

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 L'ÉTAT INDÉPENDANT DU SAMOA

22 mars 2024

[Traduction non révisée]

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. L'EXPÉRIENCE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DU SAMOA | 3 |
| A. Situation du Samoa..... | 3 |
| B. Pays et paysage..... | 4 |
| C. Climat | 5 |
| D. Impact actuel des changements climatiques..... | 5 |
| 1. Effets sur la mer | 5 |
| 2. Catastrophes naturelles et risques extrêmes..... | 8 |
| 3. Approvisionnement en eau propre..... | 10 |
| 4. Hausse des températures | 11 |
| 5. Agriculture et production alimentaire..... | 11 |
| 6. Santé | 14 |
| 7. Diversité biologique..... | 14 |
| 8. Infrastructures..... | 17 |
| 9. Effets sociaux et culturels | 18 |
| III. OBLIGATIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT..... | 18 |
| A. Obligations coutumières de protection de l'environnement..... | 19 |
| 1. Obligation de ne pas causer de dommage/devoir de prévention | 19 |
| 2. Relation entre les obligations coutumières et celles fondées sur les traités | 29 |
| B. Engagements pris dans le cadre des conventions des Nations Unies sur les changements climatiques | 31 |
| 1. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques | 31 |
| 2. Protocole de Kyoto | 36 |
| 3. Accord de Paris | 36 |
| C. Obligations découlant des instruments relatifs aux droits de l'homme | 40 |
| IV. CONSÉQUENCES D'UN DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL ILLICITE..... | 42 |
| A. Cadre général : responsabilité de l'État | 43 |

| | |
|------------------------------|----|
| B. Conséquences..... | 44 |
| V. OBSERVATIONS FINALES..... | 49 |

I. INTRODUCTION

1. L'État indépendant du Samoa (le « Samoa ») soumet le présent exposé écrit conformément à l'ordonnance de la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») du 20 avril 2023¹ afin de fournir des informations sur les questions soumises à la Cour par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/276², adoptée à l'unanimité le 29 mars 2023.

2. Les termes de la demande adressée à la Cour par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/276 (ci-après, la « demande ») sont les suivants :

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

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

3. Les changements climatiques sont provoqués par l'augmentation de la concentration des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, imputables principalement aux activités humaines telles que la combustion de combustibles fossiles et la conversion à grande échelle des terres.

4. Les changements climatiques ont déjà provoqué, et continuent de provoquer, un déclin rapide et sensible de la qualité et de l'intégrité des écosystèmes à mesure que l'utilisation des terres et des mers évolue dans une mesure colossale, sous l'effet de l'exploitation des ressources vivantes et non vivantes et de la pollution généralisée.

¹ *Obligations des États en matière de changement climatique (demande d'avis consultatif)*, ordonnance du 20 avril 2023, par. 1-2.

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

5. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui est l'organe des Nations Unies chargé d'évaluer les connaissances scientifiques relatives à l'évolution du climat, a indiqué en 2023 que « les changements climatiques d'origine humaine sont la conséquence de plus d'un siècle d'émissions nettes [de gaz à effet de serre] »³. De plus, le GIEC a noté que :

« Les émissions mondiales de gaz à effet de serre ont continué à augmenter, avec des contributions historiques et actuelles inégalées résultant d'une utilisation de l'énergie, d'une utilisation des terres et d'un changement d'affectation des terres et de modes de vie et de modèles de consommation et de production dans les régions, entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, ainsi qu'entre les individus, qui ne sont pas durables. »⁴

6. En ce qui concerne le rôle que jouent les émissions anthropiques de GES dans la crise climatique actuelle, le GIEC est catégorique : « il ne fait aucun doute que les activités humaines, principalement par le biais des émissions de gaz à effet de serre, ont provoqué le réchauffement de la planète »⁵. Bien que les effets de cette crise soient ressentis à l'échelle mondiale, il est évident que des États comme le Samoa, qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, sont ceux qui ont le moins contribué à ces émissions d'origine anthropique.

7. Compte tenu de l'expérience du pays de la lutte contre des changements climatiques qui représentent pour lui une menace existentielle, et de ses inquiétudes quant à leur évolution, et compte tenu également de sa détermination à respecter pleinement ses engagements internationaux, il est d'importance primordiale pour le Samoa de comprendre le contenu et la nature exacts des règles juridiques internationales relatives aux changements climatiques.

8. En outre, le Samoa a un adage traditionnel : « O le ala i le pule o le tautua ». Cela signifie que « le chemin vers le leadership passe par le service ». Cette déclaration fait partie de l'engagement du Samoa à servir et à partager sa position ferme selon laquelle ce service et ce véritable leadership ne doivent pas s'arrêter à ses frontières.

9. Partant, le Samoa est honoré de participer à cette procédure et soumet le présent exposé écrit dans l'espoir d'aider la Cour à répondre aux deux questions qui lui ont été posées par l'Assemblée générale.

10. À titre d'observation liminaire, le Samoa considère que la Cour est compétente, en vertu de l'article 65 de son statut, pour émettre l'avis consultatif qui lui est demandé. En l'espèce, les trois conditions pour que la Cour exerce sa compétence sont remplies. Premièrement, l'avis consultatif a été demandé par l'Assemblée générale, qui est un « organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte »⁶. Deuxièmement, les questions posées par l'Assemblée générale dans la résolution 77/276 sont de nature juridique : elles sont formulées en termes juridiques et soulèvent des questions de droit international, à savoir le contenu des obligations des États en vertu du droit international en ce qui concerne les changements climatiques, et les conséquences d'un manquement à ces obligations. Troisièmement, il n'existe pas de raison décisive pour que la Cour fasse usage de

³ IPCC, Sixth Assessment Report, Synthesis Report: Climate Change, 2023.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.* p. 4.

⁶ Charte des Nations Unies, art. 96, par. 1 ; *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333, par. 21.

son pouvoir discrétionnaire et refuse de répondre à la demande. Au contraire, il existe des raisons décisives de donner cet avis consultatif, étant donné la nécessité de préciser les obligations des États découlant du grand nombre de traités internationaux relatifs aux changements climatiques, ainsi que la nécessité fondamentale de répondre au « défi sans précédent de portée civilisationnelle »⁷ que constituent les changements climatiques.

11. Le présent exposé écrit suit la structure suivante. La section II présente brièvement le Samoa et décrit les effets négatifs que le Samoa et sa population ont déjà subis en raison des changements climatiques. Étant donné qu'il est spécifiquement demandé à la Cour de préciser certains aspects du droit international à l'égard des petits États insulaires en développement, qui, au regard de leur situation géographique ou de leur niveau de développement, sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, la section II vise à contribuer à cet effort en fournissant des détails sur la vulnérabilité du Samoa aux effets négatifs des changements climatiques, tout en soulignant les efforts qu'il a entrepris à ce jour, conformément à ses obligations internationales, pour faire face au défi que constituent les changements climatiques.

12. La section III répond à la question *a)* de la demande. Elle recense et traite une sélection d'obligations qui sont pertinentes pour répondre aux questions posées à la Cour. Elle examine notamment l'obligation coutumière d'agir avec la diligence requise pour prévenir les dommages transfrontières, ainsi qu'un certain nombre d'obligations fondées sur un traité, importantes pour la protection de l'environnement, à savoir les obligations prévues par les traités des Nations Unies sur les changements climatiques et celles inscrites dans divers instruments relatifs aux droits de l'homme.

13. La section IV examine la question *b)* de la demande et aborde les règles juridiques qui régissent les conséquences pour les États qui, par leurs actes ou omissions, causent des dommages à l'environnement en violation de leurs obligations internationales.

14. Dans la section V, le Samoa présentera quelques observations finales fondées sur l'analyse et les conclusions des sections précédentes.

II. L'EXPÉRIENCE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DU SAMOA

A. Situation du Samoa

15. Le Forum des îles du Pacifique, dont le Samoa est membre, a affirmé que les changements climatiques représentaient la plus grande menace pour les moyens de subsistance, la sécurité et le bien-être des peuples du Pacifique. En tant que petit État insulaire en développement (PEID), le Samoa est, comme les autres PEID, économiquement vulnérable et écologiquement fragile du fait de sa situation géographique, de son isolement et de ses ressources limitées, ainsi qu'en raison de la dépendance de sa population à l'égard d'un environnement sain pour sa subsistance physique et culturelle. Si le Samoa entre dans la catégorie des PEID, comme indiqué dans la demande, les États du Pacifique, dont le Samoa, se désignent eux-mêmes comme des États du grand océan (en anglais « Big Ocean States », BOSS), une désignation qui reflète leur relation avec l'océan Pacifique et au sein de celui-ci.

⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 77/276.

16. Les changements climatiques ont des effets néfastes sur tous les aspects de la vie des habitants du Samoa, et continueront d'en avoir, selon les projections actuelles. Ces dommages se manifestent sous la forme d'une hausse des températures, de phénomènes météorologiques extrêmes, de périodes de sécheresse prolongées, d'une élévation du niveau de la mer, d'un réchauffement, d'une acidification et d'une désoxygénation des océans, d'une dégradation des récifs coralliens et d'autres impacts encore. Ces effets entraînent des pertes et des préjudices dans le monde entier, mais surtout dans les PEID comme le Samoa, qui sont en première ligne des conséquences des changements climatiques. Le Samoa connaît déjà l'insécurité alimentaire, la perte de biodiversité, les dégâts causés aux récifs coralliens et, en conséquence, une perte de culture, une perte d'activité touristique et la perte d'infrastructures, d'habitations et de patrimoine physique. En outre, les épreuves mentales, émotionnelles et sociétales liées à la perte de terres et à l'éventuelle nécessité d'une réinstallation représentent un fardeau considérable pour les populations locales. Le *fanua*⁸, qui signifie « terre », est au cœur de la culture du Samoa et constitue également la base du sentiment d'appartenance (*faasinomaga*⁹) et d'héritage (*tofi*) de son peuple. Ce fardeau ne fera que s'aggraver à mesure que de plus en plus de communautés seront contraintes de quitter les zones côtières de faible élévation, dont elles dépendent principalement pour vivre et exercer leurs activités.

17. Selon les prévisions, ces effets des changements climatiques sont appelés à s'intensifier, réduisant l'habitabilité des petits États insulaires, et ce, même dans le scénario d'émissions mondiales les plus faibles impliquant un réchauffement de 1,5°C. La matérialisation de cette menace existentielle dépendra fortement des mesures prises pour réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre — dont la grande majorité est générée en dehors des frontières du Samoa — ainsi que des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de réponse aux pertes et aux préjudices qu'ils provoquent. L'environnement étant étroitement lié aux valeurs culturelles et patrimoniales du *Fa'a Samoa* (le mode de vie du Samoa), le ralentissement du rythme des changements climatiques revêt une importance fondamentale pour tous les membres de la communauté du Samoa.

B. Pays et paysage

18. Le Samoa est un petit État insulaire du Pacifique Sud-Ouest, composé de quatre îles principales habitées (les deux plus grandes étant Upolu et Savai'i) et de six petites îles inhabitées situées entre 13 et 15° de latitude S et 168 et 173° de longitude O. Les îles sont d'origine volcanique, caractérisées par une topographie accidentée et montagneuse, et ont une superficie totale de 2 841 kilomètres carrés. Le Samoa possède la plus petite zone économique exclusive (ZEE) du Pacifique, qui s'étend sur 120 000 kilomètres carrés (0,4 % des ZEE totales de la région).

19. La population du Samoa compte environ 194 000 habitants, dont 75 % vivent sur l'île principale d'Upolu. L'économie du Samoa repose principalement sur le tourisme et les exportations, notamment de produits agricoles, forestiers et de la pêche. Environ 70 % de la population et des infrastructures du Samoa se trouvent dans des zones côtières de faible élévation, où se situe l'essentiel

⁸ « En samoan, la terre se dit *fanua*. *Fanua* est également le mot qui désigne le placenta. *Fanua* signifiant terre et *fanua* signifiant placenta encadrent et définissent les droits du peuple du Samoa et son accès à la terre ... Les terres du Samoa sont considérées comme ayant été conçues par Dieu pour le peuple du Samoa. En tant qu'attribution divine, chaque individu a droit à sa part. » Tui Atua Tupua Tamasese Ta'isi Efi, « Samoan Jurisprudence and the Samoan Land and Titles Court », *Su'esu'e Manogi: In search of fragrance* (Huia, 2018), p. 208-209.

⁹ L'ancien premier ministre et chef d'État et actuel chef suprême Tui Atua Tupua Tamasese Ta'isi Efi a décrit ainsi le concept de *Faasinomaga* : « Je ne suis pas un individu ; je fais partie intégrante du cosmos. Je partage la divinité avec mes ancêtres, la terre, les mers et les cieux. Je ne suis pas un individu car je partage un *tofi* (héritage) avec ma famille, mon village et ma nation. J'appartiens à ma famille et ma famille m'appartient. J'appartiens à mon village et mon village m'appartient. J'appartiens à ma nation et ma nation m'appartient. C'est l'essence même de mon sentiment d'appartenance. » « Samoan Jurisprudence and the Samoan Land and Titles Court », *Su'esu'e Manogi: In search of fragrance* (Huia, 2018), p. 206.

de la production de ces industries primaires. La plupart des habitants vivent dans des nu'u, ou villages, et dépendent principalement de l'agriculture de subsistance.

C. Climat

20. En raison de son isolement géographique par rapport aux grandes masses continentales, le Samoa a un climat typique des petites îles tropicales. Le climat est caractérisé par deux saisons bien différenciées, une saison humide et chaude (de novembre à avril) et une saison sèche et fraîche (de mai à octobre). Les températures sont généralement tropicales (de 26 à 32°C en journée) et uniformes tout au long de l'année, avec peu de variations saisonnières en raison de la situation quasi équatoriale du Samoa. Les précipitations sont généralement élevées (entre 3 000 et 6 000 mm par an en moyenne) et environ 66 % des précipitations surviennent pendant la saison humide. Le taux d'humidité est également élevé, de l'ordre de 80 %, voire plus. Les vents sont dominés par les alizés du sud-est et des cyclones tropicaux se produisent pendant l'été austral. Le Samoa est également vulnérable aux périodes de sécheresse anormalement longues qui coïncident avec le phénomène El Niño — oscillation australe (ENSO).

21. Le Samoa figure parmi les 30 pays les plus exposés aux risques extrêmes. Il a subi sept cyclones de catégories 4 ou 5, et des cyclones de catégorie 5 sont susceptibles de se produire tous les dix ans. Les cyclones tropicaux sont fréquents et s'accompagnent de vents, de pluies et d'ondes de tempête dévastateurs. Le risque de tsunamis, de sécheresses et d'inondations est élevé, et le Samoa subit un choc économique et social considérable les années où surviennent des catastrophes. Ces catastrophes majeures touchent environ 40 % de la population et les pertes économiques atteignent 46 % du produit intérieur brut (PIB)¹⁰.

D. Impact actuel des changements climatiques

1. Effets sur la mer

22. En raison de son histoire et de sa culture océaniques, le Samoa reste lié à ses vastes ressources océaniques et en dépend. L'océan représentant 98 % du territoire du Samoa, sa protection est d'une importance capitale pour l'économie, la culture et le bien-être de la nation. En outre, comme indiqué plus haut, la grande majorité de la population vit le long de la côte ou à proximité. Le Samoa abrite des habitats marins exceptionnels, tels que des monts sous-marins, des récifs coralliens, des mangroves et des bassins océaniques, qui assurent la subsistance des communautés vivant le long de la côte et attirent des touristes de toute la région et du monde entier.

23. Le milieu océanique est toutefois confronté à de graves difficultés résultant des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau des mers, l'augmentation de la température des océans, l'acidification des mers, l'érosion côtière et le blanchissement des coraux. Chacun de ces éléments menace l'intégrité des milieux océaniques, qui sont essentiels non seulement pour les PEID, mais également pour tous les autres États qui dépendent de l'océan pour leurs activités économiques et culturelles.

¹⁰ Ministère des ressources naturelles et de l'environnement, 2021c, 2023.

i) *Élévation du niveau de la mer*

24. L'élévation du niveau moyen de la mer est due à la dilatation thermique et à la fonte des glaciers et des calottes glaciaires¹¹. Le niveau de la mer a monté de 0,2 mètre entre 1901 et 2018, et le taux d'élévation du niveau de la mer a augmenté au cours de cette période¹². À Apia, la capitale du Samoa, le niveau de la mer a monté de 0,2 mètre entre 1990 et 2015, ce qui montre que l'élévation du niveau de la mer n'est pas homogène dans l'ensemble du globe. Il a été estimé que l'élévation globale du niveau de la mer d'ici à la fin du siècle sera de + 0,48 mètre (\pm 0,19 m), mais les tendances actuelles au Samoa semblent indiquer une augmentation plus probable de 0,74 mètre (\pm 0,35 m).

25. Aujourd'hui déjà, le Samoa ressent les effets de l'élévation du niveau de la mer. Les habitats côtiers sensibles et la biodiversité marine doivent désormais supporter les conditions plus difficiles qu'entraîne un niveau de la mer plus élevé. Le nouvel afflux d'eau de mer modifie la salinité de l'océan et prive les écosystèmes tels que les récifs coralliens d'une lumière suffisante. Les zones de mangrove, par exemple, commencent à être inondées et ne supportent pas le changement de salinité de l'océan¹³. La disparition de ces habitats prive les communautés du Samoa des nombreux avantages qu'ils procurent, tels que la sécurité alimentaire, le bois de chauffage, les teintures, les zones de reproduction des poissons, le contrôle de la pollution côtière et la protection contre les ondes de tempête.

26. D'après les tendances d'évolution du niveau de la mer et les études sur les risques côtiers menées à ce jour, 15 villages côtiers risquent de perdre des terres et des biens en raison de la montée des eaux¹⁴. Les consultations communautaires menées à Saina, l'un des villages vulnérables aux inondations, ont révélé qu'une élévation du niveau de la mer avait été observée. On estime que l'inondation des zones côtières s'est étendue de 8 à 15 mètres le long du rivage, et le cimetière du village, près de la côte, montre des signes d'érosion, malgré les efforts de la communauté pour reboiser le front côtier afin d'empêcher l'érosion. Cette observation concorde avec celles faites dans les villages situés à l'est d'Apia, tels que Fagalii, Moataa et Vaiala, où l'érosion côtière est manifeste.

