

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

22 mars 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION.....	1
II. COMPÉTENCE DE LA COUR.....	1
III. EXPOSÉ DU DROIT	3
a) Généralités	3
b) Nature et contexte	4
c) Cadres juridiques relatifs aux changements climatiques	6
d) Principes directeurs.....	8
IV. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS AU REGARD DU RÉGIME RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES	11
a) Atténuation.....	11
b) Adaptation.....	14
c) Ressources financières et transfert de technologie.....	20
V. CONSÉQUENCES JURIDIQUES.....	24
VI. CONCLUSION	24

I. INTRODUCTION

1. Le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 77/276, priant la Cour internationale de Justice (ci-après, « la Cour ») de donner un avis consultatif sur la question suivante :

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

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

2. Le 17 avril 2023, la Cour a reçu des copies certifiées conformes de la résolution sous le couvert d'une lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, datée du 12 avril 2023. Le 20 avril 2023, la Cour a rendu une ordonnance dans laquelle elle indiquait, notamment, que les États Membres pourraient présenter des exposés écrits sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif avant le 20 octobre 2023.

3. Par ordonnance en date du 4 août 2023, la Cour a ensuite prorogé jusqu'au 22 janvier 2024 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur ces questions pourraient lui être présentés par les États Membres.

4. Le 15 décembre 2023, la Cour a encore prorogé jusqu'au 22 mars 2024 le délai dans lequel tous les exposés écrits sur les questions pourraient lui être présentés.

II. COMPÉTENCE DE LA COUR

5. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice (ci-après, le « Statut »), la compétence de la Cour s'étend à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies.

6. Le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut impose à la Cour d'examiner toute question juridique, et prévoit qu'une demande d'avis consultatif doit émaner d'un organe ou d'une institution autorisé par la Charte des Nations Unies à solliciter un tel avis.

7. Le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies dispose que l'Assemblée générale peut demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique.

8. Dès lors, il est nécessaire, pour que la Cour puisse exercer sa compétence à l'égard d'une demande d'avis consultatif, que celle-ci émane d'un organe autorisé à la soumettre, et concerne une question juridique, et non politique. L'Afrique du Sud ne conteste pas que ces conditions soient remplies et que la Cour puisse exercer sa compétence en la matière.

9. Il mérite d'être relevé que la Cour n'a qu'une fois refusé de donner un avis consultatif au motif qu'elle n'était pas compétente pour ce faire, ayant jugé que l'organe à l'origine de la demande n'était pas habilité à solliciter d'elle un tel avis¹.

10. Si l'Afrique du Sud ne conteste pas la compétence de la Cour, elle n'est pas sans nourrir certaines préoccupations quant à la manière dont les questions ont été formulées dans la résolution 77/276 de l'Assemblée générale, celles-ci n'ayant pas, selon elle, été dûment négociées. Ces préoccupations, dont elle estime nécessaire de faire part à la Cour, sont les suivantes.

- 10.1. Les questions, telles que formulées, revêtent un caractère très général, ne reflétant pas la nature fort contentieuse et complexe de la problématique du changement climatique et des effets qui en découlent pour tous.
- 10.2. Elles ne reflètent pas davantage comme il le faudrait la vulnérabilité de nombreux autres États, non plus que le contexte de développement durable dans lequel doit s'inscrire la riposte des États face aux changements climatiques. Elles semblent axées sur la situation certes extrêmement préoccupante dans laquelle se trouvent les petits États insulaires en développement, dont l'Afrique du Sud est entièrement solidaire ; elles négligent en revanche de prendre acte de la vulnérabilité des États africains, une vulnérabilité toute particulière que l'Afrique du Sud entend souligner.
- 10.3. Les questions soumises à la Cour omettent de mentionner un traité qui est important et représente l'un des piliers du régime de droit international relatif aux changements climatiques, à savoir le protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), pourtant entré en vigueur et ratifié par la quasi-totalité des pays (192 États y sont parties). Il ne peut simplement en être fait abstraction.
- 10.4. D'après le libellé des questions, il n'est pas expressément demandé à la Cour de traiter des obligations des États en matière d'adaptation, qui jouent un rôle important aux fins de la riposte face aux changements climatiques, et imposent aux États d'utiliser certaines ressources susceptibles, à leur tour, de limiter celles disponibles pour réduire les émissions par la mise en œuvre de mesures d'atténuation. Or, il ne s'agit plus exclusivement de réduire les émissions, mais également de permettre aux pays de faire face aux effets des changements climatiques. De fait, depuis le début des années 2000, la question de l'adaptation occupe une place de choix

¹ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 66.* La Cour permanente de Justice internationale n'a de même décliné de donner un avis consultatif qu'à une seule reprise, en la procédure du *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5.*

dans les discussions internationales sur les changements climatiques². Il est donc essentiel que la Cour tienne également compte des obligations y relatives.

11. Il importe de souligner que la Cour interaméricaine des droits de l'homme et le Tribunal international du droit de la mer ont été invités à donner des avis consultatifs sur des questions analogues, relatives aux changements climatiques dans leurs rapports, respectivement, aux droits de l'homme et à l'environnement marin. À cet égard, saisir diverses juridictions de thématiques identiques ou similaires risque de conduire à une fragmentation du droit international, de susciter l'incertitude et offre aux parties concernées la possibilité de choisir la jurisprudence la plus avantageuse, scénario pour le moins indésirable, qui aurait pour effet de saper les progrès déjà réalisés dans le contexte des changements climatiques.

III. EXPOSÉ DU DROIT

a) Généralités

12. Dans le présent exposé, l'Afrique du Sud s'intéressera principalement aux éléments substantiels du cadre juridique international applicable aux changements climatiques, en particulier s'agissant des obligations incombant aux États au regard du droit international de garantir la protection du système climatique, non sans être pleinement consciente que de nombreuses autres conventions et décisions traitent des effets sur d'autres aspects de l'environnement qu'ont, pour les États, et pour les générations actuelles et futures, les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

13. Si des conséquences juridiques peuvent être établies, elles ne peuvent l'être, étant donné le caractère nuancé des obligations juridiques entrant en jeu dans le cas des changements climatiques, qu'en ce qui concerne un État donné.

14. L'Afrique du Sud note que d'importants principes sous-tendent le cadre juridique international relatif aux changements climatiques, et s'en dégagent. Il convient de ne pas les confondre avec des principes qui, quoique similaires, s'interprètent différemment dans d'autres domaines du droit international. Le régime juridique international distinctif qui s'est constitué ces dernières décennies, au fil de négociations approfondies, à propos des changements climatiques, doit ainsi, dans ce contexte, être considéré comme *lex specialis*. En outre, les particularités des contextes ont conduit les États à approuver, dans le cadre du régime juridique relatif aux changements climatiques, les mécanismes de contrôle les mieux à même de garantir que les États respecteront leurs obligations.

15. Il importera donc que la Cour applique les règles d'interprétation idoines lorsqu'elle se penchera sur les questions qui lui sont soumises. En particulier, il lui faut tenir compte de la maxime bien établie en matière d'interprétation selon laquelle *lex specialis derogat lex generalis*, et de la doctrine des régimes autonomes³. Le principe de la *lex specialis* est particulièrement adapté dans le contexte des changements climatiques, car il tient « mieux compte que toute loi générale applicable des particularités du contexte dans lequel elle doit être appliquée » et « [i]l arrive

² N. Hall et A. Persson, "Global climate adaptation governance: Why is it not legally binding?", *European Journal of International Relations* (2018), vol. 24 (3), p. 540.

³ Conclusions des travaux du groupe d'étude de la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international, 2006.

fréquemment ... que son application puisse aboutir à un résultat plus équitable et mieux traduire l'intention » des États⁴.

