

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 NOUVELLE-ZÉLANDE

22 mars 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
SECTION 1 : INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : QUESTIONS POSÉES À LA COUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	1
DEUXIÈME PARTIE : CONTEXTE GÉNÉRAL	1
2.1. Le consensus scientifique est que la Terre se réchauffe, et que les émissions de gaz à effet de serre résultant de l'activité humaine en sont la principale cause	1
2.2. Effets des changements climatiques sur la Nouvelle-Zélande et le Pacifique	3
2.3. Une action collective mondiale est nécessaire pour faire face aux menaces que font peser les changements climatiques	5
2.4. La présente procédure offre à la Cour une formidable occasion de préciser l'état actuel du droit international en ce qui concerne les changements climatiques et d'en assurer la cohérence	5
TROISIÈME PARTIE : STRUCTURE DE L'EXPOSÉ ÉCRIT DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE	6
SECTION 2 : QUESTION A : OBLIGATIONS DES ÉTATS	7
PREMIÈRE PARTIE : RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES	7
1.1. Vue d'ensemble	7
1.2. La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	10
1.3. Le protocole de Kyoto	12
1.4. L'accord de Paris	13
DEUXIÈME PARTIE : OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE TRANSPORT INTERNATIONAL	23
2.1. La CCNUCC et l'accord de Paris sont complétés par d'autres régimes applicables aux émissions qui ne peuvent pas être réglementées au niveau national	23
2.2. Transport international	23
2.3. Aviation internationale	24
TROISIÈME PARTIE : DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DANS SON ENSEMBLE	25
3.1. Les obligations du droit de l'environnement applicables sont en phase avec le régime conventionnel relatif aux changements climatiques	25
3.2. Obligations prescrites par d'autres traités internationaux	25
3.3. Obligations au titre du droit international coutumier	28

QUATRIÈME PARTIE : DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME.....	33
4.1. Vue d'ensemble	33
4.2. Les changements climatiques peuvent entraver la jouissance des droits de l'homme.....	34
4.3. La Nouvelle-Zélande n'estime pas que le droit international des droits de l'homme impose aux États une obligation généralisée d'atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions de gaz à effet de serre	35
4.4. quand bien même une telle obligation généralisée existerait, elle imposerait un comportement conforme à celui exigé par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques.....	39
SECTION 3 : QUESTION B : CONSÉQUENCES JURIDIQUES AU REGARD DE CES OBLIGATIONS	40
PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION	40
DEUXIÈME PARTIE : RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	41
2.1. Appui prévu par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques s'agissant de l'adaptation et des pertes et préjudices	41
2.2. Appui à la mise en œuvre et au respect de l'accord de Paris	43
2.3. Règlement des différends prévu par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques.....	44
TROISIÈME PARTIE : CONSÉQUENCES JURIDIQUES À L'ÉGARD D'AUTRES ÉTATS	44
3.1. Le contexte des changements climatiques complique l'application des règles relatives à la responsabilité de l'État	44
QUATRIÈME PARTIE : CONSÉQUENCES JURIDIQUES POUR LES GÉNÉRATIONS PRÉSENTES ET FUTURES ATTEINTES PAR LES EFFETS NÉFASTES DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	46
SECTION 4 : CONCLUSION	47

SECTION 1 : INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : QUESTIONS POSÉES À LA COUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

1. La Nouvelle-Zélande soumet le présent exposé écrit conformément aux ordonnances de la Cour en date des 20 avril 2023 et 4 août 2023¹, afin de fournir à celle-ci des renseignements sur les questions dont elle a été saisie par la résolution 77/276 de l'Assemblée générale, adoptée le 29 mars 2023.

2. Ces questions sont libellées comme suit :

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

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

DEUXIÈME PARTIE : CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1. LE CONSENSUS SCIENTIFIQUE EST QUE LA TERRE SE RÉCHAUFFE, ET QUE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE RÉSULTANT DE L'ACTIVITÉ HUMAINE EN SONT LA PRINCIPALE CAUSE

3. D'après le sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts international sur l'évolution du climat (GIEC), il apparaît sans équivoque que la Terre se réchauffe à un rythme sans précédent, et que les émissions de gaz à effet de serre (ci-après, « GES ») résultant de l'activité humaine en sont

¹ *Obligations des États en matière de changement climatique*, ordonnance du 20 avril 2023 et ordonnance du 4 août 2023.

la principale cause². Au cours de la dernière décennie, les températures à la surface du globe ont connu une élévation de 1,1 °C par rapport à celles de la seconde moitié du XIX^e siècle³. « Des changements généralisés et rapides se sont produits dans l'atmosphère, les océans, la cryosphère et la biosphère » de la Terre, et toutes les régions sont touchées⁴.

4. Les effets constatés des changements climatiques sont notamment l'élévation du niveau de la mer, l'appauvrissement des écosystèmes et l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des extrêmes météorologiques (vagues de chaleur, précipitations extrêmes, sécheresses et cyclones tropicaux)⁵. Les populations se trouvent ainsi exposées à des phénomènes climatiques extrêmes aux conséquences parfois mortelles, à l'accroissement de l'insécurité alimentaire (liée notamment à la production de la pêche et de l'aquaculture), à l'extrême raréfaction de l'eau, à l'apparition plus fréquente de maladies d'origine alimentaire ou hydrique liées aux changements climatiques et à l'incidence accrue des maladies à transmission vectorielle, à des problèmes de santé mentale et des traumatismes, à la perte des moyens de subsistance et la disparition de la culture, à des déplacements, à la destruction et la perte des lieux d'habitation, de l'infrastructure, des biens et du revenu⁶.

5. Il ressort clairement des rapports du GIEC que les effets néfastes des changements climatiques vont continuer de s'intensifier, dans une mesure qui va dépendre de la rapidité et de l'importance de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le rapport de synthèse du sixième cycle d'évaluation souligne « l'urgence d'une action climatique intégrée à court terme » et affirme que

« les changements climatiques constituent une menace pour le bien-être de l'humanité et la santé de la planète (degré de confiance très élevé). Les possibilités d'assurer un avenir viable et durable pour tous et toutes s'amenuisent (degré de confiance très élevé) ... Les choix faits et les mesures prises au cours de cette décennie auront des retombées immédiates et qui s'étendront sur des milliers d'années (degré de confiance élevé) »⁷.

6. Dans la décision relative aux résultats du premier bilan mondial du 13 décembre 2023⁸, les parties à l'accord de Paris ont, entre autres⁹ :

a) réaffirmé l'objectif exprimé dans l'accord consistant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à

² Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers (2023) (ci-après, « Synthesis Report »). Depuis la fin des années 1980, le consensus scientifique quant au fait que l'activité humaine augmente considérablement la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre, provoquant un réchauffement dangereux de l'atmosphère, a été relativement constant : voir par exemple Jager J., Ferguson H.L., *Climate Change: Science, Impact and Policy - Proceedings of the Second World Climate Conference*, Cambridge University Press, 1990, p. 497-499.

³ Synthesis Report, *ibid.*, A.1.

⁴ *Ibid.*, A.2.

⁵ *Ibid.*, A.2.1 et A.2.3.

⁶ *Ibid.*, A.2.1-A.2.7.

⁷ *Ibid.*, C.1.

⁸ Décision CMA.5. Voir aussi convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Dialogue technique au titre du premier bilan mondial – rapport de synthèse établi par les cofacilitateurs du dialogue technique (2023).

⁹ Accord de Paris, Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 3156, n° 79 (ouvert à la signature le 12 avril 2016, entré en vigueur le 4 novembre 2016).

poursuivre l'action destinée à limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ;

- b) souligné que les effets des changements climatiques seraient bien moindres si la température augmentait de 1,5 °C et non de 2 °C et décidé de poursuivre l'action destinée à limiter l'élévation de la température à 1,5 °C ;
- c) noté avec une vive préoccupation qu'en dépit des progrès accomplis, les trajectoires d'émissions mondiales de gaz à effet de serre n'étaient pas encore alignées sur l'objectif de température fixé dans l'accord de Paris, et que les possibilités de relever le niveau d'ambition et de donner effet aux engagements actuels afin d'atteindre cet objectif s'amenuisaient rapidement ;
- d) souligné la nécessité de réduire nettement, rapidement et durablement les émissions de gaz à effet de serre conformément aux trajectoires conduisant à une augmentation de la température de 1,5 °C.

2.2. EFFETS DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LA NOUVELLE-ZÉLANDE ET LE PACIFIQUE

7. En Nouvelle-Zélande, les changements climatiques augmentent les risques pour la sûreté et la sécurité et exacerbent les vulnérabilités existantes. Le système financier et l'économie du pays sont déjà affectés par les risques liés aux changements climatiques. Deux tiers des Néo-Zélandais vivent dans des zones exposées aux inondations et à l'élévation du niveau de la mer¹⁰. Le réchauffement des mers qui entourent la Nouvelle-Zélande a des effets néfastes sur la vie de notre environnement marin¹¹.

8. Le climat de la Nouvelle-Zélande est fortement influencé par la chaleur et l'humidité amenées par l'océan, en particulier l'océan Austral. Une étude récemment publiée s'est intéressée à l'impact profond des gaz à effet de serre sur l'Antarctique, notamment sur la glace de mer, les plates-formes de glace, les glaciers, la biodiversité marine et les phénomènes météorologiques extrêmes¹². D'après les résultats, il ne fait presque aucun doute que la poursuite des émissions de gaz à effet de serre entraînera l'augmentation de la fréquence et de la gravité des phénomènes et, partant, un déficit croissant de glace hivernale et l'effondrement des plates-formes glaciaires¹³, avec des conséquences pour la planète entière, et pour la Nouvelle-Zélande en particulier. Comme l'a déclaré l'une de nos éminentes scientifiques, « [l]a Nouvelle-Zélande fait face ... en première ligne à un système océan-atmosphère d'une vigueur accrue, capable de donner lieu à des tempêtes et à des pluies d'une intensité accrue, à une fréquence accrue »¹⁴.

9. Les peuples autochtones sont particulièrement touchés par les effets néfastes des changements climatiques. L'augmentation des risques climatiques devrait accroître les

¹⁰ New Zealand Ministry for the Environment & Stats NZ (2023). *New Zealand's Environmental Reporting Series: Our atmosphere and climate 2023*.

¹¹ Cornwall *et al.*, "Predicting the impacts of climate change on New Zealand's seaweed-based ecosystems", *New Zealand Journal of Botany*, 17 May 2023.

¹² Siebert *et al.*, "Antarctic extreme events", *Frontiers in Environmental Science*, 8 August 2023.

¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴ D^e Natalie Robinson, Antarctic Oceanographer, NIWA, accessible à l'adresse suivante : <https://www.science.mediacentre.co.nz/2023/08/09/climate-change-is-taking-a-toll-on-every-aspect-of-antarctica-expert-reaction/>.

vulnérabilités, les disparités et les inégalités sociales, notamment les inégalités entre les populations autochtones et non autochtones¹⁵.

10. Les Tokélaou, archipel de trois atolls coralliens situé à mi-chemin entre Hawaii et la Nouvelle-Zélande dont la plupart des terres ne dépassent pas de plus de trois mètres le niveau de la mer à marée haute, revêtent une signification particulière pour la Nouvelle-Zélande en raison des liens constitutionnels et historiques qui nous unissent. Les Tokélaou sont particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques du fait de leur géographie et parce qu'ils dépendent de l'océan pour leur économie, leur culture et les moyens de subsistance de leur population.

11. La Nouvelle-Zélande, aux côtés des autres membres du Forum des îles du Pacifique, a reconnu dans les changements climatiques la principale menace pour les moyens de subsistance, la sécurité et le bien-être des populations du Pacifique¹⁶. En tant que petits États insulaires en développement, les États du Pacifique sont particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques, notamment l'élévation des températures, l'augmentation de la fréquence et de la gravité des cyclones tropicaux, des ondes de tempête et de la sécheresse, la modification des régimes de précipitations, l'élévation du niveau de la mer, le blanchissement des coraux et l'infestation d'espèces invasives¹⁷.

12. L'océan, qui couvre environ 70 % de la surface de la Terre et représente son plus grand puits de carbone, est essentiel pour remédier à la crise climatique¹⁸. Dans la région Pacifique, l'océan est lié à l'identité. Il est le socle de nos cultures, de nos communautés et de nos modes de vie. La vie économique dépend également de l'océan, qu'il s'agisse de la pêche, de l'aquaculture, du tourisme ou du transport maritime ; les moyens de subsistance sont étroitement liés à l'exploitation durable des ressources marines ; et la culture ainsi que les activités récréatives sont façonnées par l'océan et ses rivages. Les membres du Forum des îles du Pacifique partagent l'ambition de voir tous les peuples du Pacifique vivre dans un Pacifique bleu géré d'une manière qui soit compatible avec sa conservation, tout en maintenant résolument la résilience aux menaces qui pèsent sur son environnement¹⁹.

13. Les pays du Pacifique sont à l'avant-garde des efforts déployés pour que cette ambition devienne réalité. Les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Forum des îles du Pacifique ont approuvé la Stratégie pour le continent du Pacifique bleu à l'horizon 2050²⁰ et se sont exprimés, dans des déclarations sur les zones maritimes et le statut d'État eu égard à l'élévation du niveau de la mer, en faveur de la préservation des zones maritimes et de la continuité du statut d'État face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques²¹. La Nouvelle-Zélande a déployé des efforts ciblés pour répondre aux besoins de la région Pacifique en matière de lutte contre

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on climate change (ci-après, « WG II 2022 Report »), chap. 11, p. 1583.

¹⁶ Boe Declaration on Regional Security, Pacific Islands Forum (2018).

¹⁷ WG II 2022 Report, *supra*, note 15, chap. 15, p. 2045.

¹⁸ Organisation météorologique mondiale, *État du climat mondial 2022*, OMM-N° 1316, p. 4.

¹⁹ Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, *Stratégie 2050 pour le Continent Bleu du Pacifique*, 2022.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise, Pacific Islands Forum (2021) ; Declaration on the Continuity of Statehood and the Protection of Persons in the Face of Climate Change-Related Sea-Level Rise, Pacific Islands Forum (2023).

les changements climatiques, en lui allouant au moins la moitié de la somme de 1,3 milliard de dollars néo-zélandais engagée à l'international pour 2022 à 2025.

2.3. UNE ACTION COLLECTIVE MONDIALE EST NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE AUX MENACES QUE FONT PESER LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

14. Les changements climatiques sont un problème commun à l'ensemble de la planète que seule une riposte d'envergure mondiale, définie en commun, peut permettre de résoudre. Il est urgent d'atténuer les changements climatiques anthropiques en éliminant et en réduisant les émissions mondiales. Des mesures prises individuellement et unilatéralement par les États ont, à elles seules, peu de chance d'empêcher le dangereux réchauffement de l'atmosphère. Pour être efficace et durable, la riposte doit procéder d'un effort collectif, à l'échelle mondiale.

15. Les États sont convenus d'assurer cette riposte efficace et durable au travers du régime conventionnel relatif aux changements climatiques établi par la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)²² et l'accord de Paris. Ce régime à l'équilibre délicat incarne le résultat de décennies de négociations multilatérales difficiles mais fructueuses. Il offre un cadre pour concrétiser les impératifs que sont la réduction et l'élimination des émissions, la mise en place de mesures d'adaptation, le financement de l'action climatique, le renforcement des capacités et le transfert de technologies, et pour éviter les pertes et les préjudices, les réduire au minimum et y remédier. Il échafaude une structure institutionnelle visant à contrôler le respect par les parties de leurs obligations et engagements, régler les possibles différends, et poursuivre la coopération actuelle au travers de négociations au sein de la conférence des parties à la CCNUCC (ci-après, la « **conférence des parties** ») et la conférence des parties agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris (ci-après, la « **CMA** »).

16. Le régime conventionnel relatif aux changements climatiques est d'une importance vitale en tant qu'élément central d'une riposte mondiale efficace fondée sur le consentement des États, la coopération et la participation inclusive du grand public, sous-tendue par les principes de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées eu égard aux différentes situations nationales²³.

2.4. LA PRÉSENTE PROCÉDURE OFFRE À LA COUR UNE FORMIDABLE OCCASION DE PRÉCISER L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT INTERNATIONAL EN CE QUI CONCERNE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET D'EN ASSURER LA COHÉRENCE

17. La question invite la Cour à apporter des précisions sur les obligations et conséquences juridiques ayant trait à l'effort collectif mondial pour obvier aux changements climatiques anthropiques dangereux. Pour ce faire, la Cour, guidée par l'article 38 de son Statut, pourra appliquer les conventions internationales ; la coutume internationale ; les principes généraux de droit reconnus

²² Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1771, n° 107 (ouverte à la signature le 4 juin 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994).

