sous-section 5).

1) L'initiative CORSIA

84. L'OACI est une agence spécialisée des Nations Unies, au sein de laquelle le Royaume-Uni a joué un rôle de premier plan. L'OACI a été créée en 1944 à la suite de la signature de la convention de Chicago. Elle aide les 193 parties à la convention de Chicago à adopter des normes, des pratiques et des politiques pour les vols civils internationaux. Cela comprend l'élaboration de politiques relatives à la réduction des émissions de CO₂.

¹⁵⁹ Décision -/CMA.5. Pour une version préliminaire de cette décision, voir UN Climate Change, « Outcomes of the Dubai Climate Change Conference - Advance Unedited Versions (AUVs) » <<https://unfccc.int/cop28/outcomes>> (« Outcome of the First Global Stocktake »).

¹⁶⁰ Décision -/CMA.5 (« Outcome of the First Global Stocktake »), par. 37, 39, 40 et 165.

85. En 2010, l'Assemblée de l'OACI a adopté des objectifs d'émissions globales visant à améliorer l'efficacité énergétique de 2 % par an et à atteindre une croissance neutre en carbone à partir de 2020¹⁶¹. Il a également demandé au Conseil de l'OACI d'étudier la faisabilité d'un cadre pour les mesures fondées sur le marché dans le domaine de l'aviation internationale, en vue de son examen lors de la 38^e Assemblée en 2013¹⁶². Cela a conduit l'Assemblée de l'OACI à décider d'élaborer un système mondial de mesures fondées sur le marché lors de la 38^e Assemblée¹⁶³ et, par la suite, l'Assemblée de l'OACI a mis en œuvre un tel système sous la forme de CORSIA lors de la 39^e Assemblée en 2016¹⁶⁴.

86. L'OACI décrit CORSIA comme « la première mesure mondiale basée sur le marché pour n'importe quel secteur [qui] représente une approche coopérative qui s'éloigne d'un "patchwork" d'initiatives réglementaires nationales ou régionales »¹⁶⁵. Dans les grandes lignes, CORSIA établit un système d'émissions de CO₂ comportant deux éléments principaux :

86.1. *Compensation* : Les exploitants d'avions qualifiés¹⁶⁶ sont tenus de compenser toute augmentation des émissions de CO₂ par rapport au niveau de référence CORSIA¹⁶⁷ pour les vols entre les États participants. Pour ce faire, ils achètent et annulent des « unités d'émission éligibles CORSIA » sur le marché du carbone en quantité égale à la quantité d'émissions qu'un exploitant d'avion est tenu de compenser (appelée « exigences finales totales de compensation pour une période de conformité donnée »)¹⁶⁸. L'État auquel l'exploitant d'un avion est attribué¹⁶⁹ calcule les exigences de compensation pour une année donnée sur la base de données spécifiques (y compris des facteurs reflétant la croissance des émissions de CO₂ dans le secteur de l'aviation et les réductions d'émissions résultant de l'utilisation de carburants éligibles au titre de CORSIA), qui sont ensuite intégrées dans le calcul des exigences pour l'ensemble de la période de mise en conformité¹⁷⁰. Ce régime de compensation est destiné à fonctionner en parallèle avec d'autres initiatives de l'OACI visant à réduire les émissions de CO₂.

¹⁶¹ Résolution A37-19 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 8 octobre 2010) » (2011), doc. 9958, p. 70, par. 4 et 6.

¹⁶² *Ibid.*, p. 71, par. 13.

¹⁶³ Résolution A38-18 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 4 octobre 2013) » (2014), doc. 10022, p. 72, par. 18.

¹⁶⁴ Résolution A39-3 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 6 octobre 2016) » (2017), doc. 10075, p. 81, par. 5.

¹⁶⁵ OACI, « Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) » <<https://icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>>.

¹⁶⁶ Les exigences de compensation de la CORSIA s'appliquent à un exploitant d'avion effectuant des vols internationaux entre des États définis dans les « États CORSIA pour les paires d'États du chapitre 3 » de l'OACI : annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 3, par. 3.1.1.

¹⁶⁷ Le niveau de référence est actuellement fixé au volume des émissions de CO₂ de l'aviation internationale de 2019 couvertes par CORSIA et tombe à 85 % des émissions de 2019 en 2024 : résolution A41-22 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 7 octobre 2022) » (2022), doc. 10184, p. 93, par. 11 b).

¹⁶⁸ Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 4, par. 4.2.1 ; voir également le paragraphe 3.4 pour les formules concernant les exigences totales de compensation finale pour une période de conformité donnée.

¹⁶⁹ Pour plus de détails sur le processus d'attribution, voir l'annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 1, par. 1.1-1.2 et pièce jointe A.

¹⁷⁰ Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 3, par. 3.1-3.4 ; résolution A41-22 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 7 octobre 2022) » (2022), doc. 10184, p. 93-94, par. 11.

86.2. *Surveillance et rapports* : Les exploitants d'avions qualifiés¹⁷¹ sont également tenus de surveiller la consommation de carburant sur les vols internationaux (sous réserve des seuils d'exemption) et de calculer les émissions de CO₂, conformément à un « plan de surveillance des émissions » approuvé par l'État¹⁷². Les données nécessaires sont ensuite communiquées à l'autorité nationale, qui les transmet à son tour à l'OACI¹⁷³, notamment pour le calcul du facteur de croissance du secteur de l'aviation mentionné ci-dessus. Les processus de surveillance et de déclaration de l'exploitant d'avion font l'objet d'une vérification par un organisme accrédité indépendant afin d'en garantir l'exactitude¹⁷⁴. Ces éléments du système sont connus sous le nom de « surveillance, déclaration et vérification (SDV) »¹⁷⁵.

87. CORSIA est actuellement un programme volontaire¹⁷⁶. Le Royaume-Uni ainsi que 125 autres parties à la convention de Chicago participent actuellement à CORSIA (au 1^{er} janvier 2024)¹⁷⁷. À partir de 2027, le système CORSIA s'appliquera à l'ensemble des 193 États membres de l'OACI, sous réserve de l'application de deux catégories d'exemptions fondées sur des critères liés à l'aviation et des critères socioéconomiques¹⁷⁸.

88. L'initiative CORSIA est mise en œuvre par un ensemble de normes et de pratiques recommandées (SARP), qui sont principalement établies dans le volume IV de l'annexe 16 de la convention de Chicago¹⁷⁹. L'OACI a adopté cette annexe le 27 juin 2018 et l'a ensuite modifiée le 20 mars 2023¹⁸⁰. Elle est devenue applicable le 1^{er} janvier 2019 au premier groupe d'États volontaires, dont le Royaume-Uni.

89. D'une manière générale, les parties à la convention de Chicago sont tenues de respecter les aspects obligatoires des SARP, c'est-à-dire les « normes », par opposition aux

¹⁷¹ L'initiative CORSIA s'applique à tout exploitant d'avion dont les émissions annuelles de CO₂ sont supérieures à 10 000 tonnes du fait de l'utilisation d'un ou de plusieurs avions dont la masse maximale certifiée au décollage est supérieure à 5 700 kg et qui effectuent des vols internationaux, à compter du 1^{er} janvier 2019 : annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 2, par. 2.1.1.

¹⁷² Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 2, par. 2.2.2 et appendice 4.

¹⁷³ Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 2, par. 2.3.2.2-2.3.2.3.

¹⁷⁴ Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 2, par. 2.4.

¹⁷⁵ Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 2.

¹⁷⁶ La « phase pilote » de CORSIA (2021-2023) est terminée. Elle en est maintenant à sa première phase (qui reste volontaire), qui s'étend jusqu'en 2026. La deuxième phase [où la participation est volontaire et/ou déterminée sur la base de critères utilisant les tonnes-kilomètres payantes des parties (TKP) en 2018] s'étend de 2027 à 2035. Voir la note de bas de page 178 ci-dessous.

¹⁷⁷ OACI, « CORSIA States for Chapter 3 State Pairs » (juillet 2022) <https://icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA%20States%20for%20Chapter%203%20State%20Pairs_3Ed_web.pdf> ; OACI, « Who Participates in CORSIA ? » <<https://icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx>>.

¹⁷⁸ Résolution A41-22 de l'Assemblée de l'OACI, dans OACI, « Résolutions de l'Assemblée en vigueur (au 7 octobre 2022) » (2022), doc 10184, p. 92, par. 9 e). Pour les *critères liés à l'aviation*, il existe deux seuils : i) les États dont la part individuelle des activités d'aviation internationale dans les TKP pour l'année 2018 est inférieure à 0,5 % du total des TKP ; et ii) les États qui ne font pas partie de la liste des États qui représentent 90 % du total des TKP lorsqu'ils sont classés du montant le plus élevé au montant le plus bas des TKP individuelles. Pour les *critères socioéconomiques*, les États définis comme PMA, PEID et pays en développement enclavés, quel que soit leur niveau de part de TKP dans l'aviation internationale, sont exemptés des exigences de compensation dans la deuxième phase de CORSIA. Néanmoins, ces États peuvent participer volontairement.

¹⁷⁹ Voir également le *Manuel technique environnemental* (3^e édition, 2023), OACI, doc. 9501, vol. IV, qui fournit des conseils sur le processus de mise en œuvre de CORSIA et les cinq « éléments de mise en œuvre de CORSIA », qui sont reflétés dans 14 documents de l'OACI approuvés par le Conseil de l'OACI et référencés à l'annexe 16.

¹⁸⁰ Annexe 16 à la convention de Chicago, vol. IV, amendement n° 1.

« recommandations ». Ces normes figurent dans les annexes de la convention. Les parties sont également tenues de notifier à l'OACI tout manquement à ces normes ou toute incapacité à mettre leur législation nationale en pleine conformité avec les SARP. Les obligations pertinentes sont énoncées aux articles 37 et 38 de la convention de Chicago dans les termes matériels suivants :

Article 37

« Chaque État contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne ».

Article 38

« Tout État qui estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales, ou mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord avec une norme ou procédure internationale amendée, ou qui juge nécessaire d'adopter des règles ou pratiques différant sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale, notifie immédiatement à l'Organisation de l'aviation civile internationale les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale. Dans le cas d'amendements à des normes internationales, tout État qui n'apporte pas à ses propres règlements ou pratiques les amendements appropriés en avise le Conseil dans les soixante jours à compter de l'adoption de l'amendement à la norme internationale ou indique les mesures qu'il se propose de prendre. En pareil cas, le Conseil notifie immédiatement à tous les autres États la différence existant entre un ou plusieurs points de la norme internationale et la pratique nationale correspondante de l'État en question. »

90. En conséquence, les États qui se sont portés volontaires pour participer à CORSIA (ou qui seront soumis à son application obligatoire à partir de 2027) doivent adhérer aux normes énoncées au volume IV de l'annexe 16¹⁸¹.

91. Les principales obligations au titre du volume IV de l'annexe 16 sont les suivantes :

91.1. *Premièrement*, certaines exigences « administratives » énoncées au chapitre 1 de l'annexe 16 sont imposées à la fois aux États¹⁸² et aux exploitants d'aéronefs. En particulier, un État est tenu d'approuver la conformité de l'exploitant d'avion sur la base de preuves satisfaisantes que l'exploitant respecte les normes pertinentes du volume IV¹⁸³. Il doit également soumettre à l'OACI une liste des organismes de vérification accrédités dans l'État¹⁸⁴ et une liste des exploitants d'avions qui lui sont attribués¹⁸⁵.

¹⁸¹ Pour éviter toute ambiguïté, cela n'inclut pas les dispositions de l'annexe 16, vol. IV, qui sont spécifiquement décrites comme des recommandations.

¹⁸² Annexe 16 de la convention de Chicago, vol. IV, deuxième partie, chap. 1, par. 1.2.2, 1.2.7, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7 et 1.4.3.

¹⁸³ *Ibid.*, chap. 1, par. 1.3.1.

¹⁸⁴ *Ibid.*, chap. 1, par. 1.3.7.

¹⁸⁵ *Ibid.*, chap. 1, par. 1.2.7.

91.2. *Deuxièmement*, en vertu du chapitre 2 de l'annexe 16, l'État a certaines obligations en matière de SDV pour soutenir les principales obligations de l'exploitant d'avion. Ses principales obligations sont les suivantes : i) examiner le plan de surveillance des émissions de l'exploitant d'avion¹⁸⁶ et la déclaration d'émissions vérifiée¹⁸⁷ pour approbation ; ii) calculer et informer les exploitants d'avions qui lui sont attribués de leurs émissions annuelles moyennes totales de CO₂ en 2019 et 2020¹⁸⁸ ; iii) soumettre à l'OACI un rapport contenant les données requises¹⁸⁹ ; et iv) dans les cas où la déclaration d'émissions annuelle n'est pas fournie à l'État, prendre contact avec l'exploitant d'avion pour obtenir les informations nécessaires et, le cas échéant, estimer les émissions annuelles de l'exploitant d'avion¹⁹⁰.

91.3. *Troisièmement*, l'État est tenu de calculer les exigences de compensation finale des émissions de CO₂ de l'exploitant d'avion sur la base des données communiquées dans le cadre du régime SDV et conformément à la formule du chapitre 3¹⁹¹. Il doit ensuite informer chaque exploitant d'avion de ses exigences de compensation annuelles et de ses exigences de compensation finales totales pour une période de conformité donnée, selon un calendrier spécifique¹⁹².

91.4. *Quatrièmement*, l'État a des obligations de déclaration et de vérification en ce qui concerne l'utilisation par les exploitants d'avions des unités d'émission éligibles CORSIA. Une fois que l'exploitant de l'avion a signalé l'annulation de ces unités à l'État au moyen d'une déclaration d'annulation d'unité d'émission vérifiée, l'État doit le signaler à l'OACI dans un délai précis¹⁹³ et effectuer une « vérification de l'ordre de grandeur » de cette déclaration¹⁹⁴.