16. Nous voudrions appeler l'attention de la Cour sur l'avis consultatif qu'elle a donné à propos de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, alors qu'elle était là aussi saisie d'une question lui imposant de « déterminer, après examen du large ensemble de normes de droit international qui s'offr[ait] à elle, quel pourrait être le droit pertinent applicable »⁵. La Cour avait conclu que le droit applicable serait celui « applicable à la question dont elle a été saisie qui est le plus directement pertinent »⁶.

17. Nous soutenons que le « droit applicable ... qui est le plus directement pertinent » dans le présent contexte est celui énoncé dans la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris.

18. Si des conséquences juridiques peuvent être établies, elles ne peuvent l'être, étant donné le caractère nuancé des obligations juridiques entrant en jeu dans le cas des changements climatiques, qu'en ce qui concerne un État donné.

19. En conséquence, compte tenu de ce qui précède, s'agissant de la question *a)*, le contexte dans lequel s'inscrivent les changements climatiques sera précisé, ainsi que les cadres juridiques mis au point en la matière depuis 1992, et les obligations juridiques qu'ils imposent.

20. S'agissant de la question *b)*, l'Afrique du Sud insistera sur la nécessité d'interpréter de manière nuancée les obligations incombant aux différents États, mettant ainsi en exergue l'inopportunité de chercher à déterminer les conséquences juridiques en appliquant dans tous les cas une seule et même approche.

b) Nature et contexte

21. Il est impossible pour la Cour d'examiner les questions qui lui ont été posées sans comprendre et prendre en considération la nature du régime juridique relatif aux changements climatiques et le contexte dans lequel il a été établi, ainsi que la nature même de ces changements.

22. Il importe de relever qu'un examen des obligations juridiques relatives aux changements climatiques mené *in abstracto*, sans tenir compte des circonstances spécifiques pertinentes, pourrait créer un précédent dangereux et ouvrir les vannes à d'innombrables procédures contentieuses, au risque de compromettre les plans mis au point au niveau national en matière de riposte aux changements climatiques et de transitions justes, ainsi que des consensus nationaux auxquels il aura peut-être fallu des années pour aboutir. En outre, les obligations juridiques relatives aux changements climatiques ont été négociées dans un contexte donné, dans le cadre duquel ont été approuvés des mécanismes de contrôle spécifiques devant permettre de s'assurer qu'elles seraient respectées.

23. Les changements climatiques sont un défi commun à tous, qui touchent au cœur de nombre des problèmes que connaît la planète : aux ravages causés à l'environnement s'ajoutent leurs effets

⁴ *Ibid.*

⁵ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 239, par. 23.

⁶ *Supra*, note 5, par. 34.

— non moins destructeurs, surtout pour les pays en développement — sur la société et l'économie. Changements climatiques et développement sont intimement liés, et il est avéré que la réalisation de nombre des objectifs de développement durable s'en sont trouvés compromis.

24. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a estimé que les changements climatiques d'origine anthropique avaient déjà entraîné une multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes — dont témoignent par exemple l'augmentation des épisodes de sécheresse et d'inondation, la fonte des nappes glaciaires, l'élévation du niveau de la mer —, appelés à s'aggraver encore avec la poursuite du réchauffement planétaire⁷. L'Afrique est l'une des régions du monde les plus touchées par les changements climatiques, tout en étant de celles qui y ont le moins contribué⁸. Elle est à l'origine de 7 %, tout au plus, des émissions anthropiques nettes de dioxyde de carbone cumulées au fil des ans⁹. Or, il a été établi que les pays africains consacraient en moyenne près de 1 % de leur budget aux seules mesures d'adaptation — soit des montants à l'échelle nationale dix fois supérieurs à celui de l'aide internationale fournie à cet effet¹⁰.

25. L'Afrique du Sud elle-même est particulièrement exposée aux conséquences des changements climatiques, en raison de la pénurie d'eau et de l'insécurité alimentaire auxquelles elle fait face¹¹. Elle a subi d'importants dommages attribuables aux changements climatiques, les derniers en date étant dus à de fortes inondations, à l'origine de lourdes pertes humaines et matérielles. En outre, les changements climatiques ne manqueront pas d'avoir des conséquences plus générales sur les niveaux de pauvreté et d'inégalité, deux calamités qui affligent déjà le pays. L'Afrique du Sud est donc parfaitement consciente des effets dommageables (et des risques potentiellement existentiels) qu'entraînent les changements climatiques pour elle et pour son peuple, et qui sont voués à s'aggraver avec l'augmentation du réchauffement.

26. La situation de l'Afrique du Sud sera également celle d'autres pays en développement, qui subiront eux aussi l'insécurité alimentaire et hydrique et l'augmentation des inégalités et de la pauvreté, lesquelles aggraveront encore les problèmes en matière de santé et d'économie. Les changements climatiques viendront ainsi encore exacerber les défis que connaissent, en matière de croissance économique, les pays en développement tels que l'Afrique du Sud, les inégalités se renforçant et les populations s'enfonçant davantage encore dans la pauvreté. Or il est avéré que l'absence de développement et les inégalités socioéconomiques alimentent les conflits.

27. La riposte aux changements climatiques suppose de se fonder sur les principes de l'équité, ainsi que des responsabilités communes mais différenciées, et des capacités respectives des différents États, tout en tenant dûment compte de la responsabilité incombant, historiquement et actuellement, aux pays développés.

⁷ IPCC (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 5 et 69.

⁸ IPCC (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

⁹ *Supra*, note 7, p. 45.

¹⁰ United Nations Environment Programme (2023), *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed*, p. 48.

¹¹ The World Bank Group, *Climate Risk Profile: South Africa (2021)*, p. 4.

28. Le GIEC a estimé que les pays développés avaient été à l'origine de 57 % des émissions cumulées de CO₂ provenant de l'industrie et des combustibles fossiles entre 1850 et 2019¹². Il est clair que, historiquement, les pays développés sont les principaux responsables de ces émissions.

29. Les pays en développement, en revanche, sont ceux qui y ont le moins contribué¹³. Or, si ces changements seront lourds de conséquences, et ce, à l'échelle de la planète entière, ce sont vraisemblablement ces pays qui en subiront les effets les plus désastreux, aggravés encore par le manque de moyens pour y faire face.

30. Le changement climatique est une réalité et les pays en développement devront se préparer à relever les défis qu'il pose. Pour ce faire, ils devront s'adapter aux changements déjà intervenus et prendre des mesures d'atténuation en vue de réduire les émissions de carbone, avec, dans les deux cas, des implications financières. Il a été estimé qu'il faudrait déboursier des milliers de milliards de dollars pour rester sous le seuil, convenu, de 2 C¹⁴.

31. Il est essentiel que toute riposte face aux changements climatiques intervienne dans le respect du concept de transition juste. Face à l'urgence climatique, il s'agit de tenir compte de l'ensemble de l'économie et de la société, en passant d'une économie à fortes émissions à une économie à faibles émissions, d'une adaptation progressive à une adaptation transformatrice, axée sur la résilience face aux changements climatiques, tout en mettant en place une économie inclusive et porteuse d'emplois. Toutefois, à défaut du financement nécessaire, les pays en développement pourraient voir remis en question les progrès réalisés jusqu'à présent.

32. Ce défi complexe ne peut être surmonté que sur la base d'une entente, au niveau multilatéral, sur le point de savoir quels États sont convenus d'honorer quelles obligations contraignantes.

c) Cadres juridiques relatifs aux changements climatiques

33. Le régime international relatif aux changements climatiques, qui se développe depuis trois décennies, est contenu dans trois traités : la CCNUCC¹⁵, le protocole de Kyoto¹⁶ et l'accord de Paris¹⁷. Ainsi qu'indiqué précédemment, l'Afrique du Sud est préoccupée de constater que les questions posées dans le cadre de la résolution 77/276 ne font pas mention du protocole de Kyoto, alors qu'il s'agit d'un traité essentiel au regard du régime de droit international relatif aux

¹² IPCC (2022), «Summary for Policymakers Change 2022», *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 216.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ GIEC (2018), « Résumé à l'intention des décideurs », « Réchauffement planétaire de 1,5°C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », accessible à l'adresse suivante : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf, D.5.3.