²³ La Nouvelle-Zélande souscrit à l'action collective au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris. Entre autres mesures, elle contribue aux efforts d'atténuation au travers d'un ambitieux engagement à réduire de 50 % ses émissions nettes de gaz à effet de serre par rapport à ses émissions brutes de 2005. Elle remplit également son rôle en matière de financement : pour la période 2022-2025, la Nouvelle-Zélande a ainsi engagé 1,3 milliard de dollars néo-zélandais dans le financement de l'action climatique sous la forme de subventions (soit une multiplication par quatre de son engagement par rapport à la période 2019-2022) ; le pays a aussi engagé 20 milliards de dollars néo-zélandais dans le financement lié aux pertes et préjudices à destination des pays en développement. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande apporte un appui technique et au renforcement des capacités aux pays en développement afin de contribuer à la riposte aux changements climatiques.

par les nations civilisées, et les décisions judiciaires ainsi que la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles du droit.

18. La Nouvelle-Zélande est consciente que les États n'adoptent pas tous la même approche dans leurs observations, et que leurs avis sur certains aspects de la question peuvent diverger. Cependant, il apparaît clairement que, en demandant un avis consultatif, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont en commun la volonté de comprendre de manière claire et cohérente le corpus de droit international applicable aux changements climatiques, dans le but d'appuyer l'action climatique collective et de relever le niveau d'ambition. Dans cette perspective, la Cour aura conscience de la nécessité de mettre en avant le régime conventionnel relatif aux changements climatiques comme étant le cadre juridique de référence pour la riposte mondiale aux changements climatiques²⁴. Alors que celle-ci exige des États qu'ils exécutent un éventail d'obligations concomitantes, il est demandé à la Cour d'interpréter ces obligations de manière holistique et complémentaire. Une telle démarche est conforme aux principes applicables et, comme expliqué ci-dessous, aux règles ordinaires de l'interprétation des traités.

TROISIÈME PARTIE : STRUCTURE DE L'EXPOSÉ ÉCRIT DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

19. Les observations de la Nouvelle-Zélande portant sur la partie *a*) de la question commencent avec une description détaillée du régime conventionnel relatif aux changements climatiques, et de la manière dont il permet, de par sa conception, de trouver un compromis dans une situation rendue complexe par l'éventail des circonstances et intérêts dont les États ont dû tenir compte pendant des décennies de négociations. Viennent ensuite des observations sur les liens qui existent entre le droit de l'environnement de portée générale, notamment sous la forme d'autres traités internationaux et de règles du droit international coutumier, et le régime conventionnel relatif aux changements climatiques. L'exposé de la Nouvelle-Zélande relatif à la partie *a*) se termine par des observations sur la pertinence de l'application aux changements climatiques du droit international des droits de l'homme.

20. Les observations de la Nouvelle-Zélande relatives à la partie *b*) de la question commencent avec une description succincte de la manière dont le régime conventionnel relatif aux changements climatiques lui-même établit des mécanismes destinés à seconder les États touchés par les changements climatiques et à favoriser le règlement pacifique des différends. Les observations traitent ensuite de la responsabilité des États dans le contexte des changements climatiques.

²⁴ Le rôle central de la CCNUCC et de l'accord de Paris dans la riposte des États face aux changements climatiques a été l'un des thèmes essentiels des explications de position après l'adoption de la résolution A/RES/77/276 telle que consignée dans les *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 64^e et 65^e séances plénières, mercredi 29 mars 2023, doc. A/77/PV.64 et doc. A/77/PV.65.

SECTION 2 : QUESTION 4 : OBLIGATIONS DES ÉTATS

PREMIÈRE PARTIE : RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

1.1. VUE D'ENSEMBLE

21. Le régime conventionnel des Nations Unies relatif aux changements climatiques, qui recouvre la CCNUCC, adoptée en 1992, le protocole de Kyoto, adopté en 1998²⁵, et l'accord de Paris, adopté en 2015 (collectivement dénommés ci-après le « **régime conventionnel relatif aux changements climatiques** »), constitue le cadre multilatéral de référence qui définit la nature et la portée des obligations des États au titre du droit international en vue d'assurer la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions de gaz à effet de serre pour les générations présentes et futures. De fait, ce régime a été négocié dans l'objectif de définir les obligations incombant aux États dans le cadre de l'effort collectif déployé en vue de protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

22. Une meilleure compréhension scientifique du problème des changements climatiques anthropiques dans les années 1970 et 1980²⁶ a donné lieu à une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après, l'« **Assemblée générale** »), toutes intitulées « Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures », qui ont débouché sur l'établissement du comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques (ci-après, l'« **INC** »)²⁷. Les résolutions de l'Assemblée générale, conjointement avec la déclaration ministérielle de la deuxième conférence mondiale sur le climat de 1990²⁸, exposent clairement l'intention des États Membres de répondre au besoin d'une action collective pour lutter contre les changements climatiques au travers du projet de convention-cadre. Le rapport sur les travaux de la première session de l'INC indique qu'un grand nombre de pays participant aux négociations ont souligné « l'importance d'une approche intégrée et globale [au travers de la convention-cadre] de la question des changements climatiques à l'échelle de la planète »²⁹.

23. La CCNUCC est le reflet de l'accord auquel sont parvenus les États à l'issue du processus mené sous la houlette de l'INC. Son préambule énonce que « les changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »³⁰ et souligne que « le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée »³¹. L'article 3 établit qu'« [i]l incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures ». L'article 2 prévoit que l'objectif de la convention et de tous les instruments

²⁵ Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Nations Unies, *RTNU*, vol. 2303, p. 162 (ouvert à la signature le 16 mars 1998, entré en vigueur le 16 février 2005) (ci-après, le « protocole de Kyoto »).

²⁶ Voir, par exemple, la conférence mondiale sur le climat de 1979, la création en 1980 du programme mondial de recherche sur le climat, la conférence de Villach de 1985 et l'établissement du GIEC en 1988.

²⁷ Nations Unies, résolutions de l'Assemblée générale 43/53 (5 décembre 1988), 44/207 (22 décembre 1989) et 44/212 (21 décembre 1990).

²⁸ Nations Unies, doc. A/45/696/Add.1.

²⁹ Nations Unies, doc. A/AC.237/6, 8 mars 1991.

³⁰ CCNUCC, préambule, al. 1.

³¹ *Ibid.*, al. 6.

juridiques connexes 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 ».

24. Le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sont des « instruments juridiques connexes » adoptés au titre de la CCNUCC dans le but d'atteindre le même objectif. Ils font évoluer la portée et la nature des obligations des États, tout en conservant l'objectif que s'était fixé la CCNUCC, à savoir stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau permettant d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique³².

25. Le protocole de Kyoto a été négocié après qu'il eut été reconnu que les obligations incombant aux pays développés parties au titre de la CCNUCC n'étaient pas adéquates pour parvenir à l'objectif ultime de la convention³³. Le deuxième alinéa de son préambule indique expressément que le protocole a été adopté dans le souci d'« atteindre l'objectif ultime de la [CCNUCC] tel qu'il est énoncé à l'article 2 de celle-ci ».

26. L'accord de Paris a lui aussi été adopté pour améliorer la mise en œuvre de la CCNUCC et permettre de réaliser son objectif³⁴. Il a été négocié eu égard à la nécessité de fortement réduire les émissions mondiales en vue d'atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC, et à l'issue d'un « vaste processus pour permettre l'application intégrale, effective et continue de la CCNUCC par une action concertée à long terme »³⁵. L'accord de Paris vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, notamment en définissant de manière quantitative, conformément aux meilleures données scientifiques disponibles, les actions nécessaires pour réaliser l'objectif de la CCNUCC, à savoir « [c]onten[ir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et ... poursuiv[re] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels »³⁶.

27. Le régime conventionnel relatif aux changements climatiques a été ratifié par un très grand nombre de pays³⁷. Il s'agit du seul régime juridique international à avoir été négocié dans l'objectif exprès d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, et représente l'aboutissement de négociations multilatérales qui se sont poursuivies de façon presque ininterrompue depuis les premières sessions de l'INC consacrées à la convention-cadre en 1991. Ce processus ne s'est pas achevé à la vingt et unième session de la conférence des parties à Paris en 2015 ; il se poursuit au sein de l'architecture institutionnelle multilatérale établie par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques qui permet, et fait même obligation, aux États de collaborer aux fins de l'élaboration et de l'application de règles et procédures plus détaillées au travers de la conférence des parties, la CMA et la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (ci-après, la « **CMP** »).

³² Voir le préambule du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris.

³³ Mandat de Berlin, décision 1/CP.1.

³⁴ Accord de Paris, art. 2.

³⁵ Plan d'action de Bali de 2007, décision 1/CP.13, par 1. Le plan d'action marquait le début d'un processus engagé dans le cadre du régime de la CCNUCC devant permettre de réfléchir « à une vision commune de l'action concertée à long terme, notamment à un objectif global à long terme de réduction des émissions ». Ce processus a donné lieu à l'accord de Copenhague de 2009, décision 2/CP.15, et aux accords de Cancún, décision 1/CP.16.

³⁶ Accord de Paris, art. 2, par. 1, al. a).

³⁷ La CCNUCC a été ratifiée par 198 pays, le protocole de Kyoto, par 192 pays et l'accord de Paris, par 195 pays.

28. Le régime conventionnel relatif aux changements climatiques bénéficie donc de l'autorité légitime du consentement de l'État en tant que produit de décennies de négociations multilatérales. Il cherche à concilier de nombreux intérêts concurrents au sein d'un environnement politique hautement complexe³⁸. Ces intérêts concurrents et cette complexité découlent d'un certain nombre de circonstances uniques, dont les suivantes :

- a) Premièrement, tous les États contribuent aux changements climatiques anthropiques et risquent d'en pâtir, mais cette contribution et ce risque sont partagés de manière inégale et inéquitable ; ainsi, les États les moins développés (notamment les petits États insulaires en développement), qui ont le moins contribué aux émissions gaz à effet de serre atmosphériques, sont ceux qui risquent le plus d'en subir les effets, tout en ayant les capacités d'adaptation les plus faibles.
- b) Deuxièmement, seules des mesures d'atténuation collectives d'envergure mondiale permettront de ramener les émissions aux niveaux exigés pour empêcher les changements climatiques anthropiques dangereux. Hormis les six principaux émetteurs, aucun État n'est, individuellement, à l'origine d'émissions représentant plus de 2 % des émissions totales³⁹. Ce sont les émissions cumulées des États qui contribuent aux changements climatiques et, par conséquent, tous les États doivent œuvrer ensemble en vue de réduire leurs émissions.
- c) Troisièmement, les mesures d'atténuation requises pour empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique supposent des transformations d'envergure mondiale sur les plans économique, social et politique, qui concernent l'activité humaine dans tous les secteurs de la société⁴⁰.
- d) Quatrièmement, certains des effets néfastes des changements climatiques sont inévitables et, par conséquent, il restera nécessaire pour les États d'adopter des mesures d'adaptation parallèlement à des mesures d'atténuation.
- e) Cinquièmement, certains États en développement, notamment les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, peuvent avoir besoin d'un soutien financier et d'un appui technique pour être à même de mettre en place les mesures d'atténuation et d'adaptation nécessaires et — indépendamment de l'opportunité d'adopter des mesures collectives d'atténuation des changements climatiques, et des mesures d'adaptation prises au niveau national —, requièrent peut-être aussi un soutien financier et un appui technique pour remédier aux pertes et préjudices causés par les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement associés aux changements climatiques.

³⁸ Voir doc. A/AC.237/18 (Partie II), rapport du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques concernant les travaux de sa cinquième session, 30 avril-9 mai 1992, par. 32-33, dont il ressort que la plupart des délégations voyaient dans la CCNUCC « un tout soigneusement équilibré » et le résultat de négociations ayant « donné à toutes les délégations l'occasion de manifester leur volonté de coopération et de compromis ».

³⁹ Climate Watch/WRI data, accessible à l'adresse suivante : <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>.

⁴⁰ La complexité des problèmes soulevés par la régulation des changements climatiques est bien résumée dans Alan Boyle et Catherine Redgwell, Birnie, *Boyle and Redgwell's International Law and the Environment* (4th ed, Oxford University Press, Oxford, 2021), p. 380 :

« [L]e contrôle des émissions de gaz à effet de serre est au cœur des politiques en matière d'énergie, de transport, d'agriculture et d'industrie de tous les États développés, et l'est de plus en plus, également, dans les États en développement. En outre, face au rôle des puits de carbone, la déforestation, la protection des habitats naturels et des écosystèmes, l'élévation du niveau de la mer et la souveraineté sur les ressources naturelles sont aussi des aspects éléments importants du problème, dans le contexte plus général du développement durable. »

- f) Sixièmement, en raison de la nécessité d'une riposte collective mondiale, des mécanismes sont nécessaires pour rassurer les États quant au fait que les autres États honorent les engagements pris collectivement et ne tirent pas simplement profit du système sans apporter leur contribution.

29. La conciliation de ces complexités et intérêts contradictoires sous-tend la matrice détaillée des obligations qui se dégagent du régime conventionnel relatif aux changements climatiques et son évolution au fil du temps. Le régime a ainsi gagné en précision, est devenu plus représentatif et davantage axé sur une approche allant « de la base au sommet ». Cette évolution découle de la complexité grandissante du problème des changements climatiques et du résultat des négociations pointues et minutieuses qu'ont menées les États pour trouver le moyen le plus efficace, équitable et réaliste d'y faire face, en tenant compte des intérêts nationaux concurrents en jeu⁴¹. Le régime conventionnel relatif aux changements climatiques représente donc un « tout » auquel aucune réserve ne peut être faite⁴² précisément parce qu'aucune composante de ce tout ne peut en être retranchée sans déséquilibrer les compromis qu'il recouvre.

30. Si d'autres règles et principes du droit international peuvent influencer sur la mise en œuvre du régime conventionnel relatif aux changements climatiques, la Nouvelle-Zélande estime qu'elles ne supplantent en rien ce régime ni ne remettent en question la place centrale qu'il occupe dans le système d'obligations juridiques intéressant la question à laquelle il a été demandé à la Cour de répondre.

1.2. LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

31. La CCNUCC a été adoptée le 9 mai 1992 et est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Il s'agit d'une convention-cadre, ce qui signifie qu'elle ne cherche pas à imposer des obligations détaillées concernant tous les aspects de la riposte des États face aux changements climatiques. Elle prévoit en revanche la possibilité de négocier des obligations détaillées dans le cadre d'instruments connexes et établit un objectif, des principes directeurs et certaines obligations générales en matière d'atténuation, d'adaptation, de communication d'informations et de financement. Si son objectif et ses principes directeurs demeurent des éléments clefs du régime conventionnel relatif aux changements climatiques, certaines des obligations qu'elle contient ont été annulées et remplacées par l'effet du protocole de Kyoto ou de l'accord de Paris.

32. L'article 2 prévoit que la CCNUCC a pour objectif « 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 ».

33. L'article 3 établit que les parties, dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la convention et en appliquer les dispositions, se laisseront guider par un ensemble de « principes », comme résumé ci-après :

- a) Il incombe aux parties de préserver le système climatique sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives.

⁴¹ Voir « Evolution of the United Nations Climate Regime », in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée et Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford University Press, Oxford, 2017).

⁴² CCNUCC, art. 24 ; protocole de Kyoto, art. 26 ; accord de Paris, art. 27.

- b) Il appartient aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes.
- c) Il incombe aux parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes.
- d) Les parties doivent, dans leurs politiques destinées à protéger le système climatique, s'employer à œuvrer pour un développement durable.
- e) Il appartient aux parties de travailler de concert à une croissance économique durable et d'éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiable sur le plan du commerce, ou toute entrave déguisée au commerce international.

34. L'article 4 contient un ensemble d'obligations générales ou différenciées juridiquement contraignantes pour les parties. S'agissant des obligations d'ordre général, celles-ci doivent, entre autres, établir, mettre à jour et publier des inventaires nationaux des émissions anthropiques⁴³ ; établir, mettre en œuvre et mettre à jour des mesures visant à atténuer les changements climatiques en tenant compte des émissions anthropiques et des mesures visant à faciliter l'adaptation⁴⁴ ; encourager et soutenir par leur coopération un certain nombre d'objectifs associés⁴⁵, et communiquer des informations sur les progrès réalisés en matière d'application⁴⁶. Les parties doivent, lors de l'exécution de ces obligations, 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 situation⁴⁷.

35. Pour ce qui concerne les obligations différenciées, les parties sont divisées en plusieurs catégories : les parties figurant à l'annexe I (pays développés parties, de manière générale), les parties figurant à l'annexe II (pays figurant à l'annexe I sans les pays en transition vers une économie de marché) et les parties qui ne figurent dans aucune de ces listes (« Parties non visées à l'annexe I »).

- a) Les parties visées à l'annexe I ont des obligations additionnelles, notamment celles d'adopter des politiques nationales et de prendre les mesures correspondantes pour atténuer les changements climatiques. Ces politiques et mesures démontreront que les pays développés prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques⁴⁸, et se conforment à des exigences de communication de l'information plus rigoureuses⁴⁹. En outre, les parties visées à l'annexe I ont souscrit à l'objectif non contraignant de ramener leurs émissions au niveau de 1990 à l'horizon 2000⁵⁰.
- b) Les parties visées à l'annexe II sont tenues de fournir des ressources financières et technologiques aux pays en développement pour se conformer à leurs obligations de prendre des mesures, et de communiquer des informations relatives à leur mise en œuvre⁵¹ ; d'aider les pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements

⁴³ CCNUCC, art. 4, par. 1, al. a).