2) Annexe VI de la convention MARPOL

92. L'OMI a été créée par un traité en 1948 et a son siège à Londres¹⁹⁵. Comme l'OACI, il s'agit d'une agence spécialisée des Nations Unies qui cherche à faciliter la coopération internationale et l'établissement de normes techniques dans son domaine de spécialisation. Ses objectifs sont notamment les suivants¹⁹⁶ :

« fournir un mécanisme de coopération entre les gouvernements dans le domaine de la réglementation et des pratiques gouvernementales relatives aux questions techniques de toute nature affectant les navires engagés dans le commerce international ; encourager

¹⁸⁶ *Ibid.*, chap. 2, par. 2.2.2.1 et appendice 4.

¹⁸⁷ *Ibid.*, chap. 2, par. 2.3.1.1 et appendice 1.

¹⁸⁸ *Ibid.*, chap. 2, par. 2.3.2.1 et appendice 1.

¹⁸⁹ *Ibid.*, chap. 2, par. 2.3.2.2 et appendices 1 et 5.

¹⁹⁰ *Ibid.*, chap. 2, par. 2.5.2.1.

¹⁹¹ *Ibid.*, chap. 3, par. 3.1.4, 3.2.1-3.2.4 et 3.4.1.

¹⁹² *Ibid.*, chap. 3, par. 3.2.6 et 3.4.5 et appendice 1.

¹⁹³ *Ibid.*, chap. 4, par. 4.3.2 et appendice 1.

¹⁹⁴ *Ibid.*, chap. 4, par. 4.4.1.6 et appendice 1.

¹⁹⁵ Convention relative à l'Organisation maritime internationale (adoptée le 6 mars 1948, entrée en vigueur le 17 mars 1958), *RTNU*, vol. 289, p. 3.

¹⁹⁶ Convention relative à l'Organisation maritime internationale, art. 1 a) [tel que modifié par la résolution A.358(IX) de l'OMI (14 novembre 1975)].

l'adoption générale des normes les plus élevées possibles en matière de sécurité maritime, d'efficacité de la navigation et de prévention et de contrôle de la pollution marine par les navires ».

93. L'une des réalisations les plus importantes de l'OMI a été la négociation et l'adoption de la convention MARPOL en 1973. La convention MARPOL est un important traité multilatéral sur l'environnement qui vise à protéger le milieu marin de la pollution causée par les navires. Elle couvre non seulement la pollution accidentelle et opérationnelle par les hydrocarbures, mais aussi la pollution par les produits chimiques, les marchandises emballées, les eaux usées, les ordures et la pollution atmosphérique, ses exigences techniques étant définies dans les annexes relatives à ces différentes catégories de pollution.

94. La convention MARPOL a été modifiée par un protocole signé en 1978 en réponse à un certain nombre d'accidents de pétroliers survenus en 1976-1977¹⁹⁷. Le protocole de 1978 a été intégré à la convention MARPOL, qui n'était pas encore entrée en vigueur à l'époque. Un instrument combiné (souvent appelé « MARPOL 73/78 », mais cité ici simplement comme « MARPOL ») est entré en vigueur en 1983¹⁹⁸.

95. Depuis, la convention MARPOL a été régulièrement modifiée, à la fois par des résolutions du comité de protection du milieu marin de l'OMI et par des amendements au traité. Un nouveau protocole a notamment été adopté en 1997, qui modifie la convention et adopte une nouvelle annexe VI sur la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires. Depuis son entrée en vigueur le 19 mai 2005, cette annexe fixe des limites aux émissions d'oxyde de soufre (SOx) et de NOx provenant des gaz d'échappement des navires et interdit les émissions délibérées de substances appauvrissant la couche d'ozone. Elle a également établi des zones désignées de contrôle des émissions fixant des normes plus strictes pour les SOx, les NOx et les particules¹⁹⁹.

96. En 2011, les parties à la convention MARPOL ont adopté un amendement à l'annexe VI afin d'aborder la question des émissions de gaz à effet de serre provenant du transport maritime international²⁰⁰. Ce faisant, les parties ont adopté les premières mesures obligatoires sectorielles visant à réduire les émissions de GES, qui ont été complétées en 2016 par un système obligatoire de collecte de données sur la consommation de fioul des navires²⁰¹, qui sera renforcé et étendu en 2021²⁰². L'objectif des modifications de l'annexe VI était de « réduire l'intensité en carbone du transport maritime international », afin d'atteindre les objectifs fixés dans la « stratégie initiale de

¹⁹⁷ Protocole de 1978 relatif à la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (adopté le 17 février 1978, ouvert à la signature le 1^{er} juin 1978, entré en vigueur le 2 octobre 1983), *RTNU*, vol. 1340, p. 61 (version originale).

¹⁹⁸ Il s'agit des annexes I et II de la convention MARPOL, mais les annexes III, IV et V sont entrées en vigueur à des dates ultérieures (respectivement le 1^{er} juillet 1992, le 27 septembre 2003 et le 31 décembre 1988).

¹⁹⁹ En termes généraux, les « particules » sont tout ce qui se trouve dans l'air qui n'est pas un gaz et qui est donc constitué d'une grande variété de composés chimiques et de matériaux, dont certains peuvent être toxiques. Plus précisément, le GIEC le définit comme un « aérosol atmosphérique impliqué dans les problèmes de pollution de l'air » : voir le glossaire du GIEC, p. 2917 (« Particules »).

²⁰⁰ Résolution MEPC.203(62) (15 juillet 2011), OMI, doc. MEPC 62/24/Add.1.

²⁰¹ Résolution MEPC.278(70) (28 octobre 2016), OMI, doc. MEPC 70/18/Add.1.

²⁰² Résolution MEPC.328(76) (17 juin 2021), OMI, doc. MEPC 76/15/Add.1, annexe (« Annexe VI révisée de MARPOL 2021 »).

l'OMI sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des navires »²⁰³. Cette stratégie GES a été adoptée en 2018 et révisée en juillet 2023²⁰⁴. Le Royaume-Uni a joué un rôle clé dans la négociation d'objectifs nettement plus ambitieux dans la stratégie révisée sur les GES. La stratégie définit l'ambition commune des parties de parvenir à des émissions nettes de GES du transport maritime international de zéro à l'horizon 2050 et l'engagement d'assurer l'adoption de carburants alternatifs à zéro ou presque zéro GES d'ici à 2030.

97. L'annexe VI contient des mesures techniques et opérationnelles obligatoires en matière d'efficacité énergétique visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre des navires. D'une manière générale, ces mesures s'appliquent aux navires i) qui battent pavillon d'une partie à la convention MARPOL ou qui sont exploités sous l'autorité d'une partie à la convention MARPOL²⁰⁵ ; ii) dont la jauge brute est égale ou supérieure à 400 (400+GT) ; et iii) qui effectuent des voyages internationaux²⁰⁶. Les parties doivent également appliquer l'annexe VI aux navires des États non parties à la convention MARPOL, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir qu'aucun traitement plus favorable n'est accordé à ces navires²⁰⁷.

98. Afin d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre défini dans la stratégie de l'OMI relative aux gaz à effet de serre²⁰⁸, les navires remplissant les conditions requises sont tenus de se conformer à deux catégories de mesures d'efficacité visant à réduire les émissions de CO₂ :

98.1. *Exigences techniques en matière d'intensité de carbone (relatives à la conception des navires)* : Il s'agit i) de l'indice nominal de rendement énergétique (EEDI) pour les navires neufs (adopté en 2011 et applicable à partir de 2013)²⁰⁹ ; et ii) de l'indice d'efficacité énergétique des navires existants (EEXI) pour les navires existants (adopté en 2021 et applicable à partir de 2023)²¹⁰. Ces exigences s'appliquent à certains types de navires de 400+GT.

98.2. *Exigences opérationnelles en matière d'intensité de carbone* : Il s'agit i) du plan de gestion du rendement énergétique des navires (SEEMP) pour les navires de 400+GT

²⁰³ Résolution MEPC.328(76) (17 juin 2021), OMI, doc. MEPC 76/15/Add.1, préambule, troisième et quatrième alinéas. Pour la stratégie initiale de l'OMI sur la réduction des émissions de GES des navires, voir : résolution MEPC.304(72) (13 avril 2018), OMI, doc. MEPC 72/17/Add.1, visé dans l'annexe VI révisée de la convention MARPOL de 2021, chap. 4, règle 20.

²⁰⁴ Résolution MEPC.377(80) (7 juillet 2023), OMI, doc. MEPC 80/17/Add.1. Elle a été soutenue à l'unanimité par tous les États membres.

²⁰⁵ MARPOL, art. 3 1).

²⁰⁶ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 19. Cf. règles 27 (« Collecte et communication des données relatives à la consommation de fioul des navires ») et 28 (« Intensité carbonique opérationnelle ») qui ne s'appliquent qu'aux navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 : voir également le paragraphe 98.2 ci-dessous.

²⁰⁷ MARPOL, art. 5 4).

²⁰⁸ Voir le paragraphe 96 ci-dessus.

²⁰⁹ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règles 22 et 24 ; EEDI introduit par la résolution MEPC.203(62) (15 juillet 2011), OMI, doc. MEPC 62/24/Add.1.

²¹⁰ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règles 23 et 25 ; EEXI introduit par la résolution MEPC.328(76) (17 juin 2021), OMI, doc. MEPC 76/15/Add.1.

(adopté en 2011 et applicable à partir de 2013²¹¹, et mis à jour en 2021)²¹² ; ii) de l'obligation pour les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 (5 000+GT) de collecter et de communiquer des données sur la consommation de carburant (adoptée en 2016 et applicable à partir de 2019)²¹³ ; et iii) de l'obligation (pour certains types de navires de 5 000+GT) de déterminer leur note d'intensité carbone et, pour les navires notés E, ou notés D pendant trois années consécutives, d'élaborer un plan d'action correctif (adoptée en 2021 et applicable à partir de 2023)²¹⁴.

99. Les obligations suivantes sont spécifiquement imposées aux parties à la convention MARPOL :

99.1. *Premièrement*, les parties s'engagent à appliquer les dispositions de l'annexe VI (comme toute autre annexe), dans le but de prévenir la pollution du milieu marin²¹⁵.

99.2. *Deuxièmement*, les parties sont tenues d'interdire et de sanctionner les violations des prescriptions de l'annexe VI commises dans les limites de leur juridiction et par des navires battant leur pavillon ou exploités sous leur autorité. Elles sont également tenues d'engager des poursuites conformément au droit national ou de fournir toute information ou preuve en leur possession à l'État partie concerné²¹⁶. Dans l'exécution de ces obligations, les parties ne doivent pas appliquer un traitement plus favorable aux navires qui ne battent pas pavillon d'un État partie à la convention MARPOL²¹⁷.

99.3. *Troisièmement*, les parties doivent coopérer à la détection des violations de l'annexe VI et à l'application de ses dispositions, ce qui nécessite l'utilisation de « toutes les mesures appropriées et réalisables de détection et de surveillance de l'environnement, de procédures adéquates de notification et d'accumulation de preuves »²¹⁸. Elles doivent également promouvoir la coopération technique, en consultation avec l'OMI et avec l'assistance et la coordination du directeur exécutif du PNUE²¹⁹. Ces dispositions sont complétées par les dispositions spécifiques relatives à la coopération figurant à l'annexe VI. En particulier :

99.3.1. Le règlement 11 de l'annexe VI énonce l'obligation pour les parties de coopérer à la détection des infractions et à l'application de l'annexe VI²²⁰. Elle impose spécifiquement aux parties de fournir la preuve (le cas échéant) qu'un navire a émis des

²¹¹ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 26 ; SEEMP introduit par la résolution MEPC.203(62) (15 juillet 2011), OMI, doc. MEPC 62/24/Add.1.

²¹² Amendée par la résolution MEPC.328(76) (17 juin 2021), OMI, doc. MEPC 76/15/Add.1.

²¹³ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 27 ; introduite par la résolution MEPC.278(70) (28 octobre 2016), OMI, doc. MEPC 70/18/Add.1.

²¹⁴ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 28 ; introduite par la résolution MEPC.328(76) (17 juin 2021, OMI, doc. MEPC 76/15/Add.1.

²¹⁵ MARPOL, art. 1 1).

²¹⁶ MARPOL, art. 4 1)-2).

²¹⁷ MARPOL, art. 5 4).

²¹⁸ MARPOL, art. 6 1).

²¹⁹ MARPOL, art. 17.

²²⁰ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 2, règle 11 1).

substances en violation de l'annexe VI à l'administration, c'est-à-dire au gouvernement de l'État sous l'autorité duquel le navire est exploité²²¹. L'État qui reçoit ces preuves a alors des obligations d'enquête²²².

99.3.2. Plus généralement, en vertu du règlement 29, les parties doivent « promouvoir et fournir un appui, selon le cas, directement ou par l'intermédiaire de [l'OMI] aux États qui demandent une assistance technique, en particulier aux États en développement » et « coopérer activement avec d'autres parties, sous réserve de leurs lois, réglementations et politiques nationales, pour promouvoir le développement et le transfert de technologies et l'échange d'informations aux États qui demandent une assistance technique, en particulier aux États en développement » afin de satisfaire aux exigences pertinentes de l'annexe VI²²³.

99.4. *Quatrièmement*, les parties veillent à ce que certaines exigences en matière de déclaration et de vérification prévues à l'annexe VI soient respectées²²⁴.

99.5. *Cinquièmement*, les parties « devraient veiller, par l'adoption de mesures appropriées », à ce que les navires qui effectuent des voyages dans les limites de leur juridiction « soient construits et agissent d'une manière compatible avec les [réglementations sur les émissions de GES de l'annexe VI], dans la mesure où cela est raisonnable et réalisable »²²⁵.

3) Protocole de Montréal

100. Comme expliqué ci-dessus²²⁶, le protocole de Montréal a été conclu dans le cadre de la convention sur l'ozone, dont l'objectif est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter de modifications de la couche d'ozone²²⁷. Le protocole est un accord universel visant à protéger la couche d'ozone de la Terre en éliminant

²²¹ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 2, règle 11 3). Voir MARPOL, art. 2 5) pour la définition de « Administration ».

²²² Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 19.

²²³ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 29 1)- 2).

²²⁴ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règles 22 3), 23 1), 27 7), 27 9), 28 6), 28 8) et 31. Voir également MARPOL, art. 11.