¹⁵ La CCNUCC est entrée en vigueur le 21 mars 1994, voir *Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies*, vol. 1771.

¹⁶ Le protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005, voir *Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies*, vol. 2303.

¹⁷ L'accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016, voir *Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies*, vol. 3156.

changements climatiques qui ne peut être tout simplement négligé. Il fait partie du cadre juridique dont la Cour devra tenir compte lorsqu'elle examinera les questions dont elle est saisie.

34. Notons que tant le protocole de Kyoto que l'accord de Paris sont des « instruments juridiques » distincts mais « connexes » en ceci que seules les parties à la CCNUCC peuvent être parties à ces instruments subséquents¹⁸. Le protocole de Kyoto et l'accord de Paris relèvent donc de la CCNUCC.

35. Il importe en outre de souligner que l'accord de Paris n'a pas remplacé la CCNUCC ni son protocole de Kyoto. Aucune disposition de cet accord ne laisse penser qu'il supplanterait soit la première, soit le second.

36. Enfin, l'accord de Paris contient, en son article 2, une clause qui commence par ces mots : « Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la CCNUCC, notamment de son objectif ». Il est ainsi clair que l'accord de Paris n'est pas destiné à remplacer la CCNUCC, mais sert à la mettre en œuvre.

37. La convention de Vienne sur le droit des traités prévoit, au paragraphe 2 de son article 30, que « [l]orsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent ».

38. Le paragraphe 3 de son article 30 dispose que,

« [l]orsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur ».

39. L'Afrique du Sud soutient que, s'il peut être argué que l'article 2 de l'accord de Paris ne constitue pas une « clause de résolution des conflits », de sorte que le paragraphe 2 de l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités serait applicable, il ne s'en ensuit pas pour autant que la CCNUCC ou son protocole de Kyoto ne trouvent plus du tout à s'appliquer.

40. Aux termes du paragraphe [3] de l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités, la CCNUCC et le protocole de Kyoto continuent de s'appliquer dans la mesure où ils sont compatibles avec l'accord de Paris. Ce n'est que lorsque deux traités sont incompatibles, autrement dit, que le respect simultané des obligations qu'ils énoncent est impossible, que les dispositions du traité postérieur prévaudront sur celles du traité antérieur¹⁹. Toutefois, le simple fait que les traités régissent différemment le même objet n'a pas pour effet d'assurer la primauté de l'un sur l'autre ; en réalité, il faudra recourir à des techniques d'interprétation pour concilier des dispositions pouvant paraître contradictoires²⁰.

¹⁸ Protocole de Kyoto, art. 23, par. 1, et accord de Paris, art. 20, par. 1.

¹⁹ O. Dörr et K. Schmalenbach (sous la dir. de) (2012) *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, p. 511.

²⁰ *Ibid.*

41. Ainsi, l'accord de Paris doit être interprété de manière à être compatible avec la CCNUCC et son protocole de Kyoto.

42. Le paragraphe 1 de l'article 7 de la CCNUCC prévoit la création de la conférence des parties (COP), en tant qu'organe suprême de cette convention²¹. Le paragraphe 1 de l'article 13 du protocole de Kyoto prévoit que la COP agit comme réunion des parties audit protocole, et l'accord de Paris, qu'elle agit comme réunion des parties audit accord²². Des décisions concernant la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sont ainsi prises lors des COP qui se tiennent chaque année.

43. Si la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sont tous des traités au sens de l'article premier de la convention de Vienne sur le droit des traités et, en tant que tels, confèrent aux États parties des droits et des obligations, leurs dispositions n'établissent pas toutes des obligations contraignantes, et les décisions prises à propos de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris lors de COP ne sont généralement pas tenues pour juridiquement contraignantes. Reste que le but des très nombreuses décisions prises par les COP au fil des années est d'assurer le respect des droits et des obligations des parties énoncés dans la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris de sorte que la Cour doit également tenir compte de ces décisions.

44. La CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris ont imposé à différents types de pays des obligations différentes, compte tenu de leurs situations nationales différentes. Dans le présent exposé, nous nous intéresserons plus particulièrement aux obligations concernant l'atténuation, l'adaptation, les ressources financières et le transfert de technologie.

d) Principes directeurs

45. À la veille des négociations et de l'adoption de la CCNUCC, les pays en développement s'inquiétaient à l'idée que les changements climatiques requéraient certes un plan d'action, mais selon des modalités qui ne viendraient pas entraver le développement économique²³. De fait, le préambule précise en plusieurs endroits que les pays en développement ne doivent pas se voir imposer des contraintes qui viendraient limiter leur développement²⁴. L'article premier de la convention stipule, à propos de son objectif, qu'il convient de veiller, dans la quête de celui-ci, à ce que le développement économique puisse se poursuivre de manière durable.

46. L'article 3 de la CCNUCC énonce les principes par lesquels les États parties doivent se laisser guider lorsqu'ils appliqueront les dispositions de la convention.

47. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la CCNUCC contient deux principes essentiels devant guider tous les aspects de la riposte face aux changements climatiques, à savoir : l'*équité* et l'existence de *responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives*. Le dernier de ces principes comprend deux éléments : *a)* la responsabilité commune de l'ensemble des États en matière de protection de l'environnement, à l'échelle nationale, régionale et internationale ; *b)* la prise en compte de la situation propre aux différents États, que ce soit eu égard à leur contribution au

²¹ CCNUCC, art. 7, par. 2.

²² Accord de Paris, art. 16, par. 1.

²³ Laurence Boisson de Chazournes, « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *Médiathèque de droit international, CCNUCC* (2008), p. 2.

²⁴ CCNUCC, préambule.

problème ou à leur aptitude à prévenir, réduire ou contrôler la menace²⁵. Fait essentiel, il est ainsi pris acte des besoins propres aux pays en développement, différents États se voyant en conséquence imposer différentes obligations²⁶. L'inclusion des annexes I et II de la CCNUCC, qui contiennent des listes répertoriant certains pays développés auxquels sont assignées certaines obligations, illustre cette différenciation. Cette approche a été maintenue jusqu'à l'adoption de l'accord de Paris, dans lequel a été retenue, à propos de la distinction entre pays développés et en développement, une approche plus nuancée. Toutefois, cette distinction demeure, car il s'agit d'une réalité incontournable.

48. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la CCNUCC mentionnent la nécessité de tenir compte de la situation spécifique des pays en développement, y compris des contextes socioéconomiques propres à chacun, lorsqu'il s'agit pour eux d'exécuter leurs obligations. La CCNUCC prévoit expressément que les États parties se laisseront guider par les principes énumérés à l'article 3, dont le principe du développement durable, dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la CCNUCC et en appliquer les dispositions²⁷.

49. Ces dispositions confirment que les pays développés doivent être les premiers et les plus prompts à organiser la riposte face aux changements climatiques et fournir un soutien financier aux pays en développement. Les pays développés ont davantage de ressources à investir dans les transitions justes.

50. Le principe du développement durable est un autre principe important devant guider les États. Le développement durable s'entend généralement d'un développement capable de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs »²⁸. Il suppose de promouvoir le développement économique tout en maintenant la qualité de l'environnement.

51. Les changements climatiques représentent une grave menace pour la durabilité²⁹. Pour atteindre l'objectif fixé par la CCNUCC et honorer les obligations que celle-ci leur impose, les parties doivent donc promouvoir le développement durable. La CCNUCC dispose qu'

« [i]l convient que les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique contre les changements provoqués par l'homme soient adaptées à la situation propre de chaque Partie et intégrées dans les programmes nationaux de développement, le développement économique étant indispensable pour adopter des mesures destinées à faire face aux changements climatiques »³⁰.