⁴⁴ *Ibid.*, al. b).

⁴⁵ *Ibid.*, al. c)-i).

⁴⁶ *Ibid.*, al. i), et art. 12.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 4, par. 1.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 2, al. a).

⁴⁹ *Ibid.*, al. b), et art. 12.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 4, par. 2, al. b).

⁵¹ *Ibid.*, par. 3.

climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets⁵², et de prendre des mesures concrètes en vue d'encourager l'accès de ces pays aux technologies et le renforcement des capacités afin de leur permettre d'appliquer les dispositions de la convention⁵³.

- c) L'exécution par les pays en développement parties de leurs engagements au titre de la convention dépend expressément de l'exécution par les pays développés parties de leur obligation de fournir des ressources financières et techniques⁵⁴.

36. Les articles 5 et 6 imposent aux parties de soutenir la recherche relative aux changements climatiques et l'observation systématique de ceux-ci ainsi qu'à favoriser l'éducation, la formation et la sensibilisation du public et à collaborer dans ces domaines.

37. Les articles 7 à 10 sont les fondations institutionnelles de la gouvernance climatique mondiale : ils désignent la conférence des parties comme l'organe suprême de la CCNUCC, créent un secrétariat et mettent en place deux organes subsidiaires, l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et l'organe subsidiaire de mise en œuvre.

38. L'article 11 crée un mécanisme financier chargé de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologie. Celui-ci relève de la conférence des parties, qui doit convenir d'arrangements pour assurer son fonctionnement. La conférence des parties a, au titre de cette disposition, établi le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat, en parallèle du Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds pour l'adaptation et le comité permanent du financement.

1.3. LE PROTOCOLE DE KYOTO

39. Le protocole de Kyoto a été adopté le 11 décembre 1997 et est entré en vigueur le 16 février 2005. Dans le prolongement de la CCNUCC, le protocole de Kyoto renforce l'engagement des pays visés à l'annexe I de réduire les émissions des sept gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A. Ce renforcement découle principalement de l'engagement juridiquement contraignant imposé par l'article 3 aux pays visés à l'annexe I de ramener leurs émissions de gaz à effet de serre à un pourcentage précis par rapport au niveau de 1990 au cours de périodes d'engagement consécutives. L'annexe B indique les pourcentages correspondants pour la première période d'engagement (2008-2012), la CMP étant chargée de décider de la deuxième période d'engagement et des périodes suivantes.

40. En vue de faciliter la réalisation des objectifs nationaux, le protocole de Kyoto établit trois mécanismes de coopération. Premièrement, l'échange de droits d'émission entre les parties visées à l'annexe I est désormais permis⁵⁵. Deuxièmement, le mécanisme pour un développement « propre » est créé⁵⁶ afin d'aider les parties visées à l'annexe I à mettre en œuvre des activités se traduisant par la réduction des émissions dans les pays parties non visés à l'annexe I en échange de réductions

⁵² *Ibid.*, par. 2.

⁵³ *Ibid.*, par. 5.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 7.

⁵⁵ Protocole de Kyoto, art. 4 et 17.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 12.

d'émissions certifiées. Troisièmement, l'application conjointe est autorisée⁵⁷, permettant à un pays visé à l'Annexe I de mener des activités débouchant sur la réduction des émissions, l'accroissement de l'efficacité énergétique ou l'augmentation des investissements dans les technologies propres dans d'autres pays visés à l'annexe I en échange d'unités de réduction des émissions.

41. Les règles détaillées de mise en œuvre du protocole de Kyoto ont été adoptées à la septième session de la conférence des parties à Marrakech en 2001, et sont désignées sous l'appellation « accords de Marrakech »⁵⁸. Les engagements pour une deuxième période d'engagement (2012-2020) ont été arrêtés en 2012 dans l'amendement de Doha au protocole de Kyoto⁵⁹ ; cependant, cet amendement n'a pas reçu un nombre de ratifications suffisant pour entrer en vigueur avant le 31 décembre 2020, cette date coïncidant avec la fin de la deuxième période d'engagement.

42. Le protocole de Kyoto n'a guère réussi à réduire les émissions mondiales, notamment parce qu'il était tout entier focalisé sur les émissions des États parties visés à l'annexe I⁶⁰. Les obligations qu'il imposait aux États ont, en tout état de cause, été supplantées par celles contenues dans l'accord de Paris. Comme il sera expliqué ci-dessous, les enseignements tirés du protocole de Kyoto ont eu une influence sur la conception de l'accord de Paris, et ont donné naissance à un instrument juridique qui :

- a) impose des obligations en matière d'atténuation à toutes les parties, et pas uniquement aux parties visées à l'annexe I ;
- b) s'appuie sur des engagements en matière d'atténuation définis à l'échelle nationale plutôt que sur des cibles imposées depuis le sommet ;
- c) impose des obligations de moyens et non de résultat ;
- d) soumet les mécanismes de coopération internationale à une surveillance étroite pour veiller à ce qu'ils permettent une atténuation globale des émissions mondiales.

1.4. L'ACCORD DE PARIS

43. L'accord de Paris est l'instrument juridique qui définit désormais le cadre de l'action climatique internationale, sur le fondement de l'objectif et des principes énoncés par la CCNUCC. Comme il sera exposé ci-dessous, l'accord de Paris facilite la coopération existante entre les parties au travers de la négociation et de la mise en œuvre sous la direction de la CMA et par l'intermédiaire d'organes subsidiaires.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 6.

⁵⁸ Décisions prises à la première session de la CMP.

⁵⁹ Décision 1/CMP.8.

⁶⁰ Alan Boyle et Catherine Redgwell, *supra*, note 40, p. 391.

1.4.1. Nature de l'accord de Paris

44. Traité juridiquement contraignant, l'accord de Paris se caractérise par un mélange d'obligations juridiquement contraignantes et d'engagements qui ne le sont pas⁶¹. Si tous, ensemble, contribuent à la réalisation de son objectif, la distinction n'en a pas moins une valeur juridique : les obligations ont un caractère contraignant pour les parties ; les engagements n'en ont pas, mais les parties sont censées les prendre au sérieux et s'efforcer de les honorer, et c'est ce qu'elles font.

45. Les obligations et engagements prévus par l'accord de Paris portent sur une variété de sujets, parmi lesquels l'atténuation, l'adaptation, le financement, le renforcement des capacités et le transfert de technologie, la transparence, les pertes et préjudices et les questions institutionnelles. Parce qu'ensemble ils forment « un tout », ces sujets entretiennent chacun des rapports avec tous les autres. Ainsi, si l'accord de Paris n'est pas exclusivement consacré aux obligations incombant aux parties de garantir la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les générations présentes et futures en particulier, tel est l'objectif qu'il vise globalement, et chacun de ses éléments est pertinent à cette fin.

46. Cela étant, dans l'exposé ci-dessous, la Nouvelle-Zélande mettra en avant les aspects de l'accord de Paris qui sont les plus manifestement pertinents aux fins de la question posée à la Cour.

1.4.2. Principes et objectifs énoncés dans l'accord de Paris

47. Comme exposé dans son préambule, les parties ont adopté l'accord de Paris dans le souci d'atteindre l'objectif de la CCNUCC et guidées par ses principes, y compris le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Cependant, afin de refléter la nature évolutive de la situation de chaque pays, l'accord de Paris complète le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives en ajoutant la formule « eu égard aux différentes situations nationales ». Cet ajout marque un éloignement de la stricte division des responsabilités entre pays développés et en développement, au profit d'une démarche plus globale⁶².

48. Aux termes de son article 2, l'accord de Paris

« 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

⁶¹ « L'Accord de Paris contient tout le spectre de dispositions, contraignantes, non contraignantes et même "non juridiques", qui n'ont pas de contenu normatif, mais permettent de construire un récit et de définir un contexte. » Patt, A., L. Rajamani, P. Bhandari, A. Ivanova Boncheva, A. Caparrós, K. Djemouai, I. Kubota, J. Peel, A.P. Sari, D.F. Sprinz, J. Wettstad, « 2022: International cooperation », in IPCC, 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*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

⁶² Bodansky, Brunnee, Rajamani, *supra*, note 41, p. 219.

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. »

49. Ces objectifs ont un caractère collectif⁶³. Ils ne créent pas d'obligations particulières pour les parties, mais ils sont à prendre en compte aux fins de l'interprétation de chacune des dispositions de l'accord de Paris, car ils correspondent à « l'objet et au but » du traité. Il en va ainsi en ce qui concerne l'objectif de température énoncé à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 (ci-après, l'« objectif de température »).

50. L'objectif de température est important parce qu'il incarne le consensus scientifique existant au moment de l'adoption de l'accord de Paris⁶⁴. En substance, il quantifie l'objectif qualitatif de la CCNUCC : afin d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, les États se sont engagés à atteindre un but commun, celui de contenir l'élévation de la température nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

51. Il est constant en droit international conventionnel et en droit international coutumier que « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »⁶⁵. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités énonce ainsi la règle générale suivante en matière d'interprétation : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. » L'obligation de bonne foi a aussi été décrite comme exigeant d'appliquer les traités d'une manière qui ne soit pas contraire à leur objet ni à leur but⁶⁶.

52. L'article 3 de l'accord de Paris établit que les parties doivent s'acquitter de certaines obligations, « en vue de réaliser l'objet du[dit a]ccord ». Dans ce contexte, l'objectif de température énoncé à l'article 2 n'est pas source d'obligations, mais éclaire la manière dont les parties doivent interpréter les obligations qui leur incombent au titre de l'accord de Paris. Les parties doivent en

⁶³ Rajamani L, Werksman J., "The legal character and operational relevance of the Paris Agreement's temperature goal", *in Phil. Trans. R. Soc. A* 376: 20160458 (2018).

⁶⁴ Dans les deuxième (1996), troisième (2001) et quatrième (2007) rapports d'évaluation du GIEC, les dangers du réchauffement anthropique au-delà de 2 °C sont apparus de plus en plus clairement. Le cinquième rapport de synthèse du GIEC (2014) a apporté la preuve qu'il y avait de meilleures chances de parer à ces risques si l'élévation de la température était limitée à 1,5 °C. Au vu des avancées de la science, le consensus scientifique est désormais qu'une élévation de 2 °C est susceptible d'entraîner des risques bien plus importants qu'une élévation de 1,5 °C ; voir le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C (2018).

⁶⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 26. Voir aussi le troisième alinéa du préambule : « Constatant que les principes du libre consentement et de la bonne foi et la règle *pacta sunt servanda* sont universellement reconnus ». Pour une discussion sur le caractère coutumier du principe énoncé à l'article 26, voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 233 (par. 1 et 2).

⁶⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, *supra*, note 65, p. 234 (par. 4) ; voir aussi les autres sources citées au paragraphe 2 du même document.

particulier, et entre autres, s'assurer que l'exécution des leurs obligations que leur impose l'article 4 contribuera à la réalisation de l'objectif de température commun⁶⁷.

1.4.3. Obligations en matière d'atténuation

53. L'article 4 de l'accord de Paris impose des obligations aux parties, un rôle central étant donné à celle d'établir, de communiquer et d'actualiser les contributions déterminées au niveau national (ci-après, « CDN ») successives tous les cinq ans au moins⁶⁸. En communiquant leur CDN, les parties doivent présenter l'information nécessaire à la clarté, la transparence et la compréhension⁶⁹. Les parties doivent ensuite prendre des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites CDN. L'article 4 reflète aussi des engagements relatifs au niveau d'ambition associé aux CDN.

i. Obligations relatives aux CDN

54. L'article 4 confère aux parties le pouvoir discrétionnaire de déterminer le contenu et le niveau d'ambition de leurs propres CDN. Par conséquent, l'article 4 représente un rejet des objectifs imposés « depuis le sommet » par le protocole de Kyoto en faveur d'engagements définis « depuis la base », à l'échelle nationale. L'article 4 ne prévoit aucune formule ni méthode pour déterminer le contenu et le niveau d'ambition des CDN, mais laisse chaque partie en décider au travers de son propre processus national. Cela étant, en élaborant sa CDN, chaque partie est tenue :

- a) d'interpréter et d'exécuter ses obligations de bonne foi et d'une manière qui ne soit pas contraire à l'objet et au but de l'accord de Paris ;
- b) de veiller à ce que sa CDN tienne compte des résultats du bilan mondial prévu à l'article 14 de l'accord de Paris⁷⁰.

55. La CMA arrête un bilan mondial tous les cinq ans, faisant le point sur la mise en œuvre de l'accord de Paris afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'accord et de ses buts à long terme. La décision relative au premier bilan mondial a été prise en novembre 2023 à la vingt-huitième session de la conférence des parties (Décision - /CMA.5) et contient des commentaires et des exhortations variées en lien avec la mise en œuvre de l'accord de Paris, que les parties sont juridiquement tenues de prendre en considération aux fins de la mise à jour et du renforcement de leurs mesures et leur appui tels que prévus à l'article 4.

56. Les parties ont aussi pris des engagements juridiquement non contraignants s'agissant du contenu et du niveau d'ambition de leur CDN. Il revient à chaque partie de déterminer comment honorer ses engagements à cet égard, notamment :

⁶⁷ Sur le plan pratique, cette condition sera remplie si l'État a pris en considération l'objectif de température et s'il a préparé et communiqué une CDN en tenant compte des résultats du bilan mondial et qui représente ce qu'il considère être une contribution efficace à la réalisation de l'objectif de température à la lumière du principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales.

⁶⁸ Accord de Paris, art. 4, par. 2 et 9.

⁶⁹ *Ibid.*, par. 8. Voir aussi décision 1/CP.21 et décision 4/CMA.1.

⁷⁰ Accord de Paris, art. 4, par. 9, et art. 14, par. 3.

- a) l'engagement, tel qu'énoncé à l'article [4] de l'accord de Paris, d'établir, de communiquer et d'actualiser des CDN successives en vue de réaliser l'objet de l'accord, notamment l'objectif de température ;
- b) l'engagement collectif, tel qu'énoncé au paragraphe 1 de l'article 4 de l'accord de Paris, de parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais et d'opérer des réductions rapidement par la suite de façon à atteindre 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 ;
- c) l'engagement, tel qu'énoncé au paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord de Paris, de faire correspondre sa CDN 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 ;
- d) l'engagement, tel qu'énoncé au paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord de Paris, de veiller à ce que la CDN suivante de chaque partie représente une progression par rapport à la CDN antérieure ;
- e) dans le cas des pays développés parties, l'engagement, tel qu'énoncé au paragraphe 4 de l'article 4 de l'accord de Paris, de continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie, et la reconnaissance collective, au paragraphe 1 de l'article 4 de l'accord de Paris, du fait que le plafonnement mondial des émissions prendra davantage de temps pour les pays en développement.

57. Parce que les CDN sont « déterminées au niveau national » et qu'elles doivent être établies eu égard aux différentes situations nationales, les parties peuvent tenir compte d'une grande variété d'autres éléments. Mais elles n'en sont pas moins tenues de garantir l'exécution de leurs obligations au titre de l'accord de Paris et de leurs engagements dans l'établissement et la communication de leurs CDN.

58. À cet égard, il y a lieu de relever les paragraphes 27 et 28 de la décision 1/CP.21⁷¹, qui a accompagné l'adoption de l'accord de Paris, et les paragraphes 6 et 7 de l'annexe I de la décision 4/CMA.1⁷², qui contient d'autres directives concernant la section de la décision 1/CP.21 consacrée à l'atténuation. Ces deux décisions visent la présentation, parallèlement à la CDN d'une partie, d'informations destinées à améliorer la clarté, la transparence et la compréhension, tendant notamment à préciser en quoi la partie estime que sa CDN est équitable et ambitieuse, eu égard à sa situation nationale, et en quoi elle contribue à la réalisation de l'objectif de la CCNUCC tel qu'il est énoncé en son article 2. La décision 4/CMA.1 prévoit la fourniture d'informations supplémentaires, concernant notamment :

- a) les considérations d'équité, y compris une réflexion sur l'équité ;
- b) la prise en compte par la partie du paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord de Paris (la CDN suivante de chaque partie représentera une progression par rapport à la CDN antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités

⁷¹ Décision 1/CP.21, « Adoption de l'Accord de Paris », doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁷² Décision 4/CMA.1, « Autres directives concernant la section de la décision 1/CP.21 relative à l'atténuation », doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales) ;

- c) la prise en compte par la partie du paragraphe 4 de l'article 4 de l'accord de Paris (les pays développés devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie et les pays en développement devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs à l'échelle de l'économie) ;
- d) la façon dont la CDN concourt à la mise en œuvre de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 et au paragraphe 1 de l'article 4 de l'accord de Paris (l'objectif de température énoncé dans l'accord de Paris et l'objectif de parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais et à opérer des réductions rapidement par la suite de façon à atteindre l'objectif de zéro émission nette au cours de la seconde moitié du siècle).