27. Le GIEC a reconnu que les défis posés par l'élévation du niveau de la mer continueront à s'amplifier tout au long de ce siècle et au-delà. Considérant que 70 % de la population et des infrastructures du Samoa sont situés dans des zones côtières de faible élévation, le pays est particulièrement vulnérable aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer et à ce qu'elle implique pour la viabilité des récifs, le caractère adéquat des digues, les inondations éphémères et le recul du trait de côte à long terme. Même en prenant l'hypothèse d'une élévation relativement modeste de 26,2 centimètres d'ici à 2030, les préjudices causés aux communautés vivant dans les zones de faible élévation par les ondes de tempête représentent une menace sérieuse pour le Samoa (car l'élévation du niveau de la mer exacerbe les ondes de tempête). De plus, l'élévation du niveau de la mer peut entraîner une pénétration de l'eau salée dans l'aquifère d'eau douce souterraine, un effet connu sous le nom de « salinisation », qui peut causer des problèmes importants pour la santé et pour l'agriculture. On estime qu'une élévation du niveau de la mer de 26,2 centimètres augmenterait le niveau de risque pour toutes les catégories d'actifs de plus de 200 % par rapport à aujourd'hui.

¹¹ IPCC, "Climate Change 2001: The Scientific Basis", Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2001.

¹² IPCC, Sixth Assessment Report, Synthesis Report, Exhibit 26, s.2.1.2, p. 11 (le sixième rapport d'évaluation du GIEC).

¹³ Samoa Ocean Strategy 2020-2030, p. 19.

¹⁴ Climate Change Vulnerability Assessment for Apia, 2014, p. 15.

28. Dans le long terme, en raison de l'érosion côtière, la menace la plus importante se traduirait par la submersion de certaines zones du Samoa et par le déplacement des personnes qui y vivent. Il s'agirait d'une perte dévastatrice — en fait, il est à peine possible de mettre des mots adéquats sur ce que signifierait de cette perte — compte tenu des concepts de *fanua*, de *faasinomaga* et de *tofi* évoqués plus haut.

ii) Augmentation de la température de surface de la mer (TSM) et des océans

29. La température de l'océan, mesurée par le marégraphe d'Apia entre 1993 et 2021, atteint en moyenne un maximum de près de 30 C en avril (et jusqu'à 31,4°C certains mois). Entre 1981 et 2021, la TSM moyenne sur la ZEE, mesurée par des observations satellitaires, montre une tendance à l'augmentation de 0,31°C par décennie avec un intervalle de confiance à 95 % de $\pm 0,05$ C (fig. 1). Cette estimation de la tendance de la TSM est l'une des plus élevées parmi les pays du Pacifique Sud-Ouest¹⁵. Il est certain que la TSM continuera d'augmenter, mais il est difficile de savoir à quel rythme, qui est étroitement lié à la fréquence et à l'intensité des régimes climatiques El Niño.

30. L'augmentation de la température des océans soumet les coraux à un stress accru, ce qui entraîne une augmentation des taux de blanchissement des coraux. Les changements climatiques ont déjà entraîné une perte de 1 % de coraux vivants par an en moyenne dans les récifs de la région du Pacifique¹⁶. Les récifs coralliens du Samoa constituent des barrières naturelles contre les tsunamis et les tempêtes violentes, et constituent une source importante de biodiversité, de sécurité alimentaire et de contrôle de la pollution. Les préjudices que les changements climatiques continueront de causer aux récifs coralliens sur toute la côte du Samoa nuiront à l'un des nombreux environnements marins qui revêtent une importance pratique et culturelle considérable pour le Samoa.

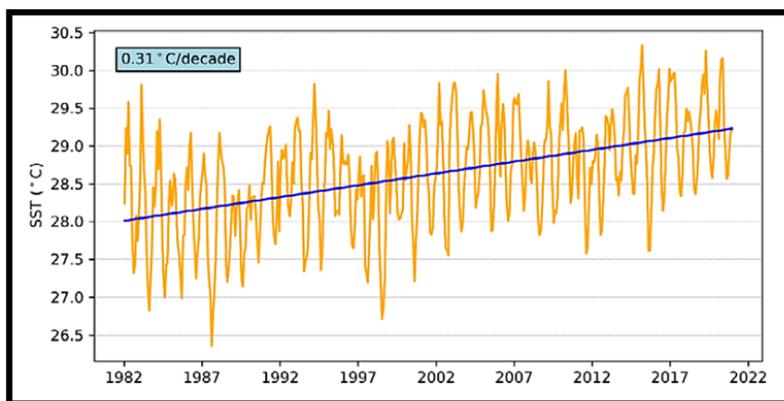


Figure 1
Température de surface de la mer d'après les observations satellitaires, moyenne sur la ZEE du Samoa¹⁷

Légende :

| | | |
|---------------|---|--|
| SST (°C) | = | Température de surface de la mer (TSM) |
| 0.31°C/décade | = | 0,31 C/décennie |

¹⁵ Rapport d'expert pour le Gouvernement du Samoa préparé par la communauté du Pacifique, 2024, p. 8.

¹⁶ Samoa Ocean Strategy 2020–2030, p. 36.

¹⁷ Rapport d'expert pour le Gouvernement du Samoa préparé par la communauté du Pacifique, 2024, p. 8. La ligne orange représente les températures de surface de la mer et la ligne bleue la tendance de la régression linéaire.

iii) Acidification des mers

31. Au cours des 20 dernières années, le pH des océans équatoriaux du Pacifique Sud a diminué, passant d'environ 8,10 à 7,95, une diminution plus rapide que la moyenne mondiale. Selon les estimations, l'acidification devrait se poursuivre jusqu'à atteindre un pH de 7,82 au milieu ou à la fin du siècle.

32. L'acidification des mers a une incidence profonde sur l'environnement marin. L'augmentation de l'acidité empêche les créatures marines de développer le squelette et la coquille nécessaires à leur survie. Ces créatures étant à la base du réseau trophique, les dommages qu'elles subissent ont des répercussions plus larges sur la disponibilité à long terme des ressources océaniques accessibles au Samoa. L'impact de l'acidification sur la santé des écosystèmes de récifs est probablement aggravé par d'autres facteurs de stress, notamment les dégâts causés par les tempêtes et la pression exercée par la pêche.

33. L'acidification exacerbe également le problème du blanchissement des coraux, contribuant plus avant au déclin de ces habitats océaniques vitaux.

2. Catastrophes naturelles et risques extrêmes

34. À l'instar des autres États insulaires du Pacifique, le Samoa est sujet aux catastrophes naturelles. Celles-ci sont pour la plupart liées à la météo et au climat : les inondations, les tempêtes et les raz de marée associés aux cyclones tropicaux en sont les causes prédominantes. La situation tropicale du Samoa aggrave sa vulnérabilité, avec des précipitations, des températures et des tempêtes tropicales extrêmes qui créent des risques considérables d'inondations et d'ondes de tempête.

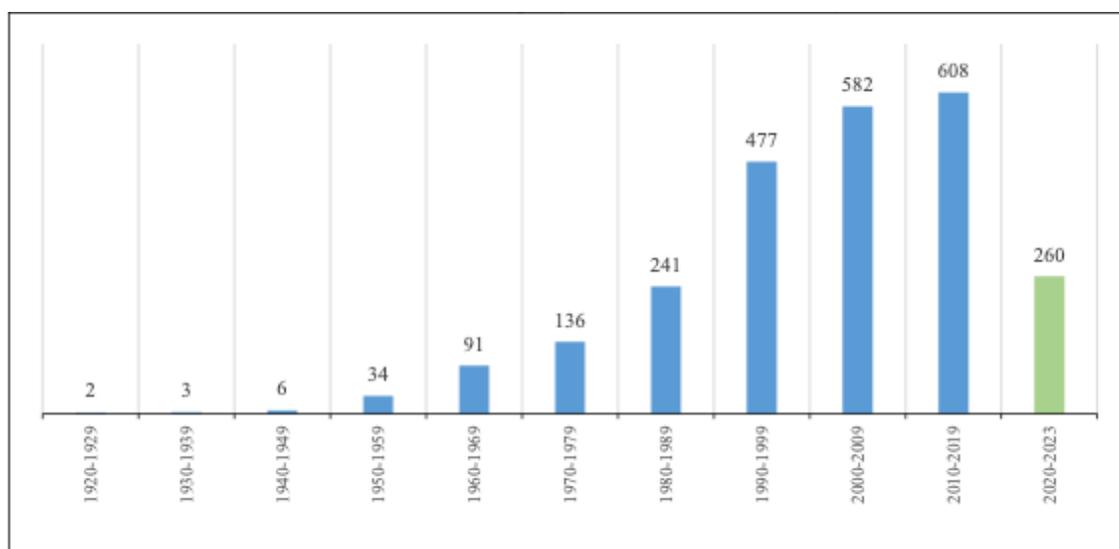


Figure 2
Nombre de catastrophes naturelles enregistrées dans la base de données EM-DAT
au cours du siècle dernier¹⁸

¹⁸Samoa Agriculture & Fisheries Climate Change Policy 2023-2028, p. 55 ; extraction par la FAO de la base de données internationale sur les catastrophes (EM-DAT), <<https://www.fao.org/e-agriculture/news/em-dat-international-disaster-database>>.

i) Cyclones tropicaux

35. Les cyclones tropicaux Ofa (1990) et Val (1991) ont causé des dégâts dont le coût est estimé représenter environ quatre fois le PIB du Samoa. Les vents violents, les ondes de tempête et les fortes pluies ont gravement endommagé les plantations agricoles, les infrastructures et la base socioéconomique du pays. Les changements intervenus dans les systèmes de cyclones tropicaux augmentent les risques pour la vie, les biens et les écosystèmes.

36. À la fin de l'année 2012, le cyclone Evan a également détruit dans une mesure considérable des biens matériels durables, avec des dégâts évalués à 110 millions de dollars des États-Unis (ci-après, « dollars ») et des pertes de production (et des augmentations de coûts de production) de 100 millions de dollars. Ces chiffres sont très élevés compte tenu de la taille relativement modeste de l'économie du Samoa. L'impact sur le secteur du logement est estimé à 16,8 millions de dollars.

37. D'un point de vue culturel et sociétal, les cyclones tropicaux réduisent également la disponibilité des espaces récréatifs et touristiques dont dispose le Samoa. Les parcs et autres zones de loisirs situés le long de la côte, y compris les plages et la réserve marine profonde de Palolo, sont constamment menacés par des phénomènes climatiques comme les ondes de tempête et les cyclones.

ii) Sécheresses

38. Les effets de la sécheresse sont graves au Samoa. Les sécheresses de 1972, 1983, 1987 et 1997 ont déclenché des feux de forêt et détruit 80 % des cultures vivrières¹⁹. La sécheresse de 2010-2011 a réduit la production électrique de la Samoa Electrical Power Corporation, qui est tombée de 35,9 % à 10,8 %, et les services de lutte contre les incendies du Samoa ont signalé la destruction de 800 hectares de forêt par des feux de brousse à Asau et à Aopo²⁰.

39. De manière générale, les périodes de sécheresse devraient devenir plus fréquentes, plus intenses et plus longues au Samoa. Les futurs épisodes de sécheresse, lorsqu'ils se produiront, relèveront plus souvent de la catégorie « sécheresse extrême », plutôt que des catégories de sécheresse « modérée » ou même « sévère »²¹.

iii) Inondations

40. Avec quatre grands fleuves qui les traversent pour se jeter dans la mer, les zones urbaines de la capitale du Samoa, Apia, sont potentiellement exposées à des inondations majeures, outre les inondations qui se produisent déjà chaque année à la suite de fortes pluies. Le quartier central des affaires d'Apia, principal site des administrations publiques, des commerces et des services sociaux tels que les hôpitaux, les écoles et les églises, est situé dans une zone à haut risque en ce qui concerne les inondations, l'élévation du niveau de la mer, les ondes de tempête et les cyclones.

41. Des inondations ont été directement associées aux cyclones tropicaux et aux forts épisodes de La Niña, qui ont causé d'importants dégâts au Samoa par le passé. Au début de 2008 et de 2011, par exemple, les infrastructures de transport et d'approvisionnement en eau ont été gravement endommagées par des inondations. Une augmentation des précipitations et des pluies extrêmes à

¹⁹ Rapport d'expert pour le Gouvernement du Samoa préparé par la communauté du Pacifique, 2024, p. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 8.

Apia signifierait également une augmentation de l'érosion des sols, des glissements de terrain et des submersions pour les communautés de la plaine côtière. Les routes et les infrastructures souterraines, y compris les lignes électriques et de télécommunications, les conduites d'eau, les fosses septiques et les systèmes d'égouts sont très exposées aux inondations. Au total, 7 253 personnes réparties dans 19 communautés sont vulnérables aux inondations.

42. Dans un contexte de préservation de la biodiversité, il est essentiel de protéger les écosystèmes importants, tels que la forêt de mangroves de Fugalei, pour maintenir leurs fonctions écologiques en tant que pépinières et habitats de la faune et de la flore. Cette zone forestière en particulier est constamment exposée aux inondations, notamment lors des crues des fleuves Gasegase et Fuluasou.

iv) Feux de forêt

43. Dans les États insulaires comme le Samoa, les forêts et les arbres jouent un rôle essentiel dans la gestion des bassins hydrographiques, la fourniture de ressources ligneuses et non ligneuses et la protection de la biodiversité. Les périodes de sécheresse prolongées, d'une durée généralement de trois mois ou plus, entraînent un risque élevé de feux de forêt. Le Samoa a connu quatre grands incendies de forêt pendant les périodes de sécheresse de 1982-1983, 1997-1998, 2001-2002 et 2002-2003 et, plus récemment, en 2011-2012. Les feux de forêt entravent l'accès aux zones boisées et aux ressources forestières, et endommagent l'habitat principal du manuméa (l'oiseau national du Samoa), menacé d'extinction imminente.

3. Approvisionnement en eau propre

44. Un approvisionnement en eau propre, accessible et en quantité suffisante, est nécessaire au Samoa en tant que source de vie, de beauté et de culture, mais l'accès à des sources d'eau saines est un problème commun à toutes les communautés de l'intérieur et de la côte. La population dépend fortement des réseaux d'approvisionnement en eau ainsi que des sources naturelles d'eau souterraine. Dans l'aire urbaine d'Apia, outre les quatre fleuves principaux, plus de dix bassins alimentés par des sources sont utilisés quotidiennement par les familles et les entreprises pour l'eau potable, la baignade et la lessive. Les villages sont particulièrement dépendants des sources et des fleuves côtiers pour leur approvisionnement en eau et l'assainissement. Ces deux masses d'eau ont toutefois été fortement touchées par les événements induits par les changements climatiques, ce qui a entraîné des problèmes importants s'agissant de la qualité de l'eau et de l'approvisionnement en eau. Les effets néfastes des changements climatiques sur ces ressources sont susceptibles d'entraîner des changements dans les conditions sociales, culturelles et économiques.

45. Les principaux réseaux d'approvisionnement en eau d'Apia sont extrêmement vulnérables aux variations climatiques. Les cyclones tropicaux et les ondes de tempête endommagent les infrastructures d'approvisionnement. Comme lors du passage des cyclones Ofa, Val et Evan, les réseaux d'approvisionnement peuvent être mis hors service à la suite de catastrophes naturelles pendant jusqu'à un mois, rendant l'aire urbaine d'Apia entièrement tributaire de bassins alimentés par des sources et de cours d'eau. Les communautés du Samoa sont aussi souvent privées d'un accès suffisant à l'eau en raison de la sécheresse. En 1997-1998 et en 2001, des sécheresses périodiques associées à El Niño ont entraîné un rationnement de l'approvisionnement en eau et l'épuisement des réservoirs d'eau. En 2006, les faibles débits résultant d'une pluviométrie inférieure de 57 % à la moyenne ont entraîné des pénuries d'eau, bien que les pluies d'août et de septembre aient été respectivement supérieures de 32 % et de 41 % à la moyenne. Les périodes de sécheresse ont des conséquences particulières pour les régions du nord-ouest de l'île de Savai'i, où l'approvisionnement

en eau a été interrompu pendant des périodes allant jusqu'à huit mois en raison des conditions de sécheresse.

46. L'élévation du niveau de la mer contribue directement à une réduction de la qualité et de la quantité d'eau potable du fait de l'intrusion accrue d'eau salée dans les lentilles d'eau douce. Étant donné que le Samoa tire un tiers de son approvisionnement en eau des eaux souterraines, l'inaccessibilité croissante des eaux souterraines et des sources côtières pose des problèmes d'accès à l'eau. De nombreuses nations océaniques comme le Samoa subissent actuellement les effets dévastateurs de l'élévation du niveau de la mer sur leur approvisionnement en eau, et cette situation devrait encore s'aggraver. Pour le Samoa, si l'on tient uniquement compte de l'élévation du niveau de la mer, on estime que la « lentille d'eau douce » pourrait se déplacer vers l'intérieur des terres d'environ 160 mètres à Upolu d'ici à 2100, ce qui pourrait entraîner une contamination importante des sources d'eau douce.

47. La réduction de la disponibilité de l'eau risque d'accroître la dépendance à l'égard de sources d'eau de moindre qualité, telles que celles touchées par un mauvais assainissement, la stagnation et la sédimentation. Il est largement admis que la baisse de la qualité de l'eau déclenche des maladies transmises par l'eau qui affectent la santé publique. Les fortes pluies et les inondations exacerbent les problèmes liés à l'approvisionnement en eau en raison de l'érosion et de la sédimentation qui en résultent, et devraient s'aggraver en raison des changements climatiques.

4. Hausse des températures

48. Le Samoa a connu une augmentation constante et accélérée de sa température annuelle moyenne avec, en 2015, une hausse de la température de 1°C par rapport au début du XX^e siècle. La température moyenne mondiale devrait augmenter, passant de 1,4 à 5,8°C entre 1990 et 2100.

49. Le nombre de journées chaudes annuelles au Samoa a augmenté de 66 % entre 1960 et 2016, avec une diminution de 20 % du nombre de nuits fraîches au cours de la même période. Les périodes de temps plus chaud font peser une charge accrue sur la demande énergétique requise pour refroidir les bâtiments, et le nombre de jours où la climatisation est nécessaire pour maintenir un bâtiment à 25°C a augmenté de 45 jours par décennie.

50. Ces températures élevées posent des problèmes considérables à la population du Samoa, car l'accès aux infrastructures de refroidissement et à l'air conditionné est limité. La chaleur est particulièrement éprouvante pour les enfants et les personnes âgées, qui peinent à supporter ces conditions difficiles.

5. Agriculture et production alimentaire

51. En tant que petite économie aux ressources naturelles limitées, le Samoa dépend de son agriculture et de sa pêche pour son développement durable, sa sécurité alimentaire et nutritionnelle, ses moyens de subsistance et la sécurité de ses revenus. Ce secteur reste le pilier de l'économie : en 2020, il représentait 8,3 % du PIB du Samoa et plus de 90 % des familles exerçaient, sous une forme ou une autre, une activité agricole ou de pêche, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Par conséquent, la résilience et le développement durable de ce secteur sont essentiels à la survie et au bien-être de la population du Samoa et des générations futures.

52. Le fait que le Samoa, en raison notamment de sa situation géographique, soit très vulnérable aux effets des changements climatiques qui menacent gravement la productivité et la durabilité de ce secteur est donc d'une importance majeure. L'agriculture et la pêche sont inextricablement liées aux changements climatiques. Les impacts des changements climatiques sur le secteur de l'agriculture et de la pêche sont déjà visibles et ressentis, en particulier par les agriculteurs, les pêcheurs et d'autres membres clés du secteur. Les nombreux effets des changements et de la variabilité climatiques — cyclones, crues soudaines, fortes précipitations, températures élevées et longues périodes de sécheresse — ont rendu la production agricole de plus en plus difficile.

53. L'impact des changements climatiques sur l'agriculture et la pêche est (et sera) principalement ressenti sous la forme de tendances à long terme de températures féroces, de précipitations, de vents et de concentrations de CO₂, ainsi qu'à travers l'augmentation de la variabilité, associée à la fréquence et à la gravité accrues des phénomènes météorologiques extrêmes (sécheresses, crues, vagues de chaleur, cyclones tropicaux, etc.)

i) Cultures

54. La production agricole joue un rôle important dans la promotion de l'autosuffisance et l'amélioration des revenus, tant sur les marchés locaux que sur les marchés d'exportation. L'instabilité et l'irrégularité de la production alimentaire causées par les changements climatiques ont affecté la capacité d'autosuffisance des agriculteurs ainsi que leur capacité à générer des revenus à partir de leurs récoltes.

55. Des températures plus élevées, des conditions sèches et humides plus fréquentes et de plus longue durée, la variabilité accrue des précipitations, l'intrusion d'eau salée, les sécheresses, l'érosion des sols et les cyclones exercent une pression croissante sur la production des cultures commerciales et de subsistance. La difficulté de la production agricole, et des activités agricoles en général, est illustrée par le déclin de la main-d'œuvre dans ces secteurs au fil du temps. Si cette tendance persiste, la disponibilité de nombreuses denrées de base produites localement (taro, banane, noix de coco, igname, tamier, autres plantes racines, légumes et fruits, etc.) sera compromise, ce qui rendra plus difficile le maintien d'un régime alimentaire sain et nutritif au Samoa. En outre, comme la majorité des habitants du Samoa sont des agriculteurs (ils possèdent leurs propres terres et produisent leur propre nourriture), les changements climatiques constituent une menace sérieuse pour la sécurité alimentaire et introduisent donc le risque d'un appauvrissement massif de la communauté.

56. Les augmentations de température atteindront très probablement les seuils maximaux de tolérance à la chaleur des cultures et induiront un stress thermique, un flétrissement et une perte de récolte, en particulier concernant les cultures de base traditionnelles. Les modèles indiquent que, dans les régions tropicales et subtropicales, des augmentations de température de seulement 1 à 2°C sont susceptibles de faire baisser les rendements en raison du dépassement des niveaux de tolérance à la chaleur. Les mesures actuelles indiquent que ce niveau d'augmentation de température a déjà été dépassé.

57. D'autre part, et particulièrement pendant les saisons de plantation, l'augmentation de la fréquence des pluies intenses pourrait endommager les semis et entraver la croissance des cultures saisonnières ou annuelles. Les conditions plus humides sont également propices à la multiplication et à la propagation des organismes nuisibles et des maladies, ainsi qu'à une détérioration plus rapide des cultures après la récolte. Dans les régions où l'engorgement est un problème, l'augmentation des précipitations pourrait exercer une pression tout aussi forte sur la croissance des plantes et entraîner une baisse de la production. Les crues des rivières peuvent également entraîner des glissements de

terrain qui emportent les cultures et lessivent les précieux nutriments du sol. Certaines zones ont déjà été touchées par de tels phénomènes, en particulier les berges et les hauts plateaux.

58. Les événements extrêmes tels que les cyclones tropicaux et les ondes de tempête affectent également les plantations côtières. L'incidence croissante des feux de forêt a entraîné la destruction des cultures, comme l'ont montré les incendies survenus par le passé dans les communautés rurales. Une évaluation rapide a révélé qu'environ 45 % de la surface agricole d'Upolu avaient été gravement touchés par le cyclone Evan, et 30 % modérément. Les principales cultures marchandes endommagées sont les cocotiers, les arbres à pain, les bananiers, les cacaoyers et autres arbres fruitiers. La perspective de vents extrêmes accrus constitue un risque majeur pour le secteur agricole. Selon le profil de risque climatique, la plus forte rafale de vent jamais enregistrée au Samoa a été de 61 nœuds (31,2 m/s) en janvier 2004, lors du passage du cyclone Heta. Selon les prévisions, les rafales augmenteront au fil du temps, mettant le secteur agricole à rude épreuve.

ii) *Bétail*

59. La viande reste une composante importante du régime alimentaire de nombreux habitants du Samoa. Pourtant, la production de bétail au Samoa est en déclin. Pour la période 2009-2019, la baisse est principalement constatée dans la réduction de l'élevage de porcs, de chevaux, de canards et de chèvres. La relation entre cette tendance à la baisse et les changements climatiques reste une probabilité et une possibilité à explorer.

60. La hausse des températures peut affecter la santé, la productivité et l'efficacité reproductive des animaux. Les éleveurs seront particulièrement touchés par la sécheresse en raison de la perte de zones de pâturage (avec un sol compacté et sec) et de la perte de ruisseaux et de rivières, qui sont les principales sources d'eau pour l'abreuvement et le bain des animaux. Le surpeuplement et le surpâturage éventuels des pâturages restants entraîneraient à leur tour une dégradation supplémentaire des pâturages et une détérioration de l'état du bétail. À l'inverse, des conditions humides extrêmes accrues favorisent la croissance et la propagation d'organismes nuisibles et de maladies qui peuvent mettre en péril la santé des animaux. L'augmentation des concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et le réchauffement des températures seront moins propices à la croissance des cultures fourragères, ce qui pourrait réduire la valeur nutritionnelle des pâturages et entraîner une diminution du nombre d'animaux pouvant être nourris par unité de surface de pâturage. Cela aurait un effet préjudiciable généralisé sur la production animale et la disponibilité des produits animaux au Samoa.

iii) *Pêcheries*

61. Les pêcheries jouent un rôle essentiel dans la subsistance de la plupart des personnes vivant au Samoa, car elles sont la principale source de nourriture et de revenus pour les communautés de pêcheurs. L'activité économique dans le secteur de la pêche, mesurée par le PIB, a contribué à hauteur de 19 millions de dollars pour l'année se terminant en décembre 2019 et de 16,6 millions de dollars pour l'année 2020. Le poisson représente environ 37 % des exportations de marchandises, et environ un quart des ménages du Samoa tirent des revenus de la pêche²². La production totale de poisson en 2021 (le chiffre le plus récent) s'élevait à 9 186 tonnes. Le poisson est également un aliment important pour les habitants du Samoa.

²² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Cadre stratégique pour la FAO 2018-2022 ».

62. Les effets des changements climatiques sur la mer évoqués précédemment sont inextricablement liés à la pêche. Les ondes de tempête et l'érosion du littoral entraîneront la destruction des habitats côtiers, ce qui affectera les pêcheries côtières. Le blanchissement des coraux, favorisé par l'augmentation de l'acidité et des températures, peut avoir un effet désastreux sur l'écosystème marin. Les récifs coralliens abritent une grande variété d'organismes marins et, lorsqu'ils meurent, les écosystèmes qu'ils soutiennent s'effondrent rapidement, ce qui a un impact considérable sur la pêche. Les perspectives pour la santé des récifs sont catastrophiques, comme nous l'avons vu plus haut.

63. Outre la destruction des habitats, les températures de surface de la mer dépassant les niveaux de tolérance normaux menaceront la capacité d'existence des stocks de pêche actuels et futurs, tels que les palourdes géantes²³. Les températures de surface de la mer sont essentielles pour les secteurs côtiers et océaniques à court et à long terme, car elles peuvent modifier les conditions environnementales pertinentes pour la productivité et les habitats des espèces pélagiques.

64. L'impact des changements climatiques se fait également sentir dans les effets délétères qu'ils ont sur les infrastructures de pêche. En raison de l'augmentation des vents extrêmes, les infrastructures deviennent plus vulnérables : les bateaux de pêche se heurtent les uns aux autres ou l'écloserie nécessaire au frai est endommagée ou détruite par des objets emportés par le vent et des chutes d'arbres. La composante côtière et aquacole de la pêche est vulnérable aux précipitations extrêmes, car le ruissellement des terres affecte l'environnement marin côtier. L'on s'attend à ce que les vagues extrêmes aient un effet dévastateur sur la pêche côtière et l'aquaculture et entraînent une réduction notable du nombre de prises.

6. Santé

65. L'impact le plus tangible des changements climatiques sur la santé au Samoa résulte des phénomènes météorologiques extrêmes, les derniers grands cyclones tropicaux ayant directement causé des pertes en vies humaines. L'intensité des cyclones et des ouragans augmentant sous l'effet des changements climatiques, le risque de nouvelles victimes s'accroît inévitablement.

66. Les inondations, qui ont causé d'importants dégâts au Samoa par le passé, sont une autre cause majeure de problèmes de santé, donnant lieu à des maladies transmises par l'eau telles que la fièvre typhoïde, la gastro-entérite et la diarrhée. De même, en période de sécheresse, la rareté de l'eau déclenche souvent une épidémie de maladies transmises par les moustiques, comme le paludisme.

67. À long terme, les effets délétères des changements climatiques sur la sécurité alimentaire entraîneront également une augmentation de la prévalence de problèmes tels que la malnutrition, qui affecteront de manière disproportionnée les communautés côtières et insulaires qui dépendent de la vie marine comme source d'alimentation.

7. Diversité biologique

68. Traditionnellement, les habitants dépendaient entièrement de la biodiversité naturelle du Samoa pour leur subsistance. Aujourd'hui, la biodiversité du Samoa contribue toujours dans une part

²³ Shokita et al., "Aquaculture in tropical areas", 1991.

importante à l'économie et au mode de vie du Samoa²⁴. L'état de santé de la biodiversité a des conséquences directes sur des secteurs interconnectés, notamment la pêche, la sylviculture, l'agriculture, le tourisme, les infrastructures, la santé et l'eau, ce qui rend la préservation de celle-ci économiquement significative pour le Samoa. L'importance culturelle de la préservation de la biodiversité est tout aussi significative.

69. Il est donc extrêmement préjudiciable pour le Samoa que les activités humaines menacent de plus en plus tous ses écosystèmes fragiles. Plusieurs espèces sont déjà menacées par les phénomènes extrêmes induits par les changements climatiques, par exemple le manuméa endémique et certaines espèces de tortues.

| Life Form | Endemic Species | % Endemics | Native Species | Introduced Species | Threatened Species | Total Species | Relative Regional Ranking Endemism |
|----------------------|-----------------|------------|----------------|--------------------|--------------------|---------------|------------------------------------|
| Flowering Plants | 174 | 30 | 540 | 500 | 136 | 770 | 5th |
| Ferns/Fern Allies | 40 | 18 | 228 | ? | ? | 228 | ? |
| Land Birds | 8 | 23 | 33 | 3 | 14 | 36 | 5th |
| Sea Birds | NA | NA | NA | NA | NA | 21 | ? |
| Reptiles | 1 | 7 | 4 | 11 | 4 | 14 | ? |
| Ants | 12 | 18 | 30 | 7 | ? | 68 | ? |
| Land Snails | 35-38 | 49-53 | 64 | 14 ⁵ | 12? | 72 | 2nd |
| Butterflies | 2 | NA | 19 | NA | 1 | 21 | ? |
| Aquatic Fauna | NA | NA | 25 | 4 | NA | 29 | ? |
| Marine Vertebrates | NA | NA | NA | NA | 4 | 8 | ? |
| Marine Invertebrates | NA | NA | NA | NA | 14 | 95 | ? |
| Fisheries | NA | NA | 890 | 2 | NA | 991 | ? |

Figure 3
Présentation synthétique de l'état de la biodiversité au Samoa²⁵

Légende :

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| Life Form | = | Forme de vie |
| Endemic Species | = | Espèces endémiques |
| % Endemics | = | Espèces endémiques (en pourcentage) |
| Native Species | = | Espèces indigènes |
| Introduced Species | = | Espèces introduites |
| Threatened Species | = | Espèces menacées |
| Total Species | = | Total d'espèces |
| Relative Regional Ranking Endemism | = | Niveau d'endémisme par rapport à la région |
| Flowering Plants | = | Plantes à fleurs |
| Ferns/Fern Allies | = | Fougères et apparentées |
| Land Birds | = | Oiseaux terrestres |
| Sea Birds | = | Oiseaux marins |
| Reptiles | = | Reptiles |
| Ants | = | Fourmis |
| Land Snails | = | Escargots terrestres |
| Butterflies | = | Papillons |
| Aquatic Fauna | = | Faune aquatique |
| Marine Vertebrates | = | Vertébrés marins |
| Marine Invertebrates | = | Invertébrés marins |

²⁴ Government of Samoa, "A Compendium of National Environmental Statistics", 1998 ; Government of Samoa, "Treasury Quarterly Bulletin", 1999.

²⁵ Government of Samoa, Biodiversity Strategy and Action Plan, "Keep the Remainder of the Basket", 2001, p. 95.

| | | |
|-----------|---|----------------|
| Fisheries | = | Pêcheries |
| NA | = | S.O. |
| 5th | = | 5 ^e |
| 2nd | = | 2 ^e |

i) Espèces marines et terrestres

70. Avec 541 espèces indigènes (dont 186 sont endémiques), près de 300 espèces de plantes à fleurs non indigènes et 225 fougères et espèces apparentées, le Samoa possède la deuxième plus grande flore vasculaire indigène de Polynésie après les îles hawaïennes. Environ 34 % des plantes indigènes du Samoa ne se trouvent nulle part ailleurs. La plus grande famille de plantes à fleurs du Samoa est la famille des orchidées (*Orchidaceae*), qui compte 101 espèces indigènes. Aucune autre île polynésienne ne possède une flore d'orchidées aussi riche. La deuxième famille la plus importante du Samoa est celle des rubiacées (*Rubiaceae*), la famille du café, avec 47 espèces indigènes et 5 espèces naturalisées. Les principales cultures sont le taro, les bananes, l'arbre à pain, les ignames, le cacao et les noix de coco. Pour ce qui est de la diversité faunistique, on dénombre 13 espèces de mammifères terrestres, 44 espèces d'oiseaux terrestres, 21 espèces d'oiseaux marins, 15 espèces de reptiles, 59 espèces d'insectes, 64 espèces d'escargots terrestres et 28 espèces de papillons. La biodiversité des eaux douces, qui reste relativement méconnue, compte 30 espèces de poissons et 17 espèces de macrocrustacés recensées.

71 La biodiversité du Samoa est fortement exposée aux cyclones tropicaux, à la sécheresse, aux fluctuations de températures et aux changements dans les régimes de précipitations, qui entraînent des modifications dans les habitats des espèces menacées et endémiques. Les forêts jouent un rôle clé en tant que réserve de biodiversité et sont très vulnérables à la saison de la sécheresse, exposées au risque croissant de feux de forêt. De nombreux oiseaux forestiers ont vu leur nombre diminuer, au point que certaines populations d'espèces d'oiseaux ont été décimées.

72. D'une manière générale, comme l'indique la stratégie et le plan d'action du Samoa en matière de biodiversité²⁶, l'« état de la faune et de la flore » au Samoa après le passage de cyclones violents comme Ofa et Val était « assez critique » ; il était très probable que de nombreuses espèces « survivent, bien qu'en nombre très réduit », mais certaines étaient gravement « menacées à long terme si des pressions supplémentaires, telles que la chasse, étaient exercées à des niveaux insoutenables ». Ainsi, les changements climatiques exacerbent et aggravent l'impact d'autres facteurs.

73. Les changements climatiques accéléreront l'extinction des espèces vulnérables, les mauvaises conditions météorologiques contribuant aux épidémies et aux sécheresses. Les espèces dont le bien-être est particulièrement préoccupant sont le manuméa, espèce endémique, les tortues marines et d'autres espèces de la faune marine. Tout comme la hausse des températures fait évoluer la phénologie de certaines espèces, la morphologie, la physiologie et le comportement des espèces évolueront. Les modifications de la répartition et de la densité des espèces dues au stress climatique affecteront également divers groupes d'animaux, ainsi que la disponibilité de la nourriture.

74. Pour la vie marine, les changements climatiques représentent une menace perceptible pour les habitats et contribuent à la prolifération d'espèces invasives. L'accélération de l'érosion du littoral due aux fortes pluies, aux vagues et aux ondes de tempête fera disparaître les plages et les mangroves,

²⁶ Government of Samoa, Biodiversity Strategy and Action Plan, "Keep the Remainder of the Basket", 2001.

qui sont vitales pour certaines espèces marines. Cela entraînera la destruction d'habitats et de zones de reproduction, contribuant fortement au déclin des espèces.

ii) *Corail*

75. Les écosystèmes côtiers et marins du Samoa sont caractérisés par une large bande de récifs (490 km²), ainsi que par 14 familles comptant au moins 45 espèces de coraux (principalement des acropores). Le plus grand récif du Samoa se trouve au nord-ouest d'Upolu, entre Apia et l'île de Manono. Savai'i est entourée par des récifs coralliens d'une superficie plus réduite (environ 52 km²). Au large des côtes de lave s'étend en outre une plate-forme rocheuse sur 10 à 15 kilomètres carrés, où se développent quelques coraux. Les récifs sont plus développés entre Salelologa et Puapua à l'est, entre Saleaula et Manase au nord, entre Asau et Sataua à l'ouest et à Satupaitea au sud-est.

76. Les récifs coralliens sont les systèmes biologiques les plus complexes, les plus diversifiés, les plus riches en espèces et les plus productifs au monde. Ils fournissent des services écologiques extrêmement importants pour la biodiversité marine, l'économie, la sécurité alimentaire et la protection côtière du Samoa. Les récifs coralliens constituent également un élément important de la culture du Samoa, la pêche étant une pratique ancestrale qui fait partie intégrante de la vie quotidienne, tant sur le plan culturel qu'économique. Cette zone importante de la diversité biologique du Samoa est fortement menacée par l'aggravation des conditions climatiques. Le déferlement des vagues pendant les tempêtes renverse une grande partie du corail proche du rivage et peut gravement endommager les coraux jusqu'à 10 mètres de profondeur.

77. Le blanchissement à l'œuvre des coraux aboutira à la destruction des précieux habitats coralliens qui soutiennent ces divers écosystèmes. La contribution du groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du GIEC indique que, même à une augmentation de la température de 1,5°C, qui devrait être atteinte dans environ cinq ans à compter de début 2024, le réchauffement climatique entraînera la disparition de 70 à 90 % des coraux bâtisseurs de récifs²⁷. À 2°C d'augmentation, 99 % des coraux disparaîtront²⁸. La plus grande fréquence des cyclones et des ondes de tempête, également imputable aux changements climatiques, causera également des dégâts supplémentaires. Les deux cyclones consécutifs, Ofa et Valérie, ont eu un impact considérable sur les récifs coralliens de Savai'i. Tous les récifs ont subi des dommages importants, car les cyclones ont déversé des gravats et sédiments sur les récifs jusqu'à former des talus.

8. Infrastructures

78. Environ 70 % de la population et des infrastructures du Samoa se trouvent dans la zone côtière. Comme indiqué ci-dessus, l'élévation du niveau de la mer et les catastrophes naturelles affectent de manière disproportionnée les zones côtières, ce qui rend les infrastructures situées à proximité du littoral particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques.

i) *Transports*

79. Lors du passage du cyclone tropical Evan, en 2012, plusieurs routes sont devenues inaccessibles en raison de submersions de surface et d'ondes de tempête. L'un des ponts vitaux reliant

²⁷ 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, p. 2045, par. 15.2.1 (la contribution du groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du GIEC).

²⁸ *Ibid.*, p. 2045-2047.

la route accessible aux véhicules de plus de 10 000 tonnes au quai de Matautu a été endommagé. Le pont n'a pas été reconstruit et les poids lourds empruntent à présent un nouvel itinéraire. Par la suite, les usagers de la route vivant dans les environs ont été déviés vers le pont de Lelata, ce qui a eu pour effet d'accroître les embouteillages et d'allonger les temps de trajet.

ii) *Logement*

80. Dix villages côtiers du Samoa, avec une population totale de plus de 4 000 personnes et en moyenne 6,8 personnes par ménage, sont situés à la limite des plaines inondables. Environ la moitié des habitations et des entreprises sont bâties dans la zone de risque d'inondation côtière. Toutes les familles de cette région habitent en permanence dans ces villages et ont des liens culturels avec leur terre (*fanua*). L'érosion du littoral et les inondations menacent de priver ces habitants du plein usage de leur propriété et de l'accès à des sites culturels importants tels que les lieux de sépulture.

iii) *Énergie*

81. Les sécheresses de 2002 et 2003 et les faibles précipitations de 2008 et 2009 ont donné lieu à un rationnement de l'électricité, car la production hydroélectrique a chuté. L'augmentation prévue de la fréquence des périodes de sécheresse imputable aux changements climatiques aura là encore de graves répercussions en matière d'énergie, et ce, jusqu'à ce que des sources d'énergie renouvelables soient suffisamment exploitées. Tout récemment, le cyclone tropical Evan a endommagé des centrales hydroélectriques.

9. Effets sociaux et culturels

82. L'effet cumulé de tous les effets actuels et futurs des changements climatiques agit comme une menace omniprésente pour la capacité du peuple du Samoa à tirer profit de son patrimoine social et culturel. Les dommages physiques causés aux habitations et aux biens, l'instabilité des sources d'eau, les menaces pesant sur la sécurité alimentaire, l'érosion côtière et la perte de *malae* (sites culturels) sont autant d'obstacles qui empêchent de profiter de la richesse et de la diversité biologique du paysage du Samoa.

83. Comme pour d'autres peuples qui vivent dans des conditions similaires, notamment les peuples qui dépendent de leur environnement pour leur subsistance physique et culturelle (comme les peuples autochtones), la perte de terres, la perte d'autres trésors environnementaux et culturels, comme les lieux de sépulture, et la dégradation de l'environnement ont un impact profond et dévastateur sur les habitants du Samoa.

III. OBLIGATIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

84. Les changements climatiques représentent un problème infini, tentaculaire et polycentrique qui comporte une myriade de complexités. Alors qu'ils poursuivent leur trajectoire avec une régularité inquiétante, les changements climatiques interfèrent avec des lieux et des processus toujours plus nombreux, affectent un nombre accru d'activités humaines et présentent un plus grand éventail de défis et de menaces pour, apparemment, tous les aspects de la vie sur la planète.

85. Du fait de cette ampleur et de cette complexité, la crise climatique attire et met en œuvre un large spectre de règles juridiques internationales, notamment l'ensemble des règles et principes énoncés dans le préambule de la demande de l'Assemblée générale. Toutes ces règles ont trait à la

crise climatique de différentes manières, tout comme elles sont liées les unes aux autres en tant qu'éléments du système intégré du droit international.

86. Tout en reconnaissant l'importance de toutes les règles mentionnées dans la demande, le Samoa entend concentrer ses observations sur certaines d'entre elles qu'il considère comme étant essentielles aux fins de la lutte contre la crise climatique et qui contribuent à structurer les efforts de coopération internationale nécessaires pour protéger le système climatique, et l'environnement en général, des nombreux effets délétères des changements climatiques. La section III.A examine l'obligation coutumière de prévenir les dommages environnementaux transfrontières ; la section III.B étudie les engagements pris dans le cadre des traités des Nations Unies sur les changements climatiques ; et la section III.C aborde les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

A. Obligations coutumières de protection de l'environnement

1. Obligation de ne pas causer de dommage/devoir de prévention

87. L'obligation de ne pas causer de dommage, ou principe de prévention, est une règle désormais bien établie du droit international coutumier, qui a été reconnue comme telle par diverses juridictions internationales. Bien que le statut coutumier et le caractère contraignant de cette règle ne fassent aucun doute, aucune formulation faisant autorité n'a vu le jour. Au contraire, voilà près d'un siècle que les juridictions internationales formulent cette règle de diverses manières.

88. Le principe consistant à ne pas causer de préjudice a été reconnu pour la première fois dans l'arbitrage relatif à la *Fonderie de Trail*, en 1941. Dans une déclaration célèbre et souvent citée, le tribunal chargé d'arbitrer dans l'affaire de la *Fonderie de Trail* a déclaré ce qui suit :

« Selon les principes du droit international ... aucun État n'a le droit d'utiliser son territoire ou de permettre l'utilisation de celui-ci de manière à causer un préjudice par des fumées sur le territoire ou au territoire d'un autre État ou aux biens ou personnes qui s'y trouvent, lorsque cela a de graves conséquences et que le préjudice est établi par des éléments de preuve clairs et convaincants. »²⁹

89. Depuis 1941, ce principe a été réaffirmé à de nombreuses reprises par les juridictions internationales. La Cour a reconnu cette obligation dans sa première affaire, l'*affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, en ces termes :

« Les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées ... sur certains principes généraux et bien reconnus, [dont] l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États. »³⁰

²⁹ Affaire de la *Fonderie de Trail (États-Unis/Canada)*, sentences du 16 avril 1938 et du 11 mars 1941, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1965.

³⁰ *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.

90. Dans l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a affirmé ce qui suit :

« [La Cour] a également conscience que 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. »³¹ (Les italiques sont de nous.)

91. Dans l'arbitrage relatif au *Chemin de fer dit Iron Rhine (« Ijzeren Rijn »)* entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, le tribunal a rappelé l'avis consultatif sur les *armes nucléaires*, pour approuver le devoir de prévention :

« Actuellement, le droit international de l'environnement accorde une attention toujours plus grande au devoir de prévention. Une grande partie de ce droit international de l'environnement a été élaboré au vu de l'impact que les activités d'un territoire sont susceptibles d'avoir sur le territoire d'un autre. La Cour internationale de Justice a exprimé l'avis que "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" (citant l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou l'emploi d'armes nucléaires*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 241-242, par. 29). »³²

92. Dans l'affaire *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, la Cour a formulé les remarques suivantes :

« La Cour ne perd pas de vue que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages.

Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité — qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures —, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement.

³¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 241-242, par. 29.

³² Sentence du tribunal arbitral dans le cadre de l'arbitrage relatif au *Chemin de fer dit Iron Rhine (« Ijzeren Rijn »)* entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, décision du 24 mai 2005, Cour permanente d'arbitrage, p. 91, par. 222.

Aux fins de la présente espèce, cela signifie que les Parties devraient, ensemble, examiner à nouveau les effets sur l'environnement de l'exploitation de la centrale de Gabčíkovo. »³³

93. L'une des déclarations de justice les plus souvent citées concernant le devoir de prévention se trouve dans la décision de la Cour dans l'affaire relative aux *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*. La Cour a déclaré :

« 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 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 lieu 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).

102. L'obligation d'informer la [Commission administrative du fleuve Uruguay] permet, selon la Cour, de déclencher la coopération entre les Parties, nécessaire pour la mise en œuvre de l'obligation de prévention. »³⁴

94. Dans sa décision concernant les affaires relatives à *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)*, la Cour a déclaré ce qui suit :

« [A]fin de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe de faire preuve de la diligence requise en vue de prévenir les dommages environnementaux transfrontières importants, un État doit, avant d'entreprendre une activité pouvant avoir un impact préjudiciable sur l'environnement d'un autre État, vérifier s'il existe un risque de dommage transfrontière important, ce qui déclencherait l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact sur l'environnement.

.....

Si l'évaluation de l'impact sur l'environnement confirme l'existence d'un risque de dommage transfrontière important, l'État d'origine est tenu, conformément à son obligation de diligence due, d'informer et de consulter de bonne foi l'État susceptible d'être affecté, lorsque cela est nécessaire aux fins de définir les mesures propres à prévenir ou réduire ce risque. »³⁵

³³ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 78, par. 140.

³⁴ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 55-56, par. 101-102.

³⁵ *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. 706-707, par. 104.

95. La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dans son avis consultatif, a également formulé des observations sur les obligations de diligence requise. Il y est précisé que :

« Il est difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de “diligence requise”. Parmi les facteurs qui rendent une telle description ardue figure le fait que la notion de diligence requise a un caractère variable. Elle peut changer dans le temps lorsque les mesures réputées suffisamment diligentes à un moment donné peuvent ne plus l’être en fonction, par exemple, des nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques. Cette notion peut également changer en fonction des risques encourus par l’activité. ... Le niveau de diligence requise doit être plus rigoureux pour les activités les plus risquées. »³⁶

96. Le principe consistant à ne pas causer de préjudice est énoncé dans le principe 21 de la déclaration de Stockholm de 1972 sur l’environnement³⁷ ainsi que dans le principe 2 de la déclaration de Rio de 1992 sur l’environnement et le développement. La déclaration de Rio propose la formulation la plus représentative du principe consistant à ne pas causer de préjudice en tant que norme coutumière :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d’exploiter leurs propres ressources selon leur politique d’environnement et de développement, et ils 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 zones ne relevant d’aucune juridiction nationale. »³⁸

97. Cette formulation inclut les trois principales composantes du principe, à savoir le droit sous-jacent d’exploiter les ressources naturelles, le devoir de ne pas causer de dommages à l’environnement d’autres États et le devoir de ne pas causer de dommages à l’environnement dans les zones situées hors de la juridiction nationale. Elle omet toutefois deux éléments importants du principe, à savoir la caractérisation du dommage comme « significatif » et l’exigence de minimiser le « risque » de dommage, qui implique que le principe peut être violé même en l’absence de dommage. Ces deux éléments figurent dans le projet d’articles de la Commission du droit international (ci-après, la « CDI ») de 2001 sur la prévention des dommages transfrontières résultant d’activités dangereuses ; toutefois, ces articles n’ont pas été largement adoptés dans la pratique internationale³⁹.

98. Bien qu’il existe des variations dans ces nombreuses formulations, la règle actuelle peut être résumée comme suit : les États doivent agir avec une diligence raisonnable pour s’assurer que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent pas de dommages à d’autres États ou à des zones situées au-delà de leur juridiction nationale. Ainsi, il apparaît que l’obligation coutumière d’un État de prévenir les dommages transfrontières est violée si trois conditions sont

³⁶ *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d’activités menées dans la Zone, avis consultatif du 1^{er} février 2011, TIDM Recueil 2011, par. 117.*

³⁷ Conférence des Nations Unies sur l’environnement, déclaration de Stockholm sur l’environnement (5-16 juin 1972), *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 11, p. 1416, principe 21.

³⁸ Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement, déclaration de Rio sur l’environnement et le développement (3-14 juin 1992), *RTNU*, vol. 31, p. 874, principe 2.

³⁹ Commission du droit international, « Projet d’articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d’activités dangereuses et commentaires y relatifs », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II, deuxième partie.

réunies : 1) le dommage se produit sur le territoire d'un État étranger ; 2) le dommage causé est d'une certaine ampleur (un dommage inférieur au seuil requis ne suffit pas à mettre en jeu la responsabilité) ; et 3) l'obligation de diligence n'est pas respectée. Ce dernier élément implique que, même lorsque le dommage remplit les conditions d'échelle et de portée, un État ne serait pas responsable s'il a agi avec la diligence requise, jugée en fonction des circonstances spécifiques.

99. Trois éléments de la règle consistant à ne pas causer de préjudice doivent être examinés : la nature du dommage contre lequel la règle protège, le seuil de dommage qui doit se manifester pour qu'une violation de la règle soit établie et le contenu précis de la norme de diligence raisonnable qui fait partie intégrante de la règle.

i) *Damage*

100. L'obligation faite à un État d'agir avec la diligence requise afin de prévenir un dommage naît dès que *le risque* d'un tel dommage apparaît. Un État ne peut pas affirmer pour sa défense qu'il n'avait pas connaissance d'un tel risque de dommage : la norme de diligence raisonnable exige que chaque État soit vigilant et prenne des mesures pour s'assurer qu'il détecte tout risque de dommage transfrontière. En ce sens, l'obligation prend effet non seulement lorsqu'un État prend conscience des risques de dommage, mais également lorsqu'un État *aurait raisonnablement dû savoir* qu'un risque de dommage était apparu.

101. Cette position est encore renforcée par l'approbation croissante, dans la pratique internationale, du principe de précaution en tant qu'élément du droit international de l'environnement. La définition la plus couramment citée du principe de précaution énonce qu'« 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 »⁴⁰. La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM a fait apparaître le lien entre l'obligation de diligence requise et le principe de précaution dans son avis consultatif sur les *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la zone*. Il a observé ce qui suit :

« [I]l est approprié de souligner que l'approche de précaution fait aussi partie intégrante des obligations de diligence requise incombant aux États qui patronnent, laquelle est applicable même en dehors du champ d'application des Règlements ... L'obligation de diligence requise exige des États qui patronnent de prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir les dommages qui pourraient résulter des activités des contractants qu'ils patronnent. Cette obligation s'applique aux situations où les preuves scientifiques quant à la portée et aux effets négatifs éventuels des activités concernées sont insuffisantes, mais où il existe des indices plausibles de risques potentiels. Un État qui patronne ne remplirait pas son obligation de diligence requise s'il ne tenait pas compte de ces risques. En effet, ne pas tenir compte des risques équivaldrait à ne pas respecter l'approche de précaution. »⁴¹

102. Par conséquent, un État doit prendre des mesures préventives même s'il n'existe pas de certitude scientifique parfaite. Un État ne peut se soustraire à l'obligation qui lui est faite d'agir avec la diligence requise au motif qu'il subsiste une incertitude scientifique quant à l'incidence du

⁴⁰ Principe 15 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 14 juin 1992, doc. A/CONF. 151/26/Rev.1, vol. I, p. 3.

⁴¹ *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif du 1^{er} février 2011, TIDM Recueil 2011, par. 131.

dommage ; le principe de précaution *informe* la norme de diligence raisonnable dans cette situation, de sorte que l'État est tenu d'agir avec diligence pour prévenir le dommage malgré le doute quant à la question de savoir si, du point de vue des faits scientifiques, le risque se matérialisera, voire s'il pourrait seulement se matérialiser.

103. Dans le cas des changements climatiques dus aux émissions de GES, le doute n'est plus permis : le GIEC a confirmé que les émissions anthropiques de GES ont « sans équivoque provoqué le réchauffement de la planète »⁴². Par conséquent, les États devraient au moins être conscients du risque de préjudice que représentent les émissions de GES. Il s'ensuit que tous les États sont liés par le devoir coutumier de prévention, en vertu duquel ils doivent agir avec la diligence requise pour prévenir les dommages transfrontaliers causés par les émissions anthropiques de GES.

104. Si l'obligation prend effet — ou, dans le cas des émissions anthropiques de GES, *a pris effet* pour tous les États — lorsque le risque est perceptible, elle n'est pas violée à moins qu'un dommage transfrontière ne se produise. Mais si la manifestation d'un dommage est un élément nécessaire de la violation, elle n'est pas suffisante : un État ne viole le devoir de prévention auquel il est désormais inévitablement soumis que si ses actions ne répondent pas à la norme de conduite que la norme de diligence raisonnable exige de lui dans les circonstances spécifiques de cet État.

105. Il est désormais largement admis que les émissions de GES constituent en elles-mêmes un dommage transfrontière. En effet, et malheureusement, il n'est que trop évident — certainement pour la population du Samoa et pour notre communauté du Pacifique — que les émissions de GES constituent un préjudice environnemental au sens de l'obligation coutumière consistant à ne pas causer de préjudice. Les émissions de GES induisent des changements climatiques dont les impacts nombreux et variés ont été et sont encore ressentis par le Samoa, comme décrits brièvement ci-dessus dans la section II, et comme consignés de manière plus générale par le GIEC⁴³.

106. En outre, la pratique internationale récente semble s'harmoniser, étant clairement entendu que les GES sont à juste titre qualifiés de *pollution*⁴⁴.

107. Selon cette qualification acceptée, les émissions de GES sont analogues à la pollution aérienne qui a traversé la frontière entre les États-Unis et le Canada dans l'espèce soumise à arbitrage dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*, qui a donné lieu à la formulation célèbre de la règle consistant à ne pas causer de préjudice. Cela conforte l'analyse, présentée ici, selon laquelle la règle consistant à ne pas causer de préjudice s'applique au préjudice transfrontière causé par les émissions de GES.

108. Les émissions de GES sont dommageables en elles-mêmes : elles empoisonnent l'atmosphère et défigurent le système climatique et, en outre et ce faisant, produisent depuis

⁴² IPCC, Sixth Assessment Report, Synthesis Report, p. 4.

⁴³ 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 (2022), Chapter 15 – Small Islands.

⁴⁴ Voir, par exemple, les positions présentées par les États au cours de la récente procédure devant le Tribunal international du droit de la mer dans la *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*. Les États suivants ont accepté l'idée que les GES constituent une pollution dans le contexte de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) : Australie (audience C31_5, p. 9), Bangladesh (C31_6, p. 22), Portugal (C31_7, p. 16), Guatemala (C31_8, p. 15), Lettonie (C31_9, p. 14), Nouvelle-Zélande (C31_10, p. 10), République de Corée (C31_10, p. 19-20), Belize (C31_11, p. 33), Comores (C31_16, p. 11-12) ; voir également les exposés écrits du Canada, de la République démocratique du Congo, de l'Égypte, de la France, du Royaume-Uni, du Mozambique, de Nauru, du Viet Nam, de Singapour, du Rwanda, de la Sierra Leone et des Pays-Bas.

longtemps une regrettable série d'effets négatifs immédiats et durables, notamment ceux décrits dans la section II ci-dessus et consignés dans les rapports successifs du GIEC.

ii) *Seuil de violation*

109. Force est d'admettre que tous les cas de dommages environnementaux ne constituent pas une violation de la règle consistant à ne pas causer de préjudice/du devoir de prévention ; seuls les dommages d'une certaine ampleur constituent une violation. Si cette règle sert depuis longtemps à protéger les États, leur territoire souverain et leur population contre les atteintes à l'environnement émanant du territoire d'un autre État, un certain niveau de dommages a été exigé pour pouvoir en constater la violation. En d'autres termes, les États lésés sont censés tolérer un certain niveau de dommages avant de pouvoir mettre en cause la responsabilité internationale de l'État qui n'a pas respecté les exigences du devoir de prévention des dommages transfrontières.

110. Ce seuil *de minimis* a été qualifié de préjudice « matériel »⁴⁵ ou significatif⁴⁶.

111. La CDI a donné son avis sur le degré de dommage requis. Dans le projet d'articles de 2001 sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, elle a formulé les remarques suivantes :

« Le terme “significatif” n'est pas sans ambiguïté et il faut se prononcer dans chaque cas d'espèce. Il implique davantage des considérations d'ordre factuel qu'une décision juridique. Il doit être entendu que “*significatif*” est plus que “*délectable*”, mais sans nécessairement atteindre le niveau de “*grave*” ou “*substantiel*”. Le dommage doit se solder par un effet préjudiciable réel sur des choses telles que la santé de l'homme, l'industrie, les biens, l'environnement ou l'agriculture dans d'autres États. »⁴⁷

112. Aux fins des projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière de 2006 (dont l'applicabilité est proposée dans les cas où un État *s'est acquitté* de son obligation coutumière d'agir avec la diligence requise pour prévenir les dommages transfrontières), la CDI entend par dommage « un dommage significatif causé à des personnes, à des biens ou à l'environnement »⁴⁸.

113. Bien qu'il convienne que le seuil soit fixé au niveau le plus bas possible, dans tous les cas concernant les changements climatiques causés par les émissions anthropiques de GES, ce seuil est très clairement atteint dans le cas des pertes et préjudices liés aux changements climatiques, quelle qu'en soit la formulation précise. Tous les effets négatifs des changements climatiques sont significatifs. Les préjudices causés aux systèmes climatiques, aux écosystèmes, aux populations et aux lieux par les émissions polluantes de GES sont immenses et tenaces. Cela semble d'autant plus vrai que ces préjudices sont loin d'être faciles à réparer, à restaurer ou sinon corriger, et que chaque

⁴⁵ Affaire de la *Fonderie de Trail*, p. 1980.

⁴⁶ Voir *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 56, par. 101.

⁴⁷ CDI, « Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II, deuxième partie, p. 163 (les italiques sont de nous).

⁴⁸ CDI, « Projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs », documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, supplément n° 10, 2006, p. 106, principe 2.

occurrence dommageable est suivie et exacerbée par de nouveaux dégâts, les changements climatiques continuant de produire une série d'événements dévastateurs qui s'accumulent.

iii) Norme de conduite nécessaire : la diligence requise

114. Dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*, ainsi que dans sa décision ultérieure dans les affaires *Costa Rica c. Nicaragua* et *Nicaragua c. Costa Rica*, la Cour a précisé ce que la diligence requise exige des États dans le contexte de la prévention des dommages. Selon elle, un État est « tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter » les dommages transfrontières résultant d'activités se déroulant sur leur territoire ou sous leur juridiction. Plus précisément, la diligence requise

« implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs »⁴⁹.

En d'autres termes, la diligence requise comporte à la fois des aspects de fond et des aspects de procédure. Elle est également une norme intrinsèquement contextuelle. Ce qui est raisonnable et approprié dépend en partie des risques de dommages liés à une activité donnée. Le degré de vigilance requis peut également changer au fil du temps, en fonction de l'évolution des risques ou des normes technologiques et réglementaires, et peut différer entre les pays économiquement et technologiquement avancés et les pays dont les capacités sont limitées.

115. Le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, élaboré en 2001 par la CDI, constitue l'effort le plus détaillé à ce jour pour préciser les implications de la règle de prévention des dommages et les exigences de diligence requise qui l'accompagnent. Le projet d'articles souligne le rôle de la diligence requise « avant qu'ait effectivement été causé un préjudice [significatif] »⁵⁰. Il souligne également un point d'une importance capitale qui découle de l'idée même de la prévention des dommages : les obligations de diligence requise qui en découlent sont déclenchées non pas par les dommages significatifs, mais dès lors que les activités comportent un risque de tels dommages. La Cour semble partager ce point de vue. Dans les affaires *Costa Rica c. Nicaragua* et *Nicaragua c. Costa Rica*, la Cour a fait observer qu'

« afin de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe de faire preuve de la diligence requise en vue de prévenir les dommages environnementaux transfrontières importants, un État doit, avant d'entreprendre une activité pouvant avoir un impact préjudiciable sur l'environnement d'un autre État, vérifier s'il existe un risque de dommage transfrontière important »⁵¹.

116. Le terme « diligence requise » est un concept-cadre auquel il convient de donner un sens juridique pour des activités et des risques spécifiques. Il peut être décrit comme la conduite que l'on peut attendre d'un bon gouvernement. Ce qui constitue la norme de diligence appropriée est donc

⁴⁹ Affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 79, par. 197.

⁵⁰ CDI, « Projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs », voir note 48 ci-dessus.

⁵¹ *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. 706, par. 104.

déterminé en examinant les moyens et les capacités dont dispose un État dans un contexte international.

117. En ce qui concerne la prévention des dommages liés aux changements climatiques, le principe de diligence requise exige des États qu'ils prennent des mesures pour prévenir les dommages au système climatique et à l'environnement d'un autre État lorsqu'ils ont connaissance, ou auraient dû raisonnablement avoir connaissance, du risque de préjudice. Dans le contexte des changements climatiques, cela implique désormais la mise en place de politiques climatiques et de réglementations connexes qui visent au moins à inverser la tendance à l'augmentation constante des émissions de GES.

118. La détermination de la norme de diligence précise dans des circonstances spécifiques implique généralement, et devrait impliquer, la prise en considération de différents éléments. En particulier, le niveau de diligence requis dans des circonstances spécifiques devrait tenir compte de la possibilité d'agir ou de prévenir, de la prévisibilité du dommage et de sa gravité éventuelle, ainsi que de la proportionnalité des mesures réalisables pour prévenir le dommage.

Possibilité d'agir

119. Un État peut ne pas respecter les conditions de la diligence requise s'il n'agit pas dans des circonstances où il était en mesure de le faire.

120. L'obligation de ne pas causer de préjudice n'exige pas qu'un État garantisse qu'un certain dommage sera évité, puisque la diligence requise exige simplement de l'État qu'il fasse tout son possible pour réduire le risque d'un préjudice appréciable. Elle exige d'un État qu'il fasse de son mieux pour réduire les risques qui peuvent émaner de son territoire, qu'il prenne *toutes les mesures nécessaires à sa disposition* pour prévenir des dommages significatifs.

121. Dans cette optique, la diligence requise n'est pas une norme rigide ou statique : elle peut au contraire évoluer dans le temps lorsque, par exemple, les scientifiques estiment que le risque et les dommages environnementaux qui en résultent sont plus importants que ce que l'on pensait auparavant. Une autre conséquence est que l'amélioration de l'étendue et de la précision des connaissances scientifiques recalibre la norme de diligence raisonnable : une meilleure connaissance des risques environnementaux et des effets de l'inaction entraîne un renforcement de l'action de prévention requise pour satisfaire à l'obligation de diligence requise. En d'autres termes, à mesure que la communauté scientifique s'accorde à penser qu'une action urgente, généralisée et intensive est nécessaire pour éviter les pires issues envisagées pour le système climatique mondial, l'éventail des comportements que l'on peut accepter de qualifier de « diligents » rétrécit considérablement. À mesure que l'orthodoxie scientifique se cristallise sur la primauté de la prévention, les États ont moins de marge de manœuvre, car ils sont obligés d'en faire plus. Là encore, le moment où ce rétrécissement est intervenu est une question factuelle, mais il a dû survenir avant la conclusion de la CCNUCC.

Prévisibilité

122. L'exigence de diligence raisonnable est également déterminée par la prévisibilité du préjudice. Un lien appréciable entre l'activité négligée (par exemple, l'absence de réglementation visant à réduire les GES) et le dommage environnemental qui en résulte peut être établi si, comme le décrit l'Association de droit international (International Law Association (ILA)), l'État « savait ou

prévoyait effectivement, ou aurait dû savoir ou prévoir, que son comportement individuel faisait ou ferait partie d'une cause composite entraînant un dommage inadmissible »⁵².

123. Un État n'est pas tenu d'avoir une connaissance positive de la prévisibilité d'une certaine situation : une connaissance présumée suffit, car l'État « aurait dû savoir » quelles seraient les conséquences. De même, il n'est pas nécessaire que l'État responsable ait prévu la nature précise ou l'ampleur du dommage causé.

124. Il est désormais largement reconnu, sur la base d'un consensus scientifique faisant autorité, qu'une augmentation des concentrations de GES entraînera une hausse des températures qui, à son tour, provoquera des dommages liés aux changements climatiques. Dans ce contexte, les États ne peuvent guère prétendre que l'obligation de diligence requise dépend également de la prévisibilité du dommage. Un lien appréciable entre l'activité négligée (par exemple, l'absence de réglementation visant à réduire les GES) et le dommage environnemental qui en résulte peut être établi si, comme le décrit l'Association de droit international, l'État « savait ou prévoyait effectivement, ou aurait dû savoir ou prévoir, que son comportement individuel faisait ou ferait partie d'une cause composite entraînant un dommage inadmissible »⁵³.

125. Un État n'est pas tenu d'avoir une connaissance positive de la prévisibilité d'une certaine situation : une connaissance présumée suffit, car l'État « aurait dû savoir » quelles seraient les conséquences. De même, il n'est pas nécessaire que l'État responsable ait prévu la nature précise ou l'ampleur du dommage causé.

126. Il est désormais largement reconnu, sur la base d'un consensus scientifique faisant autorité, qu'une augmentation des concentrations de GES entraînera une hausse des températures qui, à son tour, provoquera des dommages liés aux changements climatiques. Dans ce contexte, les États ne peuvent guère prétendre que les effets probables de l'augmentation des concentrations de GES n'étaient pas prévisibles.

127. Il convient de noter que le premier rapport du GIEC, publié en 1990, présentait un consensus scientifique quasi uniforme sur le fait que les activités humaines affectaient le système climatique et que des dommages environnementaux en résulteraient. Les États ont reconnu ce fait scientifique en 1992 lorsqu'ils ont ratifié la CCNUCC, le préambule de cet instrument reconnaissant que les changements climatiques constituaient déjà une menace réelle. Selon ce point de vue, les États ont prévu, ou à tout le moins auraient dû prévoir, déjà en 1990, que les émissions anthropiques de GES interféraient avec le système climatique et entraînaient donc des dommages environnementaux. Il s'agit en fin de compte d'une question factuelle.

Proportionnalité

128. Si un État a la possibilité d'agir et aurait dû prévoir les dommages résultant d'une augmentation de la concentration de GES, il doit mettre en place des mesures préventives. La nature précise des mesures requises reflète à la fois les risques encourus et la situation nationale de l'État : il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre ces facteurs. Ainsi, la diligence requise est une norme contextuelle et les États disposent d'une marge de manœuvre dans le choix des moyens de réduire les émissions de GES. Afin de déterminer si un État a pris des mesures proportionnées pour

⁵² ILA Report of the 64th Conference (1990).

⁵³ *Ibid.*

prévenir ou réduire au minimum le risque de dommage, il convient de prendre en considération les capacités techniques et économiques de l'État qui doit contrôler l'activité et de les mettre en balance avec les intérêts de l'autre État à être protégé contre le préjudice. Comme c'est généralement le cas pour les évaluations de proportionnalité, la détermination dépend en fin de compte des faits. Cependant, le risque encouru par les États particulièrement vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement comme le Samoa, est immense. Par conséquent, seules des mesures exhaustives et urgentes visant à réduire les émissions de GES de manière très significative pourraient être considérées comme proportionnées.

129. Mais tous les États n'ont pas la même capacité économique à réduire leurs émissions de GES. Le principe de la responsabilité commune mais différenciée, qui est énoncé dans la CCNUCC et perceptible dans les dispositions du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris, éclaire la détermination du degré d'action requis pour satisfaire à la norme de diligence raisonnable. Un État doté d'une économie bien développée et de ressources abondantes, tant humaines que matérielles, se trouve dans une situation très différente de celle des petits États en développement, dont le champ d'action est beaucoup plus restreint en comparaison. Ces différences se reflètent, ainsi qu'il convient, dans la spécification des exigences précises de la norme de diligence raisonnable dans différentes circonstances. Les États sont tenus, en vertu du devoir coutumier de prévention, de faire preuve de la diligence requise pour réduire leurs émissions de GES d'une manière proportionnée et appropriée compte tenu de leurs capacités.

130. À terme, la norme de diligence raisonnable intégrée dans l'obligation coutumière de prévention des dommages transfrontières n'est pas unique, statique ou stricte. Il s'agit d'une norme qui s'adapte au contexte et qui doit être déterminée dans des circonstances spécifiques à la lumière de la capacité d'un pays à agir — dans le contexte des changements climatiques, en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre — et des risques de dommage en jeu. Indépendamment du degré précis de la norme de diligence raisonnable dans chaque contexte national, un point commun important mérite d'être souligné : tous les États ont le devoir de faire de leur mieux dans les circonstances actuelles pour prévenir la pollution transfrontalière sous la forme d'émissions de GES qui conduisent à des dommages environnementaux.

2. Relation entre les obligations coutumières et celles fondées sur les traités

131. L'application de la règle consistant à ne pas causer de préjudice aux dommages causés par les changements climatiques nécessite la prise en considération du principe de la *lex specialis*, qui précise que « lorsqu'une matière est régie par une règle générale et en même temps par une règle plus spécifique, c'est celle-ci qui doit l'emporter »⁵⁴. Ainsi, il se peut que des règles ou principes généraux du droit international ne s'appliquent pas si certaines règles internationales sont destinées à s'appliquer exclusivement. Par conséquent, la question se pose de savoir si certaines dispositions spécifiques du cadre établi par les traités sur les changements climatiques sont destinées à coexister avec les règles coutumières générales qui sinon s'appliqueraient ou à les exclure. La mesure dans laquelle les règles et principes plus généraux du droit international coutumier sont supplantés par une règle spéciale établie par un traité dépend de la portée et du contenu de cette règle, correctement interprétée.

⁵⁴ Rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international, « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », 13 avril 2006, doc. A/CN.4/L.682 et Add.1, p. 36, par. 56.

132. L'énoncé qui fait autorité du principe de la *lex specialis*, qui est largement accepté en tant que droit international coutumier, est contenu dans l'article 55 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (2001). L'article 55 dispose comme suit :

« Les présents articles ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'un État sont régis par des règles spéciales de droit international. »

133. Le libellé de l'article 55 indique que le principe de la *lex specialis* est, en substance, une règle régissant les situations de conflit de normes. Par conséquent, et comme l'explique la CDI dans les commentaires afférents aux articles,

« [p]our que le principe de la *lex specialis* s'applique, il ne suffit pas que deux dispositions traitent du même sujet, il doit y avoir une véritable contradiction entre ces deux dispositions, ou l'on doit pouvoir à tout le moins discerner dans l'une de ces dispositions l'intention d'exclure l'autre. C'est donc essentiellement une affaire d'interprétation. »⁵⁵

134. Pour ce qui est de la règle consistant à ne pas causer de préjudice, il n'y a pas d'incohérence entre les dispositions du régime conventionnel sur les changements climatiques et la règle coutumière obligeant à faire preuve de la diligence requise pour prévenir les dommages transfrontières. Les textes des traités sur les changements climatiques ne laissent pas à penser que les parties ont l'intention de renoncer aux règles du droit international coutumier. De plus, plusieurs pays ont déclaré, lors de la ratification de l'accord de Paris, que leur acceptation de l'accord

« ne [constitue] en aucun cas une renonciation à l'exercice des droits reconnus par le droit international en ce qui concerne la responsabilité des États pour les effets néfastes des changements climatiques, et qu'aucune disposition de l'Accord de Paris ne peut être interprétée comme dérogeant aux principes du droit international général ou à toute réclamation ou à tout droit concernant l'indemnisation en raison des effets des changements climatiques »⁵⁶.

135. Des déclarations similaires ont été faites par plusieurs États lors de la ratification de la CCNUCC⁵⁷ et du protocole de Kyoto⁵⁸.

136. Le Samoa rappelle que les traités sur les changements climatiques entrent en vigueur bien après que des dommages considérables ont déjà été causés. Toutefois, comme établi dans l'analyse ci-dessus, nombre des dispositions de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris

⁵⁵ Commentaires de la CDI, p. 385.

⁵⁶ Voir les déclarations des Îles Cook, des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall, de Nauru, de Nioué, des Philippines, des Îles Salomon, des Tuvalu et de Vanuatu : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_fr.

⁵⁷ Voir les déclarations des Fidji, de Kiribati, de Nauru, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et des Tuvalu lors de la ratification de la CCNUCC : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_fr.

⁵⁸ Voir les déclarations des Îles Cook, de Kiribati, de Nauru et de Nioué lors de la ratification du protocole de Kyoto : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_fr.

(voire la plupart d'entre elles) ne créent pas d'obligations primaires contraignantes et n'affectent donc pas les conditions d'existence d'un fait illicite en vertu du droit international.

137. En tenant compte des dispositions qui, lorsqu'elles sont interprétées correctement, créent des obligations pour les États parties (voir ci-dessus), il n'y a pas d'incompatibilité entre ces dispositions obligatoires et l'obligation coutumière de ne pas causer de préjudice ; elles traitent de sujets différents.

138. En ce qui concerne les dispositions qui, si on les interprète correctement, créent des obligations contraignantes, il n'y a pas d'incompatibilité avec la règle consistant à ne pas causer de préjudice, étant donné qu'aucune des dispositions des traités ne porte sur le même sujet.

139. Quant aux exigences coutumières en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de coopération, elles sont reprises dans les trois instruments qui composent le régime institué par les traités des Nations Unies sur les changements climatiques, sans qu'il en résulte d'incompatibilité ou de conflit. En outre, les dispositions des traités relatives à ces deux sujets sont plus détaillées et spécifiquement adaptées, et s'appliqueront donc à la place de la règle coutumière aux États parties aux conventions pertinentes. Pour les États non parties, ou en ce qui concerne les questions qui ne sont pas régies par le régime institué par les traités sur les changements climatiques, les obligations coutumières restent contraignantes. Ainsi, ces obligations découlent de sources compatibles issues des traités et de la coutume.

B. Engagements pris dans le cadre des conventions des Nations Unies sur les changements climatiques

140. Outre les obligations qui lient les États en vertu du droit international coutumier, divers traités imposent des obligations aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et de l'environnement en général. Lorsqu'un État choisit de devenir partie à un traité, il accepte librement d'être lié par les obligations que celui-ci contient et de se conformer de bonne foi à ses termes.

141. Plusieurs traités traitent des changements climatiques. La présente section se concentrera sur les trois instruments contraignants — la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)⁵⁹, le protocole de Kyoto⁶⁰ et l'accord de Paris⁶¹ — au sein desquels opère un groupe large et varié d'organes, de commissions et de mécanismes qui, tous, génèrent des contributions, sous la forme de décisions, de politiques, de rapports, d'orientations ou de données, qui ajoutent des détails au fonctionnement de ce régime conventionnel. De ce régime découlent d'importantes obligations en matière de protection de l'environnement en vertu du droit international.

1. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

142. La CCNUCC fournit un cadre pour lutter contre les changements climatiques, mais, comme tous les instruments, son champ d'application est limité.

⁵⁹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1994, *RTNU*, vol. 1771, p. 107.

⁶⁰ Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 11 décembre 1997, *RTNU*, vol. 2303, p. 162.

⁶¹ Accord de Paris, 12 décembre 2015, *RTNU*, vol. 3156, p. 79.

143. Les nombreuses préoccupations qui ont motivé les États parties à conclure la CCNUCC sont exposées dans les alinéas préambulaires, qui fournissent un contexte au texte de la convention et peuvent éclairer le processus d'interprétation. Le préambule affirme ce qui suit :

« *Préoccupées* par le fait que l'activité humaine a augmenté sensiblement les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, que cette augmentation renforce l'effet de serre naturel et qu'il en résultera en moyenne un réchauffement supplémentaire de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité,

Notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement,

.....

Conscientes 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, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique,

.....

Rappelant 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 dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale,

.....

Conscientes que tous les pays, et plus particulièrement les pays en développement, doivent pouvoir accéder aux ressources nécessaires à un développement social et économique durable ».

144. La CCNUCC cautionne aussi expressément une série de principes qui doivent guider les mesures des États pour atteindre l'objectif de la CCNUCC et mettre en œuvre ses dispositions : l'équité intra- et intergénérationnelle ; les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives (ce qui implique l'acceptation du fait que les pays développés doivent prendre la tête de la lutte contre les changements climatiques et que les besoins des États vulnérables et en développement doivent être pleinement pris en considération) ; le principe de précaution ; le développement durable et la coopération internationale.

145. L'« objectif ultime » des États parties dans la conclusion de l'accord de la CCNUCC est formellement inscrit à l'article 2 de la convention, lequel stipule ce qui suit :

« L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que

la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. »

146. La CCNUCC étant une convention-cadre, tous les instruments adoptés ultérieurement par la conférence des parties doivent être alignés sur son « objectif ultime ».

147. En outre, la CCNUCC définit nombre de concepts clés relatifs aux changements climatiques, notamment : « effets néfastes des changements climatiques »⁶², « changements climatiques »⁶³, « système climatique »⁶⁴, « émissions »⁶⁵ et « gaz à effet de serre »⁶⁶, « réservoir »⁶⁷, « puits »⁶⁸ et « source »⁶⁹. Ces définitions offrent de la clarté juridique et constituent une base essentielle pour la cohérence et la coordination de l'action internationale menée dans le cadre de ces traités dans le but de lutter contre les causes et les effets des changements climatiques, et elles éclairent l'interprétation et l'application d'autres obligations internationales pertinentes.

148. Qui plus est, le cadre établi par la CCNUCC incarne et promeut une série de principes importants, résumés ci-dessus. Ces principes influencent, imprègnent, traversent les accords internationaux conclus par la suite sur les changements climatiques et y réapparaissent. Il est donc important que leur portée et leur contenu soient précisés et compris.

149. Tout d'abord, la CCNUCC reconnaît que la coopération internationale est essentielle pour relever les nombreux défis posés par les changements climatiques. La convention rappelle que les changements climatiques sont une « préoccupation pour l'humanité tout entière »⁷⁰, et que le « caractère planétaire » du problème « requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée ».⁷¹

150. La CCNUCC reconnaît également que la responsabilité des changements climatiques n'est pas uniformément répartie, puisqu'il existe, et a existé, des différences substantielles entre les contributions des pays développés et celles des pays en développement. Le préambule indique que

« la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement »⁷².

⁶² CCNUCC, art. 1^{er}, par. 1.

⁶³ *Ibid.*, par. 2.

⁶⁴ *Ibid.*, par. 3.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 4.

⁶⁶ *Ibid.*, par. 5.

⁶⁷ *Ibid.*, par. 7.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 8.

⁶⁹ *Ibid.*, par. 9.

⁷⁰ CCNUCC, préambule, deuxième alinéa.

⁷¹ *Ibid.*, sixième alinéa.

⁷² *Ibid.*, troisième alinéa.

151. En réponse à ce fait reconnu, la CCNUCC note que pour faire face aux changements climatiques, la coopération internationale doit être fondée sur la différenciation des responsabilités des États parties et doit refléter la grande diversité des capacités des États et de leurs conditions sociales et économiques respectives⁷³.

152. La CCNUCC souscrit également aux principes de précaution, de développement durable et d'équité intra- et intergénérationnelle.

153. Pour atteindre l'objectif déclaré de la convention, les États parties à la CCNUCC prennent un certain nombre d'engagements juridiquement contraignants. Le caractère obligatoire de ces engagements est indiqué par les termes impératifs employés au paragraphe 1 de l'article 4, qui dispose ce qui suit :

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

a) Établissent... » (les italiques sont de nous).

154. Entre autres engagements, tous les États parties à la CCNUCC acceptent les obligations suivantes, en vertu desquelles ils⁷⁴:

« Établissent, mettent en œuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques en tenant compte des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques »⁷⁵

« Encouragent et soutiennent par leur coopération la mise au point, l'application et la diffusion — notamment par voie de transfert — de technologies, pratiques et procédés qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir les émissions anthropiques des gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal dans tous les secteurs pertinents, en particulier compris ceux de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, des forêts et de la gestion des déchets »⁷⁶

« [E]ncouragent et soutiennent par leur coopération la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs »⁷⁷ ; et

« Préparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques »⁷⁸.

⁷³ *Ibid.*, sixième alinéa.

⁷⁴ Ces obligations ne s'appliquent pas aux gaz contrôlés par le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *RTNU*, vol. 1522, art. 4, par. 1, litt. a)-d).

⁷⁵ CCNUCC, art. 4, par. 1, al. b).

⁷⁶ *Ibid.*, al. c).

⁷⁷ Cette obligation concerne tous les gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal ; *ibid.*, par. 1, al. d).

⁷⁸ *Ibid.*, al. e).

155. Toutes les parties sont également tenues de coopérer dans un certain nombre de domaines : la recherche scientifique, technologique et socioéconomique⁷⁹, le partage complet et rapide de données pertinentes relatives au climat⁸⁰, et l'éducation, la formation et la sensibilisation du public⁸¹.

156. Outre ces obligations contraignantes pour tous les États parties et en droite ligne du principe de la responsabilité commune mais différenciée, la CCNUCC impose un certain nombre d'obligations spécifiques aux seuls pays développés parties⁸². Ces parties « prennent [des] engagements spécifiques » concernant l'adoption de politiques et la prise de mesures pour atténuer les changements climatiques « en vue de ramener individuellement ou conjointement » à leurs niveaux de 1990 les émissions de GES d'ici à l'an 2000⁸³.

157. Un sous-ensemble de ces pays développés, énuméré à l'annexe II, se sont de surcroît engagés, dans le cadre de leurs engagements en matière de coopération au titre de la convention-cadre, à « [fournir] des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement parties » du fait de l'exécution de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, et à « [fournir] les ressources financières nécessaires aux pays en développement parties, notamment aux fins de transferts de technologie, pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires » entraînés par l'exécution de leurs propres engagements en matière de promotion et de coopération⁸⁴. S'il est indéniable que les pays développés ont l'obligation de fournir les ressources financières dont les pays en développement ont besoin à certaines fins spécifiques, le montant à verser par les pays développés reste à déterminer par un accord entre un pays en développement et le mécanisme financier établi par l'article 11⁸⁵.

158. Par ailleurs, les pays développés parties et ceux figurant à l'annexe II « aident également les pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets ». L'obligation prévue au paragraphe 4 de l'article 4, libellée en termes impératifs (« aident »), requiert une action concrète de la part des pays développés parties s'agissant de fournir une assistance afin de faire face au coût de l'adaptation. Bien que le champ d'application de cette disposition soit suffisamment large pour permettre aux États développés de fournir une assistance sous diverses formes — par exemple par le biais de subventions, de remises, de dispenses ou de paiements directs — le libellé de la disposition exige clairement des États développés qui ont accepté d'être liés par cette disposition qu'ils prennent des mesures spécifiques.

⁷⁹ *Ibid.*, al. g).

⁸⁰ *Ibid.*, al. h).

⁸¹ *Ibid.*, al. i).

⁸² Les pays développés parties sont les États parties figurant à l'annexe I. Cette liste représente les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques en 1992.

⁸³ Art. 4, par. 2, al. a)-b).

⁸⁴ CCNUCC, art. 4, par. 3.

⁸⁵ *Ibid.* et art. 11.

2. Protocole de Kyoto

159. Le protocole de Kyoto renforce et complète le régime de lutte contre les changements climatiques établi par la CCNUCC. Il a été adopté le 11 décembre 1997 et est entré en vigueur le 16 février 2005.

160. Au titre du protocole de Kyoto, les pays développés énumérés à l'annexe B (ainsi que l'Union européenne) ont pris l'engagement ou assumé l'obligation de réduire le total de leurs émissions de certains GES⁸⁶ « d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 »⁸⁷. Le protocole prescrit également des « engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions », c'est-à-dire des objectifs individuels précis, pour les parties visées à l'annexe B. Ces objectifs sont des obligations de résultat contraignantes. En conséquence, tout manquement d'une partie visée à l'annexe B à ses obligations de réduction constitue une violation du protocole. En outre, les États parties sont soumis à des exigences en matière de rapports⁸⁸. Le protocole établit également un ensemble de procédures et de mécanismes visant à garantir le respect de ses dispositions⁸⁹. Les conséquences de la violation par un État partie des obligations contraignantes du protocole de Kyoto sont examinées plus en détail dans la section IV.

3. Accord de Paris

161. À l'instar du protocole de Kyoto, l'accord de Paris vise à *améliorer* la mise en œuvre de la CCNUCC, y compris son objectif ultime, et il établit un éventail de moyens et de méthodes axés sur cet objectif. Il a été adopté le 12 décembre 2015, est entré en vigueur peu après, le 4 novembre 2016, et est devenu pleinement opérationnel en 2020, lorsque les contributions déterminées au niveau national des parties ont pris effet. L'accord de Paris étant un accord « au titre de la Convention »⁹⁰, les dispositions de la CCNUCC qui s'appliquent aux « instruments juridiques connexes » sont applicables à l'accord de Paris. L'accord de Paris fait également appel aux institutions de la CCNUCC, notamment la conférence des parties et le mécanisme financier.

162. L'accord vise à « renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques », en « 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 », ce que l'on appelle l'« objectif mondial » de l'accord⁹¹.

163. Par cette disposition, l'accord de Paris fixe un objectif concret. La réalisation de cet objectif nécessite la contribution et la coopération de la communauté internationale composée des États parties. En ce sens, la réalisation de l'objectif de limitation de la température moyenne de la planète exige de chaque État qu'il respecte les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord, et qu'il le fasse d'une manière qui réponde aux attentes fixées, aux principes entérinés et aux

⁸⁶ Les dispositions du protocole de Kyoto ne s'appliquent pas aux GES réglementés par le protocole de Montréal.

⁸⁷ Protocole de Kyoto, art. 3, par. 1.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 3.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 18 ; voir décision 27/CMP.1, « Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du protocole de Kyoto » (30 mars 2006) Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, p. 96.

⁹⁰ Décision 1/CP.21, « Adoption de l'Accord de Paris » (29 janvier 2016), doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, p. 2, par. 1. Voir accord de Paris, préambule, premier alinéa.

⁹¹ Accord de Paris, art. 2, par. 1.

orientations fournies par les différentes dispositions de l'accord, ou, à tout le moins, qui en tiennent compte.

164. Le résultat spécifique prévu par l'alinéa *a)* du paragraphe 1 de l'article 2 ne peut être atteint par un État agissant individuellement, mais l'inverse n'est malheureusement pas vrai : le comportement d'un seul État pourrait, selon l'ampleur et l'intensité de son comportement, suffire à faire échouer la réalisation de l'objectif mondial. Cependant, le moyen d'atteindre l'objectif mondial — le résultat énoncé et accepté — est le respect des obligations de conduite qui lient chaque État partie individuellement.

165. En ce qui concerne la question *b)*, et comme nous le verrons dans la section IV, le Samoa estime que l'objectif mondial de l'accord de Paris n'a pas été atteint.

166. L'accord de Paris prévoit une série d'obligations procédurales pour tous les États parties, dont les plus importantes concernent l'atténuation et la transparence. Ainsi, les États sont tenus de communiquer une « contribution déterminée au niveau national » (CDN)⁹² tous les cinq ans⁹³, accompagnée d'informations qui en améliorent la clarté⁹⁴, la transparence et la compréhension, et d'en rendre compte⁹⁵. Outre demander aux États de produire et de soumettre des CDN, l'accord définit un certain nombre d'attentes à l'égard de ce processus : les parties doivent veiller à ce que chaque CDN successive « [représente] une progression » en améliorant la précédente, et qu'elle « [corresponde] 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 »⁹⁶.

167. Au cœur des obligations d'atténuation établies par l'accord, le paragraphe 2 de l'article 4 prescrit des mesures claires et définies à prendre par les parties et crée ainsi des obligations individuelles contraignantes pour les parties. Il s'agit d'obligations de comportement, dont on attend de bonne foi que la partie concernée s'en acquitte dans l'intention d'atteindre ses CDN.

168. La deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 4 exige des parties qu'elles s'efforcent de réaliser les objectifs de leurs contributions. Les parties ont donc des obligations de comportement contraignantes s'agissant de préparer, de communiquer et de maintenir les contributions, ainsi que de mettre en œuvre des mesures nationales. On peut également s'attendre de bonne foi à ce que les parties aient l'intention de réaliser les objectifs de leurs CDN et qu'elles s'efforcent de le faire.

169. Comme nous le verrons plus loin, ces dispositions, en particulier les dispositions relatives au « niveau d'ambition le plus élevé possible », doivent être interprétées et appliquées à la lumière de l'obligation coutumière de prévenir les dommages transfrontières qui incombe à tous les États, ainsi que des obligations qui leur incombent en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme.

⁹² *Ibid.*, art. 4, par. 2.

⁹³ *Ibid.*, par. 9.

⁹⁴ *Ibid.*, par. 8.

⁹⁵ *Ibid.*, par. 13.

⁹⁶ *Ibid.*, par. 3.

i) Adaptation

170. L'article 7 porte sur l'adaptation. Il fixe un « objectif mondial en matière d'adaptation » consistant à accroître la résilience et à réduire la vulnérabilité aux changements climatiques, et exige des États, en vertu du paragraphe 9 de l'article 7 qu'ils entreprennent « des processus de planification de l'adaptation et [mettent] en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions ».

171. Si le paragraphe 9 de l'article 7 laisse aux États parties une certaine marge de manœuvre, puisqu'il prévoit que les États entreprennent des processus de planification de l'adaptation « selon qu'il convient », il importe de noter que l'inclusion d'éléments discrétionnaires ou flexibles à côté d'une indication claire d'obligation (« Chaque Partie entreprend... ») ne prive pas cette disposition de sa force obligatoire. Si les États disposent d'une certaine marge de manœuvre, il n'en demeure pas moins qu'il existe une composante obligatoire qui ne peut être ni évitée, ni ignorée, ni enfreinte. Le droit international est familier de ce type de structure, dans laquelle les termes du traité imposent des obligations fondamentales minimales tout en permettant un certain degré de tolérance de la perception propre à un État de la manière appropriée d'atteindre ces minima obligatoires⁹⁷.

172. Les parties sont également encouragées à soumettre et à actualiser des communications sur l'adaptation (éventuellement dans le cadre de leurs CDN, si elles le souhaitent) qui définissent les priorités et les besoins, afin de les inscrire dans un registre public⁹⁸, et à renforcer la coopération en matière d'adaptation⁹⁹.

ii) Pertes et préjudices

173. L'accord de Paris comprend également des dispositions sur les « pertes et préjudices ». Bien que ce terme ne soit pas défini dans l'accord, le GIEC établit la distinction suivante entre « Pertes et Préjudices » (avec un « P » majuscule) et « pertes et préjudices » :

« Pertes et Préjudices, et pertes et préjudices — La recherche a utilisé Pertes et Préjudices (“Loss and Damage”, avec des majuscules) pour se référer au débat politique relatif à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) suite à l'établissement du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices en 2013, “pour remédier aux pertes et aux 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”. L'utilisation de lettres minuscules (“pertes et préjudices” ; “losses and damages”) dénote de manière générale les préjudices causés par les impacts (observés) et les risques (prévus) et peuvent être économiques ou non économiques. »¹⁰⁰

174. Le Samoa affirme qu'il faut entendre par là tous les effets délétères et néfastes des changements climatiques subis par les États parties et leurs populations. Ce concept englobe les phénomènes météorologiques extrêmes, les phénomènes délétères qui se manifestent lentement,

⁹⁷ Voir la discussion sur les obligations fondamentales minimales dans Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 : « La nature des obligations des États parties » (Pacte, art. 2, par. 1), 14 décembre 1990, doc. E/1991/23.

⁹⁸ Accord de Paris, art. 7, par. 10 et 12, et art. 13, par. 8.

⁹⁹ *Ibid.*, par. 7.

¹⁰⁰ IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report (2023) Annex I: Glossary, p. 126.

notamment l'élévation du niveau de la mer et la désertification, ainsi que toutes les expériences humaines de perte et de traumatisme occasionnées par les changements climatiques.

175. En vertu de l'article 8 de l'accord, les parties s'engagent à travailler ensemble pour « éviter ... réduire au minimum et ... remédier » à ces effets, notamment par le biais de ce qui est devenu le Mécanisme international de Varsovie (MIV). L'inclusion de cet article témoigne de l'importance des pertes et préjudices — c'est une question qui préoccupe au plus haut point le Samoa et de nombreux États qui ont subi et continuent de subir des effets comparables et irréparables des changements climatiques — et les vues des États parties divergent nettement quant à la portée et à la nature de cette disposition, ainsi qu'aux conséquences de sa violation. D'un côté, la conférence des parties (COP), par le paragraphe 51 de la décision 1/CP.21, « [c]onvient que l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation ». De l'autre, plusieurs États insulaires du Pacifique ont indiqué qu'ils comprenaient, au moment de la conclusion de l'accord, que l'article 8 était sans préjudice de leurs droits antérieurs en vertu du droit international général¹⁰¹. La décision de la COP ne peut être interprétée comme excluant l'applicabilité des droits existants en vertu du droit international. Bien que cette décision puisse fournir des indications importantes pour l'interprétation de l'accord¹⁰², elle n'est pas juridiquement contraignante et peut encore être remplacée par une décision ultérieure de la conférence des parties. Si, pour le moment, le texte peut exclure les demandes d'indemnisation au titre de l'accord de Paris spécifiquement, il n'affecte pas l'application de la règle consistant à ne pas causer de préjudice/du devoir de prévention ni des règles générales de la responsabilité d'un État en vertu du droit international.

176. Aux fins de l'article 8, comme pour tous les éléments du cadre juridique international relatifs aux atteintes à l'environnement, y compris le devoir coutumier de prévention, il convient d'adopter une conception libérale des formes de pertes causées par les changements climatiques. Outre la perte de la possibilité de préserver et de transmettre les traditions culturelles et les modes d'expression de l'identité collective, il est crucial que les coûts économiques des souffrances humaines causées par les impacts environnementaux négatifs des émissions de GES soient envisagés avec libéralité. Les liens avec la terre, tels que ceux qui imprègnent la culture du Samoa, peuvent également être englobés dans les chefs de préjudice orthodoxes, tels que le préjudice moral¹⁰³. Par ailleurs, la conception des pertes et préjudices doit inclure les impacts sanitaires, tels que la forte augmentation de l'incidence des maladies directement liées aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux changements environnementaux qui se manifestent lentement. Au Samoa, à la suite d'inondations et de fortes précipitations au cours de saisons traditionnellement sèches, les diarrhées et les maladies transmises par l'eau sont devenues beaucoup plus fréquentes, ce qui a nécessité une action gouvernementale accrue afin d'assurer les services de santé nécessaires. Il n'y a aucune raison de principe justifiant que ces expériences et ces situations d'urgence soient exclues du champ d'application de tout mécanisme juridique applicable à la lutte contre les effets négatifs des changements climatiques.

177. Le Samoa fera valoir ci-dessous que l'obligation de prévenir les dommages significatifs à l'environnement inclut dans son champ d'application les dommages relatifs aux droits de l'homme, et qu'il s'agit également d'une obligation autonome.

¹⁰¹ Voir note 55 ci-dessus.

¹⁰² Sur l'utilité interprétative des résolutions lorsqu'elles sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, voir l'affaire relative à la *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 248, par. 46.

¹⁰³ Pour un exemple dans la pratique judiciaire nationale, voir l'affaire australienne *Northern Territory v Griffiths* [2019] HCA 7, où une indemnisation pour des pertes non économiques (perte de culture et de liens) a été accordée dans le cadre d'un litige concernant le titre indigène des peuples aborigènes et insulaires du détroit de Torres.

178. Étant donné que de nombreux droits de l'homme sont pertinents s'agissant des changements climatiques et de leurs effets — en particulier les droits à la vie, à l'eau, à un foyer, au logement et, dans certains systèmes de traités, à un environnement sain —, pour relever le défi posé par les changements climatiques, atténuer certains de ses effets les plus graves et concevoir des réponses humaines et justes aux impacts négatifs des changements climatiques, il sera très utile que les États respectent leurs obligations et honorent les devoirs qu'ils ont assumés s'agissant de réaliser les droits des personnes présentes sur leur territoire ou sinon placées sous leur contrôle ou en lien avec d'autres de leurs obligations internationales, comme les dommages transfrontières.

179. Enfin, le Samoa fait valoir que les obligations en matière de droits de l'homme sont clairement pertinentes pour déterminer l'ambition la plus élevée possible au sens de l'accord de Paris.

C. Obligations découlant des instruments relatifs aux droits de l'homme

180. Les conventions internationales sur les droits de l'homme constituent une autre source conventionnelle d'obligations juridiques internationales des États en matière de protection de l'environnement.

181. Lorsqu'un État devient partie à l'un des nombreux instruments internationaux ou régionaux relatifs aux droits de l'homme, il accepte librement de s'engager à respecter, à protéger et à mettre en œuvre les droits humains fondamentaux de toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction.

182. Les obligations incombant aux États en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme diffèrent, dans leur structure, des autres obligations abordées dans le présent exposé écrit. Alors que les obligations découlant des conventions sur les changements climatiques, de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou du droit coutumier de l'environnement se concentrent principalement sur les obligations que les États ont les uns envers les autres, les instruments relatifs aux droits de l'homme définissent de nombreuses obligations que les États ont envers les individus.

183. Les États doivent respecter un certain nombre d'obligations, à la fois de procédure et de fond, pour faire face aux menaces que les changements climatiques font peser sur la jouissance des droits de l'homme. Pour ce qui est des obligations de procédure, les États doivent évaluer les effets environnementaux possibles de leurs actions liées aux changements climatiques, diffuser des informations sur ces incidences auprès des personnes susceptibles d'en être affectées, permettre à toutes les personnes affectées de participer aux processus décisionnels liés aux changements climatiques et prévoir des recours juridiques dans leur système juridique national afin de garantir le respect de ces exigences. En ce qui concerne les obligations de fond, les États disposent d'une certaine marge de manœuvre pour tenter de trouver un équilibre entre la protection des droits de l'homme contre les changements climatiques et la poursuite d'autres intérêts sociétaux légitimes, tels que le développement économique, mais cet équilibre ne doit pas être déraisonnable et les États doivent tenir compte des protections supplémentaires qu'ils peuvent avoir à assurer aux membres de groupes vulnérables. Les États doivent respecter ces exigences non seulement en ce qui concerne

leurs propres actions, mais également en ce qui concerne les actions des acteurs non étatiques relevant de leur juridiction¹⁰⁴.

184. En règle générale, les États sont tenus de s'acquitter de ces obligations envers les personnes soumises à leur juridiction, mais plusieurs cours internationales des droits de l'homme ont accepté que la juridiction d'un État aux fins de la protection des droits de l'homme puisse s'étendre de manière extraterritoriale dans certaines circonstances, de sorte que l'État a l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme à l'égard des personnes au-delà des frontières de son territoire souverain¹⁰⁵. Récemment, dans son avis consultatif sur *l'Environnement et les droits de l'homme*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré ce qui suit :

« Dans le cas de dommages transfrontaliers, une personne relève de la juridiction de l'État d'origine s'il existe un lien de causalité entre le fait survenu sur son territoire et l'atteinte aux droits de l'homme des personnes se trouvant en dehors de son territoire. L'exercice de la compétence survient lorsque l'État d'origine exerce un contrôle effectif sur les activités qui ont causé le dommage et la violation des droits de l'homme qui en découle. »¹⁰⁶

185. Il est désormais largement reconnu¹⁰⁷ que de nombreux droits de l'homme sont susceptibles d'être affectés par les changements climatiques, notamment le droit à la vie, le droit à une alimentation, une eau et un logement adéquats, le droit à la vie privée, le droit au meilleur état de santé possible et le droit à l'autodétermination¹⁰⁸. Dans une déclaration commune, cinq organes des Nations Unies créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme ont discuté des liens entre les changements climatiques, l'accord de Paris et les droits de l'homme, et ont appelé les États à se conformer à leurs obligations en vertu de tous ces instruments connexes¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 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, 15 juillet 2019, doc. A/74/161. Voir aussi Conseil des droits de l'homme, rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable : rapport de situation, 30 décembre 2013, doc. A/HRC/25/53.

¹⁰⁵ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Loizidou c. Turquie, exceptions préliminaires*, arrêt du 23 mars 1995 (n° 15318/89) et *Chiragov et autres c. Arménie*, arrêt (fond) [GC], 16 juin 2015 (n° 13216/05).

¹⁰⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 novembre 2017, p. 46, par. 104 h).

¹⁰⁷ Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme, 15 janvier 2009, doc. A/HRC/10/61. Voir également la série de résolutions adoptées par le Conseil des droits de l'homme alertant les États sur les liens entre les droits de l'homme et les changements climatiques et leur rappelant leurs obligations en matière de droits de l'homme : Conseil des droits de l'homme (CDH) résolutions 32/33, « Droits de l'homme et changements climatiques », 18 juillet 2016, doc. A/HRC/RES/32/33 ; 29/15, « Droits de l'homme et changements climatiques », 22 juillet 2015, doc. A/HRC/RES/29/15 ; 26/27, « Droits de l'homme et changements climatiques », 15 juillet 2014, doc. A/HRC/RES/26/27 ; et 18/22, « Droits de l'homme et changements climatiques », 17 octobre 2011, doc. A/HRC/RES/18/22.

¹⁰⁸ CDH, résolution 32/33.

¹⁰⁹ Committee on the Elimination of Discrimination Against Women e. a., Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", 16 September 2019.

186. Bien que le nombre d'affaires concernant les implications de la dégradation de l'environnement et de la pollution pour les droits de l'homme va augmentant¹¹⁰, ce n'est que récemment que des actions en justice ont été engagées dont l'objet concerne spécifiquement les effets des changements climatiques sur les droits de l'homme¹¹¹. La principale affaire jugée à ce jour est une décision du Comité des droits de l'homme, dans l'affaire *Daniel Billy et al. contre l'Australie (requête des insulaires du détroit de Torres)*, qui a conclu que l'Australie n'avait pas protégé de manière adéquate les insulaires autochtones du détroit de Torres contre les effets néfastes des changements climatiques, violant ainsi leur droit « de jouir des territoires et des ressources naturelles qu'ils utilisent traditionnellement pour leur subsistance et leur identité culturelle »¹¹². Le Comité des droits de l'homme a affirmé que « l'État partie est tenu, entre autres, d'accorder une indemnisation adéquate aux auteurs pour le préjudice qu'ils ont subi » et d'engager des consultations sérieuses avec les communautés locales afin de procéder à des évaluations, de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des communautés sur leurs îles respectives, et de contrôler et d'examiner l'efficacité des mesures mises en œuvre¹¹³.

IV. CONSÉQUENCES D'UN DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL ILLICITE

187. Pour examiner la question *b)* et les conséquences juridiques des obligations internationales qui lient les États s'agissant d'assurer la protection du système climatique et de l'environnement dans les cas où un État cause ou ne prévient pas un dommage environnemental, il y a lieu à nouveau de tenir compte du principe de la *lex specialis*.

188. Comme indiqué dans la section précédente, le cadre juridique constitué par les traités internationaux relatifs aux changements climatiques (CCNUCC, protocole de Kyoto et accord de Paris) établit diverses obligations primaires qui n'excluent ni ne remplacent les règles coutumières applicables en vertu du droit international général. Elles n'excluent ni ne remplacent pas non plus les obligations en matière de droits de l'homme.

189. Cette relation nécessite un examen plus approfondi, précisément en lien avec la détermination des conséquences. Comme l'expliquent la CDI dans ses commentaires afférents aux articles sur la responsabilité de l'État, il se peut que le principe de la *lex specialis* s'applique lorsque et dans la mesure où l'existence d'un fait internationalement illicite ou ses conséquences juridiques sont déterminées par des règles spéciales de droit international¹¹⁴.

¹¹⁰ Par exemple : Comité des droits de l'homme, *André Brun c. France*, communication n° 1453/2006, 23 novembre 2006, doc. CCPR/C/88/D/1453/2006 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (communication n° 155/96), 27 mai 2002 ; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*, 31 agosto 2001, Série C n° 79 ; Cour européenne des droits de l'homme, *López Ostra c. Espagne*, requête n° 16798/90.

¹¹¹ Par exemple, trois affaires concernant l'action contre les changements climatiques sont actuellement pendantes devant la grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme : *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États* (n° 39371/20), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (n° 53600/20), et *Carême c. France* (n° 7189/21).

¹¹² HRC, *Daniel Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition)*, Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, 9 March 2022, par. 8.13.

¹¹³ *Ibid.*, par. 11.

¹¹⁴ CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs » (2001), documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, supplément n° 10, p. 43, p. 140.

A. Cadre général : responsabilité de l'État

190. Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État indiquent que tout « fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale »¹¹⁵. Il est clair que, pour qu'un État soit juridiquement responsable d'un fait internationalement illicite (qu'il s'agisse d'un acte ou d'une omission) et subisse les conséquences juridiques de cette responsabilité, il faut qu'il ait violé une obligation internationale par un acte ou une omission qui lui soit imputable¹¹⁶.

191. La section III a examiné certaines (mais pas la totalité) des obligations internationales relatives à la protection du système climatique et d'autres éléments de l'environnement, qui lient les États en vertu du droit international actuel. Cet examen a révélé que les conséquences d'un comportement internationalement illicite lié aux changements climatiques peuvent se manifester de plusieurs manières. Par exemple, le fait de ne pas prendre, au titre du droit international des droits de l'homme, de mesures négatives ni positives en matière de changements climatiques pourrait également engager la responsabilité internationale d'un État. Autre exemple, la violation d'une obligation spécifique au titre de la CCNUCC, du protocole de Kyoto ou de l'accord de Paris pourrait engager la responsabilité internationale d'un État. Ainsi, la responsabilité internationale d'un État partie développé pourrait découler du fait qu'il n'a pas « [adopté] des politiques nationales et [pris] en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques »¹¹⁷, comme il est tenu de le faire en vertu de la CCNUCC, ou qu'il n'a pas veillé à ce que ses émissions de GES ne dépassent pas son quota établi en vertu du protocole de Kyoto¹¹⁸. De même, tout État partie pourrait être tenu responsable d'avoir omis d'« [établir], [mettre] en œuvre, [publier] et [mettre] régulièrement à jour des programmes ... contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques »¹¹⁹, une obligation qu'il a acceptée en ratifiant la CCNUCC. Qui plus est, tout manquement à l'obligation d'atteindre le « niveau d'ambition le plus élevé possible » prévue par l'accord de Paris pourrait donner lieu à une responsabilité internationale. Et, comme nous l'avons vu plus haut, la responsabilité pourrait être invoquée d'un État qui aurait causé des dommages à l'environnement ou ne les aurait pas empêchés, en violation du principe coutumier consistant à ne pas causer de préjudice/de l'obligation de prévention.

192. Commençons par étudier l'obligation coutumière de prévenir les dommages transfrontières, qui requiert des États qu'ils n'infligent pas et ne permettent pas que soit infligé un dommage à un autre État, et qu'ils ne violent pas les droits souverains d'autres États.

193. Un État est responsable des actes et omissions commis sur son territoire — y compris par des acteurs privés — s'il peut être établi qu'il n'a pas pris les précautions nécessaires dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales pour gérer et contrôler les activités menées sur son territoire. La norme de diligence raisonnable prend de l'importance dans ce contexte. Cette norme a été décrite comme la conduite que l'on peut raisonnablement attendre d'un bon gouvernement dans la même situation, ce qui inclut la prise de toutes les mesures appropriées pour traiter le comportement privé, y compris par l'adoption et la mise en œuvre de lois et de règlements, ainsi que la surveillance de leur application¹²⁰.

¹¹⁵ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 1.

¹¹⁶ *Ibid.*, art. 2.

¹¹⁷ CCNUCC, art. 4, par. 2, al. a).

¹¹⁸ Protocole de Kyoto, art. 3 et annexe B.

¹¹⁹ CCNUCC, art. 4, par. 1, al. b).

¹²⁰ Voir affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 77, par. 187.

B. Conséquences

194. Si un État est jugé responsable d'une violation d'une obligation internationale du fait qu'il ne s'est pas conformé, par des actes ou des omissions qui lui sont imputables, aux exigences établies dans l'obligation, quatre conséquences juridiques s'ensuivent.

195. Premièrement, l'obligation primaire — c'est-à-dire la règle qui a été violée — subsiste et reste contraignante à l'égard de l'État responsable. Cette conséquence est décrite à l'article 29 des articles sur la responsabilité de l'État comme le « maintien du devoir d'exécuter l'obligation ».

196. Deuxièmement, l'État est tenu de mettre fin à l'acte illicite (l'« obligation de cessation »)¹²¹. Cette obligation s'applique aux actes ayant un caractère continu. Comme l'explique la CDI dans ses commentaires,

« [l]a cessation a pour fonction de mettre fin à une violation du droit international et de préserver la validité et l'efficacité de la règle primaire sous-jacente. L'obligation de cessation qui incombe à l'État responsable sert ainsi à protéger aussi bien l'intérêt de l'État ou des États lésés que l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble à préserver l'état de droit et à s'appuyer sur lui. »¹²²

197. Il existe plusieurs raisons de considérer que l'obligation secondaire de cessation est plus stricte que l'obligation primaire d'atténuation. Considérée en relation avec l'obligation primaire coutumière de prévenir les dommages transfrontières, l'obligation de cessation exigerait des mesures plus immédiates et plus efficaces pour contrôler les émissions à l'origine des dommages.

198. Troisièmement, l'État responsable doit « offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées si les circonstances l'exigent » (l'obligation de non-répétition)¹²³.

199. Quatrièmement, l'État responsable est tenu, en vertu de l'article 31 des articles, de réparer intégralement tout préjudice causé par son fait illicite¹²⁴. Selon les termes employés par la Cour permanente de Justice internationale dans une déclaration souvent citée, l'État responsable d'un acte illégal doit « effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »¹²⁵.

200. Les articles précisent que le préjudice peut prendre n'importe quelle forme : il « comprend tout dommage, tant matériel que moral, résultant du fait internationalement illicite de l'État »¹²⁶. Dans ses commentaires, la CDI explique que le dommage matériel désigne les dommages causés aux biens ou aux autres intérêts de l'État et de ses ressortissants, susceptibles d'être évalués en termes pécuniaires, tandis que le préjudice moral vise la douleur et la souffrance. Il inclut également l'« injure personnelle » associée à une intrusion dans le domicile d'une personne, ce qui

¹²¹ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 30, al. a).

¹²² Commentaires de la CDI relatifs aux articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, p. 235.

¹²³ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 30, al. b).

¹²⁴ *Ibid.*, art. 31.

¹²⁵ Affaire de l'*Usine de Chorzów*, fond, arrêt n° 13, 1928, C.P.J.I. série A n° 17, p. 47.

¹²⁶ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 31, par. 2.

semble très pertinent au regard de l'expérience du Samoa, où des familles ont vu leurs maisons détruites ou endommagées par les effets néfastes des changements climatiques. Cependant, l'expression « tout dommage » est également large et comprendrait la situation de perte de culture et de liens du Samoa et de son peuple.

201. Les articles sur la responsabilité de l'État prévoient que la réparation du préjudice doit prendre trois formes, seules ou combinées, qui s'appliquent successivement, selon les circonstances¹²⁷. Tout d'abord, l'État responsable doit assurer la restitution, à moins que cela ne soit matériellement impossible ou n'implique une charge totalement disproportionnée¹²⁸. Ensuite, l'État responsable est tenu d'indemniser tout dommage susceptible d'être évalué en termes pécuniaires causé par le fait illicite, dans la mesure où ce dommage n'est pas réparé par la restitution¹²⁹. Enfin, l'État qui viole ses obligations doit donner satisfaction pour le préjudice causé, dans la mesure où la restitution ou l'indemnisation ne peuvent pas réparer le préjudice subi¹³⁰.

202. En appliquant ce cadre général à une violation présumée de l'obligation coutumière de prévention entraînant un préjudice pour un État étranger — c'est-à-dire une situation dans laquelle un État, par son action directe ou sa non-prévention des activités causant un dommage au territoire ou à la population d'un autre État souverain —, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'affaire concerne un préjudice irréversible, auquel cas la restitution ne suffira pas à réparer le préjudice, étant donné qu'il sera matériellement impossible de rétablir le *statu quo ante*. L'État victime cherchera donc à obtenir une compensation financière pour couvrir tous les coûts des dommages subis, puisque l'État responsable est tenu de verser une compensation pour « tout dommage susceptible d'évaluation financière ». Les dommages susceptibles d'évaluation financière

« peuvent être aussi bien les dommages subis par l'État lui-même (dommages à ses biens ou à son personnel ou frais raisonnablement encourus par l'État pour remédier à des dommages découlant d'un fait internationalement illicite ou les atténuer) que des dommages subis par les ressortissants de cet État, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés, au nom desquels il présente une réclamation dans le cadre de la protection diplomatique »¹³¹.

Par conséquent, en cas de manquement à l'obligation d'agir avec la diligence requise pour prévenir les dommages transfrontières, il est possible que les dommages susceptibles d'évaluation financière comprennent les dommages physiques causés aux ressources environnementales (ce que l'on pourrait considérer comme des « dommages environnementaux purs », si tant est qu'il en existe, puisqu'il y a désormais un riche catalogue d'instruments et de décisions qui reconnaissent l'articulation entre les humains et l'environnement, y compris par la Cour internationale de Justice)¹³², ainsi que les dommages indirects causés aux personnes et aux biens. Cette dernière catégorie est susceptible de comprendre un large éventail de coûts liés aux dommages environnementaux : il s'agit notamment

¹²⁷ *Ibid.*, art. 34.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 35.

¹²⁹ *Ibid.*, art. 36. Voir également *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 81, par. 152 : « [i]l est une règle bien établie du droit international, qu'un État lésé est en droit d'être indemnisé, par l'État auteur d'un fait internationalement illicite, des dommages résultant de celui-ci ».

¹³⁰ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 37.

¹³¹ Commentaires de la CDI, p. 265.

¹³² La résolution du Conseil de sécurité adoptée pour refléter la responsabilité de l'Iraq en vertu du droit international à la suite de l'invasion et de l'occupation illégales du Koweït a reconnu comme perte réparable « toute perte, ... tout dommage — y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles — et ... tous autres préjudices directs subis par des États étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères du fait de » l'acte illicite : résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité du 3 avril 1991, par. 16, doc. S/RES/687 (1991).

des coûts de la fourniture de services de santé rendus nécessaires par l'incidence des maladies ou d'autres formes de souffrance humaine causées par les dommages environnementaux ; des coûts de réinstallation, de reconstruction et de restauration nécessaires après la survenue des dommages environnementaux, pour les infrastructures publiques comme pour les habitations privées ; du coût des biens perdus ou endommagés du fait des dégâts environnementaux ; des coûts de reprise après la perte d'activités agricoles ou industrielles ; ainsi que des incidences sur les connaissances traditionnelles et le régime foncier coutumier, deux formes de propriété reconnues. Les préjudices personnels peuvent également être indemnisés et, comme nous l'avons vu plus haut, ils peuvent inclure le préjudice moral, qui englobe les préjudices culturels et la perte de liens, qui ont une dimension émotionnelle. Le paragraphe 2 de l'article 36 prévoit expressément la compensation du manque à gagner résultant de la perturbation des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales.

203. Dans ses commentaires, la CDI explique, pour ce qui est des dommages environnementaux spécifiquement que

« [d]ans les cas où une indemnité a été accordée ou convenue à la suite d'un fait internationalement illicite ayant causé ou menaçant de causer un dommage à l'environnement, les sommes versées avaient pour objet de rembourser l'État lésé des frais qu'il avait raisonnablement encourus pour prévenir la pollution ou y remédier, ou de le dédommager de la perte de valeur du bien pollué. Cependant, les dommages environnementaux dépassent souvent les chiffrages préalables en matière de coûts de nettoyage ou de dépréciation des biens. Les atteintes à de telles valeurs environnementales (biodiversité, agrément, etc. — parfois appelées "valeurs de non-usage") ne sont pas moins réelles et indemnisables, en principe, que les dommages aux biens, même si elles sont sans doute plus difficiles à quantifier. »¹³³

204. Cette observation vaut pour les dommages environnementaux tels que la dévastation des récifs coralliens, la perturbation de l'équilibre ou de l'intégrité d'un écosystème, ou encore la destruction de la diversité biologique, car l'impact de ces effets va au-delà de la simple quantification des coûts de nettoyage ou de la dépréciation des biens. Pourtant, ces éléments relèvent du concept contemporain de dommage environnemental et doivent faire l'objet d'une évaluation financière au moyen d'une méthode ou d'une autre.

205. Dans les projets de principes de la CDI sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (2006), le terme « dommage » s'entend d'un

« dommage significatif causé à des personnes, à des biens ou à l'environnement ; et comprend :

- a) une perte de vie humaine ou un dommage corporel ;
- b) la perte d'un bien, ou un dommage causé à un bien, y compris tout bien faisant partie du patrimoine culturel ;
- c) une perte ou un dommage résultant d'une atteinte à l'environnement ;
- d) le coût de mesures raisonnables de remise en état du bien ou de l'environnement, y compris les ressources naturelles ;

¹³³ Commentaires de la CDI relatifs aux articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, p. 108.

e) le coût de mesures d'intervention raisonnables »¹³⁴.

206. Les commentaires afférents aux articles de la CDI sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001) envisagent les dommages à l'environnement comme des effets sur « la santé de l'homme, l'industrie, les biens, l'environnement ou l'agriculture dans d'autres États ». Le protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, de 2010, propose une définition plus large, à savoir « un effet défavorable sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en tenant compte des risques pour la santé humaine »¹³⁵.

207. Outre ces aspects matériels des dommages, les dommages environnementaux comportent souvent des éléments non matériels, tels que les perturbations écologiques et les incidences sociales et culturelles sur les individus et les communautés. Ceux-ci ont été quantifiés sur la base d'une évaluation équitable par les juridictions internationales.

208. Lorsque le dommage non matériel implique une forme de préjudice moral et ne peut donc pas être réparé par une indemnisation, il peut être approprié pour l'État responsable de présenter des excuses, d'exprimer de regrets ou de reconnaître la violation.

209. Certains ont émis l'hypothèse que le cadre général de la responsabilité de l'État est inadapté aux situations dans lesquelles les États subissent un préjudice du fait des émissions de GES générées sur le territoire d'un ou de plusieurs autres États, et qu'il ne devrait donc pas être appliqué. Cette affirmation repose principalement sur une tentative d'opérer une distinction entre les affaires classiques, tels que l'arbitrage dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*, où les polluants rejetés par le territoire d'un État affectent directement le territoire d'un État voisin en violation du principe consistant à ne pas causer de préjudice, et les affaires qui concernent les effets néfastes des changements climatiques. Il a été avancé que les émissions excessives de GES n'affectent pas directement le territoire d'un État voisin, mais plutôt le système mondial de changements climatiques, qui peut à son tour produire indirectement des effets néfastes dans de nombreux États à travers le monde. L'argument consiste à dire qu'aucun des impacts négatifs des changements climatiques n'est la conséquence directe des émissions de GES dans un endroit particulier à un moment donné, mais qu'ils sont plutôt la conséquence de l'effet cumulatif des émissions de GES dans de nombreux endroits sur une longue période. Les dommages sont répartis et produits de manière moins directe.

210. Toutefois, il y a lieu de remettre en question la distinction qui est faite. La pratique récente des États, comme nous l'avons vu plus haut, semble accepter que les émissions de GES puissent être qualifiées de pollution, auquel cas il n'y a guère de raison d'opérer une distinction entre les affaires concernant les GES et les affaires de pollution. En outre, cette distinction ne semble en tout état de cause pas affecter l'application du principe consistant à ne pas causer de préjudice/de l'obligation de prévention. Dans les commentaires sur les articles relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, James Crawford, le rapporteur de la CDI, a explicitement reconnu que le « dommage causé à l'environnement par des émissions dépassant la limite prescrite » était une forme

¹³⁴ CDI, « Projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II, première partie, p. 59.

¹³⁵ Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (2010), art. 2, par. 2, al. b).

de dommage¹³⁶. En outre, la Cour n'a pas opéré de distinction entre les formes cumulatives ou directes de dommages environnementaux dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*. Si deux des opinions dissidentes dans cette procédure laissaient à penser qu'il y avait lieu d'opérer une telle distinction, et qu'un traitement différent devrait s'appliquer aux dommages affectant l'environnement mondial, elles n'ont pas exclu l'application du principe consistant à ne pas causer de préjudice aux dommages cumulatifs. De fait, elles faisaient valoir qu'une application *plus stricte* du principe consistant à ne pas causer de préjudice serait justifiée, voire nécessaire, dans de telles circonstances¹³⁷. Il ne fait aucun doute qu'une interdiction internationale de causer ou de laisser causer des dommages à un autre État doit s'appliquer pleinement également aux actes qui causent des dommages à *tous* les autres États. Il serait pervers de suggérer qu'une action qui est illicite lorsqu'elle porte atteinte à un seul État est en quelque sorte autorisée lorsqu'elle porte atteinte à un certain nombre d'autres États, voire à tous les autres États.

211. Un autre argument avancé contre l'applicabilité du cadre général de la responsabilité de l'État aux dommages causés par le biais des changements climatiques a trait aux sources multiples et largement répandues de GES. En particulier, il a été suggéré que les difficultés liées à l'attribution des dommages aux actes, ou à l'inaction, d'un autre État, et à l'établissement d'un lien de causalité entre les actes illicites et les dommages subis, submergent le système et le rendent inopérant. Premièrement, le GIEC a clairement indiqué (ce qui correspond à la situation factuelle) que la contribution historique et actuelle aux changements climatiques est inégale¹³⁸. Deuxièmement, il a également précisé que les dommages sont subis de manière disproportionnée : « Les communautés vulnérables qui ont historiquement le moins contribué aux changements climatiques actuels sont affectées de manière disproportionnée »¹³⁹. Troisièmement, dans ses commentaires afférents aux articles sur la responsabilité de l'État, la CDI examine les situations dans lesquelles le préjudice en question a effectivement été causé par une combinaison de facteurs dont un seul doit être attribué à l'État responsable. Dans ces affaires, la pratique internationale ne va pas dans le sens d'une réduction de la réparation du fait de causes concomitantes¹⁴⁰. « [À] moins qu'il ne soit possible de prouver qu'une partie du préjudice peut être distinguée du point de vue de la cause de celui attribué à l'État responsable, ce dernier est tenu responsable de *toutes les conséquences* qui ne sont pas trop lointaines de son comportement illicite »¹⁴¹. Les commentaires indiquent qu'il incombe à l'État responsable d'établir quelle proportion du dommage n'est pas imputable à son comportement s'il veut éviter d'être tenu responsable de toutes les conséquences.

212. En outre, le fait qu'une affaire concernant les changements climatiques soit plus complexe qu'une affaire bilatérale transfrontière, plus évidente, n'est pas une raison suffisante pour s'avouer vaincu et prétendre que le principe est exclu ou devrait l'être. Tout d'abord, les juridictions internationales ont montré par le passé qu'elles étaient capables de traiter des questions factuelles complexes. De surcroît, des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années dans le domaine de la science de l'attribution, ce qui améliore rapidement et de manière significative la

¹³⁶ Commentaires de la CDI relatifs aux articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, p. 98.

¹³⁷ Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, opinion dissidente du juge Koroma, p. 556, et opinion dissidente du juge Weeramantry, p. 456-458.

¹³⁸ IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, p. 42.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Les commentaires de la CDI citent en exemple la décision dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, dans laquelle l'État lésé, à savoir le Royaume-Uni, a recouvré l'intégralité du montant de sa créance sur l'Albanie au motif que celle-ci n'avait pas averti de la présence de mines, alors même qu'elle n'avait pas mouillé ces mines elle-même : commentaires de la CDI, p. 101, citant l'affaire du *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), fixation du montant des réparations, arrêt, C.I.J. Recueil 1949*, p. 250.

¹⁴¹ Commentaires de la CDI, p. 93 (les italiques sont de nous).

capacité judiciaire à déterminer quelles émissions sont à l'origine de quels dommages et dans quelle mesure¹⁴².

213. Enfin, il convient de noter que les articles sur la responsabilité de l'État prévoient des dispositions spécifiques pour les situations dans lesquelles une pluralité d'États subit un préjudice résultant du même fait internationalement illicite, tel que la violation du devoir de prévention/principe consistant à ne pas causer de préjudice du fait de ne pas avoir fait preuve de la diligence requise¹⁴³. Les articles prévoient également une situation dans laquelle plusieurs États sont responsables de la commission conjointe du même fait internationalement illicite. Dans cette situation, le principe général est que chaque État est séparément responsable du comportement qui lui est imputable, tandis que l'État lésé a un droit de recours contre tous les États responsables, pour autant qu'il ne cherche pas à obtenir une indemnisation supérieure au dommage qu'il a subi¹⁴⁴.

V. OBSERVATIONS FINALES

214. En tant que petit État insulaire en développement, le Samoa est l'un des États qui risquent de souffrir le plus d'un problème auquel il a le moins contribué. C'est pourquoi les obligations contraignantes prévues par le droit international pour assurer la protection du système climatique et de l'environnement revêtent une immense importance, car elles représentent l'un des moyens essentiels de la coopération internationale. Sans coopération internationale, les chances de succès semblent minces ; sans droit international, nos perspectives de survivre à cette crise restent ténues.

215. Ainsi que l'a montré le Samoa dans son analyse de l'obligation coutumière de ne pas causer de préjudice, des diverses dispositions énoncées dans les traités des Nations Unies sur les changements climatiques et des instruments relatifs aux droits de l'homme, les États sont aujourd'hui soumis à diverses obligations pertinentes. Certaines de ces obligations sont dues aux individus et aux groupes les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ; d'autres sont dues à nos voisins et aux autres États. Bien que ces différentes règles puissent être utilisées pour réaliser un objectif commun de lutte contre les changements climatiques, chacune d'entre elles se concentre sur un aspect différent de la crise climatique — ses causes et ses effets — et chacune fonctionne d'une manière différente et est assujettie à des limitations différentes.

216. Dans le présent exposé écrit, le Samoa a montré que les États sont tenus, en vertu du droit international, d'adopter certains comportements, et nous avons expliqué les conséquences susceptibles de découler de tout manquement à ces règles. Pour les obligations qui lient les États, tout manquement est constitutif d'un fait internationalement illicite, qui entraîne nécessairement des conséquences en vertu du droit général de la responsabilité des États. Il est certain que les obligations de cessation et de non-répétition, qui sont des composantes essentielles du contenu de la responsabilité internationale, sont des résultats souhaités lorsque nous sommes confrontés à la nécessité collective d'arrêter les émissions de toute urgence. Le soutien matériel et financier,

¹⁴² Voir, par exemple, Stott, P., Christidis, P., et al., "Attribution of extreme weather and climate-related events", (2016) *Wiley Interdiscip Rev Clim Change* ; 7(1):23-41 ; Knutson, T., Kossin, J.P., Mears, C., Perlwitz, J. et Wehner, M.F., "Detection and attribution of climate change", dans : Wuebbles et al. (eds.), *Climate Science Special Report: Fourth National Climate Assessment*, vol. I, U.S. Global Change Research Program, Washington, p. 114-132 ; C. Harvey, "Attribution Science Linking Warming to Disasters Is Rapidly Advancing", *Scientific American*, 3 June 2022, <https://www.scientificamerican.com/article/attribution-science-linking-warming-to-disasters-is-rapidly-advancing/> ; Burger, M., Wentz, J., Horton, R., "The Law and Science of Climate Change Attribution" (2020) 45 *Columbia Journal of Environmental Law* 1.

¹⁴³ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 46.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 47 ; Commentaires afférents aux articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, p. 124.

nécessaire pour mener à bien toutes les actions dont notre peuple et notre berceau ont besoin pour s'adapter et survivre, est tout aussi essentiel. C'est pourquoi nous espérons que le concept de responsabilité internationale se montrera digne de son nom et que des résultats concrets nous aideront à répondre à nos besoins. Nous aspirons à trouver une voie vers des réparations.

Le 22 mars 2024.

Pour le Gouvernement de l'État indépendant du Samoa,

l'ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire du Samoa
auprès du Royaume de Belgique,
(Signé) S. Exc. M^{me} Francella STRICKLAND.