52. En outre, les parties sont encouragées à

« travailler de concert à un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et à un développement durables de toutes les

²⁵ Sands, P (2003) *Principles of International Environmental Law*, p. 286.

²⁶ *Supra*, note 24, p. 286-287 et 289.

²⁷ CCNUCC, art. 3.

²⁸ « Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement : « Notre avenir à tous », A/42/427, 4 août 1987, par. 27.

²⁹ National Climate Change Response White Paper, Republic of South Africa, p. 9.

³⁰ CCNUCC, art. 3, par. 4.

Parties, en particulier des pays en développement parties, pour leur permettre de mieux s'attaquer aux problèmes posés par les changements climatiques. Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. »³¹

53. Le protocole de Kyoto, en son article 2, impose à chacune des parties visées à l'annexe I, de prendre des mesures, en fonction de sa situation nationale, y compris par le biais de politiques, pour s'acquitter de ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction prévus à l'article 3, et le faire de façon à promouvoir le développement durable³².

54. En outre, l'article 10 du protocole de Kyoto prévoit que toutes les parties doivent, lorsqu'elles mettent en œuvre les dispositions de la CCNUCC, tenir 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, sans prévoir de nouveaux engagements pour les Parties qui ne sont pas visées à l'annexe I mais en réaffirmant ceux qui sont déjà énoncés au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention et en continuant à progresser dans l'exécution de ces engagements afin de parvenir à un développement durable »³³.

55. Il importe de relever que le protocole de Kyoto et l'accord de Paris doivent l'un comme l'autre être appliqués d'une manière qui permette d'atteindre l'objectif de la CCNUCC, suivant les principes qui s'y trouvent énoncés³⁴.

56. Selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, un traité doit notamment être interprété à la lumière de son préambule. Ces principes doivent donc être le prisme à travers lequel doivent s'analyser les obligations découlant de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris.

57. En particulier, l'accord de Paris souligne, dans son préambule, que l'action et la riposte face aux changements climatiques et les effets des changements climatiques sont intrinsèquement liés à un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la pauvreté³⁵.

58. La stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques de l'Afrique du Sud sera menée conformément et en coordination avec les objectifs, plans, politiques et programmes adoptés à l'échelle nationale en matière de développement durable³⁶. En outre, le livre blanc sur la riposte nationale aux changements climatiques reconnaît, à propos des piliers économiques, sociaux et écologiques du développement durable qu'une

³¹ CCNUCC, art. 3, par. 5.

³² Protocole de Kyoto, art. 2, par. 1, al. a).

³³ Protocole de Kyoto, art. 10.

³⁴ Protocole de Kyoto, préambule, deuxième et troisième alinéas ; accord de Paris, préambule, troisième alinéa.

³⁵ Accord de Paris, préambule.

³⁶ National Climate Change Adaption Strategy, Republic of South Africa (2021), p. 19.

« économie durable, pour être solide, et une société, pour être saine, sont tributaires des services que fournissent des écosystèmes opérationnels, et que le renforcement de la viabilité des services économiques, sociaux et écologiques est un élément essentiel de toute action climatique effective et efficace »³⁷.

59. Il convient de souligner que les pays développés ont eu l'avantage d'une industrialisation précoce, qui a largement contribué aux changements climatiques. Les parties ont même noté, au troisième alinéa du préambule de la CCNUCC, que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle [avaie]nt leur origine dans les pays développés ». Les pays en développement, en revanche, n'ont pas tiré les bénéfices économiques de l'industrialisation, et pâtissent ainsi des effets les plus préjudiciables des changements climatiques sans guère avoir les moyens financiers d'y faire face. Dès lors, si ces pays doivent veiller à ce que leur riposte aux changements climatiques soit adaptée à leurs capacités nationales propres, les pays développés doivent quant à eux assumer le rôle important qu'il leur incombe de jouer en les aidant à faire face comme il se doit aux changements climatiques, afin que la riposte à cette menace planétaire soit réellement organisée au niveau mondial.

60. En définitive, la riposte face aux changements climatiques doit permettre d'assurer un développement durable et des processus de prise de décisions mondiaux équitables et inclusifs. Il est indispensable qu'elle soit dûment placée dans le contexte plus vaste du développement durable et des transitions justes, qui englobent toutes les facettes de la société et de l'économie.

61. Par conséquent, l'Afrique du Sud soutient que les obligations visées dans la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris doivent s'analyser à travers le prisme des grands principes directeurs susmentionnés.

IV. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS AU REGARD DU RÉGIME RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

a) Atténuation

62. La CCNUCC fait en bien des endroits la distinction entre pays développés et pays en développement. Il est clairement pris acte de ce 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 »³⁸ (ce qui cadre avec l'avis exprimé par le GIEC lorsqu'il a estimé que les pays développés avaient été à l'origine de 57 % des émissions cumulées de CO₂ provenant de l'industrie et des combustibles fossiles entre 1850 et 2019³⁹). Aussi les pays développés se sont-ils vu imposer des obligations plus strictes en matière de contribution générale à la riposte aux changements climatiques. Plus spécifiquement, il n'a été prescrit qu'aux « pays développés parties et [aux] autres Parties figurant à l'annexe I » d'« adopte[r] des politiques nationales et [de] prend[re] en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques » en limitant notamment leurs émissions⁴⁰. Aucune obligation correspondante n'a été mise à la charge des pays en développement.

³⁷ *Supra*, note 29, p. 12.

³⁸ CCNUCC, préambule.

³⁹ *Supra*, note 10, p. 218.

⁴⁰ CCNUCC, art. 4, par. 2, al. a).

63. La *litt. a)* du paragraphe 2 de l'article 41 de la CCNUCC impose clairement aux pays développés de prendre des mesures visant à atténuer les changements climatiques. Il ne va toutefois pas jusqu'à fixer un objectif précis, se contentant de leur prescrire de soumettre des informations sur les politiques et mesures qu'ils auront adoptées en vue de ramener « individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 » les émissions anthropiques⁴¹. La CCNUCC crée ainsi une obligation non pas de résultat (atteindre un objectif donné) mais de comportement, commandant aux pays développés et aux pays visés à l'annexe I de prendre des mesures en vue de limiter les émissions.

64. Après la conclusion de la CCNUCC, il est devenu évident que les engagements pris ne suffiraient pas pour obtenir la réduction requise des émissions de gaz à effet de serre. Des négociations ont donc été menées en vue d'adopter des obligations et échéanciers plus concrets, qui allaient ensuite être incorporés dans le protocole de Kyoto⁴².

65. Au titre du protocole de Kyoto, seuls les pays développés (et ceux visés à l'annexe I de la CCNUCC) étaient juridiquement tenus de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre⁴³. Le protocole de Kyoto suivait une méthode descendante en ce qu'y sont déterminés les objectifs prescrits de limitation des émissions, inscrits à son annexe B⁴⁴. Il a donc fixé des obligations de résultat pour les pays développés (en ce compris les pays visés à l'annexe I de la CCNUCC).

66. Il importe de noter que, au regard de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, les pays en développement n'avaient pas d'obligations juridiques en matière de réduction d'émissions.

67. La nouvelle approche suivie dans le cadre du protocole de Kyoto, consistant à imposer à des États donnés des obligations de résultat en fixant des objectifs de limitation des émissions, n'a pas eu l'effet souhaité.

68. Pour encourager les pays à renforcer leur action face à la menace des changements climatiques, un nouveau traité fut négocié. Dans l'accord de Paris, l'approche retenue était de nouveau différente, s'écartant de celle adoptée dans le cadre du protocole de Kyoto. L'on notera en particulier que l'accord de Paris impose aux pays en développement des obligations en matière d'atténuation plus rigoureuses que ne leur prescrivaient la CCNUCC et le protocole de Kyoto, tout en prenant acte — et c'est là un élément important — des différences entre les niveaux de développement des pays lorsqu'il précise ensuite qu'il « sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales »⁴⁵.