59. Si ces éléments ont été inclus dans les décisions pertinentes de la conférence des parties et de la CMA, c'est parce que l'accord de Paris lui-même exige des parties qu'elles en tiennent compte au moment d'établir et de communiquer leur CDN. Du fait de la démarche « partant de la base » retenue dans l'accord de Paris, chaque partie détermine sa propre approche à ces égards (et donc quels seront le contenu et le niveau d'ambition de sa CDN), en tenant compte des bilans mondiaux consécutifs. La réalisation des objectifs de l'accord de Paris au travers des CDN est ainsi itérative. Dans la détermination de leurs contributions ultérieures, il est requis des parties qu'elles tiennent compte non seulement de leur propre situation nationale mais aussi, implicitement— par le jeu du processus du bilan mondial —, des contributions communiquées par les autres parties et de l'effet cumulatif de toutes les contributions, eu égard à ce qui est exigé collectivement d'elles pour réaliser l'objet de l'accord de Paris.

ii. Obligations relatives à l'exécution des CDN

60. Le paragraphe 2 de l'article 4 de l'accord de Paris impose aussi l'obligation de prendre des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs des CDN. Ces mesures peuvent concerner à la fois la réduction et l'absorption des émissions⁷³. Les États peuvent aussi avoir recours aux mécanismes de coopération établis au titre de l'article 6 de l'accord de Paris⁷⁴.

61. L'obligation de prendre des mesures internes pour l'atténuation prévue au paragraphe 2 de l'article 4 est une obligation de moyens, pas de résultat. L'accord de Paris n'impose pas aux parties d'atteindre collectivement l'objectif de température ou de réaliser individuellement leurs objectifs en matière de CDN. Le paragraphe 2 de l'article 4 exige cependant la mise en place de contrôles internes (notamment politiques, législatifs ou administratifs) qui, conjointement avec le recours à des démarches coopératives, peut raisonnablement permettre de réaliser les objectifs de la CDN. Il suppose aussi l'adoption de mesures raisonnables pour mettre en place et exécuter ces contrôles dans le but de remplir les objectifs de la CDN. Prises conjointement, les obligations imposées par le

⁷³ En application du paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord de Paris, les États devraient aussi prendre des mesures pour conserver et renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre.

⁷⁴ Accord de Paris, art. 6, et voir règlement de Paris : décisions 6, 7 et 8 de la CMA.4.

paragraphe 2 de l'article 4 de l'accord de Paris établissent une norme de conduite qui, dans les faits, équivaut à une norme de diligence requise⁷⁵.

1.4.4. Mécanismes de coopération aux fins de la mise en œuvre et de l'appui

62. L'accord de Paris définit trois « moyens de mise en œuvre et [d]'appui »⁷⁶ destinés à faciliter la réalisation de l'objectif de la CCNUCC et de l'objet de l'accord de Paris : le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités. L'accès au financement et à la technologie, ainsi que la disponibilité de capacités suffisantes, a des incidences sur le « niveau d'ambition le plus élevé » que la partie peut atteindre et, partant, sur la mesure dans laquelle les parties sont capables de réaliser, collectivement, l'objectif de température visé par l'accord de Paris et de protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. À telle enseigne qu'un nombre considérable de pays en développement parties ont expressément conditionné le niveau d'ambition retenu dans leur CDN à l'obtention d'un appui leur permettant de l'atteindre⁷⁷.

63. *S'agissant du financement*, le paragraphe 1 de l'article 2 mentionne, parmi les objectifs de l'accord de Paris, le fait de rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »⁷⁸. Dans cette optique,

- a) le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris fait obligation aux pays développés parties de fournir des ressources financières 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 ;
- b) le paragraphe 2 de l'article 9 de l'accord de Paris invite les pays en développement parties à fournir ce type d'appui à titre volontaire (il est à noter que le paragraphe 3 de l'article 9 exprime l'espoir que les pays développés parties continueront de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique dans le cadre d'un effort mondial).

64. L'accord de Paris ne quantifie pas l'ampleur des ressources financières que les pays développés doivent fournir aux pays en développement. Cependant, aux paragraphes 53 et 114 de la décision 1/CP.21, la conférence des parties :

- a) réaffirme l'objectif pour les pays développés, dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente, de fournir et dégager ensemble 100 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2020, et prolonge l'horizon de son objectif jusqu'à 2025, aux fins de l'exécution des obligations leur incombant au titre de la CCNUCC et du paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris ;

⁷⁵ Autrement dit, les États qui se conformeront à l'accord de Paris satisferont à une norme de diligence requise ; voir aussi Voigt C., « The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties? », *QIL*, Zoom-in 26 (2016), 17-28. Pour éviter toute ambiguïté, la Nouvelle-Zélande précise qu'elle ne considère pas que l'accord de Paris prévoit une obligation juridique de diligence requise distincte.

⁷⁶ Accord de Paris, art. 14, par. 1.

⁷⁷ D'après les données de Climate Watch, 136 parties ont soumis une CDN mentionnant un certain degré de conditionnalité : https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=finance_and_support ; voir aussi Pauw W.P., Castro P., Pickering J., Bhasin S. (2019) "Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel?", in *Climate Policy*.

⁷⁸ Accord de Paris, art. 2, par. 1, al. c).

b) décide de fixer, avant 2025, un nouvel objectif chiffré collectif à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement.

65. En vertu de décisions de la conférence des parties⁷⁹ et de la CMA⁸⁰, les parties sont convenues que les entités financières compétentes au titre de la CCNUCC concourraient aussi à l'application de l'accord de Paris⁸¹.

66. *S'agissant de la mise au point et du transfert de technologies*, l'article 10 de l'accord de Paris définit une vision à long terme de l'importance qu'il y a à donner pleinement effet à la mise au point et au transfert de technologies de façon à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il exige de toutes les parties qu'elles « renforcent l'action de coopération concernant la mise au point et le transfert de technologies » et charge le Mécanisme technologique et le Mécanisme financier créés en vertu de la CCNUCC d'apporter un soutien aux collaborations en matière de recherche-développement et de faciliter l'accès des pays en développement parties à la technologie, en particulier aux premiers stades du cycle technologique.

67. Le paragraphe 6 de l'article 10 prévoit qu'un appui, notamment financier, soit fourni aux pays en développement parties aux fins de l'application de l'article 10, y compris pour le renforcement d'une action de coopération en matière de mise au point et de transfert de technologies à différents stades du cycle technologique.

68. *S'agissant du renforcement des capacités*, l'article 11 de l'accord de Paris incite à mener une grande variété d'activités en la matière⁸² et impose aux parties qui s'emploient à renforcer les capacités dans les pays en développement de faire régulièrement connaître les mesures et initiatives prises à cet effet⁸³. Le paragraphe 5 de l'article 11 prévoit que les activités de renforcement des capacités seront « étoffées par le biais des dispositifs institutionnels appropriés visant à appuyer la mise en œuvre du présent Accord, y compris les dispositifs institutionnels appropriés créés en application de la [CCNUCC] qui concourent à l'application du présent Accord ». La décision 1/CP.[2]1, qui accompagnait l'accord de Paris, a établi le comité de Paris sur le renforcement des capacités, chargé de

« remédier aux lacunes et de répondre aux besoins, actuels et nouveaux, liés à l'exécution d'activités de renforcement des capacités dans les pays en développement parties et d'intensifier encore les efforts de renforcement des capacités, notamment la cohérence et la coordination des activités menées dans ce domaine au titre de la Convention ».

1.4.5. Supervision et transparence

69. Fait notable, la démarche autodifférenciée « de la base vers le sommet » suivie par l'accord de Paris s'agissant des mesures d'atténuation est associée à un rigoureux système de supervision

⁷⁹ Décision 1/CP.21 par. 58 et 63.

⁸⁰ Décision 14/CMA.1 et décision 19/CMA.1.

⁸¹ *Ibid.*, par. 38.

⁸² Accord de Paris, art. 11, par. 1.

⁸³ *Ibid.*, par. 4.

destiné à garantir le respect concret des obligations et des engagements des parties en matière d'atténuation, entre autres, et à contrôler les moyens de mise en œuvre et d'appui⁸⁴.

70. Le paragraphe 13 de l'article 4 de l'accord de Paris exige des parties qu'elles rendent compte de leurs CDN en comptabilisant les émissions et absorptions anthropiques conformément aux directives adoptées par la conférence des parties, en promouvant notamment l'intégrité environnementale, la transparence et l'exhaustivité⁸⁵. Sur le fondement de cette obligation, l'article 13 prévoit la création d'un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui, assorti d'une certaine flexibilité pour les pays en développement parties eu égard à leurs capacités⁸⁶.

71. Le cadre de transparence des mesures vise à⁸⁷

« fournir une image claire des mesures relatives aux changements climatiques à la lumière de l'objectif énoncé à l'article 2 de la Convention, notamment en éclairant et en suivant les progrès accomplis par chaque Partie en vue de s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national au titre de l'article 4 et de mettre en œuvre ses mesures d'adaptation au titre de l'article 7, notamment les bonnes pratiques, les priorités, les besoins et les lacunes, afin d'éclairer le bilan mondial prévu à l'article 14 ».

72. Le cadre de transparence de l'appui vise à⁸⁸

« donner une image claire de l'appui fourni et de l'appui reçu par chaque Partie concernée dans le contexte des mesures prises à l'égard des changements climatiques au titre des articles 4, 7, 9, 10 et 11, et, dans la mesure du possible, une vue d'ensemble de l'appui financier global fourni, pour éclairer le bilan mondial prévu à l'article 14 ».

73. Au titre du paragraphe 7 de l'article 13, chaque partie doit fournir des informations, y compris un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, établi selon les méthodes constituant de bonnes pratiques adoptées par le GIEC et convenues par la CMA⁸⁹. Au titre du paragraphe [9] de l'article 13, les pays développés parties doivent communiquer des informations sur l'appui fourni, sous la forme de ressources financières, d'un transfert de technologies et d'un renforcement des capacités, aux pays en développement parties au titre des articles 9, 10 et 11 de l'accord de Paris. Au titre du paragraphe 11 de l'article 13, les deux types d'informations sont soumis à un examen technique par des experts, qui évalue la mise en œuvre et la réalisation par la partie de sa CDN et les activités d'appui menées. Les parties doivent aussi participer à un examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis eu égard aux efforts entrepris en vertu de l'article 9, ainsi que dans la mise en œuvre et la réalisation de leur CDN.

⁸⁴ Patt *et al.* (2022), *supra*, note 61, p. 1468-1470.

⁸⁵ Accord de Paris, art. 4, par. 13.

⁸⁶ Rendu opérationnel au moyen des décisions 1 et 5/CMA.3.

⁸⁷ Accord de Paris, art. 13, par. 5.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 6.

⁸⁹ Voir décision 4/CMA.1, décision 18/CMA.1 et décision 5/CMA.1.

74. Au sein de l'architecture de supervision, le cadre de transparence renforcé est complété par :

- a) Un bilan mondial réalisé tous les cinq ans afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'accord de Paris et de ses buts à long terme⁹⁰. Le bilan mondial est essentiel pour repérer tout « déficit d'ambition » (c'est-à-dire tout écart entre les engagements en matière d'atténuation contenus dans les CDN et la réalisation de l'objectif de température) et pour accroître, de manière itérative, le niveau d'ambition des CDN ultérieures.
- b) Un mécanisme pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris⁹¹. Ce mécanisme, le comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'accord de Paris, est constitué d'un comité d'experts, axé sur la facilitation, et fonctionne d'une manière non accusatoire ; il exerce ses activités selon les modalités et procédures arrêtées par la CMA⁹².

75. Le dispositif de supervision prévu par l'accord de Paris permet de veiller à ce que les parties soient dûment informées de manière à avancer vers la réalisation collective de l'objectif de température, conscientes du niveau d'ambition collectif nécessaire pour y parvenir. Cette conscience est importante pour le bon fonctionnement général de l'accord de Paris, puisqu'elle influe sur l'exécution par les parties de leur obligation d'établir et de communiquer de nouvelles CDN. Elle facilite aussi le dialogue sur la « part équitable » et peut aider à mettre au jour les pratiques d'éventuels « profiteurs ».

1.4.6. Conclusion : un cadre exhaustif pour une action climatique mondiale

76. La CCNUCC et l'accord de Paris établissent un cadre visant à permettre une coopération continue, le régime conventionnel relatif aux changements climatiques posant comme prémisses que⁹³

« [l]e caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique ».

77. Les dispositifs institutionnels établis au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris sont essentiels pour atteindre l'objectif de température et protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les générations présentes et futures. Ils rendent possibles un dialogue et des négociations continues au sein de la conférence des parties, de la CMA, des organes subsidiaires et d'autres institutions en vue de traiter — lorsqu'elles se font jour — de nouvelles questions, négocier des règles et parvenir à des résultats consensuels. C'est fondamentalement grâce à cette architecture au service d'une coopération continue que la CCNUCC et l'accord de Paris pourront continuer d'être assurés de l'autorité du consentement des États qui en détermine la valeur juridique.

⁹⁰ Accord de Paris, art. 14 ; voir décision -/CMA.5.

⁹¹ Accord de Paris, art. 15.

⁹² Décision 1/CP.21, par. 102-103, et décision 20/CMA.1.

⁹³ CCNUCC, préambule, al. 6.

DEUXIÈME PARTIE : OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE TRANSPORT INTERNATIONAL

2.1. LA CCNUCC ET L'ACCORD DE PARIS SONT COMPLÉTÉS PAR D'AUTRES RÉGIMES APPLICABLES AUX ÉMISSIONS QUI NE PEUVENT PAS ÊTRE RÉGLEMENTÉES AU NIVEAU NATIONAL

78. La CCNUCC ne fait pas la distinction entre les émissions de gaz à effet de serre de différents secteurs, et elle ne donne pas de précisions sur la manière dont les États doivent réglementer les émissions des secteurs du transport maritime international et de l'aviation qui, de par leur nature, ne peuvent pas être réglementées au niveau national. Le protocole de Kyoto reconnaît cette particularité et inclut l'obligation pour les parties visées à l'annexe I de⁹⁴

« cherche[r] 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 ».

79. L'accord de Paris ne traite pas expressément des émissions de l'aviation et du transport internationaux. L'objectif de température englobe donc les émissions de toutes origines. Cependant, la décision 18/CMA.1 prévoit que les émissions internationales dues à l'aviation et à la marine ne doivent pas être communiquées dans l'inventaire national des gaz à effet de serre.

2.2. TRANSPORT INTERNATIONAL

80. La convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (ci-après, la « convention MARPOL »)⁹⁵, l'accord de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui régit la pollution par les navires, est assortie d'une annexe, l'annexe VI, qui traite de la pollution de l'atmosphère par les navires⁹⁶. Les parties à la convention MARPOL ont modifié celle-ci en 2011 pour inclure des mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre des navires. À cette fin, les États collaborent sous l'égide de l'OMI et, en juillet 2023, le comité de la protection du milieu marin a adopté la version révisée de la Stratégie de l'OMI de 2023 concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des navires⁹⁷. Celle-ci a pour objet de « renforcer la contribution de l'OMI à l'action menée à l'échelle mondiale, en luttant contre les émissions de GES provenant des transports maritimes internationaux. L'action menée à l'échelle internationale pour faire face aux émissions de GES englobe l'Accord de Paris et ses objectifs »⁹⁸.

⁹⁴ Protocole de Kyoto, art. 2, par. 2.

⁹⁵ Protocole de 1978 à la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1340, n° 61 (entré en vigueur le 2 octobre 1983).

⁹⁶ Convention MARPOL, annexe VI.

⁹⁷ Stratégie de l'OMI de 2023 concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des navires, résolution MEPC.377(80), annexe 1, adoptée le 7 juillet 2023.

⁹⁸ *Ibid.*, par. 1.10, al. 1).

2.3. AVIATION INTERNATIONALE

81. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a été établie par la convention relative à l'aviation civile internationale de 1944 (ci-après, la « convention de Chicago »)⁹⁹. En application de la convention de Chicago, l'OACI adopte des normes et procédures internationales relatives à l'aviation¹⁰⁰, et le Conseil de l'OACI a créé le comité de la protection de l'environnement en aviation dans le but, entre autres, d'aider à la formulation de telles normes et procédures relatives aux émissions des moteurs d'aéronefs¹⁰¹.

82. L'OACI a adopté le Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (ci-après, le « **CORSIA** »). Le CORSIA a été mis en œuvre par la résolution A41-22 de l'OACI. Même si les résolutions de l'OACI n'ont pas de caractère contraignant, les États contractants doivent se conformer à ce régime en application des normes et pratiques recommandées, désormais adoptées en tant qu'annexe à la convention de Chicago¹⁰². Le régime utilise les émissions de 2019 comme niveau de référence et impose aux compagnies aériennes et autres exploitants d'aéronefs d'acheter des crédits carbone de manière à compenser toute augmentation des émissions au-delà des niveaux de 2019. En vue de garantir la fiabilité et la solidité de son système, l'OACI a publié deux documents répertoriant les critères d'admissibilité des unités d'émissions¹⁰³ et les unités d'émissions admissibles selon le CORSIA¹⁰⁴. Le régime se divise en trois phases : deux phases fondées sur la participation volontaire (2021-2023 ; 2024-2026) et une phase obligatoire à partir de 2027.