²²⁵ Convention MARPOL de 2021, annexe VI révisée, chap. 4, règle 19 2) 1).

²²⁶ Voir le paragraphe 14.6 ci-dessus.

²²⁷ Convention sur l'ozone (Nations Unies, dossier n° 25), paragraphe 1 de l'article 2 et préambule, huitième alinéa ; protocole de Montréal (Nations Unies, dossier n° 26), préambule, premier alinéa.

progressivement les substances appauvrissant la couche d'ozone. Il a été ratifié par 198 parties²²⁸. Il a été signé en 1987 et est entré en vigueur en 1989²²⁹. Le protocole a été amendé à cinq reprises²³⁰.

101. Le protocole de Montréal ne prévoit pas d'obligations spécifiques concernant la réduction ou l'élimination progressive des émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Il concerne plutôt la réduction progressive (et finalement l'élimination) de la production et de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone (et plus récemment, la réduction progressive des HFC, comme expliqué ci-dessous). Le protocole de Montréal présente néanmoins un intérêt évident pour la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre :

101.1. *Premièrement*, les États ont pris en compte les effets plus larges sur le climat dans leur prise de décision au titre du protocole de Montréal, même si l'appauvrissement de la couche d'ozone a été au centre de leurs préoccupations. Plus précisément, en 2007, ils l'ont fait en décidant d'un ajustement du protocole visant à accélérer de dix ans les calendriers d'élimination des hydrochlorofluorocarbones (HCFC)²³¹. Une meilleure connaissance de l'incidence sur le climat des substances utilisées pour remplacer les substances appauvrissant la couche d'ozone a ensuite conduit à l'amendement de Kigali au protocole²³², par lequel 156 parties (dont le Royaume-Uni) ont spécifiquement accepté d'éliminer progressivement un groupe de gaz à effet de serre qui ne constituaient pas des substances appauvrissant la couche d'ozone (à savoir 18 HFC). Cette réduction progressive était devenue nécessaire parce que les HFC étaient de plus en plus utilisés comme substituts non destructeurs d'ozone à certaines substances appauvrissant la couche d'ozone en cours d'élimination dans le cadre du protocole de Montréal.

101.2. *Deuxièmement*, au-delà des HFC, le protocole de Montréal s'applique à de nombreux gaz qui contribuent au réchauffement de la planète. Nombre de ces substances appauvrissant la couche d'ozone sont de puissants GES. Elles comprennent les CFC, les HCFC, les chlorocarbures, les bromocarbures et les halons.

101.3. *Troisièmement*, les réductions de substances appauvrissant la couche d'ozone ont eu des effets bénéfiques importants sur le système climatique. De 1990 à 2010, on estime que les mesures de contrôle du protocole de Montréal ont permis de réduire les émissions de GES de l'équivalent de 135 gigatonnes de CO₂, soit l'équivalent de 11 gigatonnes par an²³³.

²²⁸ Ce nombre comprend 197 États et l'Union européenne.

²²⁹ Adopté le 16 septembre 1987, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, *RTNU*, vol. 1522, p. 3 (Nations Unies, dossier n° 26).

²³⁰ L'amendement de Londres en 1990 [(adopté le 29 juin 1990, entré en vigueur le 10 août 1992), *RTNU*, vol. 1684, p. 315 (Nations Unies, dossier n° 29)] ; l'amendement de Copenhague en 1992 [(adopté le 25 novembre 1992, entré en vigueur le 14 juin 1994), *RTNU*, vol. 1785, p. 517 (Nations Unies, dossier n° 31)] ; l'amendement de Montréal en 1997 [(adopté le 17 septembre 1997, entré en vigueur le 10 novembre 1999), *RTNU*, vol. 2054, p. 522 (Nations Unies, dossier n° 35)] ; l'amendement de Pékin en 1999 [(adopté le 3 décembre 1999, entré en vigueur le 25 février 2002), *RTNU*, vol. 2173, p. 183 (Nations Unies, dossier n° 36)] ; et l'amendement de Kigali en 2016 [(adopté le 15 octobre 2016, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019), *RTNU*, vol. 3288, n° 26369 (Nations Unies, dossier n° 40)].

²³¹ Décision XIX/6, « Ajustements au protocole de Montréal concernant les substances du groupe I de l'annexe C (hydrochlorofluorocarbones) » (adoptée le 21 septembre 2007, entrée en vigueur le 14 mai 2008), *RTNU*, vol. 2518, p. 63 (Nations Unies, dossier n° 39), par. 9 et 11 *b*).

²³² Amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (adopté le 15 octobre 2016, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019), *RTNU*, vol. 3288, n° 26369 (Nations Unies, dossier n° 40). Voir la décision XXVIII/1 : nouvel amendement du protocole de Montréal.

²³³ UNEP, « About Montreal Protocol » <<https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>>.

102. Les dispositions du protocole de Montréal sont détaillées et techniques. Elles sont également susceptibles d'être ajustées ou modifiées lors de la réunion annuelle des parties²³⁴. Les principales dispositions sont les suivantes²³⁵ :

102.1. *Articles 2 à 2J et 5 (mesures de contrôle)*²³⁶ : En vertu des articles 2 à 2J, les parties doivent réduire leur production et leur consommation annuelles de chaque groupe de substances réglementées (tant les substances appauvrissant la couche d'ozone que les HFC) par étapes de réduction progressive en pourcentage, conformément aux dispositions relatives à la réduction progressive figurant dans le protocole de Montréal. L'article 5 (situation particulière des pays en développement) précise ensuite les modalités de mise en œuvre des mesures de contrôle par les pays en développement parties visés au paragraphe 1 de l'article 5. Cette mise en œuvre est soutenue par une coopération financière et technique par l'intermédiaire du Fonds multilatéral établi en vertu de l'article 10.

102.2. *Article 4 (contrôle du commerce avec les non-parties)* : Les parties doivent interdire le commerce des substances réglementées avec les non-parties au protocole ou à ses amendements. Cette obligation s'applique déjà aux substances appauvrissant la couche d'ozone. En vertu de l'amendement de Kigali, elle s'applique aux HFC à partir de 2033²³⁷. Dans la pratique, cette obligation n'a qu'une pertinence limitée, sauf en ce qui concerne l'amendement de Kigali, étant donné que la ratification du protocole et de ses autres amendements est très répandue²³⁸.

102.3. *Article 4B (licences)* : Les parties doivent établir et mettre en œuvre des systèmes de licences pour l'importation et l'exportation de substances réglementées.

102.4. *Article 7 (communication des données)* : Les parties doivent présenter un rapport annuel au secrétariat de l'ozone, notamment sur leur production, leurs importations, leurs exportations et leur destruction de substances appauvrissant la couche d'ozone et de HFC.

4) Protocole de Göteborg

103. Comme indiqué ci-dessus²³⁹, la CPATLD est un traité régional mis en place en 1979 sous les auspices de la CEE-ONU. Comme le protocole de Montréal, son objectif principal n'était pas d'atténuer les effets des changements climatiques. Il a plutôt été adopté pour traiter et gérer les aspects transfrontières de la pollution atmosphérique d'origine anthropique qui affectent la santé humaine et l'environnement naturel dans les régions de la CEE-ONU²⁴⁰. Comme le protocole de

²³⁴ Protocole de Montréal (Nations Unies, dossier n° 26), art. 2 9) et 11 4) b) et h).

²³⁵ Voir également UNEP, « Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer » (14^e édition, 2020) <<https://ozone.unep.org/sites/default/files/Handbooks/MP-Handbook-2020-English.pdf>>.

²³⁶ Voir également art. 2A (CFC), art. 2B (halons), art. 2C (autres CFC entièrement halogénés) ; art. 2D (tétrachlorure de carbone) ; art. 2E (1,1,1-trichloroéthane (méthylchloroforme)) ; art. 2F (HCFC) ; art. 2G (Hydrobromofluorocarbones) ; art. 2H (bromure de méthyle) ; art. 2I (bromochlorométhane) ; art. 2J (HFC).

²³⁷ Amendement de Kigali (Nations Unies, dossier n° 40), art. IV 2).

²³⁸ Les amendements de Londres, Copenhague, Montréal et Pékin comptent 197 parties, tandis que l'amendement de Kigali en compte actuellement 156.

²³⁹ Voir le paragraphe 14.5 ci-dessus.

²⁴⁰ Voir généralement la CPATLD, art. 2.

Montréal, il contient néanmoins aussi des obligations relatives à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de GES.

104. Le protocole de Göteborg de 1999 est le principal protocole de la CPATLD²⁴¹. Comme son titre complet l'indique, elle a pour but de « réduire l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone troposphérique ». Dans sa version amendée de 2012²⁴², elle fixe des engagements nationaux contraignants en matière de réduction des émissions pour cinq polluants atmosphériques clés : la pollution par les particules fines, le SO₂, les NO_x, l'ammoniac et les COVNM²⁴³. Plusieurs de ces polluants (principalement le SO₂, les NO_x et les COVNM) sont des précurseurs des GES, car ils contribuent à la création d'ozone troposphérique au niveau du sol (qui est lui-même un GES). Ces engagements sont entrés en vigueur le 7 octobre 2019 pour les parties au protocole de Göteborg modifié (y compris le Royaume-Uni), qui sont désormais au nombre de 28²⁴⁴.

105. Les principales obligations prévues par le protocole de Göteborg amendé (en ce qui concerne ces précurseurs) sont les suivantes :

105.1. *Réduction des émissions* : Les principales obligations en matière de réduction des émissions sont énoncées à l'article 3 du protocole de Göteborg. Le détail de ces obligations figure dans les annexes du protocole. L'annexe II (tableaux 2 à 6) recense les engagements de réduction des émissions pour chacun des cinq polluants pour 2020 et au-delà, qui sont exprimés en pourcentage de réduction par rapport aux niveaux d'émission de 2005. Les engagements sont adaptés aux différentes parties dans les tableaux 2 à 6 et le calendrier de mise en conformité au titre de l'article 3 est défini à l'annexe VII. Les annexes IV à VI, VIII et X fixent les « valeurs limites » pour les émissions provenant de sources particulières.

105.2. *Échange d'informations et de technologies* : En vertu de l'article 4, les parties doivent créer « des conditions propices à l'échange d'informations, de technologies et de techniques », dans le but de réduire les émissions. Cette disposition est subordonnée à la condition que l'État partie agisse « d'une manière compatible avec ses lois, règlements et pratiques et conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du présent protocole ».

105.3. *Sensibilisation du public* : En vertu de l'article 5 (et sous la même réserve), les parties doivent promouvoir la fourniture d'informations au grand public, y compris sur les émissions nationales annuelles et les progrès accomplis pour se conformer aux obligations de l'État au titre de l'article 3.

105.4. *Stratégies, politiques et mesures* : Les parties ont des obligations spécifiques pour faciliter la mise en œuvre de leur obligation principale au titre de l'article 3, qui sont détaillées à l'article 6 du protocole. Ces obligations incluent : i) l'adoption de « stratégies, politiques et programmes d'appui » ; ii) l'application de « mesures pour maîtriser et réduire ... les émissions » des cinq polluants ; iii) l'application de « mesures pour favoriser

²⁴¹ Elle a été adoptée par l'organe exécutif de la CPATLD le 30 novembre 1999 et est entrée en vigueur le 17 mai 2005.

²⁴² Elle a été modifiée par l'Organe exécutif dans les décisions 2012/1 et 2012/2, adoptées le 4 mai 2012 : CEE-ONU, décision 2012/1 (4 mai 2012), Nations Unies, doc. ECE/EB.AIR/111/Add.1, p. 2 ; CEE-ONU, décision 2012/2 (4 mai 2012), Nations Unies, doc. ECE/EB.AIR/111/Add.1, p. 5.

²⁴³ Protocole de Göteborg de 1999, art. 3.

²⁴⁴ La version non amendée du protocole compte 31 parties.

une efficacité énergétique accrue et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables » ; et iv) l'application de « mesures pour réduire l'utilisation de combustibles polluants », entre autres mesures.

105.5. *Rapports* : Les parties ont également des obligations détaillées en matière de rapports en vertu de l'article 7 du protocole.

5) Relations avec le régime des Nations Unies sur le changement climatique

106. La relation entre les quatre traités complémentaires examinés ci-dessus et le régime des Nations Unies sur le changement climatique peut être résumée comme suit :

106.1. *OACI et OMI* : La relation juridique entre les traités de l'OACI et de l'OMI et le régime des Nations Unies sur le changement climatique est claire. Comme indiqué ci-dessus, le paragraphe 2 de l'article 2 du protocole de Kyoto demandait expressément aux parties visées à l'annexe I de traiter les émissions provenant de l'aviation internationale et du transport maritime international par l'intermédiaire de ces agences spécialisées. Les émissions anthropiques de GES résultant de ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la CCNUCC et du protocole de Kyoto. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 4 de l'accord de Paris²⁴⁵, les émissions de GES provenant de l'aviation et du transport maritime intérieurs sont calculées dans le cadre des inventaires nationaux de GES de la CCNUCC et sont incluses dans les totaux nationaux (qui font partie des CDN), tandis que les émissions de GES provenant de l'aviation et du transport maritime internationaux sont déclarées séparément et ne sont pas incluses dans les CDN.

106.2. *Protocole de Göteborg* : La relation entre le protocole de Göteborg et le régime des Nations Unies sur le changement climatique est moins directe. Il est clair que les rédacteurs du protocole étaient conscients des termes de la CCNUCC. Le préambule du protocole confirme spécifiquement que ses parties sont « conscientes ... des engagements que les parties ont contractés au titre de la [CCNUCC] ». Toutefois, le protocole et le régime de la CCNUCC établissent des régimes juridiques séparés et distincts qui sont largement traités séparément dans la pratique.

106.3. *Protocole de Montréal* : Le protocole de Montréal, la CCNUCC et le protocole de Kyoto abordent expressément la question du chevauchement de deux manières : i) les gaz couverts par le protocole de Montréal ont été spécifiquement exclus de la CCNUCC et du protocole de Kyoto²⁴⁶ ; et ii) en ce qui concerne l'application de l'amendement de Kigali aux HFC, l'article III de cet amendement dispose expressément qu'il « n'est pas destiné à avoir pour effet d'exclure les hydrofluorocarbones du champ d'application des engagements énoncés aux articles 4 et 12 de la [CCNUCC] ou aux articles 2, 5, 7 et 10 de son protocole de Kyoto ». Plus généralement, les traités établissent des régimes distincts avec des objectifs distincts : les traités sur les changements climatiques concernent les contrôles des émissions de GES spécifiques, tandis que les dispositions du protocole de Montréal concernent les contrôles de la consommation et de la production de substances appauvrissant la couche d'ozone et de HFC.

²⁴⁵ Voir le paragraphe 67 ci-dessus.

²⁴⁶ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 4 1) a), b), c), d), 4 2) a), b), e), 4 6) et 12 1) a) ; protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 2 1) a) ii), 2 2), 5 1), 5 2), 7 1), et 10 a).

E. CNUDM

107. La CNUDM a été ouverte à la signature en 1982 et est entrée en vigueur en 1994. Elle compte actuellement 169 parties.

108. Les changements climatiques n'ont pas été expressément abordés dans la CNUDM, et n'étaient pas « à l'ordre du jour » lors de sa rédaction. Toutefois, la CNUDM est une convention-cadre qui peut être appliquée pour relever des défis ultérieurs tels que les changements climatiques, sur la base d'une interprétation de bonne foi de ses termes, conformément aux règles bien établies d'interprétation des traités.

109. La partie XII de la CNUDM contient les principales obligations pertinentes. Elle est intitulée « Protection et préservation du milieu marin ». Ses dispositions sont principalement axées sur les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin (par exemple, le paragraphe 1 de l'article 194). Toutefois, des dispositions spécifiques traitent de la protection et de la préservation du milieu marin de manière plus générale, au-delà de la pollution (notamment l'article 192 et le paragraphe 5 de l'article 194).

110. Dans ce contexte, le point de départ pour déterminer la mesure dans laquelle la partie XII est engagée consiste à évaluer si le changement climatique causé par l'introduction d'émissions anthropiques de GES dans l'atmosphère constitue une « pollution du milieu marin » au sens du point 4 du paragraphe 1 de l'article premier de la CNUDM. À l'instar de la grande majorité des participants à la procédure consultative en cours du TIDM sur les changements climatiques²⁴⁷, la position du Royaume-Uni est que c'est le cas. Le Royaume-Uni résume ci-dessous les principales raisons qui justifient cette position.

1) Pollution du milieu marin

111. L'article premier se trouve dans la partie I de la CNUDM et est intitulé « Emploi des termes et champ d'application ». Le point 4 du paragraphe 1 de l'article premier précise ce qui suit :

« on entend par “pollution du milieu marin” l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

112. Le point 4 du paragraphe 1 de l'article premier comporte trois éléments : i) il doit y avoir une « substance » ou de l'« énergie », ii) celle-ci doit être introduite par l'homme, directement ou indirectement, dans le « milieu marin » ; iii) cette introduction a ou peut avoir des « effets nuisibles » tels que ceux énoncés au point 4 du paragraphe 1 de l'article premier. Chacun de ces éléments est satisfait par l'introduction d'émissions anthropiques de GES dans l'atmosphère.

²⁴⁷ Les seules exceptions étaient l'Inde, la Chine et l'Indonésie : voir les observations orales de l'Inde, ITLOS/PV.23/C31/8, p. 17 (lignes 40-49) (Rangreji) ; les observations orales de la Chine, ITLOS/PV.23/C31/10, p. 28 (lignes 1-50) - 29 (lignes 1-9) (Ma) ; voir en outre l'exposé écrit de l'Indonésie, par. 58 et 81.

113. *Premièrement*, interprété de bonne foi conformément au sens ordinaire de ses termes, le point 4 du paragraphe 1 de l'article premier inclut dans son champ d'application les GES (chacun de ces gaz étant une « substance ») et la chaleur (« énergie ») rayonnée par les GES. Ceci est cohérent avec le contexte du point 4 du paragraphe 1 de l'article premier, notamment les paragraphes 1 et 3 de l'article 194, où figurent respectivement les termes « quelle qu'en soit la source » de pollution et « toutes les sources » de pollution. C'est également conforme à l'objet et au but de la CNUDM, qui est notamment de « *promouvoir la protection et la préservation du milieu marin* »²⁴⁸. Pour que cet objet et ce but soient respectés, les parties doivent s'efforcer de protéger le milieu marin contre *tous* les polluants. D'autres règles pertinentes du droit international (en particulier le protocole de Montréal, qui traite les GES relevant de son champ d'application comme des « *substances* »), les travaux préparatoires²⁴⁹ et les commentaires pertinents²⁵⁰ confirment cette approche.

114. *Deuxièmement*, la « substance » ou l'« énergie » doivent être introduites par l'homme, directement ou indirectement, dans le milieu marin. Interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte²⁵¹, l'expression « milieu marin » figurant au point 4 du paragraphe 1 de l'article premier englobe les fonds marins et leur sous-sol²⁵², la colonne d'eau, les estuaires²⁵³ et le littoral²⁵⁴. Elle englobe également toutes les ressources vivantes (marines) et la vie marine²⁵⁵ (c'est-à-dire la flore et la faune)²⁵⁶, ainsi que les écosystèmes et les habitats de la vie marine²⁵⁷. Cette interprétation est conforme à l'objet et au but de la CNUDM (qui est en partie de

²⁴⁸ Le quatrième alinéa du préambule prévoit que :

« Reconnaissant qu'il est souhaitable d'établir, au moyen de la convention, compte dûment tenu de la souveraineté de tous les États, un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications internationales et *favorise les utilisations* pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la *protection et la préservation du milieu marin* » (les italiques sont de nous).

²⁴⁹ Les travaux préparatoires indiquent que les États ont tenu compte d'une définition approuvée par le groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la pollution marine et ont élargi son champ d'application : voir « Results of Consideration of Proposals and Amendments Relating to the Preservation of the Marine Environment » (15 August 1974) CRP/MP/14, in: Renate Platzöder (dir. publ.), *Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Documents*, Volume X (Oceana Publications 1982-1988), p. 194. Le groupe informel d'experts juridiques (groupe Evensen) a proposé une version révisée de la définition en mars 1976, qui a été adoptée dans la CNUDM (avec des changements mineurs de format) : Renate Platzöder (dir. publ.), *Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Documents*, Volume XI (Oceana Publications 1982-1988), p. 525.

²⁵⁰ Voir Detlef Czybulka, « Article 192 : General Obligation » dans Alexander Proelss (dir. publ.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck 2017) (ci-après, « Proelss Commentary »), p. 1278 et 1282 ; James Harrison, *Saving the Oceans Through Law* (OUP 2017), p. 255 ; Rozemarijn J Roland Holst, « Taking the Current When It Serves : Prospects and Challenges for an ITLOS Advisory Opinion on Oceans and Climate Change » (2023) 32 *RECIEL* 217, p. 221 ; Guilfoyle (Oral evidence to the House of Lords International Relations and Defence Committee on 24 November 2021) <<https://committees.parliament.uk/oralevidence/3126/html/>> ; Advisory Committee on Protection of the Seas (Written evidence to the House of Lords International Relations and Defence Committee dated 11 November 2021), p. 3 <<https://committees.parliament.uk/writtenevidence/40828/pdf/>>.

²⁵¹ Voir la convention de Vienne sur le droit des traités (adoptée le 22 mai 1969, ouverte à la signature le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980), *RTNU*, vol. 1155, p. 331 (ci-après, « CVDT »), art. 31 1) (reflétant le droit international coutumier).

²⁵² UNCLOS (Nations Unies, dossier n° 45), art. 145 lu avec art. 1 1) 1).

²⁵³ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 45), art. 1 1) 4).

²⁵⁴ UNCLOS (Nations Unies, dossier n° 45), art. 145 a) et 211 1). Voir la discussion du terme « littoral » dans le Virginia Commentary : Myron H Nordquist (dir. publ.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary* (Dordrecht 1985-) (ci-après, « Virginia Commentary »), par. 211.15 c), note de bas de page 22.

²⁵⁵ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 45), art. 1 1) 4).

²⁵⁶ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 45), art. 145 b).

²⁵⁷ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 45), art. 194 5).

traiter « les problèmes de l'espace océanique »²⁵⁸), aux accords ultérieurs concernant l'interprétation de la CNUDM (en particulier les règlements approuvés par l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins²⁵⁹), et aux points de vue exprimés dans la jurisprudence²⁶⁰ et les commentaires pertinents²⁶¹.

115. Il s'ensuit que l'homme introduit des GES dans le milieu marin lorsque les activités humaines (par exemple, la combustion de combustibles fossiles, la déforestation, l'utilisation des terres et les changements d'affectation des terres, l'élevage, la fertilisation, la gestion des déchets et les processus industriels) émettent des GES dans l'atmosphère et que ces émissions anthropiques de GES sont absorbées par l'océan. En outre, les GES anthropiques émettent de la chaleur qui pénètre à la surface de l'océan et dans la colonne d'eau.

116. *Troisièmement*, il faut que la « substance » ou l'« énergie » introduite ait ou puisse avoir des « effets nuisibles », tels que ceux énoncés au point 4 du paragraphe 1 de l'article premier²⁶². Il est clair que l'introduction de GES et de chaleur d'origine anthropique dans le milieu marin a et peut avoir d'autres effets nocifs, notamment le réchauffement des océans, l'élévation du niveau de la mer et l'acidification de l'océan²⁶³. Le Royaume-Uni se réfère à cet égard au rapport spécial du GIEC sur l'océan et la cryosphère²⁶⁴.

2) Conséquences pour les obligations découlant de la partie XII

117. La conséquence des changements climatiques causés par les émissions anthropiques de GES relevant de la « pollution du milieu marin » aux fins du point 4 du paragraphe 1 de l'article premier de la CNUDM est que les obligations des États en matière de prévention, de réduction et de contrôle de la pollution du milieu marin, telles qu'elles sont énoncées dans l'ensemble de la partie XII (en particulier les sections 1, 5 et 6), s'appliquent à ces émissions.

²⁵⁸ UNCLOS (Nations Unies, dossier n° 45), préambule, troisième alinéa.

²⁵⁹ Autorité internationale des fonds marins (ci-après, l'« AIFM »), « Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone » (13 juillet 2000), Nations Unies, doc. ISBA/6/A/18, annexe ; AIFM, « Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques dans la Zone » (7 mai 2010), Nations Unies, doc. ISBA/16/A/12/Rev.1, annexe ; AIFM, « Règlement sur la prospection et l'exploration des encroûtements de ferromanganèse riches en cobalt dans la région » (27 juillet 2012), Nations Unies, doc. ISBA/18/A/11, annexe. Chacun de ces règlements définit le milieu marin comme comprenant « les éléments et facteurs physiques, chimiques, géologiques et biologiques, entre autres, qui agissent les uns sur les autres et déterminent la productivité, l'état, la condition et la qualité de l'écosystème marin, les eaux des mers et des océans et l'espace aérien surjacent ainsi que les fonds marins et leur sous-sol ».

²⁶⁰ *Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon)* (mesures provisoires) [1999] TIDM Rep 280, par. 70 ; *Demande d'avis consultatif présentée par la Commission sous-régionale des pêches* (avis consultatif) [2015] TIDM Rep 4, par. 120 et 216 ; *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine)*, affaire CPA n° 2013-19, sentence (12 juillet 2016), par. 945, 960 et 970.

²⁶¹ Virginia Commentary, par. 1.23 ; Alan Boyle, « Climate Change, Ocean Governance and UNCLOS » dans Jill Barrett et Richard Barnes (dir. publ.), *Law of the Sea : UNCLOS as a Living Treaty* (BIICL 2016), p. 217 ; Yoshifumi Tanaka, « Article 1 : Use of Terms and Scope » dans Proelss Commentary, p. 23.

²⁶² L'utilisation de « tels que » au point 4) du paragraphe 1 de l'article premier indique que les « effets nuisibles » énumérés ne le sont qu'à titre d'exemples.

²⁶³ Voir, par exemple, Gouvernement britannique, « Marine Strategy Part One » (octobre 2019), p. 43-44 <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f6c8369d3bf7f7238f23151/marine-strategy-part1-october19.pdf>>.

²⁶⁴ GIEC, *L'océan et la cryosphère dans un climat en évolution* (2019) (voir le « Résumé à l'intention des décideurs » (Nations Unies, dossier n° 74).

118. Toutefois, même si la Cour adopte un point de vue contraire sur l'application du point 4 du paragraphe 1 de l'article premier, les dispositions de la partie XII qui ne concernent pas spécifiquement la pollution s'appliqueraient néanmoins aux GES d'origine anthropique. Plus précisément, l'obligation générale de protéger et de préserver le milieu marin reconnue à l'article 192 resterait en tout état de cause pertinente pour les GES d'origine anthropique.

3) Aspects pertinents du régime établi par la partie XII

119. Les principales obligations pertinentes sont les suivantes :

119.1. *Article 192* : L'obligation « générale » de protéger et de préserver le milieu marin, qui est précisée dans i) d'autres dispositions pertinentes de la CNUDM (notamment le reste de la partie XII)²⁶⁵, ii) des obligations spécifiques assumées par les États en vertu d'autres conventions²⁶⁶ pertinentes et iii) d'autres normes pertinentes du droit international²⁶⁷.

119.2. *Paragraphe 1 de l'article 194* : Le paragraphe 1 de l'article 194 précise que les États doivent « pren[dre], séparément ou conjointement, selon qu'il convient, toutes les mesures compatibles avec la convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin ». La réduction des émissions anthropiques de GES est évidemment un contexte dans lequel les mesures conjointes sont appropriées. Le paragraphe 1 de l'article 194 impose aux États d'utiliser « à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités ». Cette disposition oblige également les États à « s'efforce[r] d'harmoniser leurs politiques à cet égard ».

119.3. *Paragraphe 2 de l'article 194* : Cette disposition impose aux États de « pren[dre] toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ... soient [conduites] de manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement ». Elle se concentre sur les conséquences transfrontières des activités relevant de la juridiction ou du contrôle des États.

119.4. *Sections 5 et 6 de la partie XII* : Ces dispositions précisent les mesures que les États doivent prendre pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, ainsi que leur mise en œuvre. Elles traitent séparément les différentes catégories de pollution. La position du Royaume-Uni est que l'article 212 est la source pertinente de l'obligation de prendre des mesures visant spécifiquement les émissions anthropiques de GES, mais le

²⁶⁵ Voir généralement l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine)*, affaire CPA n° 2013-19, sentence (12 juillet 2016), par. 941-942 ; AGNU, « Protection et préservation du milieu marin : Rapport du Secrétaire général » (18 septembre 1989), Nations Unies, doc. A/44/461, par. 30 ; Virginia Commentary, par.192.1 ; Detlef Czybulka, « Article 192 : General Obligation » dans Proelss Commentary, p. 1278-1284 ; James Harrison, *Saving the Oceans Through Law* (OUP 2017), p. 23.

²⁶⁶ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 45), art. 237.

²⁶⁷ Voir l'*Arbitrage sur la mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine)*, affaire CPA n° 2013-19, sentence (12 juillet 2016), par. 941. Voir plus généralement la CNUDM (Nations Unies, dossier n° 45), préambule, huitième alinéa (« Affirmant que les questions qui ne sont pas réglementées par la convention continueront d'être régies par les règles et principes du droit international général »).

Royaume-Uni reconnaît l'application de l'article 207 à titre subsidiaire²⁶⁸. En vertu de ces dispositions, les parties sont tenues :

119.4.1. « d'adopter des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin » provenant de ces sources « en tenant compte des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues » (voir paragraphe 1 de l'article 207 et paragraphe 1 de l'article 212) ;

119.4.2. de s'efforcer de mettre en place des cadres juridiques à l'échelle mondiale et régionale dans le même but (c'est-à-dire, « les règles et les normes et les pratiques et procédures recommandées »), sous les auspices des « organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique » (voir paragraphe 4 de l'article 207²⁶⁹ et paragraphe 3 de l'article 212) ;

119.4.3. d'adopter les lois et règlements et de prendre « les autres mesures nécessaires » pour donner effet à toutes règles et normes établies par l'intermédiaire de ce processus (voir l'article 213 en ce qui concerne la pollution d'origine tellurique et l'article 222 en ce qui concerne la pollution d'origine atmosphérique ou transatmosphérique) ;

119.4.4. de prendre des mesures au-delà de l'établissement de cadres juridiques internes, à savoir celles qui « peuvent être nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser cette pollution » (voir paragraphe 2 de l'article 207 et paragraphe 2 de l'article 212).

120. D'autres obligations prévues par la partie XII de la CNUDM s'appliquent aux GES anthropiques, que la disposition de définition du point 4 du paragraphe 1 de l'article premier soit respectée ou non (articles 197 à 206, par exemple). Bien que ces dispositions soient en cause dans la procédure consultative du TIDM²⁷⁰, elles n'entrent pas dans le champ d'application de la question a).

4) Relations avec les traités sur les changements climatiques

121. Conformément à sa reconnaissance de l'importance primordiale de la CCNUCC et de l'accord de Paris de manière plus générale, la position du Royaume-Uni est que les dispositions de ces traités éclairent le contenu des obligations générales des États en vertu de la partie XII de la

²⁶⁸ Voir également Frank Wacht, « Article 207 : Pollution from Land-based Sources » dans Proelss Commentary, p. 1383 ; Frank Wacht, « Article 212 : Pollution from or through the Atmosphere » dans Proelss Commentary, p. 1447 ; Virginia Commentary, par. 212.9 a) ; James Harrison, *Saving the Oceans Through Law* (OUP 2017), p. 255-256 ; Tim Stephens, « Warming Waters and Souring Seas : Climate Change and Ocean Acidification » dans Donald Rothwell et al. (dir. publ.), *The Oxford Handbook on the Law of the Sea* (OUP 2015), p. 783.

²⁶⁹ L'obligation du paragraphe 4 de l'article 207 concernant la coopération mondiale et régionale contient un texte supplémentaire comme suit : « en tenant compte des particularités régionales, de la capacité économique des États en développement et des exigences de leur développement économique. Ces règles et ces normes, ainsi que ces pratiques et procédures recommandées, sont réexaminées de temps à autre, selon qu'il est nécessaire ». L'article 207 contient une obligation supplémentaire à l'article 207 du paragraphe 5, qui prévoit que « [l]es lois, règlements et mesures, ainsi que les règles et les normes et les pratiques et procédures recommandées, visés aux paragraphes 1, 2 et 4, comprennent des mesures tendant à limiter autant que possible l'évacuation dans le milieu marin de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables ».

²⁷⁰ Voir également les observations orales du Royaume-Uni dans le cadre de la procédure consultative du TIDM : ITLOS/PV.23/C31/18/Rev.1, p. 42 (lignes 15-21, 38-39), 43 (lignes 1-35), 44 (lignes 1-2, 27-46), 45 (lignes 1-41) 46 (lignes 1-44), 47 (lignes 1-37) (Sander).

CNUDM dans ce contexte. Plusieurs motifs juridiques justifient le recours à ces traités, l'un d'entre eux étant que la CCNUCC et l'accord de Paris contiennent des règles pertinentes de droit international à prendre en compte dans l'interprétation de la partie XII de la CNUDM²⁷¹.

F. DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

122. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne contiennent pas d'obligations concernant les émissions anthropiques de GES. Les obligations en vertu du droit international de protéger le système climatique contre les émissions anthropiques de GES se trouvent dans les traités sur les changements climatiques et les traités complémentaires, comme expliqué ci-dessus. Ces traités constituent le droit applicable à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre²⁷².

123. Plus précisément, les traités relatifs aux droits de l'homme mentionnés dans le chapeau des questions, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (PIDCP)²⁷³ et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC)²⁷⁴ (ensemble, « les Pactes »)²⁷⁵, ne contiennent pas — selon les termes de la question a) — « d'obligations pour les États, en vertu du droit international, d'assurer la protection du système climatique et d'autres éléments de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ».

124. Certaines règles du droit international des droits de l'homme sont invoquées par des demandeurs dans des affaires concernant des circonstances factuelles particulières liées aux changements climatiques. Le Royaume-Uni fait trois observations à cet égard.

125. La première observation concerne les plaintes pour violation des règles du droit international des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques doivent être traitées de la même manière que les autres plaintes pour violation des droits de l'homme déposées en vertu des protocoles facultatifs aux Pactes.

126. Les particuliers peuvent déposer des plaintes au titre des traités relatifs aux droits de l'homme en cas de dommages causés à l'environnement et un État peut être responsable d'une violation si, au vu des faits de l'espèce, les conditions de compétence, d'application et de violation sont toutes remplies. Toutefois, comme le reconnaît le haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le respect de ces exigences dans le cas des changements climatiques pose « une

²⁷¹ CVDT, art. 31, par. 3, al. c). Voir également les observations orales du Royaume-Uni dans le cadre de la procédure consultative du TIDM : ITLOS/PV.23/C31/18/Rev.1, p. 37 (lignes 20-28), 38 (lignes 31-37) (Juratowitch).

²⁷² Cf. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 226, par. 25 ; voir également les paragraphes 30 et 33.

²⁷³ Adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, *RTNU*, vol. 999, p. 171 (Nations Unies, dossier n° 49).

²⁷⁴ Adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976), *RTNU*, vol. 993, p. 3 (Nations Unies, dossier n° 52).

²⁷⁵ En tant que résolution non contraignante de l'Assemblée générale, la Déclaration universelle des droits de l'homme, également mentionnée dans le chapeau des questions, n'impose pas d'obligations aux États en vertu du droit international. En conséquence, le Royaume-Uni limite ses observations au PIDCP et au PIDESC.

série de difficultés »²⁷⁶. Il n'est notamment pas possible d'établir un lien de causalité entre les émissions de GES d'un pays donné, ou son incapacité à adopter des mesures d'atténuation, et les changements climatiques eux-mêmes ou une incidence spécifique des changements climatiques, telle qu'un phénomène météorologique grave²⁷⁷.

127. L'avis du Comité des droits de l'homme (ci-après, le « Comité ») dans l'affaire *Billy c. Australie*, adopté le 21 juillet 2022, est un exemple récent de faits particuliers liés aux changements climatiques donnant lieu à une conclusion de responsabilité au titre d'un traité sur les droits de l'homme²⁷⁸. Il s'agit du seul point de vue adopté à ce jour dans le cadre de l'un ou l'autre des protocoles facultatifs aux Pactes en réponse à une plainte pour manquement à l'obligation de prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation suffisantes à titre de riposte aux changements climatiques²⁷⁹. En résumé :

127.1. Le Comité a fait droit à la plainte des auteurs selon laquelle l'État partie avait violé les articles 17 (droit à la vie privée et familiale) et 27 (droits en tant que membres de minorités autochtones, religieuses ou linguistiques). Le comportement en question est le fait que la partie n'a pas adopté de mesures d'adaptation (c'est-à-dire la construction de digues) sur les îles où vivaient les auteurs afin de prévenir les dommages raisonnablement prévisibles causés par les changements climatiques. Ces dommages ont eu des répercussions directes sur la jouissance par les auteurs des droits pertinents et ont eu des conséquences négatives graves pour eux (inondations dues à l'élévation du niveau de la mer entraînant l'inondation des villages et des terres funéraires ancestrales, perte d'arbres fruitiers et de récoltes en raison de la salinisation, anxiété et détresse)²⁸⁰.

127.2. Le Comité a toutefois rejeté le grief de violation du droit à la vie (art. 6). En effet, les auteurs n'avaient pas établi que les manquements allégués de l'État partie les avaient exposés à des effets néfastes sur leur propre santé, ou à un risque réel et raisonnablement prévisible d'être exposés à une situation de mise en danger physique ou d'extrême précarité susceptible de menacer leur droit à la vie²⁸¹. Le Comité a estimé que le délai de 10 à 15 ans

²⁷⁶ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme » (15 janvier 2009), doc. A/HRC/10/61 (Nations Unies, dossier n° 283), par. 70. Voir également la discussion au paragraphe 137.4 ci-dessous.

²⁷⁷ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme » (15 janvier 2009), doc. A/HRC/10/61 (Nations Unies, dossier n° 283), par. 70.

²⁷⁸, Nations Unies, doc. CCPR/C/135/D/3624/2019, adopté en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du protocole facultatif (Nations Unies, dossier n° 50). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le « CESCR ») n'a pas adopté d'avis concernant les plaintes relatives aux changements climatiques. Il ne semble pas non plus que de telles plaintes soient en cours d'examen dans le cadre de la procédure du protocole facultatif.

²⁷⁹ Le Royaume-Uni n'est pas partie au protocole facultatif au PIDCP. Comme indiqué dans les commentaires du gouvernement du Royaume-Uni sur l'observation générale 33 (17 octobre 2008) <<https://ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-33-obligations-states-parties-under-optional-protocol>>, la position du Royaume-Uni est que les avis du Comité ne constituent pas des décisions juridiquement contraignantes : le protocole facultatif ne prévoit pas que les avis soient juridiquement contraignants et le Royaume-Uni ne les considérerait pas comme tels. Cela ne veut pas dire que les avis du Comité n'ont pas de coefficient de pondération et d'influence : ils doivent être sérieusement pris en compte par l'État partie concerné. De même, le Royaume-Uni n'est pas partie au protocole facultatif au PIDESC (Nations Unies, dossier n° 53) et adopte la même position en ce qui concerne le statut juridique des avis du CESCR sur les plaintes individuelles.

²⁸⁰ Par. 8.12. Ces faits, ainsi que la preuve que les auteurs ne pouvaient pas pratiquer leur culture et maintenir leur mode de vie en Australie continentale, ont étayé la conclusion de violation de l'article 27 (par. 8.14).

²⁸¹ Par. 8.6.

prévu pour que les îles deviennent inhabitables pouvait permettre à l'État partie d'intervenir pour protéger les îles et, le cas échéant, reloger les auteurs²⁸².

127.3. Les allégations de violation pour manquement à l'obligation d'atténuer les changements climatiques en réduisant les émissions de GES et en cessant l'extraction et l'utilisation de combustibles fossiles ont également échoué. Le rejet de cette demande n'a pas été motivé. Toutefois, il est raisonnable de déduire que les conditions requises pour établir la responsabilité n'ont pas pu être remplies au vu des faits, en raison de l'impossibilité d'établir que l'incapacité d'un État partie à réduire de manière adéquate les émissions de GES et à cesser l'extraction de combustibles fossiles a causé l'élévation du niveau de la mer qui, à son tour, a donné lieu aux dommages.

127.4. Le Comité a également affirmé que les obligations des États parties en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont essentiellement territoriales²⁸³. Le Comité a observé qu'il était tenu

« d'envisager si ... un État Partie peut être considéré comme ayant commis une violation des droits d'un individu en vertu du Pacte, lorsque le préjudice subi par l'individu résulte prétendument du fait que l'État partie n'a pas mis en œuvre des mesures d'adaptation et/ou d'atténuation pour lutter contre les effets néfastes des changements climatiques sur son territoire »²⁸⁴.

Il en va de même pour le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, car les obligations des parties sont également territoriales²⁸⁵.

128. La deuxième observation concerne le lien établi dans le préambule de l'accord de Paris entre l'action contre les changements climatiques et les droits de l'homme. L'alinéa 11 prévoit que :

« Les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes

²⁸² Par. 8.7. Voir également Nations Unies, Comité des droits de l'homme, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* (24 octobre 2019), doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.12.

²⁸³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136, par. 109 et 111. La Cour a considéré que le PIDCP « est applicable aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire », en donnant l'exemple d'un État qui occupe un territoire, dont les agents ont procédé à des arrestations sur le territoire d'un autre État ou dont le consulat a confisqué un passeport.

²⁸⁴ Par. 7.6. Le paragraphe 1 de l'article 2 du PIDCP (Nations Unies, dossier n° 49) prévoit que

« les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

²⁸⁵ Le PIDESC, contrairement au PIDCP, ne contient pas de disposition relative au champ d'application. Comme l'a expliqué la Cour dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, cela s'explique par le fait que le PIDESC garantit des droits qui sont avant tout territoriaux (par. 112). La Cour n'a pas exclu que les obligations découlant du PIDESC s'appliquent à la fois aux territoires sur lesquels un État partie exerce sa souveraineté et à ceux sur lesquels il exerce sa juridiction territoriale en tant que puissance occupante, ce qui est compatible avec la juridiction territoriale. Voir également la CVDT, art. 29.

handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations. »

129. Cette formulation présente trois aspects notables : i) elle n'aborde que les questions relatives aux droits de l'homme qui se posent aux États « lorsqu'ils prennent des mesures pour lutter contre les changements climatiques » ; ii) elle recommande uniquement aux parties de « respecter, promouvoir et prendre en considération » les droits de l'homme, ainsi que les nombreuses autres questions qu'elle énumère, lorsqu'elles prennent de telles mesures ; et iii) elle se limite aux obligations *existantes* des parties en matière de droits de l'homme²⁸⁶.

130. La troisième observation concerne les rôles respectifs des tribunaux et des gouvernements. Il est évident que les mesures d'atténuation, d'adaptation et de financement nécessaires pour protéger le système climatique des émissions anthropiques de GES et des effets des changements climatiques concernent l'ensemble de l'économie, tous les secteurs et tous les membres de toutes les sociétés. L'adoption de telles mesures par différents États, et leur renforcement au fil du temps, implique nécessairement de peser et de mettre en balance des droits, des intérêts, des avantages et des inconvénients différents et parfois contradictoires. Cet exercice incombe aux gouvernements nationaux, qui sont les mieux placés pour évaluer les faits et les preuves, déterminer l'utilisation optimale de leurs ressources et adopter les mesures adaptées à leur situation spécifique afin de respecter les obligations qu'ils ont contractées.

131. *[Omis dans le document original].*

²⁸⁶ Daniel Bodansky, Jutta Brunnée et Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (OUP 2017), p. 227-228. Un compte rendu complet des négociations de ces considérants est donné aux pages 310 à 313.

CHAPITRE IV

CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE CES OBLIGATIONS

132. Dans ce chapitre, le Royaume-Uni expose sa position sur la portée de l'enquête de la Cour au titre de la question *b)* (section A ci-dessous) et identifie le régime juridique qui répond à cette question, à savoir les traités sur les changements climatiques (section B ci-dessous).

A. L'ÉTENDUE DE L'ENQUÊTE DE LA COUR

133. La question *b)* de la demande est la suivante :

« 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 ? »

134. Le Royaume-Uni reconnaît qu'une violation des obligations internationales d'un État qui lui est imputable engage sa responsabilité internationale. Ce principe est bien établi par le droit international²⁸⁷. Il en va de même pour les règles secondaires du droit international qui s'appliquent lorsqu'un État est responsable d'un fait internationalement illicite. En résumé, l'État est tenu²⁸⁸ :

134.1. de faire cesser le fait internationalement illicite, si ce fait se poursuit ;

134.2. d'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées, lorsque les circonstances l'exigent ; et

134.3. de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite, sous la forme d'une restitution, d'une indemnisation et/ou d'une satisfaction.

135. Le Royaume-Uni reconnaît également que de nombreux États et organisations internationales participant à cette procédure consultative sont susceptibles d'axer leur réponse à la question *b)* sur le droit de la responsabilité des États. Toutefois, la question qui se pose à la Cour est de savoir ce que signifie la question *b)* selon une interprétation objective de ses termes.

²⁸⁷ Commission du droit international (ci-après, la « CDI »), « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, avec commentaires » (2001), Nations Unies, doc. A/56/10 (ci-après, le « projet d'articles sur la responsabilité de l'État »), art. 1-2.

²⁸⁸ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État, art. 30, 31 et 34.

136. La position du Royaume-Uni est que la question *b)*, interprétée objectivement, invite la Cour à recenser les obligations répondant à la question *a)* qui s'appliquent spécifiquement aux « États qui ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres parties de l'environnement ». Cette question n'est pas abordée par les règles secondaires du droit international concernant la responsabilité des États. Elle est abordée dans les traités sur les changements climatiques, qui définissent les conséquences juridiques de ces comportements sous la forme d'obligations conventionnelles primaires. Ce sont ces obligations conventionnelles spécifiques qui répondent à la question *b)*.

137. Le Royaume-Uni fait plusieurs observations à l'appui de cette approche de l'interprétation de la question *b)*.

137.1. Les « conséquences juridiques » énoncées dans la deuxième partie du projet d'articles de la CDI ne sont pertinentes que dans la mesure où l'existence d'un fait internationalement illicite est constatée. La deuxième partie dudit projet d'articles recense les « conséquences juridiques qu'entraîne la responsabilité pour un fait internationalement illicite »²⁸⁹. La responsabilité de l'État concerne le « nouveau rapport juridique qui naît de la commission par un État d'un fait internationalement illicite »²⁹⁰. Elle n'aborde pas les conséquences qui peuvent être prévues dans les obligations conventionnelles primaires.

137.2. La question *b)* ne fait pas référence, explicitement ou implicitement, à la *violation* par un État des obligations visées à la question *a)*. Elle ne fait pas non plus référence à la commission d'un fait internationalement illicite, ni à la responsabilité internationale pour un tel fait, ni ne les définit. La question *b)* demande à la Cour de recenser les « conséquences juridiques de ces obligations pour les États lorsque ceux-ci, par leurs actes et omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres éléments de l'environnement ». L'utilisation par l'Assemblée générale de l'expression « conséquences juridiques découlant de ces obligations » est importante. Interprétée conformément à la CVDT, cette expression oriente la Cour vers un sous-ensemble particulier des obligations primaires recensées en réponse à la question *a)* :

137.2.1. L'utilisation de l'expression « ces obligations » renvoie la Cour aux obligations mentionnées dans la phrase précédente de la demande, à la question *a)*. Cette phrase fait référence aux « obligations des États, en vertu du droit international, d'assurer la protection du système climatique ... contre les gaz à effet de serre d'origine anthropique ».

137.2.2. L'utilisation de la locution « en vertu de » indique que c'est le régime juridique applicable déterminé en réponse à la question *a)* qui contient les conséquences juridiques pertinentes pour la question *b)*. Les « conséquences juridiques » sont les obligations primaires de ce régime qui s'appliquent spécifiquement aux « États lorsqu'ils ... ont causé des dommages significatifs au système climatique ».

137.3. Il est essentiel que le régime juridique applicable déterminé dans la question *a)* — en particulier les traités sur les changements climatiques — contienne des

²⁸⁹ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État, art. 28, commentaire, par. 1.

²⁹⁰ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État, deuxième partie, commentaire, par. 1 ; voir aussi art. 1^{er}, commentaire, par. 1.

obligations primaires répondant à la question des niveaux relatifs historiques, actuels et anticipés d'émissions de GES. Ce sont ces obligations (exposées ci-dessous) qui font l'objet de la question *b*).

137.4. En outre, une interprétation de la question *b*) qui considère que la tâche de la Cour consiste à déterminer la responsabilité de l'État pour des activités qui ont causé des dommages importants au système climatique se heurterait à trois obstacles importants :

137.4.1. *Premièrement*, les dommages causés par les émissions de GES sont indirects. Les émissions de GES contribuent aux changements climatiques, qui à leur tour contribuent aux événements extrêmes qui peuvent être attribués aux changements climatiques. En outre, c'est l'ensemble des émissions de GES qui ont causé et continuent de causer des effets sur les changements climatiques, et non les émissions de GES d'un seul État.

137.4.2. *Deuxièmement*, les obligations pertinentes au titre de la question *a*) n'existaient pas pendant la majeure partie de la période au cours de laquelle les activités humaines ont donné lieu à des émissions de gaz à effet de serre. Le GIEC a observé des augmentations des concentrations de GES qui résultent sans équivoque des activités humaines depuis 1750²⁹¹. Cela signifie que si la question *b*) portait sur la responsabilité des États en cas de violation des obligations recensées dans la question *a*) l'enquête de la Cour dans le cadre de la question *b*) aurait une portée extrêmement limitée. Elle ne porterait que sur les émissions de GES les plus récentes et sur celles qui enfreignent les règles de droit international contraignantes pour l'État dont la responsabilité est mise en cause. Elle ne traiterait pas de l'ensemble des émissions anthropiques de GES qui ont causé des dommages au système climatique au fil du temps.

137.4.3. *Troisièmement*, il n'existe actuellement aucune méthode scientifique unique ou reconnue permettant d'attribuer les changements climatiques²⁹² aux émissions des différents États ou d'attribuer les événements extrêmes causés par les changements climatiques aux émissions de GES d'un État donné²⁹³. Cela signifie que,

²⁹¹ GIEC, « Résumé à l'intention des décideurs » dans *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* (2021) (GT-I) (Nations Unies, dossier n° 75), p. 4, par. A.1.1.

²⁹² Le GIEC définit l'« attribution » comme

« le processus d'évaluation des contributions relatives de multiples facteurs de causalité à un changement observé dans les variables climatiques (par exemple, la température de surface globale, le niveau moyen global de la mer), ou à l'occurrence de phénomènes météorologiques extrêmes ou d'événements liés au climat. Les facteurs de causalité attribués comprennent les activités humaines (telles que l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre et des aérosols, ou le changement d'affectation des terres) ou les facteurs externes naturels (influences solaires et volcaniques) et, dans certains cas, la variabilité interne » :

GIEC, « Résumé technique » dans *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* (2021) (GT-I), p. 39.

²⁹³ Voir, par exemple, les études examinées dans Rachel A James et autres, « Attribution : How Is It Relevant for Loss and Damage Policy and Practice ? », dans Reinhard Mechler et al. (dir. publ.), *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options* (Springer 2018), chapitre 5, p. 136-137. Ils concluent en résumé, *entre autres*, que

même si un fait internationalement illicite était établi, il ne serait pas possible d'établir le lien de causalité requis pour déclencher l'obligation de réparation.

138. Pour toutes ces raisons, la position du Royaume-Uni est que la question *b)*, objectivement caractérisée, invite la Cour à recenser les obligations des traités sur les changements climatiques qui peuvent être qualifiées d'applicables lorsque les États « ont causé des dommages significatifs au système climatique ».

B. TRAITÉS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

139. Les traités sur les changements climatiques représentent l'approche collectivement convenue pour répondre aux changements climatiques et aux conséquences de leurs effets néfastes. Ils répondent à la question *b)* de la manière suivante :

139.1. *Premièrement*, comme expliqué ci-dessus en réponse à la question *a)*, les traités sur les changements climatiques exigent que *toutes* les parties prennent des mesures pour lutter contre les effets néfastes des émissions anthropiques de GES. Cela se reflète dans les engagements accrus de toutes les parties dans le cadre de l'accord de Paris pour atténuer leurs émissions de GES et adopter des mesures d'adaptation. Toutefois, les traités appliquent également une approche différenciée pour la mise en œuvre de certaines obligations. Ces obligations s'appliquent à certains États (y compris les pays développés parties) qui auront, de fait, collectivement « causé des dommages importants au système climatique »²⁹⁴.

139.2. *Deuxièmement*, les traités sur les changements climatiques reconnaissent et prennent en compte

« les États, y compris, en particulier, les petits États insulaires en développement, qui, en raison de leur situation géographique et de leur niveau de développement, subissent un préjudice ou sont spécialement affectés par les effets néfastes des changements climatiques ou y sont particulièrement vulnérables » [alinéa i) de la question *b)*].

139.3. *Troisièmement*, les traités sur les changements climatiques indiquent que les peuples et les individus sont les bénéficiaires prévus des traités sur les changements climatiques [alinéa ii) de la question *b)*].

« certaines incertitudes ne seront pas éliminées. L'incertitude est courante en science et n'empêche pas les applications utiles en politique, mais elle peut déterminer quelles applications sont appropriées. Il est important de souligner que dans les études d'attribution, la force des preuves varie considérablement entre les différents types de phénomènes météorologiques à évolution lente et extrêmes, et entre les régions. Les décideurs politiques ne doivent pas s'attendre à l'émergence ultérieure de preuves concluantes de l'influence de la variabilité et des changements climatiques sur des incidences spécifiques de pertes et de dommages ; et, en particulier, ils ne doivent pas s'attendre à ce que la force des preuves soit égale entre les événements et entre les pays. » (p. 114).

Voir également Andrew D King et autres, « Event Attribution is Not Ready for a Major Role in Loss and Damage » (2023) 13 *Nature Climate Change* 415. Cf. Friederike E. L. Otto et al., « Assigning Historic Responsibility for Extreme Weather Events » (2017) 7 *Nature Climate Change* 757 ; Myles Allen, « Liability for Climate Change » (2003) 421 *Nature* 891 ; Fraser C Lott et al., « Quantifying the Contribution of an Individual to Making Extreme Weather Events More Likely » (2021) 16 *Environmental Research Letters* 104040.

²⁹⁴ Pour éviter toute ambiguïté, le Royaume-Uni n'accepte pas que ce préjudice puisse être attribué à un État particulier ou à un groupe particulier d'États aux fins du droit de la responsabilité de l'État, notamment pour les raisons déjà expliquées au paragraphe 137.4 ci-dessus.

140. Chacun de ces éléments est abordé ci-dessous.

1) Le régime d'engagements renforcé pour certaines parties

141. La CCNUCC reconnaît expressément que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés »²⁹⁵. Dans le contexte de cette réalité historique, la CCNUCC et le protocole de Kyoto ont établi une approche qui ajuste l'intensité des obligations selon qu'un État est inclus dans l'annexe I ou l'annexe II de la CCNUCC ou catégorisé comme un « pays développé » ou un « pays en développement Partie ». Cela s'explique en partie par le fait qu'en 1992 et 1997 (années d'adoption de la CCNUCC et du protocole de Kyoto respectivement), les États développés avaient apporté une contribution historique plus importante aux émissions de GES et restaient, à l'époque, les principaux émetteurs de GES.

142. L'accord de Paris représente l'expression la plus récente des engagements de ses parties en matière de changement climatique. Cet accord n'applique pas l'approche fondée sur les annexes qui régit l'exécution des obligations des parties au titre de la CCNUCC. Les annexes de la CCNUCC ne reflètent plus fidèlement les niveaux d'émission des États (passés, présents et projetés)²⁹⁶. Au contraire, l'accord de Paris applique une approche plus dynamique au niveau et à la nature des engagements applicables aux parties, ce qui exige des parties qu'elles prennent des mesures proportionnelles à leurs capacités et à leur situation nationale. L'accent est donc mis sur la capacité des parties, plutôt que sur le statut des États dans le cadre de l'annexe.

143. L'accord de Paris reconnaît néanmoins « les besoins spécifiques et la situation particulière des pays en développement Parties »²⁹⁷ de plusieurs manières différentes. En particulier, l'accord de Paris reconnaît les priorités et les besoins des pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques et qui ont d'importantes contraintes de capacité (par exemple, les PMA et les PEID). Dans ce contexte spécifique, il établit certaines obligations pour les pays développés parties au profit des pays en développement parties²⁹⁸. Le fait qu'il existe différents niveaux de mise en œuvre autorisés pour les engagements des différentes parties dans le cadre de l'accord de Paris est également reflété dans le concept « d'équité » et de « responsabilités communes, mais différenciées et de capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales » (RCMD-CR)²⁹⁹.

144. Les principales dispositions de l'accord de Paris qui enregistrent des engagements au profit des parties en développement concernent i) l'atténuation, ii) les ressources financières pour l'atténuation et l'adaptation, ainsi que iii) plusieurs dispositions exigeant d'autres moyens de soutien. Chacune d'entre elles est examinée successivement.

²⁹⁵ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), préambule, troisième alinéa. Voir également Daniel Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : A Commentary » (1993) 18 YJIL 451, p. 478-480, 505-508.

²⁹⁶ Voir les paragraphes 55-56 ci-dessus.

²⁹⁷ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16) préambule, cinquième alinéa.

²⁹⁸ Voir en particulier l'accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 4), 9 1), 9 3), 9 5), 9 7), 11 3) et 13 9).

²⁹⁹ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), préambule, troisième alinéa et art. 2 2), 4 3) et 4 19). Voir en outre Lavanya Rajamani et Emmanuel Guérin, « Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved » dans Daniel Klein et al. (dir. publ.), *The Paris Agreement on Climate Change : Analysis and Commentary* (OUP 2017), p. 84 ; Daniel Bodansky, Jutta Brunnée et Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (OUP 2017), p. 219-221.

Atténuation

145. L'accord de Paris oblige *toutes* les parties à communiquer des CDN successives qui reflètent le « niveau d'ambition le plus élevé possible » de chaque État, comme expliqué ci-dessus³⁰⁰. Si cette obligation s'applique universellement à toutes les parties, l'accord de Paris reconnaît néanmoins que le principe RCMD-CR doit être pris en compte dans la définition de cette « ambition »³⁰¹. Il reconnaît également qu'« un appui renforcé en faveur des pays en développement parties leur permettra de prendre des mesures plus ambitieuses »³⁰², ainsi que la nécessité, plus généralement, « d'aider les pays en développement parties pour que [l']accord [de Paris] soit appliqué efficacement »³⁰³. Aucune de ces dispositions ne permet toutefois aux pays en développement parties d'éviter de se conformer à leurs obligations en matière d'atténuation.

146. Dans ce contexte, le paragraphe 4 de l'article 4 de l'accord de Paris met spécifiquement l'accent sur les objectifs de réduction des émissions des pays développés parties. Premièrement, il prévoit que « les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie ». Les pays en développement parties « devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux différentes situations nationales ».

147. Si l'approche plus souple de la différenciation des obligations entre les parties dans l'accord de Paris s'écarte de l'approche fondée sur les annexes dans la CCNUCC et le protocole de Kyoto, elle reflète néanmoins l'appréciation, reconnue à l'article 4, paragraphe 2, point *a*), de la CCNUCC, des « différences entre ces parties quant à leur point de départ et à leur approche, à leur structure économique et à leur base de ressources » et « la nécessité pour chacune de ces parties de contribuer de façon appropriée et équitable à l'action mondiale entreprise pour atteindre cet objectif ».

Adaptation

148. Comme indiqué ci-dessus, l'adaptation est le deuxième objectif du régime des Nations Unies sur le changement climatique, reflété au point *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris.

149. Le terme « adaptation » n'est pas défini dans les traités sur les changements climatiques. Toutefois, il s'agit de mesures qui permettent aux systèmes de s'adapter aux changements climatiques ou à leurs effets. Selon la description figurant sur le site Internet de la CCNUCC³⁰⁴ :

« L'adaptation fait référence aux ajustements des systèmes écologiques, sociaux ou économiques en réponse à des stimuli climatiques réels ou prévus et à leurs effets. Il s'agit de modifier les processus, les pratiques et les structures afin d'atténuer les

³⁰⁰ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 3). Voir le paragraphe 67 ci-dessus.

³⁰¹ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 3).

³⁰² Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 4 5).

³⁰³ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 3.

³⁰⁴ UN Climate Change, « Introduction : Adaptation and Resilience » <<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction>>.

dommages potentiels ou de tirer parti des possibilités liées aux changements climatiques. »

150. Le paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC (repris à l'article 10 du protocole de Kyoto) établit que :

« *Toutes les Parties*, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation :

.....

b) Établissent, mettent en œuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques ;

.....

e) Préparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques et conçoivent et mettent au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture, et pour la protection et la remise en état des zones frappées par la sécheresse et la désertification, notamment en Afrique, et par les inondations. »

151. Comme l'indique le chapeau du paragraphe 1 de l'article 4, le principe de RCMD-CR est également pertinent pour la mise en œuvre des obligations en matière d'adaptation et, comme indiqué ci-dessous, la différenciation se reflète dans les engagements de financement au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, qui s'appliquent à la fois à l'atténuation et à l'adaptation.

152. L'accord de Paris reconnaît l'importance du pilier de l'adaptation de différentes manières.

152.1. *Premièrement*, le point b) du paragraphe 1 de l'article 2 recense expressément le renforcement des « capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques » comme l'un des trois moyens de « renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques », aux côtés de l'objectif de température de l'accord de Paris et de l'amélioration des ressources financières.

152.2. *Deuxièmement*, le paragraphe 7 de l'article 4 reconnaît que les mesures d'adaptation des parties « peuvent contribuer aux résultats d'atténuation ».

152.3. *Troisièmement*, dans ce contexte, l'accord de Paris a établi une disposition autonome sur l'adaptation à l'article 7. Notamment :

152.3.1. Le paragraphe 1 de l'article 7 énonce

« l'objectif global en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de

garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2 ».

152.3.2. Le paragraphe 9 de l'article 7 de l'accord de Paris oblige toutes les Parties à entreprendre, « selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation » et à mettre en œuvre des « mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles ».

152.3.3. Le paragraphe 14 de l'article 7 prévoit ensuite que ces efforts doivent être évalués dans le cadre du bilan mondial.

153. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 7 de l'accord de Paris, les parties ont fait des progrès significatifs dans le renforcement des capacités d'adaptation, y compris en fournissant un financement pour l'adaptation aux pays en développement parties. Par exemple, d'avril 2011 à mars 2023, on estime que les programmes britanniques de financement international de l'action climatique ont aidé directement plus de 100 millions de personnes à s'adapter aux effets des changements climatiques³⁰⁵. Le Royaume-Uni fournira 2 milliards de dollars des États-Unis au FVC pour la période 2024-2027, ce qui aidera les États en développement à s'adapter aux changements climatiques³⁰⁶. Lors de la COP 27, le premier ministre a annoncé que le Royaume-Uni triplerait le financement de l'adaptation au climat, qui passera de 500 millions de livres sterling en 2019 à 1,5 milliard de livres sterling en 2025, en plus de l'engagement continu du Royaume-Uni à assurer une répartition équilibrée entre le financement de l'atténuation et celui de l'adaptation³⁰⁷.

Ressources financières

154. Comme indiqué ci-dessus, les dispositions financières des traités sur les changements climatiques ont facilité, et continuent de faciliter, la mise en œuvre des piliers « atténuation » et « adaptation » des traités sur les changements climatiques. Elles sont donc pertinentes pour les questions a) et b).

155. Le point de départ historique est l'article 4 de la CCNUCC, qui prévoit dans sa partie pertinente ce qui suit :

« 3. Les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 12, paragraphe 1^[308]. Ils fournissent ... les ressources financières nécessaires ..., notamment aux fins de

³⁰⁵ Gouvernement britannique, « UK International Climate Finance Results 2023 » (6 octobre 2023) <<https://gov.uk/government/publications/uk-international-climat-finance-results-2023/uk-international-climat-finance-results-2023>>.

³⁰⁶ Gouvernement britannique, « Prime Minister Announces Record Climate Aid Commitment as G20 in India Concludes » (10 septembre 2023) <<https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-announces-record-climat-aid-commitment-as-g20-in-india-concludes>>.

³⁰⁷ Gouvernement britannique, « UK International Climate Finance Results 2023 » (6 octobre 2023) <<https://gov.uk/government/publications/uk-international-climat-finance-results-2023/uk-international-climat-finance-results-2023>>.

³⁰⁸ L'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 12 est, conformément au paragraphe 1 de l'article 4, de communiquer, entre autres, un inventaire national des émissions anthropiques, des émissions d'origine anthropique par les sources et des absorptions par les puits de carbone de tous les GES non réglementés par le protocole de Montréal, ainsi qu'une description générale des mesures prises ou envisagées par la partie pour mettre en œuvre la convention.

transferts de technologie, pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 du présent article ... sur lesquels un pays en développement Partie se sera entendu avec l'entité ou les entités internationales visées à l'article 11, conformément audit article. L'exécution de ces engagements tient compte du fait que les apports de fonds doivent être adéquats et prévisibles, ainsi que de l'importance d'un partage approprié de la charge entre les pays développés Parties.

.....

5. Les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II prennent toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres Parties, et plus particulièrement à celles d'entre elles qui sont des pays en développement, afin de leur permettre d'appliquer les dispositions de la Convention. Dans ce processus, les pays développés Parties soutiennent le développement et le renforcement des capacités et technologies propres aux pays en développement Parties. Les autres Parties et organisations en mesure de le faire peuvent également aider à faciliter le transfert de ces technologies. »³⁰⁹

156. Le protocole de Kyoto exigeait en outre que les parties visées à l'annexe II fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir l'intégralité des coûts convenus encourus par les pays en développement parties pour progresser dans la mise en œuvre de leurs engagements au titre du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC et du point *a)* de l'article 10 du protocole de Kyoto³¹⁰.

157. L'accord de Paris reconnaît l'« effort mondial »³¹¹ nécessaire pour mobiliser des financements suffisants afin d'atteindre les objectifs d'atténuation et d'adaptation. Le troisième objectif central de l'accord de Paris est de rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques », ce qui nécessite une action de la part de toutes les parties et de tous les acteurs non étatiques. Les dispositions financières de l'article 9 constituent un aspect essentiel des efforts déployés par les parties pour atteindre cet objectif. Tout comme les dispositions relatives à l'atténuation, les dispositions financières de l'accord de Paris s'écartent de l'approche fondée sur les annexes.

158. En ce qui concerne le détail de ces dispositions, le Royaume-Uni observe ce qui suit :

³⁰⁹ L'annexe II de la CCNUCC mentionne l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Union européenne, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. La Turquie a été retirée de l'annexe II en 2002, par : CCNUCC, décision 26/CP.7 (9 novembre 2001), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.4.

³¹⁰ Protocole de Kyoto (Nations Unies, dossier n° 11), art. 11 2) *a)*. Voir également la CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 4 3) et 11.

³¹¹ Accord de Paris, art. 9, par. 3.

158.1. Le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris impose aux pays développés parties l'obligation contraignante de fournir « des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation ».

158.2. Le paragraphe 2 de l'article 9 précise que le financement n'est pas limité aux pays développés parties. Les « autres Parties » sont « invitées » au paragraphe 2 de l'article 9 à « fournir ou à continuer de fournir ce type d'appui à titre volontaire ». L'inclusion de cette disposition témoigne de la volonté d'élargir la base des fournisseurs et de tenir compte du fait que certaines économies émergentes fournissent déjà des ressources financières à d'autres pays en développement ou aux institutions financières chargées de l'application des traités sur les changements climatiques³¹².

158.3. Le paragraphe 3 de l'article 9 reconnaît expressément le rôle que jouent les pays développés parties dans le financement de l'action climatique. Il précise que

« [d]ans le cadre d'un effort mondial, les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières, compte tenu du rôle notable que jouent les fonds publics, par le biais de diverses actions, notamment en appuyant des stratégies impulsées par les pays et en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement parties ».

L'accord de Paris encourage également les pays développés parties (ainsi que les autres parties qui fournissent des ressources financières) à communiquer certaines informations sur la fourniture passée et future de ces financements, y compris un rapport biennal³¹³.

159. Les obligations financières des parties font l'objet de négociations continues lors des COP annuelles, afin de parvenir à des engagements financiers plus détaillés et plus ambitieux. En effet, elles sont mises en œuvre par le biais de divers mécanismes spécifiques. En particulier :

159.1. La principale institution financière soutenant les mesures de lutte contre le changement climatique est le mécanisme financier (MF) établi en vertu de l'article 11 de la CCNUCC, qui sert également de mécanisme financier de l'accord de Paris³¹⁴. Le MF fournit des ressources financières sous forme de subventions ou de concessions, y compris pour le transfert de technologies. Il fonctionne sous la direction de la COP, devant laquelle il est responsable, et qui décide de ses politiques et de ses priorités en matière de programmes, ainsi que des critères d'admissibilité³¹⁵.

³¹² Jorge Gastelumendi et Inka Gnittke, « Climate Finance (Article 9) » dans Daniel Klein *et al.* (dir. publ.), *The Paris Agreement on Climate Change : Analysis and Commentary* (OUP 2017), p. 243-244.

³¹³ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 9 5) et 9 7). CCNUCC, décision 4/CMA.1 (15 décembre 2018), doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 170), p. 35.

³¹⁴ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 9 8). Voir également CCNUCC, décision 1/CP.21 (13 décembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 155), par. 58.

³¹⁵ CCNUCC (Nations Unies, dossier n° 4), art. 11 3).

159.2. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 de la CCNUCC, le fonctionnement du MF est confié au Fonds pour l'environnement mondial (FEM)³¹⁶ et au FVC³¹⁷. Le FEM veille à ce que toutes les actions relatives aux changements climatiques soient totalement transparentes et dispose d'un mécanisme permettant d'aider les pays à atteindre leurs objectifs financiers. Le FVC aide les pays en développement à mettre en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation³¹⁸.

159.3. Deux fonds spéciaux ont été créés en 2001, gérés par le FEM : le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)³¹⁹ et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)³²⁰.

159.4. Un fonds pour l'adaptation a été créé en 2001 pour financer des projets et des programmes d'adaptation dans les pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques³²¹.

160. Lors de la COP 27, le premier ministre britannique a annoncé que le Royaume-Uni triplerait le financement de l'adaptation au climat, qui passerait de 500 millions de livres sterling en 2019 à 1,5 milliard de livres sterling en 2025. Cela s'ajoute à l'engagement permanent du Royaume-Uni d'assurer une répartition équilibrée entre le financement des mesures d'atténuation et celui des mesures d'adaptation³²². Le Royaume-Uni est également un fervent partisan du FVC. En septembre 2023, le premier ministre britannique s'est engagé à verser 2 milliards de dollars des États-Unis (1,62 milliard de livres sterling) pour la prochaine période d'activité du Fonds (2024-2027), ce qui représente l'engagement financier le plus important pris par le Royaume-Uni pour aider le monde à lutter contre le changement climatique³²³. En outre, le Royaume-Uni, aux côtés de partenaires clés, poursuit une série de réformes du Fonds vert pour le climat afin d'améliorer

³¹⁶ Le FEM a été créé en 1991 avant la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, sous l'égide de la Banque mondiale. Le paragraphe 3 de l'article 21 de la CCNUCC a confié au FEM le fonctionnement du mécanisme de financement à titre provisoire. La décision 3/CP.4 a établi que le FEM serait une entité chargée de la gestion permanente du MF : CCNUCC, décision 3/CP.4 (14 novembre 1998), Nations Unies, doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1, p. 8.

³¹⁷ Établi dans le cadre du climat des Nations Unies par une décision de la COP en 2010 : CCNUCC, décision 1/CP.16 (10 décembre 2010), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 156), par. 102.

³¹⁸ Le FVC est devenu une entité opérationnelle du FM par le biais des décisions 1/CP.16 et 3/CP.17 : CCNUCC, décision 1/CP.16 (10 décembre 2010), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 156), par. 102 ; CCNUCC, décision 3/CP.17 (11 décembre 2011), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1, p. 55, par. 3.

³¹⁹ Par la décision 7/CP.7 : CCNUCC, décision 7/CP.7 (10 novembre 2001), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1, p. 43, par. 1.

³²⁰ CCNUCC, décision 7/CP.7 (10 novembre 2001), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1, p. 43, par. 1. Voir également la décision 1/CP.21, dans laquelle il est décidé que le Fonds vert pour le climat et le Fonds pour l'environnement mondial, les entités chargées d'assurer le fonctionnement du mécanisme de financement de la CCNUCC, ainsi que le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques, administrés par le FEM, serviront également l'accord de Paris : CCNUCC, décision 1/CP.21 (13 décembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 155), par. 58.

³²¹ Décision 10/CP.7, « Financement au titre du protocole de Kyoto ».

³²² Gouvernement britannique, « UK Announces Major New Package of Climate Support at COP27 » (7 novembre 2022) <<https://gov.uk/government/news/uk-announces-major-new-package-of-climate-support-at-cop27>>.

³²³ Gouvernement britannique, « Prime Minister Announces Record Climate Aid Commitment as G20 in India Concludes » (10 septembre 2023) <<https://gov.uk/government/news/prime-minister-announces-record-climate-aid-commitment-as-g20-in-india-concludes>>.

l'accès des pays en développement à ce fonds et d'accélérer son efficacité pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, les PMA et les PEID.

161. Outre les obligations financières prévues par les traités sur les changements climatiques, les États ont pris des engagements financiers volontaires lors des COP successives et ont créé un fonds :

161.1. Lors de la COP 15 à Copenhague en 2009, les pays développés parties se sont engagés « dans le cadre de mesures d'atténuation significatives et de la transparence de la mise en œuvre ... à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement »³²⁴.

161.2. Lors de la COP 21 à Paris en 2015, la COP a décidé que, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de l'accord de Paris, « les pays développés ont l'intention de poursuivre leur objectif collectif de mobilisation existant jusqu'en 2025 »³²⁵, et de s'engager à atteindre un nouvel objectif collectif quantifié en 2025³²⁶.

161.3. Lors de la COP 26 en 2021, un plan de mise en œuvre de 100 milliards de dollars (ci-après, le « plan de mise en œuvre ») a été élaboré³²⁷. Dans le plan de mise en œuvre, 95 % des pays développés ont pris de nouveaux engagements ambitieux, certains doublant, voire quadruplant leurs engagements. Selon les chiffres les plus récents préparés par l'OCDE, 89,6 milliards de dollars des États-Unis ont été fournis et mobilisés en 2021 et l'objectif de 100 milliards de dollars des États-Unis devrait être atteint en 2022³²⁸.

161.4. Lors de la COP 28 à Dubaï en 2023, la COP et la CMA ont adopté la décision CP-/.28/-/CMA.5. rendant opérationnelles de nouvelles modalités de financement, notamment un nouveau fonds destiné à aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et dommages économiques et non économiques liés à ces effets néfastes (ci-après, le « Fonds »)³²⁹. Le Fonds vise à constituer un nouveau canal de financement multilatéral pour fournir cette assistance³³⁰. Le

³²⁴ CCNUCC, décision 2/CP.15 (19 décembre 2009), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, par. 8 ; voir aussi CCNUCC, décision 1/CP.16 (10 décembre 2010), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 156), par. 98.

³²⁵ CCNUCC, décision 1/CP.21 (13 décembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 155), par. 53.

³²⁶ CCNUCC, décision 1/CP.21 (13 décembre 2015), Nations Unies, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Nations Unies, dossier n° 155), par. 53.

³²⁷ Comme indiqué dans un communiqué de presse daté du 25 octobre 2021, publié par le Royaume-Uni en tant que président de la COP 26 : voir Gouvernement britannique, « UK COP26 Presidency Publishes Climate Finance Delivery Plan Led by German State Secretary Flasbarth and Canada's Minister Wilkinson Ahead of COP26 » (25 octobre 2021) <<https://gov.uk/government/news/uk-cop26-presidency-publishes-climate-finance-delivery-plan-led-by-german-state-secretary-flasbarth-and-canadas-minister-wilkinson-ahead-of-cop26>>.

³²⁸ OECD, « Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021 » (2023), p. 3 <<https://oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/>>. Ces chiffres ont toujours deux ans de retard (un délai standard de communication des données), car l'OCDE prend ce temps pour s'assurer qu'il n'y a pas de double comptage.

³²⁹ Décision CP-/.28 et -/CMA.5, annexe I, par. 2. Voir également le paragraphe 42 : « Les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques sont habilités à recevoir des ressources du Fonds ». Pour une version préliminaire, voir UN Climate Change, « Outcomes of the Dubai Climate Change Conference - Advance Unedited Versions (AUVs) » <<https://unfccc.int/cop28/outcomes>>.

³³⁰ Décision CP-/.28 et -/CMA.5, annexe I, par. 3.

Fonds complète et inclut des sources, des fonds, des processus et des initiatives dans le cadre et en dehors de la CCNUCC et de l'accord de Paris³³¹. Il est en mesure de recevoir des contributions provenant d'une grande variété de sources de financement, y compris des subventions et des prêts à des conditions préférentielles provenant de sources publiques, privées et innovantes³³².

Autres moyens de soutien

162. L'accord de Paris comprend des dispositions spécifiques sur le renforcement des capacités, qui visent à

« améliorer les aptitudes et les capacités des pays en développement parties ... afin qu'ils puissent lutter efficacement contre les changements climatiques ... et devrait faciliter la mise au point, la diffusion et le déploiement de technologies, l'accès à des moyens de financement de l'action climatique, les aspects pertinents de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation de la population, et la communication transparente et précise d'informations en temps voulu »³³³.

Il reconnaît expressément le rôle des pays développés parties dans le renforcement des capacités, en prévoyant que : « Les pays développés parties devraient étoffer l'appui apporté aux mesures de renforcement des capacités dans les pays en développement parties »³³⁴.

163. En outre, l'article 10 de l'accord de Paris établit des moyens de coopération pour le développement et le transfert de technologies (y compris la mise en place d'un mécanisme technologique et d'un cadre technologique d'appui). Les principaux objectifs de cette coopération sont d'améliorer la résilience aux changements climatiques et de réduire les émissions de GES³³⁵. L'objectif de « faciliter l'accès des pays en développement parties à la technologie » est également spécifiquement mentionné³³⁶.

2) La position des PEID

164. Les traités sur les changements climatiques reconnaissent la position particulière des PEID et des parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques. Les parties du préambule des traités le font expressément :

164.1. Le préambule de la CCNUCC reconnaît que

« les pays de faible élévation et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement

³³¹ Décision CP -/.28 et -/CMA.5, annexe II, par. 1-3. Il s'agit notamment du mécanisme international de Varsovie visé à l'article 8 de l'accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16) et du réseau de Santiago (décisions CP -/.28 et -/CMA.5, annexe II, par. 6).

³³² Décision CP -/.28 et -/CMA.5, annexe I, par. 54.

³³³ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 11 1).

³³⁴ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 11 3).

³³⁵ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 10 1).

³³⁶ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 10 5).

ayant des écosystèmes montagneux fragiles, sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ».

Le paragraphe 2 de l'article 3 de la CCNUCC précise en outre qu'« il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ».

164.2. Dans cette logique, le préambule de l'accord de Paris reconnaît « les besoins spécifiques et la situation particulière des pays en développement parties, surtout de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, comme le prévoit la convention ». La reconnaissance de la vulnérabilité des PEID aux effets des changements climatiques est également inscrite dans de multiples dispositions de l'accord de Paris³³⁷.

165. Les traités sur les changements climatiques prévoient la prise en compte des besoins des PEID et des autres parties vulnérables dans la mise en œuvre de diverses dispositions. À titre d'illustration :

165.1. Le paragraphe 8 de l'article 4 de la CCNUCC prévoit que

« Aux fins de l'exécution des engagements énoncés dans le présent article, les Parties étudient les mesures — concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologie — qui doivent être prises dans le cadre de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement Parties face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte, *notamment dans* »,

entre autres, les « *petits pays insulaires* » et d'autres catégories de pays présentant des vulnérabilités spécifiques aux effets des changements climatiques (par exemple, les « pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ») (les italiques sont de nous).

165.2. Le paragraphe 6 de l'article 4 de l'accord de Paris précise également que « *les petits États insulaires en développement* peuvent établir et communiquer des stratégies, plans et mesures de développement à faible émission de gaz à effet de serre correspondant à leur situation particulière » (les italiques sont de nous).

165.3. Les dispositions relatives aux ressources financières de l'article 9 de l'accord de Paris tiennent également expressément compte des vulnérabilités particulières des PEID et des autres parties vulnérables. En particulier, le paragraphe 4 de l'article 9 dispose que

« [l]a fourniture de ressources financières accrues devrait viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation, en tenant compte des stratégies impulsées par les pays et des priorités et besoins des pays en développement parties, *notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques et dont les capacités sont très insuffisantes comme les pays les moins avancés, et les petits*

³³⁷ Accord de Paris (Nations Unies, dossier n° 16), art. 9 4), 11 1) et 13 3).

États insulaires en développement, eu égard à la nécessité de prévoir des ressources d'origine publique et sous forme de dons pour l'adaptation » (les italiques sont de nous).

165.4. Les engagements en matière de renforcement des capacités énoncés à l'article 11 de l'accord de Paris (examinés au paragraphe 162 ci-dessus) font référence à l'amélioration de la capacité et de l'aptitude de « ceux qui sont *particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques comme les petits États insulaires en développement*, afin qu'ils puissent lutter efficacement contre les changements climatiques » (les italiques sont de nous).

3) La position des peuples et des individus

166. Il n'existe pas d'obligations envers les « peuples et individus des générations présentes et futures touchés par les effets néfastes des changements climatiques » en vertu des traités sur les changements climatiques. Cependant, ils sont les bénéficiaires prévus des traités sur les changements climatiques. L'objet de ces traités est la protection du système climatique pour les générations actuelles et futures. Cela se reflète dans plusieurs dispositions des traités :

166.1. Le préambule de la CCNUCC indique dans son dernier considérant que « *les Parties à la présente Convention* » sont « *résolues* à préserver le système climatique pour les générations présentes et futures » (les italiques sont dans l'original).

166.2. Au paragraphe 2 de l'article 7 de l'accord de Paris, les parties

« reconnaissent que l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques, à laquelle elle contribue, afin de *protéger les populations*, les moyens d'existence et les écosystèmes, en tenant compte des besoins urgents et immédiats des pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques » (l'italique est de nous).

166.3. Le paragraphe 9 de l'article 7 de l'accord de Paris prévoit que « Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir », entre autres, « c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, *compte tenu des populations*, des lieux et des écosystèmes vulnérables » (les italiques sont de nous).

Le 18 mars 2024.

La représentante du Royaume-Uni
de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
(Signé) Sally LANGRISH.