69. Les parties à l'accord de Paris choisirent une fois de plus de créer des obligations de comportement (et non de résultat). Obligation était faite aux pays de déterminer eux-mêmes la mesure dans laquelle ils contribueraient à la riposte face aux changements climatiques. C'est notamment à cette condition que les États acceptèrent d'adopter l'accord de Paris en tant

⁴¹ CCNUCC, art. 4, par. 2 *b)*.

⁴² *Supra*, note 22, p. 1.

⁴³ Protocole de Kyoto, art. 3.

⁴⁴ Protocole de Kyoto, art. 3, par. 1, et annexe B.

⁴⁵ Accord de Paris, art. 2, par. 2.

qu'instrument contraignant⁴⁶. Cet accord va toutefois au-delà de la CCNUCC, puisqu'il fixe un objectif précis à atteindre : contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, ainsi que spécifié à la *litt. a*) du paragraphe 1 de son article 2.

70. L'article 3 de l'accord de Paris dispose ce qui suit :

« 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. »

71. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 prévoient que les parties à l'accord de Paris soumettront les contributions déterminées au niveau national (CDN) successives qu'elles prévoient de réaliser, et que ces contributions seront chaque fois plus ambitieuses que les précédentes.

72. L'accord de Paris contient des dispositions qui sont à la fois contraignantes et non contraignantes (hybrides). Le libellé du paragraphe [2] de l'article 4, qui est à cet égard particulièrement important, se lit comme suit : « Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. »

73. L'utilisation de l'indicatif présent (et en anglais du verbe à valeur d'impératif « shall ») dénote une obligation. Tous les États parties, y compris les pays en développement, sont donc soumis à une obligation juridiquement contraignante de soumettre des CDN et de prendre des mesures internes pour l'atténuation. Ils n'ont pas, en revanche, d'obligation contraignante de parvenir à un résultat donné. Les obligations relatives à l'atténuation des émissions créées en vertu de l'accord de Paris sont ainsi des obligations de comportement, pas de résultat. Les États parties sont tenus de mettre en place des mesures en vue de réaliser les buts qu'ils se sont fixés sur la base de la situation qui leur est propre. La non-adoption de telles mesures pourrait emporter des conséquences juridiques. Atteindre un objectif donné n'est cependant pas une obligation juridique et la non-réalisation d'un tel objectif ne peut en soi emporter de telles conséquences.

74. Il convient de souligner que les obligations susmentionnées ne sauraient être prises à la légère. Ces obligations doivent être interprétées à la lumière du principe de prévention, que la Cour a qualifié de règle coutumière (du moins dans le contexte du droit relatif aux dommages transfrontières), et qui trouve son origine dans l'obligation de diligence requise d'un État sur son territoire⁴⁷. La Cour, en l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, rappelle avoir dit, dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, que chaque État avait « l'obligation ... de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États »⁴⁸, avant, toutefois, de préciser que « l'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant

⁴⁶ L. Rajaman, "The 2015 accord de Paris: Interplay between hard, soft and non-obligations", *Journal of Environmental Law*, vol. 28 2), 2016, p. 341.

⁴⁷ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 55-56, par. 101.

⁴⁸ *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.

de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État »⁴⁹ (les italiques sont de nous).

75. L'emploi des mots « à sa disposition » est ici essentiel. Dans le contexte du régime relatif aux changements climatiques, il s'agit d'une référence au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, qui revêt une grande importance dans la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris, ainsi que dans nombre d'autres traités et dans la pratique étatique, et qui entraîne l'imposition d'obligations juridiques différentes selon les catégories de pays⁵⁰. L'on ne saurait donc conclure que tous les États parties à l'accord de Paris ont à leur disposition les mêmes moyens ni, partant, les mêmes obligations juridiques en matière d'atténuation des émissions.

76. Ainsi, les États parties, s'ils ne peuvent, au regard de l'accord de Paris, être tenus juridiquement responsables de ne pas avoir atteint l'objectif consistant à contenir le réchauffement en deçà de 2 °C, ont en revanche une obligation de comportement, telle qu'énoncée au paragraphe 2 de l'article 4 (à savoir maintenir des CDN et mettre en œuvre des mesures internes à cet effet).

77. Pour déterminer si un État s'est acquitté de ses obligations en matière de diligence requise, il convient de tenir compte des faits et des circonstances existants⁵¹, ce qui, dans le contexte de l'accord de Paris, supposerait notamment de tenir compte des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives [des États], eu égard aux différentes situations nationales »⁵². Dans le cas des pays développés (y compris les pays visés à l'annexe I de la CCNUCC), bien que les périodes d'engagement aient pris fin, il convient de tenir compte des objectifs mentionnés à l'annexe B du protocole de Kyoto pour déterminer s'ils se sont acquittés de leurs obligations de diligence requise.

78. Sur cette base, les États développés ont davantage de responsabilités s'agissant de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre parce qu'ils ont, historiquement, bien plus contribué aux changements climatiques et qu'ils possèdent davantage de ressources à investir dans les transitions justes.

b) Adaptation

79. La question soumise à la Cour ayant trait aux 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, l'on ne gagnerait rien à ne prendre en compte que les mesures d'atténuation, puisque les États parties sont aussi tenus de prendre des mesures d'adaptation, et doivent consacrer à celles-ci des ressources qu'ils ne peuvent, en conséquence, affecter à celles-là.

⁴⁹ *Supra*, note 47, par. 101.

⁵⁰ *Supra*, note 24, p. 287 et 289.

⁵¹ P.W. Birnie, A.E. Boyle et C. Redgwell (2009) *International Law and the Environment*, 3rd ed., p. 147-150 ; *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), opinion individuelle de la juge Donoghue, p. 785, par. 10 ; rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, A/56/10 (23 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2001), p. 154-155.

⁵² Accord de Paris, préambule, troisième alinéa.

80. L'on sait que, dans le cadre du régime international relatif aux changements climatiques, l'accent est essentiellement mis sur l'atténuation. Toutefois, le consensus a relativement évolué, les États s'accordant de plus en plus à penser qu'il ne s'agit plus seulement de réduire les émissions, mais également de permettre aux États de faire face aux effets des changements climatiques. En vingt-cinq ans, la question de l'adaptation a pris de fait une importance accrue dans le discours international sur le climat⁵³. L'idée qu'il est nécessaire de « s'adapter » aux changements climatiques a ainsi fait des adeptes.

81. Certains des principaux résultats de la récente COP28 reflétés dans le *consensus des Émirats arabes unis* se retrouvent dans les décisions sur le premier bilan mondial, le programme de travail en matière d'atténuation, le programme de travail sur la transition juste et l'objectif mondial en matière d'adaptation. Il y a tout particulièrement lieu de se féliciter de cette dernière décision, qui n'avait que trop tardé. Elle est l'une des plus importantes qui aient été prises, sur la question de l'adaptation, depuis l'adoption de l'accord de Paris. Elle distingue différents domaines thématiques pour ce qui est des mesures d'adaptation, et fixe des objectifs mesurables, assortis d'échéances. Des objectifs sont actés pour des domaines universels essentiels au développement durable et au bien-être humain (alimentation, eau, santé, habitat, moyens de subsistance, nature, biodiversité et culture), et il est précisé comment aborder l'adaptation aux niveaux local et national. Il est aussi pris acte de la nécessité d'obtenir des pays développés le financement public nécessaire aux fins de l'adaptation.