83. En 2022, l'Assemblée de l'OACI a adopté la résolution A41-21, sous la forme d'un exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'organisation relatives aux changements climatiques¹⁰⁵. Cette résolution inclut un ambitieux objectif mondial à long terme pour l'aviation internationale qui va dans le sens de l'objectif de température visé par l'accord de Paris¹⁰⁶ :

« [L]'OACI et ses États membres devraient œuvrer ensemble pour s'efforcer de réaliser l'objectif ambitieux mondial à long terme pour l'aviation internationale (LTAG) d'émissions nettes nulles de carbone d'ici à 2050, contribuant ainsi à l'atteinte de la cible de température de l'Accord de Paris, en tenant compte du fait que ce sont la situation particulière et les capacités respectives de chaque pays (notamment le niveau de développement, le degré de maturité des marchés de l'aviation, la croissance durable de son aviation internationale, la transition juste et les priorités nationales en matière de développement du transport aérien) qui détermineront sa capacité à contribuer à l'objectif LTAG en respectant son propre calendrier national ».

⁹⁹ Convention relative à l'aviation civile internationale, Nations Unies, *RTNU*, vol. 15, n° 295 (adoptée le 7 décembre 1944, entrée en vigueur le 4 avril 1947) (ci-après, la « convention de Chicago »).

¹⁰⁰ Convention de Chicago, art. 37.

¹⁰¹ Conseil de l'OACI, C-WP/13520.

¹⁰² Annexe 16, vol. IV.

¹⁰³ www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/ICAO_Document_09.pdf.

¹⁰⁴ www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/TAB/CORSIA%20Eligible%20Emissions%20Units_March2023.pdf.

¹⁰⁵ OACI, résolution A41-21, « Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement – Changements climatiques ».

¹⁰⁶ *Ibid.*, par. 7.

TROISIÈME PARTIE : DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DANS SON ENSEMBLE

3.1. LES OBLIGATIONS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT APPLICABLES SONT EN PHASE AVEC LE RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

84. Les négociations multilatérales sur la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre ont lieu principalement dans le contexte du régime conventionnel relatif aux changements climatiques¹⁰⁷. Les États ont toujours reconnu le système de la CCNUCC comme étant le principal mécanisme de négociation de l'action à mener, à l'échelle mondiale, face aux changements climatiques¹⁰⁸.

85. Cela étant, les changements climatiques ont des effets sur toutes les composantes de l'environnement ; c'est pourquoi les obligations incombant aux États au titre de plusieurs autres accords en lien avec l'environnement et du droit international coutumier sont aussi mentionnées dans la question sur laquelle la Cour a été invitée à se prononcer. Ainsi, la Nouvelle-Zélande traitera ci-dessous, de manière non exhaustive, d'un certain nombre d'accords et de principes du droit international coutumier.

86. La Nouvelle-Zélande souligne à cet égard que toute obligation parallèle, dans la mesure où elle s'applique, serait compatible, et non en contradiction, avec les obligations prévues par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques. Elle estime donc qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer le principe *lex specialis derogat legi generali*, qui n'entre en ligne de compte qu'en cas de conflit entre normes. Ici, les obligations découlant de la CCNUCC et de l'accord de Paris, et les autres règles du droit international de l'environnement, dans la mesure où elles s'appliquent, doivent être interprétées de façon à être compatibles, approche qui est conforme aux règles ordinaires de l'interprétation des traités et favorise l'intégration systémique du droit international¹⁰⁹. Comme l'a énoncé le groupe d'étude sur la fragmentation de la Commission du droit international, « lorsque plusieurs normes ont trait à une question unique, il convient, dans la mesure du possible, de les interpréter de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles »¹¹⁰.

3.2. OBLIGATIONS PRESCRITES PAR D'AUTRES TRAITÉS INTERNATIONAUX

3.2.1. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

87. Comme souligné précédemment, les changements climatiques et l'acidification des océans ont, et continueront d'avoir, des effets dommageables sur les espèces, les habitats, les écosystèmes et la biodiversité du milieu marin. En outre, il a été démontré qu'il existe une interaction entre les

¹⁰⁷ Ou, s'agissant du transport international et de l'aviation, au sein de l'OACI et de l'OMI.

¹⁰⁸ Voir, par exemple, le deuxième alinéa du préambule des résolutions A/RES/71/228, A/RES/72/219, A/RES/73/232, A/RES/74/219, A/RES/75/217, A/RES/76/205, et le quatrième alinéa de la résolution A/RES/70/205.

¹⁰⁹ Voir art. 31, par. 3, al. c) de la convention de Vienne sur le droit des traités et Conclusions des travaux du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international, Commission du droit international, rapport annuel 2006, chap. XI, p. 427, par. 251 4).

¹¹⁰ « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, doc. A/CN.4/L.702, 18 juillet 2006, p. 8.

effets des changements climatiques et de l'acidification des océans sur l'environnement marin et d'autres activités humaines dans l'environnement marin¹¹¹.

88. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après, la « CNUDM »), adoptée en 1982¹¹², constitue « l'assise internationale sur laquelle doivent s'appuyer les efforts visant à protéger et à mettre en valeur de façon durable le milieu marin, les zones côtières et leurs ressources »¹¹³. Il s'agissait de se doter d'une constitution complète pour les océans qui serait à l'épreuve du temps¹¹⁴. La partie XII de la CNUDM vise notamment la protection environnementale. L'article 192 énonce que « [l]es États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin »¹¹⁵. L'article 194 impose aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser « la pollution du milieu marin ».

89. Le Tribunal international du droit de la mer est actuellement saisi d'une demande d'avis consultatif sur la question suivante :

« Quelles sont les obligations particulières des États Parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ("la CNUDM"), notamment en vertu de la partie XII :

- a) de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin eu égard aux effets nuisibles qu'a ou peut avoir le changement climatique, notamment sous l'action du réchauffement des océans et de l'élévation du niveau de la mer, et de l'acidification des océans, qui sont causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ?
- b) de protéger et préserver le milieu marin eu égard aux incidences du changement climatique, notamment le réchauffement des océans et l'élévation du niveau de la mer, et l'acidification des océans ? »

90. Le 15 juin 2023, la Nouvelle-Zélande a soumis un exposé écrit, dans lequel elle présentait ses vues sur la réponse à apporter à ces questions. Cet exposé est joint au présent exposé écrit en tant qu'**annexe A**, et son contenu ne sera donc pas reproduit ici. En bref, la CNUDM impose aux États une obligation en lien avec la question posée, qui est de protéger les océans de niveaux dangereux d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Pour s'acquitter de cette obligation, les États doivent réduire le plus possible les risques d'effets nocifs pour le milieu marin dus à l'accumulation d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre, notamment en agissant collectivement en exécution de leur devoir de coopérer.

¹¹¹ Nerilie Abram and others "IPCC, 2019: Summary for Policymakers", in Hans-Otto Pörtner and others (eds) *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2022) 3, p. 12-13 et 22.

¹¹² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *RTNU*, vol. 1833 (ouverte à la signature le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1992).

¹¹³ *Documents officiels de l'Assemblée générale*, quarante-sixième session, Point de l'ordre du jour 21, Action 21 : Programme d'action pour le développement durable, doc. A/Conf 151/26 (1992) (Action 21), point 17.1.

¹¹⁴ T. B. Koh (Singapour), président de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, « Une constitution pour les océans » (remarques, adaptation à partir de déclarations faites par le Président les 6 et 11 décembre 1982 à la dernière session de la conférence à Montego Bay) (accessible à l'adresse suivante : https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf, consulté le 19 mai 2023).

¹¹⁵ CNUDM, art. 192.

91. Dans son exposé écrit, la Nouvelle-Zélande affirme que le régime conventionnel relatif aux changements climatiques et la CNUDM sont compatibles : la norme de la diligence requise qu'impose la CNUDM s'interprète à la lumière des obligations prévues par la CCNUCC et l'accord de Paris.

3.2.2. Protocole de Montréal

92. Le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (ci-après, le « protocole de Montréal ») a été adopté en 1987 dans le but premier de protéger la couche d'ozone d'un appauvrissement nocif dû aux chlorofluorocarbones, aux halons et aux hydrochlorofluorocarbones. Toutefois, il est également pris acte, dans son préambule, des « effets climatiques possibles des émissions de ces substances ». De fait, le GIEC a confirmé que les substances en question présentaient des potentiels de réchauffement global extrêmement élevés, jusqu'à 15 000 fois plus puissants que celui du dioxyde de carbone¹¹⁶.

93. Le protocole de Montréal impose des obligations aux parties qui réglementent la production, la consommation et le commerce des chlorofluorocarbones, halons et hydrochlorofluorocarbones, en vue de leur réduction progressive, et prescrit la communication sur une base annuelle d'informations sur la production, l'exportation et l'importation de ces substances¹¹⁷. L'amendement de Kigali au protocole de Montréal prévoit des obligations similaires destinées à réglementer la production, la consommation et le commerce d'hydrofluorocarbones qui possèdent un potentiel de réchauffement global comparable.

94. Pour ce qui est du potentiel de réchauffement global des substances réglementées par le protocole de Montréal et l'amendement de Kigali, la Nouvelle-Zélande estime que ces instruments imposent aux États, au titre du droit international, l'obligation de garantir la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les générations présentes et futures. Cette obligation va dans le sens de l'objectif de la CCNUCC et de l'objectif de température visé par l'accord de Paris. Le secrétariat de la CCNUCC et le secrétariat de l'ozone établi au titre du protocole de Montréal collaborent étroitement.

3.2.3. Autres traités contenant des obligations en lien avec la protection et la préservation d'écosystèmes, d'habitats et de zones

95. Le droit international de l'environnement contient une série d'obligations contraignant les États à préserver des écosystèmes, habitats et zones¹¹⁸. Alors que ces obligations n'ont pas pour objet la protection du climat ou d'autres composantes de l'environnement contre les émissions de gaz à effet de serre, dans la pratique, elles imposent aux États de prendre des mesures a) qui tiennent

¹¹⁶ IPCC AR6 Working Group I Report, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, chap. 7.

¹¹⁷ Il est intéressant de relever que les obligations prévues par la CCNUCC et l'accord de Paris n'incluent pas la communication d'informations sur les émissions de substances réglementées par le protocole de Montréal : voir CCNUCC, art. 12, par. 1, al. a), et <https://unfccc.int/fr/node/64713>.

¹¹⁸ Voir, par exemple, les obligations prévues par la convention sur la diversité biologique, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1760, n° 79 (ouverte à la signature le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993) ; la convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat de la sauvagine, Nations Unies, *RTNU*, vol. 996, n° 246 (entrée en vigueur le 21 décembre 1975) ; l'accord se rapportant à la CNUDM et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (ouvert à la signature le 20 septembre 2023). Voir aussi l'obligation prévue par l'article 3 du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement qui prévoit que les activités menées dans la zone à laquelle s'appliquent les dispositions du traité doivent être organisées et conduites de façon à éviter leurs incidences négatives sur l'environnement en Antarctique et les écosystèmes dépendants et associés.

compte des effets des changements climatiques et *b*) qui aient d'importantes retombées bénéfiques dans le domaine de l'atténuation (au travers de la protection des puits forestiers, des zones humides et du milieu marin). Elles peuvent être interprétées comme des obligations qui *contribuent* à protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

3.3. OBLIGATIONS AU TITRE DU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER

3.3.1. Obligation d'empêcher les dommages transfrontières

96. L'obligation qu'ont les États les uns envers les autres de prévenir les dommages transfrontières importants à l'environnement est bien ancrée dans le droit international coutumier. Cependant, elle concerne les dommages causés à l'environnement, et non les dommages causés au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement dus aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Il n'existe pas de norme établie du droit coutumier qui soit propre aux dommages transfrontières causés à l'environnement du fait des changements climatiques. La présente section décrit la portée générale de l'obligation prévue par le droit coutumier, expose en quoi les cas des dommages provoqués par les changements climatiques diffèrent des cas précédemment traités et fait valoir que, si l'obligation en question devait être appliquée au contexte des changements climatiques, la norme de conduite des États s'agissant des dommages transfrontières à l'environnement liés aux changements climatiques serait celle prévue par le régime conventionnel relatif aux changements climatiques.

i. Portée de l'obligation coutumière

97. L'obligation prévue est celle énoncée dans le principe 21 de la déclaration de Stockholm¹¹⁹ et le principe 2 de la déclaration de Rio¹²⁰. Elle a été réaffirmée dans un grand nombre d'avis et d'arrêts rendus par la Cour¹²¹.

a) Dans son avis consultatif sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a affirmé ce qui suit¹²² :

« [L]'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir. L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement ».

b) Dans l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Cour a dit ce qui suit :

« La Cour observe que le principe de prévention, en tant que règle coutumière, trouve son origine dans la diligence requise ("due diligence") de l'État sur son

¹¹⁹ Déclaration de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972.

¹²⁰ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

¹²¹ Outre les affaires citées ci-dessous, voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, par. 53.

¹²² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), par. 29.

territoire. Il s'agit de "l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États" (*Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949*, p. 22). En effet, 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 de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État. La Cour a établi que cette obligation "fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement" (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 242, par. 29) ».

98. L'obligation de prévenir les dommages transfrontières importants impose aux États de faire preuve de la diligence requise. Or il s'agit là d'une obligation de moyens et non de résultat¹²³. L'obligation de diligence requise n'a pas vocation à garantir la prévention absolue des dommages significatifs¹²⁴.

99. Le critère à l'aune duquel le comportement d'un État devrait être apprécié « est celui qui est généralement considéré comme approprié et proportionné au degré de risque de dommages transfrontières dans le cas dont il s'agit »¹²⁵. La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer, dans son avis consultatif sur les *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, a observé que la norme relative à la diligence requise pouvait varier dans le temps et dépendre du niveau de risque des activités concernées¹²⁶. La Chambre a conclu que l'obligation de diligence requise imposait à l'État qui patronne de « prendre des mesures [raisonnablement appropriées] au sein de son ordre juridique »¹²⁷ ; autrement dit, il s'agit pour l'État « de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum »¹²⁸. Cela suppose une norme qui prenne en compte l'évolution des technologies¹²⁹ et puisse aussi tenir compte des différents moyens et capacités des uns et des autres¹³⁰.

100. La diligence requise peut aussi emporter une obligation de coopérer. Dans l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Cour a dit que c'était « en coopérant que les États concernés p[ouvai]ent gérer en commun les risques de dommage à l'environnement qui pourraient être générés par les projets initiés par l'un ou l'autre d'entre eux, de manière à prévenir

¹²³ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 77 ; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros, supra*, note 121, par. 140 ; *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, TDIM Recueil 2011*, par. 110-111 ; *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, 2 avril 2015, Recueil 2015*, par. 129.

¹²⁴ Commission du droit international, *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs, rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, doc. A/56/10*, p. 421-422.

¹²⁵ Commission du droit international, *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs, supra*, note 124, par. 11.

¹²⁶ *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, supra*, note 123, p. 74.

¹²⁷ *Ibid.*, par. 117-120.

¹²⁸ *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, supra*, note 124, par. 129 ; *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, supra*, note 123, par. 110.

¹²⁹ Alan Boyle et Catherine Redgwell, *supra*, note 40, p. 148.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 149.

les dommages en question »¹³¹. Selon le contexte, l'obligation de coopérer peut recouvrir non seulement des obligations de fond, qui découlent des accords applicables, mais aussi l'obligation d'effectuer certains actes procéduraux, tels que la notification¹³², l'échange d'informations,¹³³ les consultations¹³⁴, la négociation¹³⁵, la réalisation d'évaluations de l'impact environnemental appropriées¹³⁶, ou la juste prise en compte des recommandations formulées par des organisations compétentes¹³⁷. L'obligation de coopérer est une obligation permanente, et constitue elle aussi une obligation de moyens et non de résultat¹³⁸. Comme l'a déclaré le juge Wolfrum dans son opinion individuelle en l'affaire de l'*Usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, « [l']obligation de coopérer dénote un changement important dans l'orientation générale de l'ordre juridique international. Elle fait contrepoids au principe de la souveraineté des États et assure ainsi que les intérêts de la communauté soient pris en considération face aux intérêts individuels des États »¹³⁹.

ii. Caractéristiques propres au contexte des changements climatiques

101. Le cas de dommages causés au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre se distingue de ceux où les dommages en cause étaient des dommages transfrontières à l'environnement, mettant en jeu :

- a) une activité polluante sur le territoire d'un État A conscient des dommages qu'elle risquait de causer et capable de contrôler ce risque ;

¹³¹ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, *supra*, note 123, par. 77 ; voir aussi *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs*, *supra*, note 124, commentaire du préambule, par. 1.

¹³² *Différend concernant le statut et l'utilisation des eaux du Silala (Chili c. Bolivie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2022 (II), p. 614, par. 83.

¹³³ *Usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 décembre 2001, TIDM Recueil 2001, p. 95, par. 84 ; *Différend concernant le statut et l'utilisation des eaux du Silala (Chili c. Bolivie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2022 (II), p. 614, par. 83.

¹³⁴ *Travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor (Malaisie c. Singapour)*, mesures conservatoires, ordonnance du 8 octobre 2003, TDIM Recueil 2003, p. 10, p. 27. *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), p. 725-726, par. 173 :

« La Cour relève par ailleurs que le Nicaragua s'est, à l'audience, engagé à coopérer avec le Costa Rica pour l'évaluation de l'impact de tels travaux sur le fleuve. Elle considère à cet égard que, si les circonstances l'exigent, le Costa Rica devra consulter de bonne foi le Nicaragua, qui a souveraineté sur le fleuve San Juan, en vue de définir les mesures propres à prévenir la survenance de dommages transfrontières importants ou à en réduire le risque. »

¹³⁵ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, *supra*, note 121, par. 141 ; *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 246, par. 112.

¹³⁶ *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, *supra*, note 134, par. 173 ; *Différend concernant le statut et l'utilisation des eaux du Silala (Chili c. Bolivie)*, *supra*, note 132, par. 83 ; *South China Sea Arbitration (Republic of the Philippines v the People's Republic of China (Award))* PCA 2013-19, 12 July 2016 ('South China Sea Arbitration (Award)'), par. 988.

¹³⁷ *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenante))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 226, par. 83 et 240.

¹³⁸ *The "Enrica Lexie" Incident (Italian Republic v Republic of India) (Award)*, PCA 2015-28, 21 May 2020 ('Enrica Lexie (Award)'), par. 723 ; *Différend concernant le statut et l'utilisation des eaux du Silala (Chili c. Bolivie)*, *supra*, note 132, par. 129.

¹³⁹ Voir l'opinion individuelle du juge Wolfrum en l'affaire de l'*Usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, *supra*, note 133. La Cour internationale de Justice a évoqué « une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions [humaines] à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité — qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures » qui a débouché sur la mise au point de nouvelles normes et exigences : *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra*, note 122 ; par. 140. Voir aussi *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, *supra*, note 124, par. 281.

- b) des effets dommageables sur le territoire d'un État B causés par la migration transfrontière de substances polluantes émises sur le territoire de l'État A.

102. Le cas des dommages causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre présente en effet des caractéristiques distinctives. Notamment,

- a) les dommages sont causés par le cumul de toutes les émissions de gaz à effet de serre produites de toutes parts par tous les États depuis le début de la révolution industrielle ;
- b) par conséquent, tous les États contribuent aux changements climatiques causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre en même temps qu'ils en subissent les effets dommageables ;
- c) un État individuel n'est pas en mesure de contrôler les émissions dont il a pu être à l'origine par le passé (notamment avant la découverte scientifique des effets préjudiciables causés par les gaz à effet de serre anthropiques) ni les émissions actuelles et futures d'autres États ;
- d) le lien de causalité entre les émissions d'un État et les dommages subis par un autre, dans pareilles circonstances, est autrement plus difficile à établir.

iii. L'obligation coutumière à la lumière du régime conventionnel relatif aux changements climatiques

103. Dans son préambule, la CCNUCC rappelle que les États « ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale »¹⁴⁰. Si on peut en déduire que les États avaient à l'esprit cette obligation de droit international coutumier lors de l'élaboration du régime conventionnel relatif aux changements climatiques, la preuve d'une pratique admettant son application automatique dans le contexte des changements climatiques ne s'en trouve pas pour autant automatiquement établie. En outre, il n'existe pas en droit international coutumier de norme établie propre aux dommages transfrontières dus aux changements climatiques qui imposerait aux États de réglementer leurs émissions de gaz à effet de serre afin d'éviter de causer des dommages à d'autres États.

104. Dans tous les cas, si l'obligation de prévenir les dommages transfrontières devait être appliquée au contexte des changements climatiques (l'opportunité d'une telle application ayant suscité d'importantes questions non résolues), le degré de diligence requise exigé serait déterminé par référence à des normes de conduite largement acceptées reflétant la pratique des États.

105. S'agissant des changements climatiques, ces normes de conduite largement acceptées figurent exclusivement dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques. La Nouvelle-Zélande estime que, pour autant que l'obligation de prévenir les dommages transfrontières à l'environnement s'applique dans le contexte des changements climatiques, les normes de conduite s'imposant aux États impliqueront l'exécution de bonne foi de leurs obligations au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris ainsi que la participation de bonne foi aux négociations engagées

¹⁴⁰ Voir aussi la résolution 44/207, où l'Assemblée générale des Nations Unies, prônant la négociation d'une convention-cadre :

« 4. [r]éaffirme que [les États] sont tenus de veiller à ce que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne soient pas préjudiciables à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur propre juridiction et de jouer le rôle qui leur revient en préservant et en protégeant l'environnement mondial et régional dans la mesure de leurs capacités et conformément à leurs responsabilités particulières ».

dans le cadre du régime conventionnel relatif aux changements climatiques. Le régime conventionnel relatif aux changements climatiques offre à la communauté internationale un cadre de coopération pour lutter contre les changements climatiques. L'objectif de température se fonde sur les meilleures données scientifiques disponibles et il est l'expression de ce qui apparaît nécessaire à la communauté internationale à l'échelle mondiale pour empêcher les changements climatiques anthropiques dangereux. L'accord de Paris, dans sa globalité, est conçu pour atteindre cet objectif. Les mesures qu'il impose aux États sont le reflet de ce que la communauté internationale considère que ceux-ci doivent faire pour prévenir les dommages transfrontières significatifs liés aux changements climatiques.

106. Des commentateurs ont expressément décrit le régime conventionnel relatif aux changements climatiques comme représentant « la norme convenue en matière de diligence requise s'imposant aux parties »¹⁴¹. De plus, il existe des parallèles évidents entre ce qu'imposent, d'une part, la norme de la diligence requise et, d'autre part, la CCNUCC et l'accord de Paris¹⁴². Il n'existe pas de pratique constante des États laissant penser que la règle coutumière de prévention des dommages transfrontières pourrait imposer aux États une norme de conduite qu'ils n'honoreraient pas déjà en exécutant les obligations qui leur incombent au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris¹⁴³.

107. Conformément à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités et au constat qu'a fait le groupe d'étude sur la fragmentation de la Commission du droit international, le principe d'intégration systémique exige de s'intéresser, aux fins de l'interprétation d'un traité, aux règles de droit international coutumier et aux principes généraux de droit qui sont applicables dans les relations entre les parties à celui-ci¹⁴⁴. Toute obligation coutumière en lien avec les changements climatiques doit donc s'inscrire dans la logique, et venir au soutien, de l'interprétation des obligations prévues par la CCNUCC et l'accord de Paris telle qu'exposée précédemment, et refléter l'importance qu'il y a à établir, communiquer et actualiser les CDN de sorte à contribuer à la réalisation collective de l'objectif de température. Fait important, la coutume renforcerait aussi l'obligation de coopérer au travers du régime conventionnel relatif aux changements climatiques, telle qu'évoquée plus haut¹⁴⁵.

3.3.2. Le principe de précaution est inscrit dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques

108. Il existe un lien étroit entre le principe de prévention et le principe de précaution. Le Tribunal international du droit de la mer a constaté « un mouvement qui tend à incorporer [le principe

¹⁴¹ Alan Boyle et Catherine Redgwell, *supra*, note 40, p. 362.

¹⁴² Notamment les parallèles entre : i) la prise en considération des moyens et capacités différents dans l'appréciation du respect de la norme de la diligence requise, et celle, prévue par le principe directeur de la CCNUCC, tel qu'intégré dans l'accord de Paris, des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives eu égard à la situation nationale ; ii) l'exigence de diligence requise consistant à s'efforcer dans la mesure du possible de « faire le maximum », et l'engagement consistant à veiller à ce que la CDN d'une partie corresponde à son « niveau d'ambition le plus élevé possible ».

¹⁴³ Mayer constate par exemple que la pratique des États ne permet pas de conclure à l'existence d'une « obligation coutumière exigeant des États qu'ils mettent en place des mesures d'atténuation alignées sur l'un ou l'autre des objectifs de température », in Mayer, Benoit, « Customary Obligations », *International Law Obligations on Climate Change Mitigation* (Oxford, 2022; online edition, Oxford Academic, 17 Nov. 2022), p. 125.

¹⁴⁴ Commission du droit international, rapport annuel 2005, chap. XI, p. 88, par. 470.

¹⁴⁵ Par. 74 et 75.

de précaution] dans le droit international coutumier »¹⁴⁶. Il existe différentes formulations du principe de précaution mais, dans son expression la plus basique, il exige des États qu'ils agissent avec « prudence et précaution » lorsqu'il existe des risques importants pour l'environnement. Le principe 15 de la déclaration de Rio établit ce qui suit¹⁴⁷ :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

109. Cette formulation est reprise dans la déclaration ministérielle de la deuxième conférence mondiale sur le climat¹⁴⁸ et apparaît comme un principe directeur au paragraphe 3 de l'article 3 de la CCNUCC. De ce fait, la Nouvelle-Zélande est d'avis que le principe de précaution est intégré dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques et que son application parallèle au titre du droit international coutumier n'impose pas d'obligations additionnelles ou différentes.

QUATRIÈME PARTIE : DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

4.1. VUE D'ENSEMBLE

110. Le corpus du droit international des droits de l'homme comprend les principaux traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme¹⁴⁹ et le droit international coutumier tel que reflété, entre autres, dans certaines parties de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁵⁰. S'y ajoutent des conventions régionales comme la convention européenne des droits de l'homme, la convention américaine relative aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte arabe des droits de l'homme.

111. De manière générale, les droits de l'homme peuvent être divisés en droits civils et politiques, droits sociaux et économiques, et droits collectifs.

a) S'agissant des droits civils et politiques, les États ont l'obligation de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction les droits reconnus dans les principales conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme auxquelles ils sont partie. La portée de toute obligation positive de garantir le plein exercice de tels droits dépend du droit concerné.

¹⁴⁶ *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, supra*, note 126, par. 135. Voir aussi les affaires du *Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon)*, mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999, *TIDM Recueil 1999*, p. 280, par. 77-80.

¹⁴⁷ *Supra*, note 120.

¹⁴⁸ *Supra*, note 26, par. 7 et 8.

¹⁴⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; convention relative aux droits de l'enfant ; convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

¹⁵⁰ J. Crawford, *Brownlie's Principle of Public International Law* (8th edition, 2012), Oxford University Press, p. 636.

- b) S'agissant des droits sociaux et économiques, les États ont l'obligation de prendre des mesures à titre individuel et par l'assistance et la coopération internationales dans le but de parvenir progressivement à la pleine exécution des droits reconnus dans les conventions applicables auxquelles ils sont partie.
- c) S'agissant des droits collectifs, dont font partie le droit à l'autodétermination et les droits des peuples autochtones, la portée des obligations incombant aux États est propre à chaque droit.

4.2. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES PEUVENT ENTRAVER LA JOUISSANCE DES DROITS DE L'HOMME

112. Les effets des changements climatiques peuvent considérablement entraver la jouissance d'un vaste éventail de droits civils et politiques, sociaux et économiques, et collectifs¹⁵¹. Des phénomènes météorologiques tels que des inondations, des vagues de chaleur, des sécheresses, des feux de forêt et des tempêtes présentant une gravité et une fréquence accrues, ainsi que des phénomènes à évolution lente, comme la hausse des températures, la désertification, la perte de biodiversité, le recul des glaciers, l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation du risque de maladies à transmission vectorielle pourraient, dans des circonstances particulières et pour des personnes spécifiques, mettre en danger certains droits, notamment : le droit à la vie¹⁵², le droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile¹⁵³, le droit d'avoir sa propre vie culturelle¹⁵⁴, le droit à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement¹⁵⁵, et le droit à la santé¹⁵⁶.

113. Ces dernières années, les organes conventionnels¹⁵⁷ et les rapporteurs spéciaux¹⁵⁸ des Nations Unies ont mis en avant ces effets constatés ou prévus en défendant l'idée que le droit international des droits de l'homme exige des États qu'ils prennent toutes les mesures raisonnables pour atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions. Certaines obligations découlant d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont été invoquées devant des juridictions nationales et régionales pour établir l'existence d'obligations incombant aux États

¹⁵¹ Voir par exemple Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy, and sustainable environment, 'Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean and Healthy and Sustainable Environment – Focus report on human rights and climate change' OHCHR 2014 ; doc. A/HRC/31/52, « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », 1^{er} février 2016.

¹⁵² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, observation générale n° 36 du comité des droits de l'homme.

¹⁵³ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17.

¹⁵⁴ *Ibid.*, art. 27.

¹⁵⁵ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11.

¹⁵⁶ *Ibid.*, art. 12.

¹⁵⁷ Nations Unies, observation générale n° 36 du comité des droits de l'homme, par. 62 ; Nations Unies, observation générale n° 26 du comité des droits de l'enfant, par. 95-98 ; déclaration conjointe du comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du comité des droits économiques, sociaux et culturels, du comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, du comité des droits de l'enfant et du comité des droits des personnes handicapées, « Déclaration sur les droits de l'homme et les changements climatiques », par. 10-11.

¹⁵⁸ Voir Daniel Boyd, « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », doc. A/74/161 (2019).

d'atténuer les changements climatiques, avec plus ou moins de succès¹⁵⁹. La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme examine actuellement trois affaires dans lesquelles de tels arguments ont été avancés¹⁶⁰. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a été saisie d'une demande d'avis consultatif sur les obligations des États en matière de riposte aux changements climatiques au titre de la convention américaine relative aux droits de l'homme, actuellement au stade de la procédure écrite¹⁶¹. À ce jour, cependant, aucune décision d'un organe conventionnel des Nations Unies ni d'une juridiction régionale des droits de l'homme n'a établi avec autorité l'existence d'une obligation généralisée incombant aux États en vertu du droit international des droits de l'homme d'atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions de gaz à effet de serre.

4.3. LA NOUVELLE-ZÉLANDE N'ESTIME PAS QUE LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME IMPOSE AUX ÉTATS UNE OBLIGATION GÉNÉRALISÉE D'ATTÉNUER LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES EN RÉDUISANT ET EN ÉLIMINANT LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

114. Le corpus du droit international des droits de l'homme ne contient pas de dispositions exigeant des États qu'ils prennent des mesures pour protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les changements climatiques anthropiques. Bien que le droit à un environnement propre, sain et durable ait pu être reconnu¹⁶², et que des instruments régionaux le protègent explicitement¹⁶³, la Nouvelle-Zélande n'estime pas que ce droit ait été suffisamment bien défini pour pouvoir se voir attribuer l'autorité d'une règle de droit international coutumier¹⁶⁴. Les principaux traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme ne contiennent que de très rares références à la protection de l'environnement¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Voir *Neubauer et al. v Germany*, Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Cour constitutionnelle fédérale], Mar. 24, 2021, Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20 ; *Urgenda Foundation (on behalf of 886 individuals) v The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*, First instance decision, HA ZA 13-1396, C/09/456689, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, ILDC 2456 (NL 2015), 24th June 2015, Netherlands ; *The Hague*; District Court.

¹⁶⁰ Affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* ; affaire *Verein KlimaSennerinnen Schweiz et autres c. Suisse* ; affaire *Carême c. France*.

¹⁶¹ *Request for Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights to the Inter-American Court of Human Rights from the Republic of Colombia and the Republic of Chile*, 9 January 2023.

¹⁶² Nations Unies, résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme, 18 octobre 2021, doc. A/HRC/RES/48/13 ; Nations Unies, résolution 76/300 de l'Assemblée générale, 1^{er} août 2022, doc. A/RES/76/300.

¹⁶³ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 24 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 38 ; protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, art. 11.

¹⁶⁴ Voir l'explication de vote fournie par la Nouvelle-Zélande le 28 juillet 2022 après l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution 76/300, doc. A/76/PV.97.

¹⁶⁵ L'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que, en vue d'assurer l'exercice progressif du droit à la santé, les États parties devront prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle. De la même manière, l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant (sur le droit à la santé) exige que les États tiennent compte des dangers et des risques de pollution du milieu naturel lorsqu'ils prennent les mesures voulues pour lutter contre la maladie et la malnutrition.

115. Cela étant, des organes conventionnels¹⁶⁶ et des juridictions régionales garantes des droits de l'homme¹⁶⁷ ont interprété certains droits d'une manière qui impose aux États de prendre des mesures pour protéger les droits des victimes de dommages causés à l'environnement. Les cas dont il s'agit portent généralement sur des situations particulières dans lesquelles des dommages environnementaux localisés, liés par exemple à la projection de produits agrochimiques toxiques ou au rejet d'émissions industrielles toxiques, créent un risque grave pour les personnes vivant à proximité. La Nouvelle-Zélande estime que ces précédents ne permettent pas de conclure à l'existence d'une obligation générale en droit des droits de l'homme d'atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions de gaz à effet de serre.