82. L'adaptation aux changements climatiques, dans le contexte propre à l'Afrique du Sud, s'entend de « tout ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou prévus ou à leurs effets qui atténuent les effets néfastes ou exploitent des opportunités bénéfiques »⁵⁴. Il apparaît clairement que cette définition reprend celle de l'adaptation retenue par le GIEC dans son sixième rapport d'évaluation, qui évoque

« le processus d'ajustement au climat actuel ou prévu et à ses effets, de manière à en atténuer ou éviter les effets préjudiciables et à en exploiter les effets bénéfiques. Pour certains systèmes naturels ... l'intervention humaine peut faciliter l'ajustement au climat prévu et à ses conséquences. »⁵⁵

83. De ce qui précède, il ressort clairement qu'il est notamment essentiel, en vue de mettre en œuvre des stratégies bien conçues et planifiées en matière d'adaptation, de mettre l'accent sur le renforcement de la résilience et la réduction de la vulnérabilité face aux changements climatiques. Les bénéfices — amélioration de la qualité de l'environnement local, par exemple — pourront s'en ressentir plus vite, et sont souvent plus tangibles, que ceux des initiatives en matière d'atténuation.

84. L'Afrique du Sud reconnaît toutefois qu'une stratégie d'adaptation mal exécutée pourrait avoir des conséquences négatives non souhaitées — on parle alors parfois de « maladaptation »⁵⁶.

85. D'après la Stern Review, étude internationale des effets des changements climatiques sur l'économie internationale qui fait autorité, les dommages découlant de changements climatiques pourraient, en l'absence de mesures d'atténuation, représenter chaque année entre 5 et 20 % du

⁵³ *Supra*, note 2, p. 540.

⁵⁴ Sect. 1, South African National Climate Change Bill (B9-2022).

⁵⁵ *Supra*, note 7, p. 120.

⁵⁶ IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 7.

produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2100⁵⁷. Dès lors, à défaut d'une stratégie effective en matière d'adaptation, des dommages d'une telle ampleur compromettront assurément nombre de progrès déjà réalisés par les États en matière de développement, voire signeraient pour ceux-ci un retour en arrière.

86. Compte tenu de ce contexte, nous analyserons, dans la présente section, le cadre juridique qui impose aux États diverses obligations fondamentales en matière de stratégies d'adaptation, aux fins de la riposte aux changements climatiques.

87. Ainsi que rappelé plus haut, le régime de droit relatif aux changements climatiques a longtemps été focalisé sur l'atténuation. Il n'est donc pas surprenant que l'objectif ultime de la CCNUCC soit un objectif d'atténuation⁵⁸. Il importe toutefois de mentionner qu'il est également tenu compte des modifications des écosystèmes qui vont imposer aux États de s'adapter.

88. Selon son article 2, la CCNUCC a pour objectif

« de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau 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. »⁵⁹

89. En dépit de ce qui précède, la CCNUCC impose aux États parties, collectivement ou individuellement, un nombre impressionnant d'obligations en matière d'adaptation.

90. La principale d'entre elles découle de la *litt. b)* du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC, qui se lit comme suit :

« 4. 1) 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 ... contenant des mesures visant à ... faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques ».

91. Tout d'abord, il convient de noter que l'article 4, qui est intitulé « Engagements », vise à restreindre la liberté d'appréciation des États en matière d'exécution. L'utilisation de l'indicatif présent (et en anglais du verbe à valeur d'impératif « shall ») dénote que les obligations énoncées dans les dispositions qui suivent sont de nature contraignante.

⁵⁷ Stern Review (2006), *The Economics of Climate Change*.

⁵⁸ B. Mayer, "Climate Change Adaptation and the Law", *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 39 2) (2021), p. 147.

⁵⁹ CCNUCC, art. 2.

92. Ainsi, à la *litt. b)* du paragraphe 1 de l'article 4, les États parties sont *grosso modo* tenus de concevoir et de mettre en œuvre des programmes contenant des mesures visant à faciliter l'adaptation aux changements climatiques, telles que la réglementation de l'occupation des sols en zones côtières, la gestion des ressources en eau douce, la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles, une politique d'éradication de la pauvreté ou le développement d'infrastructures de santé publique.

93. L'Afrique du Sud est depuis longtemps attachée aux processus et procédures mis en place par la CCNUCC, et au renforcement de l'efficacité de cette convention, pierre angulaire du régime juridique relatif aux changements climatiques. En tant qu'État partie, l'Afrique du Sud est consciente de l'obligation qui lui incombe de faciliter et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation pour faire face aux changements climatiques. Dans ce contexte, elle a adopté sa stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques, afin de disposer de références communes à l'aune desquelles apprécier les efforts nationaux déployés en la matière, et elle s'est fixé de mener à bien la transition voulue pour devenir un pays résilient aux changements climatiques, engagé sur la voie du développement durable, œuvrant à réaliser ses aspirations en matière de développement en tablant, face aux évolutions du climat et de l'environnement, sur la prévision, l'adaptation et le rétablissement⁶⁰.

94. Entre autres interventions stratégiques en matière d'adaptation, l'Afrique du Sud a entrepris de réduire la vulnérabilité de ses infrastructures économiques, environnementales, physiques et écologiques, de renforcer ses capacités d'adaptation, et de mettre au point un réseau coordonné de services climatologiques fournissant les produits et services voulus aux principaux secteurs et zones géographiques vulnérables aux changements climatiques⁶¹.

95. Les *litt. e)* et *f)* du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC imposent également des obligations aux États parties. La première de ces dispositions reflète un engagement collectif de ceux-ci à œuvrer en matière d'adaptation, alors que la *litt. b)* concerne des engagements individuels. Aux termes de la *litt. e)* du paragraphe 1 de l'article 4, les États parties sont dans l'obligation de préparer, en coopération,

« l'adaptation à l'impact des changements climatiques et [de] con[cevoir] et mett[re] 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 »⁶².

96. Ainsi qu'illustré par sa stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques, et par sa politique nationale de riposte aux changements climatiques, l'Afrique du Sud entend respecter les obligations qui lui incombent au titre des régimes existants relatifs aux changements climatiques, et a négocié et conclu avec d'autres États divers accords visant à développer un cadre de coopération interétatique ayant trait à l'adaptation à ces changements.

97. Aux termes de la *litt. f)* du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC, les États parties

« [t]iennent compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et

⁶⁰ *Supra*, note 36.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² CCNUCC, art. 4, par. 1 e).

écologiques et utilisent des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets — préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement — des projets ou mesures qu'[il]s entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter »⁶³.

98. La *litt. f)* du paragraphe 1 de l'article 4 s'applique à la fois à l'adaptation et à l'atténuation, mais l'obligation qu'elle impose aux États parties est de nature procédurale, puisqu'elle leur prescrit seulement de « [t]enir compte » des considérations énoncées⁶⁴.

99. Il importe de relever que, si ce n'est en ce qu'il établit un mécanisme financier pour soutenir l'adaptation dans les pays en développement, sur lequel nous reviendrons plus bas, le protocole de Kyoto se limite, en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, à réaffirmer les obligations incombant déjà aux États parties en vertu de la CCNUCC⁶⁵.

100. L'article 10 du protocole de Kyoto dispose ainsi ce qui suit :

« 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, sans prévoir de nouveaux engagements pour les Parties qui ne sont pas visées à l'annexe I mais en réaffirmant ceux qui sont déjà énoncés au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention et en continuant à progresser dans l'exécution de ces engagements afin de parvenir à un développement durable, compte tenu des paragraphes 3, 5 et 7 de l'article 4 de la Convention :

.....

b) *Élaborent, appliquent, publient et mettent* régulièrement à jour des programmes nationaux et, là où il y a lieu, régionaux, contenant des mesures destinées à atténuer les changements climatiques et des mesures destinées à faciliter une adaptation appropriée à ces changements »⁶⁶. (Les italiques sont de nous.)

101. L'accord de Paris a été salué et perçu comme une avancée notable, et comme la pierre d'angle d'un nouveau régime ou cadre, énonçant des normes hybrides claires et concises en matière d'adaptation aux changements climatiques.

102. La principale obligation contraignante intégrée à l'accord de Paris qu'on y trouve figure au paragraphe 9 de l'article 7, et se lit comme suit⁶⁷ :

« 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

⁶³ CCNUCC, art. 4, par. 1 *f)*.