116. L'examen des obligations en matière de droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques exige de prendre en considération un certain nombre de caractéristiques propres à ces changements :

- a) Premièrement, le droit international des droits de l'homme impose des obligations qui sont essentiellement territoriales : les États ont reconnu avoir des obligations à l'égard des personnes qui se trouvent sur leur territoire et, exceptionnellement, de personnes qui ne s'y trouvent pas, lorsque celles-ci ou le territoire en question sont sous leur contrôle effectif¹⁶⁸. La portée territoriale des obligations découlant des interprétations du droit international des droits de l'homme exposées ci-dessus ne représenterait pas un enjeu dès lors que les sources de la pollution et les personnes qui en subissent les effets se trouveraient les unes comme les autres sous la juridiction et le contrôle d'un seul et même État. Toutefois, dans le contexte des changements climatiques, la source de la pollution et les personnes qui en pâtissent sont à la fois dispersées et,

¹⁶⁶ Par exemple :

- Le comité des droits de l'homme, dans ses constatations du 25 juillet 2019 en l'affaire *Portillo Cáceres c. Paraguay*, doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, a conclu que l'inaction d'un État face à des dommages à l'environnement pouvait constituer une violation de son devoir de protéger le droit à la vie, la vie privée et la vie familiale au titre des articles 6 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Même si cette affaire portait sur une situation particulière où l'État concerné avait manqué d'appliquer sa législation en vue de prévenir les risques graves que la projection de produits agrochimiques toxiques faisait peser sur des personnes, le comité des droits de l'homme a fondé son avis sur le principe plus général qu'il avait, aux paragraphes 26 et 62 de son observation générale n° 36 sur le droit à la vie, exprimé en ces termes : « La mise en œuvre de l'obligation de respecter et garantir le droit à la vie, et en particulier à la vie dans la dignité, dépend, entre autres, des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et les changements climatiques résultant de l'activité des acteurs publics et privés ».

- Le comité des droits de l'enfant, dans son observation générale n° 26, a conclu que les États avaient l'obligation d'agir avec la diligence requise pour prendre des mesures préventives propres à protéger les enfants contre les dommages environnementaux raisonnablement prévisibles et la violation de leurs droits, en tenant dûment compte du principe de précaution.

- La commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dans son observation générale n° 3 sur le droit à la vie, a considéré que, pour s'acquitter de leur obligation positive en matière de protection de la vie digne, les États devaient prendre des mesures de prévention pour conserver l'environnement naturel.

¹⁶⁷ Par exemple :

- La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif relatif à l'environnement et aux droits humains (*Advisory Opinion OC-23/17 on the Environment and Human Rights*) du 15 novembre 2017 a considéré que, pour respecter et garantir les droits à la vie et à l'intégrité personnelle dans le contexte de la protection de l'environnement, les États devaient agir avec la diligence requise pour s'acquitter de leurs obligations concomitantes au titre du droit international de l'environnement, à savoir : l'obligation de prévention ; le principe de précaution ; l'obligation de coopération, et les obligations de procédure liées à la protection de l'environnement. Voir aussi : *Kawas Fernández v. Honduras*, judgment of 3 april 2009, series C, No 196, par. 148.

- La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt du 11 octobre 2022 en l'affaire *Pavlov et autres c. Russie* (requête 31612/09), a affirmé que les Hautes Parties contractantes à la convention devaient, eu égard à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, prendre des mesures adéquates pour prévenir ou atténuer la pollution de l'environnement qui a des répercussions négatives sur la jouissance du droit au respect de la vie privée et la vie familiale. Voir aussi : Affaire *Cordella et autres c. Italie* (requêtes n°s 54414/13 et 54264/15), arrêt du 24 janvier 2019, par. 157.

¹⁶⁸ Voir par exemple Nations Unies, comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, par. 10.

pour l'essentiel, hors de la juridiction et du contrôle de l'État concerné. Il est peu probable que l'État territorial contrôle la plus grosse part de la pollution à l'origine des dommages, et la réduction de ses émissions n'aidera peut-être en rien à protéger les personnes se trouvant sous sa juridiction contre les effets des changements climatiques. Du fait de ces limites d'ordre juridictionnel, le droit international des droits de l'homme n'a pas vraiment les moyens de contrer les obstacles à la jouissance des droits fondamentaux résultant des émissions cumulées de l'ensemble des États depuis le début de la révolution industrielle. Si certains ont plaidé en faveur d'un élargissement des règles régissant la compétence extraterritoriale dans le contexte des changements climatiques¹⁶⁹, la Nouvelle-Zélande est d'avis que cet élargissement emporterait violation du principe du consentement de l'État et ne serait justifié par aucune source faisant autorité¹⁷⁰.

- b) Deuxièmement, compte tenu de la limitation juridictionnelle des obligations incombant aux États au titre du droit international des droits de l'homme, il n'est pas certain que l'adoption de mesures visant à atténuer les changements climatiques en réduisant ou en éliminant les émissions de gaz à effet de serre soit, dans tous les cas i) nécessaire pour garantir les droits pertinents ou assurer progressivement leur pleine réalisation, ou ii) à même, selon des attentes raisonnables, de permettre la réalisation de cet objectif :
- i) Dans la mesure où le droit international des droits de l'homme impose aux États l'obligation positive de prendre des mesures afin de protéger les droits des personnes se trouvant sous leur juridiction contre des perturbations causées par les effets néfastes des changements climatiques, chaque État dispose d'une latitude en ce qui concerne la meilleure manière d'assurer cette protection. Ce qui est nécessaire pour garantir les droits pertinents ou leur pleine réalisation dépendra toujours de la situation factuelle. Le droit international des droits de l'homme se concentre sur la protection des droits des personnes et des groupes et non sur les moyens de protection. Il n'apparaît pas clairement que, dans le contexte des changements climatiques, les mesures d'atténuation soient toujours nécessaires pour garantir la jouissance de droits. D'autres mesures, comme les mesures d'adaptation, peuvent la garantir de manière plus efficace.
 - ii) Parce que les changements climatiques sont provoqués par les émissions cumulées de tous les États depuis le début de la révolution industrielle, les mesures d'atténuation que prendra un État sont peu susceptibles d'être efficaces pour garantir les droits pertinents ou en assurer progressivement la pleine réalisation aux personnes placées sous sa juridiction. En d'autres termes, lorsqu'une personne allègue que des droits ont été violés, elle doit prouver qu'une action ou une omission attribuable à l'État concerné est à l'origine de cette violation. Or, quand le lien de causalité entre les émissions de cet État et tels ou tels effets des changements climatiques est ténu, il n'est pas certain que le constat de la violation en question puisse être fondé sur le manquement de l'État à assumer sa « juste part » en matière de réduction et d'élimination des émissions de gaz à effet de serre (en quoi que consiste cette juste part).
- c) Troisièmement, le droit international des droits de l'homme, de manière générale, traite en règle générale davantage de violations effectives ou imminentes que de violations futures ou hypothétiques¹⁷¹. Si certains effets actuels des changements climatiques entravent la jouissance

¹⁶⁹ Cet argument a été avancé par le comité des droits de l'enfant en particulier : voir *Sacchi et al. c. Argentine*, communication du 22 septembre 2021, doc. CRC/C/88/D104/2019, par. 10.5-10.7.

¹⁷⁰ La Nouvelle-Zélande n'écarte pas la possibilité d'une compétence extraterritoriale dans certains cas de dommages environnementaux transfrontières, par exemple dans l'affaire relative à des *Épandages aériens d'herbicides (Équateur c. Colombie)* qui impliquait une source unique et identifiable de pollution relevant du contrôle de l'État et des effets transfrontières subis par un groupe identifiable de personnes dans une zone identifiable située à proximité immédiate de la frontière nationale. Mais c'est là un cas de figure très différent du contexte des changements climatiques.

¹⁷¹ Comité des droits de l'homme, communications n° 429/1990, *E. Wobbes et al. c. Pays-Bas* ; n° 645/1995, *V. Bordes et J. Temeharo c. France* ; n° 1440/2005, *G. Aalbersberg et al. c. Pays-Bas*.

de droits fondamentaux, le droit international des droits de l'homme n'impose pas de manière évidente aux États, sous peine d'action en justice, de prendre aujourd'hui des mesures d'atténuation pour parer aux très graves conséquences que des changements climatiques pourront, en l'absence de telles mesures, avoir pour les droits de l'homme dans trente ans.

- d) Quatrièmement, il ne fait aucun doute qu'un grand nombre d'États conteste l'existence d'une obligation généralisée, en droit international des droits de l'homme, de réduire et d'éliminer les émissions de gaz à effet de serre. Cela ressort clairement des communications écrites déposées par 32 États devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres*¹⁷² et des communications écrites reçues dans le cadre de la consultation menée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant l'observation générale n° 26¹⁷³.

117. La Nouvelle-Zélande prend note des constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme concernant la communication récemment soumise par Billy et consorts contre l'Australie¹⁷⁴. La communication invitait le Comité des droits de l'homme à conclure que l'Australie avait violé un certain nombre d'articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ne prenant pas i) de mesures d'adaptation, notamment l'installation d'infrastructures nécessaires, pour protéger la vie des victimes présumées ainsi que leur mode de vie, leur domicile et leur culture contre les effets des changements climatiques ni ii) de mesures d'atténuation visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Comité des droits de l'homme a conclu que les articles 17 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques avaient été violés, car l'Australie n'avait pas pris les mesures d'adaptation voulues, mais a refusé de se prononcer sur les allégations concernant l'absence de mesures d'atténuation adéquates. La Cour a déclaré qu'il convenait d'accorder « une grande considération » à l'interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adoptée par le Comité des droits de l'homme¹⁷⁵. Que celui-ci se soit refusé à conclure à l'existence d'une obligation généralisée imposant aux États de prendre des mesures d'atténuation au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit être considéré comme significatif.

118. Pour ces raisons, la Nouvelle-Zélande n'estime pas que, à l'heure actuelle, le droit international des droits de l'homme impose aux États une obligation généralisée d'assurer la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Cela étant, le droit international des droits de l'homme peut,

¹⁷² *Supra*, note 160.

¹⁷³ Communications écrites des États en réponse à la consultation menée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant l'observation générale n° 26.

¹⁷⁴ *Daniel Billy et consorts c. Australie*, décision du 18 septembre 2023, doc. CCPR/C/135/D/3624/2019.

¹⁷⁵ *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 639, par. 66.

dans certains cas, intéresser la riposte des États aux changements climatiques. Ainsi, selon le contexte factuel, il peut imposer aux États les obligations suivantes :

- a) Garantir la jouissance de droits procéduraux, notamment le droit de participer au processus de prise de décisions de l'État sur des questions qui concernent les changements climatiques¹⁷⁶, et le droit à l'accès à l'information¹⁷⁷ et à l'équité des procédures concernant ces décisions.
- b) Tenir compte de toute obligation en matière de droits de l'homme lorsqu'ils mettent en œuvre de stratégies relatives aux changements climatiques¹⁷⁸.

4.4. QUAND BIEN MÊME UNE TELLE OBLIGATION GÉNÉRALISÉE EXISTERAIT, ELLE IMPOSERAIT UN COMPORTEMENT CONFORME À CELUI EXIGÉ PAR LE RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

119. Si, contrairement à ce qu'estime la Nouvelle-Zélande, le droit international des droits de l'homme impose aux États une obligation généralisée d'atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions de gaz à effet de serre, cette obligation doit être interprétée de manière à ne pas entrer en contradiction avec les obligations incombant aux États au titre du régime conventionnel relatif aux changements climatiques.

120. Cette approche est conforme aux règles ordinaires de l'interprétation des traités telles que mentionnées au paragraphe 86 ci-dessus. Elle est aussi conforme à l'approche adoptée par le Comité des droits de l'homme¹⁷⁹, la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸⁰ et la Cour interaméricaine des droits de l'homme¹⁸¹, qui, dans leurs interprétations de la portée des obligations en matière de droits de l'homme découlant des traités applicables, ont tous fait référence à des obligations concomitantes du droit international de l'environnement.

121. Si l'existence, la portée et le contenu des obligations positives prévues par le droit international des droits de l'homme dépendent du droit dont il est question, ces obligations sont toutes des obligations de moyens, et non de résultat. La Nouvelle-Zélande estime que toute obligation d'atténuer les émissions de GES en les réduisant et en les éliminant que prescrirait le droit international des droits de l'homme serait honorée dès lors que seraient exécutées de bonne foi les obligations concomitantes imposées par le régime conventionnel.

¹⁷⁶ Voir, par exemple, déclaration de Rio, principe 10 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25 ; déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 18, convention relative aux droits de l'enfant, art. 12 ; voir aussi les droits protégés par la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de la Commission économique pour l'Europe (ci-après, la « convention d'Aarhus ») et l'accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (ci-après, l'« accord d'Escazu »).

¹⁷⁷ Déclaration de Rio, principe 10 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19.

¹⁷⁸ Voir le préambule de l'accord de Paris :

« *Conscientes* 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 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 ».

¹⁷⁹ *Portillo Cáceres c. Paraguay*, *supra*, note 166, par. 7.3 et note de bas de page 7.

¹⁸⁰ *Tătar c. Roumanie* (Requête n° 67021/01), arrêt du 27 janvier 2009.

¹⁸¹ IACtHR Advisory Opinion OC-23/17, *supra*, note 161.

122. De fait, dans le contexte des changements climatiques, le mécanisme grâce auquel les États coopèrent afin de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme¹⁸² et d'agir « par l'assistance et la coopération internationales ... en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits »¹⁸³ est le régime conventionnel relatif aux changements climatiques. Les résolutions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à propos des changements climatiques et des droits de l'homme reconnaissent clairement le rôle central de la CCNUCC et de l'accord de Paris dans la détermination des obligations qu'ont les États d'atténuer les changements climatiques et de protéger ainsi certains droits, notamment au travers de décisions de la conférence des parties et de la CMA¹⁸⁴.

SECTION 3 : QUESTION B : CONSÉQUENCES JURIDIQUES AU REGARD DE CES OBLIGATIONS

PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

123. Les obligations exposées précédemment en réponse à la partie *a*) de la question visent à garantir une riposte collective mondiale face aux changements climatiques visant l'objectif de température défini dans l'accord de Paris, qui permet d'éviter les pires effets que pourraient avoir les changements climatiques anthropiques. Cependant, il apparaît clairement que les effets néfastes des changements climatiques sont déjà une réalité partout dans le monde, les petits États insulaires en développement étant particulièrement vulnérables et touchés. Et il ne fait aucun doute que les générations présentes et futures continueront de subir ces effets quand bien même l'objectif de température serait atteint.

124. Avant d'examiner les conséquences juridiques pour les États dont les actions ou omissions constituent des violations des obligations exposées précédemment, il y a lieu de se pencher sur les mécanismes qui, dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques,

- a*) visent à apporter un appui aux États vulnérables ou particulièrement atteints et aux personnes subissant les effets de dommages causés au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, indépendamment de toutes conséquences juridiques pouvant exister au regard du droit de la responsabilité de l'État ;
- b*) favorisent l'exécution et le respect des engagements et des obligations prévus par l'accord de Paris ;
- c*) favorisent le règlement pacifique des différends.

125. Ces mécanismes sont pertinents pour permettre à la Cour de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la seconde partie (*b*) de la question.

¹⁸² Charte des Nations Unies, art. 1, par. 3.

¹⁸³ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 1.

¹⁸⁴ Nations Unies, résolutions A/HRC/RES/50/9, A/HRC/RES/47/24, etc., du Conseil des droits de l'homme.

DEUXIÈME PARTIE : RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

2.1. APPUI PRÉVU PAR LE RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES S'AGISSANT DE L'ADAPTATION ET DES PERTES ET PRÉJUDICES

126. La CCNUCC et l'accord de Paris prévoient tous deux des obligations et des engagements en matière d'adaptation, notamment l'obligation pour les pays développés parties d'aider les pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation. La conférence des parties et la CMA ont aidé à l'exécution de ces obligations en mettant en place des mécanismes destinés à seconder les pays particulièrement vulnérables, dont font partie les petits États insulaires en développement, dans leur processus d'adaptation aux effets des changements climatiques. Ces mécanismes sont, entre autres :

- a) le Groupe d'experts des pays les moins avancés (ci-après, le « LEG »), qui donne son avis au sujet de l'élaboration des programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation ainsi qu'au sujet des stratégies de mise en œuvre de ces programmes¹⁸⁵ et fournit des conseils au sujet des capacités à renforcer, facilite l'échange d'informations et donne son avis sur l'intégration des plans d'adaptation à la planification générale du développement¹⁸⁶ ;
- b) le programme de travail de Nairobi aide toutes les parties, en particulier les pays en développement, en ce compris les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, à mieux comprendre et évaluer les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements, et à adopter en connaissance de cause des décisions sur les initiatives et mesures pratiques d'adaptation à prendre¹⁸⁷ ;
- c) le cadre de l'adaptation de Cancún, dont l'objectif est de « renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation, y compris par la coopération internationale et l'examen cohérent des questions liées à l'adaptation au titre de la [CCNUCC] », et qui est doté de plusieurs attributions, notamment la planification et la mise en œuvre des mesures d'adaptation, l'évaluation de l'adaptation, le renforcement des capacités institutionnelles, le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, et l'adoption de mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques¹⁸⁸ ;
- d) le comité de l'adaptation, qui fournit une assistance technique aux parties, et est chargé d'améliorer l'échange d'informations pertinentes en tenant compte des connaissances traditionnelles, de promouvoir les relations avec les organisations compétentes pour renforcer l'adaptation, et de fournir des informations et des recommandations aux parties et à la conférence des parties¹⁸⁹ ;
- e) le programme de travail Glasgow-Charm el-Cheikh portant sur l'objectif mondial en matière d'adaptation¹⁹⁰, qui vise à favoriser l'application intégrale de l'accord de Paris, en vue d'atteindre l'objectif mondial en matière d'adaptation, contribuer à l'examen des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif en matière d'adaptation dans le cadre du bilan mondial, renforcer la mise

¹⁸⁵ Décision 29/CP.7, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.4.

¹⁸⁶ *Ibid.*, par. 9.

¹⁸⁷ Décision 2/CP.11, doc. FCCC/CP/2005/5/Add.1.

¹⁸⁸ Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14.

¹⁸⁹ *Ibid.*, par. 20.

¹⁹⁰ Décision 7/CMA.3, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3.

en application des mesures d'adaptation, permettre une meilleure communication des priorités en matière d'adaptation, et renforcer la mise en œuvre des mesures d'adaptation dans les pays en développement vulnérables¹⁹¹.

127. Ces mécanismes sont financés grâce à l'engagement pris par les pays développés de fournir et mobiliser, dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente, 100 milliards de dollars par an pour les pays en développement d'ici à 2020, en cherchant à les répartir de manière équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation¹⁹². Les parties sont également convenues de fixer un nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique sous l'égide de la CMA avant 2025¹⁹³.

128. De la même manière, la conférence des parties et la CMA ont toutes deux établi des mécanismes chargés d'aider les pays vulnérables à empêcher et réduire autant que possible les pertes et préjudices, et à y remédier :

- a) Le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, au titre du cadre de l'adaptation de Cancún, pour « remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement, dans les pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements »¹⁹⁴. Le mécanisme international de Varsovie a pour fonctions d'améliorer la connaissance et la compréhension des démarches en matière de gestion des risques afin de remédier aux pertes et préjudices, consolider le dialogue et la cohérence entre les acteurs concernés, et favoriser l'action à engager et l'appui à fournir, notamment en matière de financement, de technologie et de renforcement des capacités, afin de remédier aux pertes et préjudices.
- b) Le réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, dont l'objectif est de catalyser l'assistance technique des entités compétentes¹⁹⁵. En 2022, il a été décidé d'inclure à la structure du réseau de Santiago un secrétariat, un conseil consultatif et un réseau d'organisations, d'organes, de réseaux et d'experts membres.
- c) En 2022, la CMA a reconnu qu'il était « nécessaire de mobiliser de manière urgente et immédiate » des ressources financières pour aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices. Elle a décidé d'établir de nouvelles modalités de financement pour remédier aux pertes et préjudices et de créer un fonds permettant d'y faire face. Le 1^{er} décembre 2023, sur la base de recommandations du comité de transition établi par la CMA¹⁹⁶, la CMA/conférence des parties a adopté une décision pour la mise en place des modalités de financement et du fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices¹⁹⁷.

¹⁹¹ *Ibid.*, par. 7.

¹⁹² Décision 2/CP.15, par. 8.

¹⁹³ Décision 1/CP.21, par. 53.

¹⁹⁴ Décision 2/CP.19, par. 1.

¹⁹⁵ Décision 2/CP.25 ; décision 2/CMA.2.

¹⁹⁶ Décision 2/CMA.4.

¹⁹⁷ Doc. FCCC/CP/2023/L.1.

129. Ainsi, le régime conventionnel relatif aux changements climatiques cherche à apporter un soutien aux pays qui sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou y sont particulièrement vulnérables, indépendamment des conséquences juridiques pouvant résulter d'actions ou d'omissions d'un État à l'origine de dommages au système climatique ou à d'autres composantes de l'environnement. Cette démarche cadre avec la nature collaborative d'un régime conventionnel relatif aux changements climatiques fondé sur les principes de coopération et d'équité.

2.2. APPUI À LA MISE EN ŒUVRE ET AU RESPECT DE L'ACCORD DE PARIS

130. Comme évoqué en réponse à la partie *a*), l'accord de Paris prévoit des mécanismes destinés à favoriser le respect de ses dispositions et l'examen des progrès accomplis par les parties dans l'exécution de leurs obligations et engagements. En parallèle de l'examen technique par des experts et de l'examen multilatéral axé sur la facilitation au titre du paragraphe 11 de l'article 13, l'article 15 établit le comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'accord de Paris, constitué d'un comité d'experts et chargé de faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris, axé sur la facilitation, d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive.

131. Les modalités et procédures du comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'accord de Paris ont été adoptées par la CMA dans sa décision 20/CMA.1. Le paragraphe 22 de l'annexe de cette décision, en son alinéa *a*), prévoit que le comité engage l'examen de questions dans les cas où une partie n'a pas :

- a*) communiqué ou actualisé une contribution déterminée au niveau national, conformément à l'article 4 de l'accord de Paris, sur la base des informations les plus récentes figurant dans le registre public dont il est question au paragraphe 12 de l'article 4 de l'accord de Paris ;
- b*) soumis un rapport ou communiqué des informations qui étaient exigés conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 13 ou au paragraphe 7 de l'article 9 de l'accord de Paris ;
- c*) participé à l'examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis ;
- d*) communiqué des informations qui étaient exigées conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de l'accord de Paris.

132. L'alinéa *b*) du paragraphe 22 de l'annexe établit que le comité peut, avec le consentement de la partie, engager un examen de questions dans les cas où les informations communiquées par elle contiennent des incohérences non négligeables et constantes avec les modalités, procédures et lignes directrices applicables à la communication des informations.

133. Le comité a donc pour mission de remédier aux défauts de mise en œuvre et au non-respect de certaines dispositions de l'accord de Paris, que ces dispositions soient ou non juridiquement contraignantes et que ces manquements engagent ou non la responsabilité juridique internationale de la partie concernée.

2.3. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS PRÉVU PAR LE RÉGIME CONVENTIONNEL RELATIF AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

134. L'article 14 de la CCNUCC, appliqué *mutatis mutandis* à l'accord de Paris par le jeu de l'article 24 de ce dernier, énonce que tout différend au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'instrument en question devra être réglé « par voie de négociation ou par tout autre moyen pacifique » choisi par les parties concernées. Les parties peuvent opter, dans une déclaration, pour la soumission de leur différend à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal arbitral. À défaut, « le différend, à la demande de l'une quelconque des parties au différend, est soumis à conciliation »¹⁹⁸.

135. La conciliation est une méthode de règlement des différends souple, non contraignante et placée sous la conduite des parties, qui peut être adaptée aux différends bilatéraux ou multilatéraux. Elle permet aux parties de faire connaître et de résoudre des différends relatifs à l'exécution d'obligations juridiquement contraignantes comme d'engagements juridiquement non contraignants. Si cette méthode est plus efficace lorsque l'ensemble des parties concernées y participent, la conciliation visée par la CCNUCC et l'accord de Paris n'est pas conditionnée au consentement de toutes les parties, ainsi qu'il ressort du paragraphe 6 de l'article 14 de la CCNUCC.

136. Alors que la conciliation peut nécessiter l'examen des conséquences juridiques d'actions ou d'omissions d'une partie relevant du champ d'application de l'accord, et qu'une recommandation peut contenir des conclusions sur ces conséquences juridiques, la conciliation : i) ne se limite pas aux différends portant sur l'interprétation ou l'application des dispositions juridiquement contraignantes de l'accord de Paris, et ii) ne peut avoir de conséquences contraignantes en matière de responsabilité de l'État.

137. S'agissant des parties qui n'ont pas fait de déclarations reconnaissant la juridiction de la Cour ou d'un tribunal arbitral, la conciliation est l'unique procédure permettant de régler les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

TROISIÈME PARTIE : CONSÉQUENCES JURIDIQUES À L'ÉGARD D'AUTRES ÉTATS

3.1. LE CONTEXTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES COMPLIQUE L'APPLICATION DES RÈGLES RELATIVES À LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

138. Les règles coutumières relatives à la responsabilité de l'État s'appliquent pour déterminer les conséquences juridiques lorsqu'un État cause à un autre des dommages faute d'avoir respecté les obligations juridiques internationales contraignantes qui lui incombent.

¹⁹⁸ L'article 14 de la CCNUCC énonce ce qui suit : « La Conférence des Parties adoptera, dès que possible, une procédure complémentaire de conciliation dans une annexe consacrée à la conciliation. » Une telle annexe n'a pas été adoptée. En novembre 2023, un projet élaboré par un comité d'experts désigné par le Conseil international pour l'arbitrage commercial a été distribué pour examen par les États.

139. De manière générale, les articles de la commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite codifient le droit international coutumier relatif à la responsabilité de l'État. Sur le fond, ces articles établissent ce qui suit :

- a) Il y a fait internationalement illicite lorsqu'un comportement (en l'absence de circonstances excluant l'illicéité)¹⁹⁹ consistant en une action ou une omission : a) est attribuable à l'État en vertu du droit international, et b) constitue une violation d'une obligation internationale de l'État²⁰⁰.
- b) Il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci²⁰¹.
- c) Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale²⁰².
- d) Un fait internationalement illicite a des conséquences juridiques énoncées dans la deuxième partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, notamment les obligations de non-répétition et de réparation²⁰³, et le droit de l'État lésé d'avoir recours à des contre-mesures licites dans les limites de ce que permet le droit international²⁰⁴.

140. Le contexte des changements climatiques peut complexifier l'application des règles ordinaires de la responsabilité de l'État. Dans le présent exposé, la Nouvelle-Zélande ne s'attachera pas à détailler ces complications mais mettra en avant les points suivants, dont il serait nécessaire de tenir compte :

- a) Premièrement, les États ont assumé un certain nombre d'obligations juridiquement contraignantes et d'engagements juridiquement non contraignants visant à protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Si le bon fonctionnement du régime conventionnel relatif aux changements climatiques et la concrétisation des efforts tendant à la réalisation de l'objectif de température dépendent de l'exécution de bonne foi de *l'ensemble* de ces obligations et engagements, les conséquences juridiques découlant du droit de la responsabilité de l'État apparaîtront uniquement en cas de non-respect des obligations juridiquement contraignantes, et ne pourront résulter du non-respect des engagements.
- b) Deuxièmement, les obligations juridiques incombant aux États de protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet sont généralement des obligations de moyens et non de résultat. Il s'en suit qu'aucune conséquence juridique ne découle d'une action ou d'une omission causant des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement. Le juge pourra ainsi dire qu'un État s'est acquitté de ses obligations même s'il a contribué à causer des dommages notables²⁰⁵.

¹⁹⁹ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, première partie, chap. V.

²⁰⁰ *Ibid.*, art. 2.

²⁰¹ *Ibid.*, art. 12.

²⁰² *Ibid.*, art. premier.

²⁰³ *Ibid.*, art. 30-31.

²⁰⁴ *Ibid.*, troisième partie, chap. II.

²⁰⁵ Voir par analogie *South China Sea Arbitration (Award)*, *supra*, note 136, par. 972-975.

- c) Troisièmement, même si les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite envisagent la situation où il existe une pluralité d'États lésés²⁰⁶ et une pluralité d'États responsables²⁰⁷, et prévoient de tenir compte, pour déterminer la réparation, de la contribution au préjudice²⁰⁸, l'on ignore si leurs rédacteurs avaient en tête une situation (ou s'il existe une pratique étatique assortie d'une *opinio juris* suffisante pour permettre de conclure à l'existence de normes coutumières dans un cas) où : i) tous les États seraient lésés à des degrés divers ; ii) tous les États contribueraient à des degrés divers au préjudice ; iii) certaines contributions au préjudice résulteraient de faits internationalement licites, et iv) certaines contributions au préjudice résulteraient de faits internationalement illicites. Dans pareilles circonstances, l'attribution, le lien de causalité et la contribution seront vraisemblablement très difficiles à établir et fort controversés.
- d) Quatrièmement, le recours disponible dépendrait de la source de droit qui a été violée (chaque régime conventionnel pouvant prévoir un remède différent), et la disponibilité et la nature d'un tel remède, de l'existence d'un tribunal habilité à l'adjudger.

QUATRIÈME PARTIE : CONSÉQUENCES JURIDIQUES POUR LES GÉNÉRATIONS PRÉSENTES ET FUTURES ATTEINTES PAR LES EFFETS NÉFASTES DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

141. Le droit international a en règle générale un effet purement horizontal, imposant des obligations aux États à l'égard d'autres États. Certaines exceptions existent : i) dans les systèmes monistes, où le droit international fait automatiquement partie du droit national et où son exécution peut être demandée contre un État par une personne ayant qualité pour agir devant les tribunaux nationaux ; ii) dans les systèmes dualistes, où le droit international est intégré dans le droit national de sorte à être opposable à l'État, et iii) lorsque des obligations prévues par le droit international des droits de l'homme génèrent pour l'État des obligations verticales à l'égard des personnes placées sous sa juridiction. Dans le cas présent, la Nouvelle-Zélande s'intéresse à ce troisième cas de figure.

142. Comme exposé en réponse à la partie a), la Nouvelle-Zélande n'est pas convaincue que le droit international des droits de l'homme impose aux États une obligation généralisée d'atténuer les changements climatiques en réduisant et en éliminant les émissions de gaz à effet de serre. Si cette obligation existait, les conséquences juridiques dépendraient de la source de l'obligation non respectée et des règles régissant les remèdes possibles en vertu du traité ou du droit international coutumier applicable.

143. S'agissant des droits des générations futures, la Nouvelle-Zélande constate que le droit international de l'environnement et le droit international des droits de l'homme mettent depuis un certain temps en avant l'importance des générations futures en ce qui concerne le processus décisionnel. Les générations futures sont explicitement mentionnées dans la déclaration de Stockholm, la CCNUCC, la déclaration de Rio, la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la convention sur la diversité biologique, et la déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies relative au droit à un environnement propre, sain et durable²⁰⁹. Elles sont incarnées dans le principe de « patrimoine commun de l'humanité » consacré dans la CNUDM²¹⁰. Enfin, elles

²⁰⁶ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 46.

²⁰⁷ *Ibid.*, art. 47.

²⁰⁸ *Ibid.*, art. 39.

²⁰⁹ *Supra*, note 162, par. 9 et 13.

²¹⁰ CNUDM, art. 136 ; Jaeckel, A. *et al.*, *Conserving the Common Heritage of Humankind – Options for the deep-seabed mining regime*, Marine Policy 78 (2017) 150-157.

sont évoquées dans l'opinion dissidente jointe par le juge Weeramantry à l'avis consultatif sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*²¹¹, et dans l'avis consultatif OC-23/17 rendu par la Cour interaméricaine des droits de l'homme²¹². Ces références montrent que les générations présentes sont les gardiennes temporaires, ou *kaitiaki*, d'une précieuse ressource dont il leur reviendra de profiter et de prendre soin.

144. En s'acquittant de leur obligation de protéger l'environnement, les États agissent en vue d'atteindre des résultats qui serviront les intérêts des générations présentes et futures. Cependant, la Nouvelle-Zélande estime que, à ce jour, le droit international ne prévoit aucune conséquence juridique précise, en ce qui concerne les générations futures, pour les États qui, à raison de faits internationalement illicites, manquent de protéger le système climatique ou d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

SECTION 4 : CONCLUSION

145. L'avis consultatif demandé offre à la Cour l'occasion de préciser le droit applicable aux changements climatiques et d'en assurer la cohérence. Ce faisant, la Cour peut contribuer à garantir que les obligations internationales continueront d'être exécutées, élever le niveau d'ambition et inciter à agir.

146. Les changements climatiques constituent un enjeu inédit dans l'histoire de l'humanité de par la complexité et l'ampleur de la riposte qu'ils exigent à tous les niveaux. Seule une coopération effective, fondée sur un prudent compromis entre principes, intérêts et capacités, pourra permettre de relever ce défi. La réalisation de cet objectif requiert des réponses politiques de la part des gouvernements et d'autres entités, de même que des changements des comportements individuels. Elle nécessite une riposte internationale capable d'embrasser cette complexité et cet éventail de facteurs.

147. Les États cherchent depuis des décennies des solutions à ce problème par la voie de négociations. Le cadre juridique qu'offre en conséquence le régime conventionnel relatif aux changements climatiques est donc fonction de ce contexte. L'avis que les États ont demandé à la Cour, forts d'un consensus inédit, sera essentiel pour garantir que tous sachent avec certitude en quoi consistent leurs obligations, et comment elles peuvent leur permettre d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés collectivement aux fins de la riposte aux changements climatiques.

Le conseiller juridique international,
ministère des affaires étrangères et du commerce,
Nouvelle-Zélande,
Carl REAICH.

²¹¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 226, opinion dissidente du juge Weeramantry.

²¹² IACtHR Advisory Opinion OC-23/17, *supra*, note 161, et note 16, par. 59.