⁶⁴ *Supra*, note 59, p. 141.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Protocole de Kyoto, art. 10, par. 4.

⁶⁷ Accord de Paris, art. 7, par. 9.

ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir :

- a) la réalisation de mesures, d'engagements et/ou d'efforts dans le domaine de l'adaptation ;
- b) le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation ;
- 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 ;
- d) le suivi et l'évaluation des plans, des politiques, des programmes et des mesures d'adaptation et les enseignements à retenir ; et
- e) le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles. »

103. La disposition susmentionnée impose aux États parties une obligation individuelle en matière d'adaptation, puisqu'elle utilise l'indicatif présent (et en anglais le verbe à valeur d'impératif « shall ») et ne prévoit pas quelque réserve ou libellé ménageant à ceux-ci une certaine discrétion. S'il est vrai que les mots « selon qu'il convient » figurent en incise, nous soutenons que cette formule ne sert pas à amoindrir l'obligation, mais à laisser aux parties une marge d'appréciation leur permettant de l'honorer eu égard à leur situation nationale propre.

104. La deuxième disposition obligatoire prévue dans l'accord de Paris est énoncée au paragraphe 13 de l'article 7, dans les termes suivants : « Un appui international renforcé est fourni en permanence aux pays en développement Parties aux fins de l'application des paragraphes 7, 9, 10 et 11 du présent article, conformément aux dispositions des articles 9, 10 et 11. »⁶⁸ Selon nous, est ainsi créée une obligation contraignante d'appuyer l'adaptation aux changements climatiques. Si cette disposition est formulée au passif, et ne précise pas qui est chargé de fournir en permanence cet appui renforcé, l'on ne peut, dans le contexte des dispositions relatives à l'adaptation prévues par la CCNUCC, que conclure que les parties entendaient que tout soutien financier soit le fait des pays développés.

105. L'accord de Paris contient deux autres dispositions imposant des obligations qui peuvent être considérées comme exhortatoires : les paragraphes 7 et 10 de l'article 7. À l'instar de la *litt. f*) du paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC, le paragraphe 7 de l'article 7 de l'accord de Paris encourage les États parties à « intensifier leur coopération en vue d'améliorer l'action pour l'adaptation »⁶⁹. Les deux dispositions diffèrent cependant en ceci que le paragraphe 7 de l'article 7 de l'accord de Paris va bien au-delà, en précisant les domaines dans lesquels la coopération peut être mise en œuvre. Le paragraphe 10 impose à chaque partie, selon qu'il convient, de « présenter et [d']actualiser périodiquement une communication relative à l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures, sans imposer de charge supplémentaire aux pays en développement Parties »⁷⁰.

⁶⁸ Accord de Paris, art. 7, par. 13.

⁶⁹ Accord de Paris, art. 7, par. 7.

⁷⁰ Accord de Paris, art. 7, par. 10.

106. On ne saurait trop souligner l'importance des mesures d'adaptation aux changements climatiques ; elles jouent un rôle notable dans la gestion des impacts des changements climatiques⁷¹. Toutefois, la capacité de mettre en œuvre de telles mesures sera déterminante. Selon les estimations, les pays en développement auront vraisemblablement à déboursé entre 215 et 387 milliards de dollars des États-Unis par an pendant les dix prochaines années pour couvrir les coûts liés à l'adaptation⁷². Dans le domaine climatique, le financement alloué aux mesures d'adaptation est insuffisant, tout particulièrement dans les pays en développement, la vaste majorité des fonds étant consacrés aux mesures d'atténuation⁷³.

107. Les stratégies en matière d'adaptation sont donc intimement liées au transfert de technologie et aux ressources financières, dont il sera question dans la section suivante.

c) Ressources financières et transfert de technologie

108. Comme indiqué plus haut, la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris tiennent compte des divers niveaux de développement et des moyens propres aux différents États parties. Ils prévoient donc des obligations précises en matière de transfert de technologie et de capacités, ainsi que de financement pour assister les pays en développement.

109. Le GIEC, dans son sixième rapport d'évaluation, a exprimé la crainte que tout retard dans la conception et la mise en œuvre de mesures ambitieuses en vue de maintenir l'augmentation de la température mondiale sous la barre des 2°C, ou dans la réflexion sur les stratégies d'adaptation ait pour effet de « maintenir les infrastructures à fortes émissions, renforcer les risques relatifs aux actifs bloqués et à la hausse des coûts, réduire la faisabilité et augmenter les pertes et dommages »⁷⁴.

110. Aujourd'hui, les estimations varient quant à l'ampleur des besoins globaux de financement liés aux changements climatiques, mais ceux-ci se chiffreront certainement en centaines, sinon en milliers, de milliards de dollars des États-Unis chaque année après 2023.

111. La nécessité d'aider financièrement les pays en développement était déjà établie en 1992 au moment de l'adoption de la CCNUCC, et elle a été confirmée dans les accords internationaux subséquents. La CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris ont créé des obligations internationales imposant de fournir aux pays en développement des ressources financières pour leur permettre d'agir face à l'évolution du système climatique et de l'environnement. Cela dit, il n'a pas été fixé à cet égard d'objectifs chiffrés. Ainsi, s'il est requis de fournir un financement, il n'est pas précisé en quelle quantité.

112. Nous examinerons ci-après les dispositions applicables de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris, qui énoncent des obligations essentielles en matière d'interactions financières entre pays développés et pays en développement.

⁷¹ *Supra*, note 7, p. 55-56.

⁷² *Supra*, note 10, p. 49.

⁷³ *Supra*, note 7, p. 61-62.

⁷⁴ *Supra*, note 7, p. 25.

113. Les principales dispositions de la CCNUCC créant des obligations juridiques pour les États parties sont les paragraphes 3 et 4 de l'article 4, qui se lisent comme 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. Ils fournissent les ressources financières nécessaires aux pays en développement parties, notamment aux fins de transferts de technologie, pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 du présent article et 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.
4. Les pays développés parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II aident également les pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets. »

114. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la CCNUCC lient les pays développés parties et les autres parties développées figurant à l'annexe II. Le paragraphe 3 leur impose de « fourni[r] les ressources financières nécessaires aux pays en développement parties, notamment aux fins de transferts de technologie », tandis que le paragraphe 4 précise que l'assistance financière qu'ils apportent vise uniquement à aider les « pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets ».

115. Autre disposition applicable de la CCNUCC régissant les responsabilités financières des États parties, le paragraphe 7 de l'article 4 va jusqu'à énoncer que la mesure dans laquelle les pays en développement pourront s'acquitter de leurs engagements au titre de ladite convention dépendra des ressources financières et des transferts de technologie provenant des pays développés. Le paragraphe 7 de l'article 4 met en exergue le fait que « le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement parties ».

116. La CCNUCC établit également à l'article 11 un mécanisme financier pour veiller à ce que les États parties en développement puissent bénéficier des ressources financières nécessaires pour les aider à faire face aux changements climatiques. Ces ressources financières doivent, aux termes du paragraphe 1 de l'article 11, leur être fournies sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Si l'article 4 précise les ressources financières que les pays développés sont tenus de fournir aux pays en développement et à ceux qui sont vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, l'article 11 prévoit quant à lui, en son paragraphe 5, que les pays développés pourront aider les pays en développement en leur fournissant des ressources par d'autres voies.

117. Le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris énonce ce qui suit : « Les pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en

développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention »⁷⁵.

118. L'utilisation de l'indicatif présent (et en anglais du verbe à valeur d'impératif « shall ») au paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris dénote une obligation juridiquement contraignante, tandis que celui du pluriel pour désigner le sujet, les « pays développés Parties », indique que l'obligation créée est une obligation non pas individuelle, mais collective⁷⁶. Enfin, le membre de phrase « dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention » renvoie aux obligations prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la CCNUCC, telles qu'évoquées plus haut⁷⁷.

119. Si certains pourront arguer que le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris ne fait que réaffirmer des obligations existantes, nous estimons qu'il s'agit là d'une interprétation par trop étroite ; selon nous, le membre de phrase « dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention » a en réalité été inclus afin de signifier que, pour les parties tenues à une obligation en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la CCNUCC, le paragraphe 1 de l'article 9 s'inscrit dans la continuité de cette obligation préexistante⁷⁸. L'obligation de fournir des ressources financières prévue au paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris s'applique aux pays développés parties. Toutefois, les termes « pays développés » et « pays en développement » ne sont pas définis dans l'accord de Paris. L'Afrique du Sud soutient donc qu'il s'agit de classifications dynamiques et que davantage de pays pourront, à l'avenir, se considérer comme des pays développés parties avec pour effet que cette obligation leur deviendra alors applicable. Ainsi, si le paragraphe 1 de l'article 9 perpétue une obligation existante pour les pays développés parties et ceux qui figurent à l'annexe II de la CCNUCC, il crée en revanche de nouvelles obligations pour les parties qui se considèrent comme des pays développés parties, mais n'y figurent pas.

120. Les États qui se considèrent comme des pays développés parties ont l'obligation collective de fournir des ressources financières conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris, sous réserve, toutefois, du principe « des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales »⁷⁹.

121. Autre disposition pertinente prévue dans l'accord de Paris, le paragraphe 5 de l'article 9, fait obligation aux pays développés parties de « communique[r] tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif ayant trait aux paragraphes 1 et 3 d[e l']article [9] », notamment les montants prévus des ressources financières publiques à accorder aux pays en développement parties, tandis que les autres parties qui fournissent des ressources sont simplement invitées à communiquer ces informations tous les deux ans à titre volontaire.

122. Le paragraphe 7 de l'article 9 crée en outre l'obligation, pour les pays développés parties, de

« communique[r] tous les deux ans des informations transparentes et cohérentes sur l'appui fourni aux pays en développement Parties et mobilisé par des interventions

⁷⁵ Accord de Paris, art. 9, par. 1.

⁷⁶ Lawyers Responding to Climate Change, "*Interpretation of article 9.1, Paris agreement*", accessible à l'adresse suivante : <https://legalresponse.org/legaladvice/interpretation-of-article-9-1-paris-agreement/>.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

publiques, conformément aux modalités, procédures et lignes directrices que la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord adoptera à sa première session, comme il est prévu au paragraphe 13 de l'article 13 »,

les autres parties étant simplement « invitées à faire de même »⁸⁰.

123. La CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris reconnaissent l'existence d'une obligation faite aux États parties de coopérer en matière de transfert de technologie⁸¹. En outre, l'obligation incombant aux pays développés de fournir des ressources financières, telle que prévue dans la CCNUCC et le protocole de Kyoto, vise notamment les ressources fournies aux fins de transferts de technologies⁸². L'accord de Paris dispose encore que les pays en développement recevront un soutien financier à des fins de transferts de technologies⁸³.

124. Le paragraphe 7 de l'article 4 va jusqu'à énoncer que la mesure dans laquelle les pays en développement pourront s'acquitter de leurs engagements au titre de la convention dépendra des ressources financières et du transfert de technologie provenant des pays développés. Sans ces très nécessaires ressources et transferts de technologie, les pays en développement étaient et restent limités dans leur capacité à honorer leurs obligations.

125. Ainsi, il est clair qu'il existe des obligations juridiquement contraignantes imposant de fournir aux pays en développement des ressources financières pour leur permettre de mener la riposte aux changements climatiques. Cela dit, il n'a pas été fixé à cet égard d'objectifs chiffrés. Ainsi, s'il est requis de fournir un financement, il n'est pas précisé en quelle quantité.

126. En 2009, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an en 2020 au plus tard pour répondre aux besoins des pays en développement en vertu de l'accord de Copenhague⁸⁴. Plus récemment, en 2021, la COP a constaté avec un profond regret que l'objectif des pays développés parties de mobiliser cette somme n'avait pas été atteint et, dans le pacte de Glasgow pour le climat, les pays développés ont de nouveau été priés d'atteindre de toute urgence leur objectif et de le poursuivre jusqu'en 202[5]⁸⁵.

127. Si le fait de mobiliser 100 milliards de dollars n'est peut-être pas en soi une obligation juridique, il convient de souligner que la majorité des pays en développement ne pourront mettre en œuvre leurs CDN, telles que prévues par de l'accord de Paris, sans assistance financière et transferts de technologies⁸⁶.

128. Faute de recevoir le soutien requis, les pays en développement ne pourront être tenus responsables de ne pas avoir réalisé leurs CDN. Comme l'a indiqué le GIEC, il est nécessaire que les

⁸⁰ Accord de Paris, art. 9, par. 7.

⁸¹ CCNUCC art. 4, par. c) ; protocole de Kyoto, art. 10 c) ; accord de Paris, art. 10, par. 2.

⁸² CCNUCC, art. 4, par. 3 et 5 ; protocole de Kyoto, art. 11, par. 2 b).

⁸³ Accord de Paris, art. 10, par. 6.

⁸⁴ Accord de Copenhague, paragraphe 8 de la décision 2/CP.15.

⁸⁵ Décision 1/CP.26, par. 26-27.

⁸⁶ *Nationally determined contributions under the accord de Paris: Synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2023/12, 14 novembre 2023.

pays développés intensifient leur soutien aux pays en développement, en particulier sous forme d'apports financiers destinés à la fois à l'adaptation et à l'atténuation⁸⁷.

V. CONSÉQUENCES JURIDIQUES

129. Ainsi qu'évoqué plus haut, les obligations des États parties à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et à l'accord de Paris doivent être interprétées à travers le prisme de grands principes directeurs, notamment les principes de l'équité, des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, ainsi que du développement durable. Les obligations juridiques en matière de changements climatiques sont ainsi nuancées, et diffèrent selon les États.

130. L'on ne peut dès lors conclure que les conséquences juridiques associées à des obligations différentes seront les mêmes pour tous. Ces conséquences ne peuvent être déterminées *in abstracto* et il convient de les apprécier au cas par cas, eu égard au niveau de développement et à la situation propres à chaque État, afin d'établir, d'abord, un éventuel manquement à des obligations juridiques, puis, dans un second temps, les conséquences juridiques qui en découlent. Tout avis consultatif que la Cour pourrait rendre sur les conséquences juridiques *in abstracto* serait dès lors un exercice purement académique qui reviendrait simplement à rappeler le droit existant.

131. La Cour doit également tenir compte du fait que les États ont établi des mécanismes de contrôle dans le cadre juridique relatif aux changements climatiques, ainsi que, récemment, un fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices⁸⁸, donnant ainsi corps à une intention qu'ils ont exprimée à la faveur de longues et minutieuses négociations. Appliquant le principe de la *lex specialis* et la doctrine des régimes autonomes, ces mécanismes de contrôle sont ainsi les principaux, et les meilleurs, moyens d'apprécier si les États respectent les obligations qui leur incombent.

VI. CONCLUSION

132. Si les avis consultatifs ne sont pas juridiquement contraignants, ils contribuent notablement au développement du droit international et, partant, la Cour doit se montrer prudente en interprétant et en appliquant le droit international relatif aux changements climatiques. La CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris ont été très soigneusement négociés compte dûment tenu d'une variété de facteurs, dont les différents niveaux de développement des pays et leurs capacités variables à faire face aux changements climatiques. Aboutir à des conclusions générales sans se soucier des nuances qui s'imposent compromettra plus sérieusement encore l'efficacité de la riposte aux changements climatiques.

Le 22 mars 2024.

L'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
auprès du Royaume des Pays-Bas,
au nom du Gouvernement de la République d'Afrique du Sud,

(Signé) VP MADONSELA.

⁸⁷ *Supra*, note 7, p. 112.

⁸⁸ Voir décision 1/CP.28 sur la mise en place d'un fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices.