

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'AUSTRALIE

22 mars 2024

[Traduction non révisée]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE I—INTRODUCTION ET OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.....	1
A. Résumé et structure de l'exposé de l'Australie	2
B. La détermination de l'Australie à lutter contre les changements climatiques	3
C. Compétence et pouvoir discrétionnaire	9
1. Compétence de la Cour.....	9
2. Exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour.....	9
D. Portée de la question posée à la Cour.....	10
CHAPITRE 2—LA CCNUCC ET L'ACCORD DE PARIS	13
A. Le cadre constitué par la CCNUCC et de l'accord de Paris.....	14
1. La négociation de la CCNUCC et de l'accord de Paris	14
2. Vue d'ensemble du cadre constitué par la CCNUCC et l'accord de Paris	17
B. L'objectif en matière de température et les mesures d'atténuation	18
C. L'objectif d'adaptation	20
D. Flux financiers, transfert de technologies et renforcement des capacités	22
E. Les pertes et préjudices.....	24
F. Autres mécanismes de mise en œuvre, y compris le bilan mondial.....	26
1. Le bilan mondial	26
2. Le comité de l'article 15	28
G. La CCNUCC et l'accord de Paris sont la principale source d'obligations internationales en matière de changements climatiques.....	30
CHAPITRE 3—AUTRES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES ET RÉGIMES CONNEXES	32
A. La CNUDM et le devoir de protéger et préserver le milieu marin.....	32
1. L'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin conformément à l'article 192 de la CNUDM	33
2. Obligations de prendre des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin en application de l'article 194 et des sections 2 à 7 de la partie XII de la CNUDM.....	34
3. Devoir de coopérer en vertu de l'article 197	38
B. Autres traités environnementaux.....	39
1. Obligations de réglementer et de limiter les émissions de gaz à effet de serre.....	39
a) <i>La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone</i>	40
b) <i>MARPOL</i>	43
2. Autres traités environnementaux pertinents pour la protection du système climatique	44

C. Droit international des droits de l'homme.....	46
CHAPITRE 4 — OBLIGATIONS PERTINENTES DES ÉTATS AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER	51
A. Le devoir de coopérer.....	51
B. Le principe de prévention.....	52
C. Diligence requise.....	54
CHAPITRE 5 — CONSÉQUENCES JURIDIQUES D'ACTES OU OMISSIONS CAUSANT DES DOMMAGES SIGNIFICATIFS.....	56
A. Actes internationalement illicites et conséquences juridiques qui en découlent.....	56
B. Lien de causalité et dommage significatif.....	58
CHAPITRE 6 — CONCLUSION	60

CHAPITRE I

INTRODUCTION ET OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1.1. Le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 77/276, par laquelle elle a demandé à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour » ou la « CIJ ») de donner un avis consultatif sur les obligations des États en matière de changement climatique, et plus précisément sur les aspects 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 ? »

1.2. L'Australie est fière de s'être portée coauteure, avec 131 autres pays, de la résolution 77/276 demandant l'avis consultatif, qui a été adoptée sans recourir au vote¹. Dans la déclaration qu'elle a faite lors de l'adoption de la résolution², l'Australie :

- a) a salué l'esprit d'initiative dont faisaient preuve de longue date les États insulaires du Pacifique s'agissant de la riposte mondiale aux changements climatiques et a souligné, en particulier, le rôle moteur joué par le Vanuatu dans le lancement du processus qui avait conduit à l'adoption de la résolution demandant cet avis consultatif ;

¹ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-dix-septième session, 64^e séance plénière, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/77/PV.64 (29 mars 2023), p. 4 (dossier ONU n° 3) (ci-après, l'« examen de la demande d'avis consultatif »).

² *Ibid.*, p. 16 et 17 (Australie).

b) a rappelé que, comme les dirigeants du Forum des îles du Pacifique l'avaient fait observer dans leur communiqué de juillet 2022³ et réaffirmé en février 2023⁴, l'avis consultatif demandé dans la résolution concernait les obligations de tous les États, y compris tous les principaux émetteurs d'hier, d'aujourd'hui et de demain.

1.3. L'Australie saisit l'occasion qu'offre la Cour de présenter un exposé écrit sur les questions qui lui sont soumises pour avis consultatif. Les observations ci-après sont présentées conformément aux ordonnances de la Cour du 20 avril 2023, du 4 août 2023 et du 15 décembre 2023.

A. Résumé et structure de l'exposé de l'Australie

1.4. L'exposé écrit présenté par l'Australie témoigne de la détermination continue du pays à relever les graves défis que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre représentent pour le système climatique (auxquelles l'expression « changements climatiques » fera référence ci-après, par souci de simplicité). Il s'articule comme suit :

Le chapitre premier rend compte de la détermination de l'Australie à relever les graves défis posés par les changements climatiques (section B), de ses observations sur la compétence et le pouvoir discrétionnaire de la Cour de rendre l'avis consultatif (section C) et de son interprétation de la portée de la question posée à la Cour (section D).

S'agissant du paragraphe a) de la question :

- Le chapitre 2 explique que la communauté internationale a choisi de lutter contre les changements climatiques en menant une action collective aux termes de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'accord de Paris⁵. L'Australie considère que ces deux traités sont la principale source des obligations des États en matière de changements climatiques au regard du droit international.
- Le chapitre 3 passe en revue d'autres régimes conventionnels connexes, en accordant une place particulière à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)⁶, mais en examinant également des accords relatifs au droit de l'environnement et au droit international des droits de l'homme.
- Le chapitre 4 examine les principes pertinents du droit international coutumier, y compris le principe de prévention et la norme de diligence requise.

S'agissant du paragraphe b) de la question :

³ Pacific Islands Forum, *Fifty-First Pacific Islands Forum Communiqué* (Forum Communiqué, 14 July 2022), par. 46, <https://forumsec.org/publications/report-communique-51st-pacific-islands-forum-leaders-meeting> (ci-après, « *Fifty-First Pacific Islands Forum Communiqué* »). Toutes les références à des sites Web sont celles vérifiées au 21 mars 2024.

⁴ Pacific Islands Forum, *Communiqué of the 2023 Pacific Islands Forum Special Leaders Retreat* (Forum Communiqué, 24 February 2023), par. 27 i), <https://forumsec.org/publications/communique-2023-pacific-islands-forum-special-leaders-retreat>.

⁵ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ouverte à la signature le 20 juin 1992, Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 1771, p. 107 (entrée en vigueur le 21 mars 1994) (dossier n° 4) (CCNUCC) ; accord de Paris, ouvert à la signature le 22 avril 2016, Nations Unies, *RTNU*, vol. 3156 (entré en vigueur le 4 novembre 2016) (dossier n° 16) (« accord de Paris »).

⁶ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ouverte à la signature le 10 décembre 1982, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1833, p. 397 (entrée en vigueur le 16 novembre 1994) (dossier ONU n° 45) (CNUDM).

Le chapitre 5 commence par une analyse de la pertinence des règles générales sur la responsabilité de l'État pour déterminer les conséquences juridiques de tout manquement par les États à leurs obligations en matière de changements climatiques. Il met ensuite en évidence certains problèmes de liens de causalité qui sous-tendent la décision de la communauté internationale des États de lutter contre les changements climatiques de manière collective et coopérative, principalement au travers des procédures convenues dans la CCNUCC et l'accord de Paris.

1.5. L'Australie note qu'il est fait mention dans la question « du système climatique et d'autres composantes de l'environnement ». Compte tenu de la définition du « système climatique » donnée au paragraphe 3 de l'article 1 de la CCNUCC, à savoir « l'ensemble englobant l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère ainsi que leurs interactions », elle considère, aux fins du présent exposé, que le terme « système climatique » désigne à la fois le « système climatique » et les « autres composantes ».

B. La détermination de l'Australie à lutter contre les changements climatiques

1.6. L'Australie est convaincue de l'importance de prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques, qui ont déjà des effets notables dans le pays et dans la région du Pacifique et dont l'incidence s'aggraverait à mesure que la température de la planète s'élève. Les générations présentes d'Australiens font face, et les générations futures devront faire face, aux conséquences des changements climatiques. Certaines parties de l'Australie sont exposées à des températures extrêmes, à l'élévation du niveau de la mer et à des catastrophes exacerbées par les conditions climatiques.

1.7. Les premières nations australiennes prennent soin depuis des millénaires des ressources de la terre, de l'atmosphère et des zones aquatiques du pays. C'est forte de ces liens ancestraux que l'Australie appelle à prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques.

1.8. La lutte contre les changements climatiques est impérative pour tous les États, en particulier les États de faible altitude et les autres petits États insulaires, les pays dont les écosystèmes montagneux sont fragiles et ceux où se trouvent des zones côtières arides et semi-arides de faible altitude ou des zones exposées aux inondations, à la sécheresse et à la désertification.

1.9. L'Australie est consciente de l'ampleur des problèmes posés par les changements climatiques et sait que, pour être efficace, une action doit être collective. La CCNUCC et l'accord de Paris définissent le cadre de la coopération internationale requise face aux changements climatiques et à leurs effets. L'adhésion quasi universelle à ces traités témoigne d'un très haut niveau de consensus sur le fait que les changements climatiques constituent un défi qu'il est préférable de relever collectivement et de manière coopérative. L'accord de Paris a été adopté pour renforcer la riposte internationale aux changements climatiques, compte tenu du fait que d'autres actions seront nécessaires à mesure que de nouveaux problèmes se font jour et que la science et la technologie climatiques se développent.

1.10. L'Australie est fermement déterminée à réaliser les objectifs de l'accord de Paris, y compris contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C⁷. Dans le respect de cet engagement, elle coopère au niveau international pour

⁷ Accord de Paris (note 5), art. 2, par. 1.

accélérer l'action climatique et prend des mesures nationales ambitieuses pour réduire les émissions et décarboner son économie :

- a) En juin 2022, l'Australie a mis à jour sa contribution déterminée au niveau national (ci-après, « CDN ») présentée conformément à l'accord de Paris, en s'engageant à porter son objectif de réduction des émissions pour 2030 à 43 % par rapport aux niveaux de 2005 et en réaffirmant son objectif de zéro émission nette d'ici à 2050⁸.
- b) En septembre 2022, le Gouvernement australien a adopté la loi de 2022 sur les changements climatiques, qui inscrit les objectifs de la CDN dans la législation et sert de base à plusieurs politiques de mise en œuvre⁹.
- c) En 2023, le Gouvernement australien a annoncé l'élargissement du programme d'investissement dans les capacités, qui permettra la production de nouvelles énergies renouvelables et leur stockage et offrira des perspectives plus certaines aux investisseurs, marquant ainsi une étape importante vers la réalisation de l'objectif australien de porter à 82 % la part des énergies renouvelables d'ici à 2030. Le gouvernement s'est également engagé à consacrer vingt milliards de dollars australiens au programme *Rewiring the Nation* pour fournir une énergie renouvelable abordable et fiable aux villes et aux communautés et contribuer à la réalisation des objectifs que l'Australie s'est fixée dans sa CDN.
- d) Le Gouvernement australien a récemment réformé son mécanisme de sauvegarde pour placer les plus gros émetteurs industriels australiens sur la trajectoire de zéro émission nette d'ici à 2050, en imposant des limites d'émission (appelées niveaux de référence) aux installations industrielles qui émettent plus de 100 000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone par an. En outre, il est en train d'élaborer des plans sectoriels pour l'après 2030 dans les domaines de l'électricité et de l'énergie, des transports, de l'industrie, des ressources, du cadre bâti, de l'agriculture et des terres.
- e) En novembre 2023, le Gouvernement australien a présenté au Parlement sa deuxième déclaration annuelle sur les changements climatiques, qui décrivait les politiques visant à développer le secteur des énergies renouvelables comme l'énergie solaire, l'hydrogène et l'énergie éolienne en mer, mettait en avant les importants investissements prévus dans la transition vers une énergie propre et réaffirmait les ambitions du pays en matière de décarbonation rapide du réseau électrique¹⁰.

1.11. L'Australie a lancé également une évaluation nationale des risques climatiques afin de comprendre les risques et les impacts auxquels elle est confrontée¹¹. Pour améliorer la résilience et la préparation aux catastrophes des communautés, elle a finalisé le deuxième plan d'action national au titre du plan national de réduction des risques de catastrophe et élabore actuellement un plan

⁸ Commonwealth of Australia, *Australia's Nationally Determined Contribution* (communication au titre de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en application de l'article 4 de l'accord de Paris, 16 juin 2022) p. 3, <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Australias%20NDC%20June%202022%20Update%20%283%29.pdf>.

⁹ *Climate Change Act 2022* (Cth), section 10, <https://www.legislation.gov.au/C2022A00037/latest/text>. La loi fixe les objectifs de l'Australie en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre à 43 % en dessous des niveaux de 2005 d'ici à 2030 et à zéro émission nette d'ici à 2050.

¹⁰ Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, *Annual Climate Change Statement 2023* (déclaration, 30 novembre 2023), p. 11-27, sections 1 et 2, <https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/documents/annual-climate-change-statement-2023.pdf>.

¹¹ Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 'National Climate Risk Assessment and Adaptation Plan', accessible à l'adresse suivante, consultée le 19 octobre 2023 : <https://www.dcceew.gov.au/climate-change/policy/adaptation/nra>.

national d'adaptation complémentaire¹². Ces plans amélioreront l'efficacité de l'action climatique et renforceront les résultats sociaux et environnementaux.

1.12. L'Australie s'efforce de soutenir une transition ordonnée vers zéro émission nette d'ici à 2050 et de concrétiser les perspectives de commerce et d'investissement verts dans la région indopacifique, tout en garantissant un accès fiable à l'énergie et la sécurité énergétique. Elle participe à des partenariats internationaux dans les domaines de la transition vers une énergie propre et de l'action climatique, notamment Mission Innovation, Clean Energy Ministerial, The Leadership Groupe for Industry Transition et The Climate Club¹³. Elle soutient également les efforts mondiaux visant à renforcer l'adaptation et la résilience, en particulier dans les pays de la région indopacifique. Il s'agit notamment d'aider ces pays à atténuer les risques, à se préparer à faire face aux catastrophes liées au climat, aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes climatiques à évolution lente. L'Australie se félicite du soutien qu'elle apporte aux initiatives menées dans le Pacifique, telles que Weather Ready Pacific, afin d'améliorer l'accès aux systèmes d'alerte précoce¹⁴. Nos partenariats pour une agriculture résiliente face au climat répondent aux enjeux de l'insécurité alimentaire à long terme, en soutenant l'adaptation pour réduire l'exposition des agriculteurs aux risques climatiques à court terme, tout en renforçant leur résilience, afin qu'ils puissent faire face aux contraintes à plus long terme, et en privilégiant les actions d'atténuation, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre associées à la production agricole¹⁵. L'Australie s'associe à l'Asie du Sud-Est pour relever le défi des infrastructures et maintenir ainsi la dynamique de croissance, lutter contre la pauvreté et faire face aux changements climatiques¹⁶. Les infrastructures résistantes aux variations climatiques étant une priorité que nous partageons également avec nos partenaires du Pacifique, nous nous employons à cet égard à favoriser les solutions d'énergie renouvelable hors réseau à l'échelle des communautés dans les régions rurales et isolées du Pacifique¹⁷.

1.13. Afin de donner aux autres États les moyens de renforcer leur résilience climatique et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation, l'Australie respecte ses engagements en matière de financement de l'action climatique dans le cadre de l'accord de Paris. Sa contribution à l'engagement collectif de mobiliser 100 milliards de dollars des États-Unis pour financer l'action climatique mondiale a été accrue et elle devrait être en mesure de fournir 3 milliards de dollars australiens sur la période 2020-2025, dont 1,3 milliard de dollars australiens mobilisés pour aider les pays de la région du Pacifique à renforcer leur résilience climatique et à assurer la transition de leurs économies. Par exemple, l'Australie s'est associée aux gouvernements des pays du Pacifique pour la

¹² *Ibid.*, National Emergency Management Agency, *The Second National Action Plan to implement the National Disaster Risk Reduction Framework* (rapport, 25 août 2023), https://nema.gov.au/sites/default/files/inline-files/28605%20NEMA%20Second%20Action%20Plan_V10_A_1.pdf.

¹³ Australian Government Department of Climate Change, Energy, Environment and Water, 'International climate action', accessible à l'adresse suivante, consultée le 16 novembre 2023 : <https://www.dcceew.gov.au/climate-change/international-climate-action> ; Prime Minister The Hon Anthony Albanese MP and Chancellor of Germany Olaf Scholz, 'Joint Press Statement: Australia Joins Global Climate Change Club' (communiqué de presse, 10 juillet 2023), <https://www.pm.gov.au/media/joint-press-statements>.

¹⁴ Senator the Hon Penny Wong, Minister for Foreign Affairs, 'Australia pledges AUD 30 million support for Weather Ready Pacific' (déclaration, retraite spéciale des dirigeants des pays du Forum des îles du Pacifique, 20 mars 2023), <https://www.sprep.org/news/australia-pledges-aud-30-million-support-for-weather-ready-pacific>.

¹⁵ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 'Climate resilient agricultural development and food security', accessible à l'adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/development/topics/development-issues/climate-resilient-agricultural-development-food-security>.

¹⁶ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 'Deepening engagement with Southeast Asia', accessible à l'adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/publications/countries-economies-and-regions/deepening-engagement-southeast-asia>.

¹⁷ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 'Pacific Regional — Australian Infrastructure Financing for the Pacific', accessible à l'adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/development-assistance/australian-infrastructure-financing-facility-for-the-pacific>.

réalisation du programme de soutien au climat et aux océans destiné à faciliter la préparation aux extrêmes climatiques et la communication des prévisions saisonnières ainsi que pour la programmation de plus d'un milliard de dollars australiens pour le financement de projets, y compris d'importants projets d'énergie renouvelable, au titre du mécanisme australien de financement des infrastructures pour le Pacifique¹⁸.

1.14. L'Australie apporte également une aide la région du Pacifique en lui fournissant directement des financements pour faire face à la crise climatique. À la vingt-huitième session de la Conférence des Parties à la CCNUCC, l'Australie a annoncé qu'elle verserait une contribution de 100 millions de dollars australiens pour la constitution du Fonds de résilience du Pacifique et qu'elle rejoindrait le Fonds vert pour le climat avec une contribution de 50 millions de dollars australiens. Ces contributions permettront que suite soit donnée aux priorités de la région Pacifique, notamment l'adaptation au climat, la préparation aux catastrophes, les solutions fondées sur la nature et les projets tenant compte des pertes et préjudices¹⁹.

1.15. L'Australie apporte son appui aux actions menées pour faire progresser la coopération et la collaboration internationales et éviter les pertes et préjudices associés aux effets néfastes des changements climatiques. Elle s'est félicitée de l'adoption intégrale à la vingt-huitième session de la Conférence des Parties des recommandations du Comité de transition sur les pertes et préjudices de la CCNUCC concernant la conception d'un nouveau fonds et de nouvelles modalités de financement pour aider les pays en développement particulièrement vulnérables face aux effets des changements climatiques²⁰. L'Australie a contribué activement à ce processus en tant que membre du Comité de transition et continuera à soutenir les efforts mondiaux visant à rendre opérationnels le fonds et les modalités de financement.

1.16. Considérant le lien étroit qui existe entre la protection de l'environnement et les changements climatiques, l'Australie s'est engagée à protéger et à conserver 30 % de ses terres et 30 % de ses océans d'ici à 2030 (« 30 d'ici à 30 ») au titre du Cadre mondial de la biodiversité de

¹⁸ Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific, 'Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific Update 2022/23' (rapport, 19 décembre 2023), https://www.aiffp.gov.au/sites/default/files/2024-01/aiffp_annual_update_2022-2023.pdf.

¹⁹ Senator the Hon Penny Wong, Minister for Foreign Affairs, The Hon Chris Bowen MP, Minister for Climate Change and Energy, The Hon Pat Conroy MP, Minister for International Development and the Pacific, Senator the Hon Jenny McAllister, Assistant Minister for Climate Change and Energy, 'Joint media release: Supporting the Pacific family at COP28 to respond to climate change' (communiqué de presse, 8 décembre 2023), <https://minister.dcceew.gov.au/bowen/media-releases/joint-media-release-supporting-pacific-family-cop28-respond-climate-change>.

²⁰ Draft decision on the operationalization of the new finding arrangements, including a fund for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2-3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4, UN Doc. FCCC/CP/2023/9-FCCC/PA/CMA/2023/9 (30 November-12 December 2023), Preamble para. 6 and para. 27 (« projet de décision sur la mise en place des nouvelles modalités de financement »).

Kunming-Montréal²¹ et de sa participation à la Global Ocean Alliance, pilotée par le Royaume-Uni, et au Comité directeur international de la coalition de la haute ambition pour la nature et les peuples²².

1.17. L’Australie est consciente que les changements climatiques constituent la plus grande menace qui pèse sur les moyens de subsistance, la sécurité et le bien-être des populations des petits États insulaires, en particulier dans la région du Pacifique²³. Dans ce contexte, elle veille à faire en sorte que les voix et les perspectives des pays du Pacifique soient au centre des discussions mondiales sur les changements climatiques. Par exemple, elle a souscrit à la déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l’élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en 2021²⁴. Il est souligné dans cette déclaration que les zones maritimes, une fois établies et notifiées conformément à la CNUDM, ne sauraient faire l’objet d’aucune réduction, quelle que soit la modification physique pouvant intervenir sous l’effet de l’élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques.

1.18. L’Australie est également fière de s’être jointe aux membres du Forum des îles du Pacifique en novembre 2023 pour approuver la déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l’élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques²⁵. Dans cette déclaration de 2023, il est affirmé que le droit international conforte la présomption de continuité étatique et également que les membres du forum des îles du Pacifique ont, individuellement et collectivement, l’importante responsabilité de protéger les personnes touchées par l’élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Cette protection concerne aussi bien leurs droits de l’homme que leur statut politique, leur culture, leur patrimoine culturel, leur identité et de leur dignité et va de pair avec la satisfaction de leurs besoins essentiels.

1.19. Le 9 novembre 2023, l’Australie et les Tuvalu ont signé l’Australia Tuvalu Falepili Union Treaty²⁶, accord unique qui répond aux enjeux actuels, y compris la menace existentielle posée par les changements climatiques. Dans le traité d’union Falepili, l’Australie reconnaît que la condition étatique et la souveraineté des Tuvalu seront maintenues ainsi que les droits et les devoirs qui y sont attachés, malgré l’impact de l’élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. L’Australie et les Tuvalu s’engagent à collaborer pour aider les Tuvaluans et les Tuvaluans à rester dans leur pays en toute sécurité et dignité. L’Australie est également convenue de

²¹ Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, ‘A New Global Biodiversity Framework: Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework’, accessible à l’adresse suivante, consultée le 17 janvier 2023 : <https://www.dcceew.gov.au/environment/biodiversity/international/un-convention-biological-diversity/global-biodiversity-framework> ; Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade ‘International cooperation on climate change’, accessible à l’adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/international-cooperation-on-climate-change>.

²² Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, ‘Australia and the Pacific: partnering to support sustainable oceans and livelihoods’, accessible à l’adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/supporting-sustainable-oceans-and-livelihoods> ; Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, ‘Ocean Sustainability and Climate Change’, accessible à l’adresse suivante, consultée le 29 septembre 2023 : <https://www.dcceew.gov.au/climate-change/policy/ocean-sustainability>.

²³ Pacific Islands Forum, *Boe Declaration on Regional Security* (déclaration, 5 septembre 2018), <https://pacificsecurity.net/wp-content/uploads/2021/02/Boe-Declaration-on-Regional-Security.pdf>.

²⁴ Pacific Islands Forum, *Declaration on Preserving Maritime Zones in the face of Climate Change-related-Sea-level rise* (déclaration, 6 août 2021, p. 3), <https://forumsec.org/publications/declaration-preserving-maritime-zones-face-climate-change-related-sea-level-rise>.

²⁵ Pacific Islands Forum, *Declaration on the Continuity of Statehood and the Protection of Persons in the Face of Sea-Level Rise* (déclaration, 9 novembre 2023), <https://forumsec.org/publications/2023-declaration-continuity-statehood-and-protection-persons-face-climate-change>.

²⁶ *Australia-Tuvalu Falepili Union*, signée le 10 novembre 2023 (pas encore en vigueur), <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

mettre en place un mécanisme spécial de mobilité humaine pour ouvrir ses portes aux citoyens des Tuvalu souhaitant venir y étudier, travailler et vivre, en ayant la possibilité d'accéder aux systèmes d'éducation et de santé australiens ainsi qu'à des revenus de base et à un soutien familial à leur arrivée. Pour faciliter l'adaptation des Tuvalu aux changements climatiques, l'Australie fournira des financements supplémentaires pour le projet d'adaptation côtière des Tuvalu, qui vise une expansion d'environ 6 % des terres de l'atoll de Funafuti, afin d'aider les habitants de l'archipel à vivre et à s'épanouir chez eux et à préserver leur culture²⁷.

1.20. L'Australie a également soutenu activement le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dont l'un des objectifs est de « lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine », notamment « [les] catastrophes naturelles, [les] effets néfastes des changements climatiques et [la d]égradation de l'environnement »²⁸.

1.21. L'Australie salue le rôle de chef de file joué de longue date par les États insulaires du Pacifique concernant les ripostes mondiales aux changements climatiques et souligne, en particulier, le lancement par les Vanuatu de la procédure qui a conduit à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution demandant l'avis consultatif considéré ici. Cette demande a été fermement soutenue par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique qui souhaitent un avis consultatif sur les obligations des États au regard du droit international, notamment celles de tous les grands émetteurs passés, présents et futurs, afin de garantir un impact maximal en termes de limitation de l'élévation de la température à 1,5 °C²⁹.

1.22. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a signalé que, pour que les actions collectives de tous les États garantissent la limitation de l'élévation de la température à 1,5 °C, les émissions mondiales de gaz à effet de serre doivent atteindre leur niveau maximal avant 2025 au plus tard³⁰. L'Australie est consciente que tous les pays n'atteindront pas ce pic dans ce délai. Cependant, force est de conclure, au regard des données factuelles, que le pic des émissions ne peut être atteint au niveau mondial sans une réduction absolue des émissions de tous les principaux émetteurs, ce qui suppose notamment un effort particulier de la part de ceux parmi ces derniers dont les émissions ne sont pas encore arrivées à leur point de retournement de façon à pouvoir engager ensuite leur réduction rapide³¹. Cette réalité factuelle constitue un élément important du contexte que la Cour doit prendre en compte pour son examen des obligations juridiques des États.

²⁷ Prime Minister The Hon Anthony Albanese MP, 'Strengthening regional ties through the Pacific Islands Forum' (communiqué de presse, 10 novembre 2023), <https://www.pm.gov.au/media/strengthening-regional-ties-through-pacific-islands-forum>.

²⁸ Nations Unies, Assemblée générale, soixante-treizième session, 60^e séance plénière, points 14 et 119 de l'ordre du jour, doc. A/RES/73/195 (19 décembre 2018), par. 18 (dossier ONU n° 247).

²⁹ *Fifty-First Pacific Islands Forum Communiqué* (note 3), par. 46.

³⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers*, (2023) IPCC AR6 SYR, p. 20, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (dossier ONU n° 78) (ci-après, « *IPCC AR6 Summary for Policymakers* »).

³¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)* (2023) IPCC AR6 SYR, https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.

C. Compétence et pouvoir discrétionnaire

1.23. Avant d'aborder les aspects de fond de la question, la Cour doit répondre à deux interrogations³². La première est de savoir si elle est compétente pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Si elle conclut qu'elle est compétente, la seconde est de savoir si elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour rendre l'avis consultatif demandé en l'espèce. Nous abordons ci-dessous tour à tour l'un et l'autre point.

1. Compétence de la Cour

1.24. La compétence de la Cour pour donner un avis consultatif sur « toute question juridique » à la demande de l'Assemblée générale est prévue à l'article 96 de la Charte des Nations Unies et à l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice (ci-après, le « Statut de la CIJ »). Il est bien établi que la compétence consultative de la Cour est limitée aux « questions juridiques »³³, la Cour ayant déclaré que « si une question n'est pas juridique, [elle] n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé »³⁴.

1.25. La demande d'avis consultatif dans la présente affaire a été formulée par l'Assemblée générale, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies. L'Australie considère que la question soumise à la Cour constitue une « question juridique » au sens du paragraphe 1 de l'article 65. Au paragraphe *a*) sont visées les obligations qui incombent aux États en droit international en ce qui concerne la protection du système climatique contre les changements climatiques, tandis que le paragraphe *b*) vise les conséquences juridiques pour les États qui ont causé des dommages significatifs au système climatique. L'Australie considère donc que la Cour est compétente pour donner l'avis consultatif sur la question posée.

2. Exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour

1.26. La Cour a le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même si les conditions de compétence sont remplies³⁵. Toutefois, elle a précisé que « seules des “raisons décisives” peuvent conduire la Cour à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence »³⁶.

1.27. L'Australie considère qu'il n'y a aucune raison pour que la Cour, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, ne donne pas d'avis en l'espèce. Comme indiqué ci-dessus, plus de 130 États

³² *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 111, par. 54 (ci-après, l'« avis consultatif sur les Chagos ») ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 232, par. 10 (ci-après, l'« avis consultatif sur les Armes nucléaires ») ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 144, par. 13 (ci-après, l'« avis consultatif sur le Mur ») ; *Conformité au droit international de la déclaration d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 412, par. 17 (ci-après, l'« avis consultatif sur le Kosovo »).

³³ Avis consultatif sur les *Chagos* (note 32), p. 112, par. 57.

³⁴ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 155.

³⁵ Voir paragraphe 1 de l'article 65 des Statuts de la C.I.J. ; avis consultatif sur les *Chagos* (note 32), p. 113, par. 63 ; avis consultatif sur le *Mur* (note 32), p. 156, par. 4 ; avis consultatif sur le *Kosovo* (note 32), p. 415 et 416, par. 29 ; et *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72.

³⁶ Avis consultatif sur les *Chagos* (note 32), p. 113, par. 65 ; avis consultatif sur le *Mur* (note 32), p. 156, par. 44 ; avis consultatif sur le *Kosovo* (note 32), p. 416, par. 30.

sont coauteurs de la résolution 77/276 demandant l'avis consultatif³⁷, ce qui témoigne du large consensus selon lequel les changements climatiques constituent un défi mondial urgent. L'Australie attend donc avec intérêt un avis consultatif de la Cour clarifiant les obligations des États au regard du droit international pour assurer la protection du système climatique.

D. Portée de la question posée à la Cour

1.28. Afin d'aider la Cour à clarifier et à interpréter la question qui lui est posée³⁸, dans la mesure nécessaire pour décider de la manière d'y répondre, l'Australie présente six observations.

1.29. *Premièrement*, l'Australie estime que la Cour devrait prendre en compte les obligations de *tous* les États et les conséquences juridiques pour *tous* les États. Cette approche est compatible avec les termes des paragraphes *a)* et *b)* de la question, qui font référence aux « obligations qui incombent aux États » et aux conséquences pour les États « au regard de ces obligations ». Elle est aussi compatible avec le grand nombre de co-auteurs de la résolution 77/276, qui montre que *tous les États* ont une responsabilité partagée dans la lutte contre les changements climatiques et qu'ils partagent la même détermination à cet égard. Il s'agit d'un point expressément soulevé par plusieurs États lors de l'adoption de la résolution 77/276³⁹.

1.30. *Deuxièmement*, l'Australie considère que le libellé de la question, en particulier l'utilisation du présent au paragraphe *a)*, invite la Cour à examiner les obligations *existantes* de tous les États en matière de protection du système climatique, ce qui est conforme à la « fonction judiciaire normale » de la Cour, telle que celle-ci l'a décrite dans son avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires :

« La Cour ne saurait certes légiférer, et, dans les circonstances de l'espèce, elle n'est nullement appelée à le faire. Il lui appartient seulement de s'acquitter de sa fonction judiciaire normale en s'assurant de l'existence ou de la non-existence de principes et de règles juridiques applicables à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires. »⁴⁰

1.31. En considérant les obligations *existantes* des États, l'avis précisera la portée de ces obligations et permettra également aux États de mettre en évidence les lacunes ou les limites du cadre juridique existant concernant les changements climatiques, afin de pouvoir les examiner et y remédier, y compris dans le cadre de mécanismes de coopération multilatérale. En outre, en donnant un avis sur les obligations existantes des États, la Cour peut prendre en compte les processus coopératifs en cours au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, en veillant à préserver la capacité des États de continuer à négocier pour parvenir à des résultats collectifs dans le cadre de ces accords.

1.32. *Troisièmement*, l'Australie note qu'il est fait référence dans le préambule de la demande à plusieurs traités et principes de droit international, que la Cour est invitée à prendre en considération « en particulier ». Eu égard à l'ampleur de la question et au nombre important de traités et de

³⁷ Voir examen de la demande d'avis consultatif, Nations Unies, doc. A/77/PV.64 (note 1), p. 15.

³⁸ Avis consultatif sur les *Chagos* (note 32) p. 112, par. 61 ; avis consultatif sur le *Mur* (note 32) p. 153 et 154, par. 38.

³⁹ Voir examen de la demande d'avis consultatif, Nations Unies, doc. A/77/PV.64 (note 1), p. 5 (Jordanie), p. 8 et 9 (Union européenne), p. 16 et 17 (Australie), p. 19 et 20 (Allemagne), p. 22 et 23 (Royaume-Uni), p. 26 (Islande), p. 28 et 29 (Norvège), p. 30 et 31 (États-Unis d'Amérique), p. 32 et 33 (Autriche).

⁴⁰ Avis consultatif sur les *Armes nucléaires* (note 32), par. 18, p. 237.

principes expressément mentionnés dans le préambule, l’Australie estime que la Cour devrait se concentrer sur les traités et les principes qui revêtent une importance primordiale en l’espèce⁴¹. Ce faisant, il lui faudra examiner leur contenu et déterminer s’ils sont contraignants et s’ils sont soumis à des limitations temporelles ou juridictionnelles.

1.33. *Quatrièmement*, la question dont la Cour est saisie concerne les États particulièrement vulnérables ainsi que les peuples et les individus des générations présentes et futures touchés par les effets néfastes des changements climatiques. S’agissant des États particulièrement vulnérables, comme indiqué précédemment, l’Australie est consciente que ces changements représentent une menace importante pour les petits États insulaires en développement. Compte tenu de cette vulnérabilité particulière, elle se félicite de l’accent mis dans la résolution 77/276 sur ces États et les pays les moins avancés. Les effets disproportionnés des changements climatiques sur les États vulnérables sont soulignés dans les préambules de l’accord de Paris et de la CCNUCC et sont également considérés comme un principe directeur pour les États parties au paragraphe 2 de l’article 3 de la CCNUCC⁴².

1.34. En ce qui concerne les peuples et les individus, les obligations mises en évidence ci-dessous sont toutes des obligations dues entre États, dont aucune ne confère de droits directs aux peuples ou aux individus (à l’exception du droit international des droits de l’homme)⁴³. Bien entendu, ne sont en rien diminuées de ce fait l’importance cruciale de l’implication des peuples et des individus dans les ripostes des États aux changements climatiques et la nécessité de maintenir la stabilité du système climatique pour les générations futures⁴⁴. De fait, l’Australie a conscience que les générations actuelles sont déjà touchées par les changements climatiques et s’attend à ce que les enfants et les jeunes des générations actuelles et futures soient les plus exposés à ces changements tout au long de leur vie⁴⁵. Bien que les obligations telles qu’elles sont dues entre les États doivent être prises en compte dans la réponse de la Cour à la question sur laquelle son avis a été sollicité, il faut se féliciter que les mesures prises pour protéger le système climatique aujourd’hui bénéficieront aux peuples et aux individus des générations présentes et futures — une préoccupation qui est au cœur à la fois de l’accord de Paris et de la CCNUCC⁴⁶.

1.35. *Cinquièmement*, pour ce qui est du paragraphe *b)* de la question, l’Australie note qu’il est demandé à la Cour de donner un avis sur les conséquences juridiques dans une situation spécifique et limitée : lorsque les États « ont causé des dommages significatifs ».

1.36. *Sixièmement*, l’Australie comprend que la référence à « ces obligations » au paragraphe *b)* de la question doit être comprise comme renvoyant aux obligations définies en réponse au paragraphe *a)*. Il s’ensuit que la question ne cherche pas à préjuger les obligations des États d’assurer la protection du système climatique, la source de ces obligations ou la question de savoir si des violations se sont produites, se produisent ou se produiront à l’avenir. De même, l’Australie

⁴¹ L’Australie prend note du nombre important de documents contenus dans le dossier préparé par le Secrétariat de l’Organisation des Nations Unies. Parmi ces documents, elle estime que la Cour devrait se concentrer, en particulier, sur ceux intéressant les traités, instruments et principes expressément mentionnés dans le préambule.

⁴² Accord de Paris (note 5), préambule, par. 5 ; CCNUCC (note 5), préambule, par. 19, art. 3, par. 3.

⁴³ Voir *Compétence des tribunaux de Dantzig, avis consultatif, 1928, C.P.J.I série B n° 15*, p 17 et 18 ; *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d’Amérique), arrêt, C.I.J. Recueil 2001*, p. 494, par. 77.

⁴⁴ Voir sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 78/153, soixante-dix-huitième session, 49^e séance plénière, doc. A/RES/78/153 (19 décembre 2023), par. 32.

⁴⁵ *IPCC AR6 Summary for Policymakers* (note 30), p. 7, 14 et 16.

⁴⁶ CCNUCC (note 5), préambule, par. 1, par. 23, art. 3 ; accord de Paris (note 5), préambule, par. 11.

croit comprendre que n'a pas été préjugée la question de savoir si des États ont été spécialement atteints ou lésés⁴⁷.

1.37. Enfin, l'Australie rappelle le contexte factuel dans lequel s'inscrit l'examen par la Cour de la question dont elle est saisie, à savoir que des efforts et une ambition considérables doivent être déployés, tant au niveau individuel que collectif, pour lutter contre les changements climatiques, en particulier de la part des États dont les émissions représentent la majeure partie des émissions mondiales passées, présentes et futures, et notamment de la part des principaux émetteurs qui n'ont pas encore atteint le pic de leurs émissions⁴⁸.

⁴⁷ De nombreuses déclarations ont été faites à cet effet lors de l'adoption de la résolution 77/276 : voir examen de la demande d'avis consultatif, Nations Unies, doc. A/77/PV.64 (note 1), p. 8 (Union européenne), p. 22 (Royaume-Uni), p. 24 (République de Corée), p. 26 (Islande), p. 28 (Norvège), p. 30 (États-Unis d'Amérique).

⁴⁸ Comme indiqué au paragraphe 1.22 ci-dessus.

CHAPITRE 2

LA CCNUCC ET L'ACCORD DE PARIS

2.1. Comme expliqué au chapitre premier ci-dessus, l'Australie est consciente de l'importance d'actions urgentes pour lutter contre les changements climatiques et stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute interférence anthropique dangereuse avec le système climatique⁴⁹. Parmi ces actions figure notamment, comme indiqué au paragraphe 1.22 ci-dessus, la réduction rapide des émissions des principaux émetteurs alors que les émissions mondiales continuent d'augmenter. Le caractère diffus des émissions de gaz à effet de serre et de leurs effets (à la fois dans le temps et dans l'espace) implique que la réalisation de ces objectifs passe nécessairement par une action collective et la coopération⁵⁰. La communauté internationale a choisi de relever ce défi mondial par une action collective, principalement au moyen et sous les auspices de la CCNUCC et de l'accord de Paris. Ces traités expressément consacrés aux changements climatiques obligent les parties à prendre des mesures pour protéger le système climatique des émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

2.2. De l'avis de l'Australie, la CCNUCC et l'accord de Paris sont les principales sources des obligations qui incombent aux États au regard du droit international en ce qui concerne les changements climatiques⁵¹. Ils créent des obligations juridiquement contraignantes pour les États qui en sont parties, à savoir la grande majorité des États de la communauté internationale. Ils prévoient également des mécanismes précis et détaillés de suivi et d'examen de la mise en œuvre des obligations des États ainsi qu'un examen collectif permanent des mesures prises dans la poursuite des objectifs déclarés de ces traités.

2.3. On trouvera dans le présent chapitre une analyse approfondie de la CCNUCC et de l'accord de Paris ainsi que du cadre particulier qu'ils constituent pour la coopération des États et l'action collective en réponse aux changements climatiques. Après avoir présenté une vue d'ensemble du cadre constitué par la CCNUCC et l'accord de Paris, y compris les conditions de la négociation de ces traités (section A), sont décrits les trois principaux domaines d'action de l'accord de Paris : l'atténuation (section B) ; l'adaptation (section C) ; et le financement, la technologie et le renforcement des capacités (section D). D'autres mécanismes mis en place aux termes de la CCNUCC et de l'accord de Paris afin d'assurer leur mise en œuvre efficace sont examinés dans la section E ainsi que la question des pertes et préjudices dans la section F.

⁴⁹ La stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique est « l'objectif ultime » de la CCNUCC : CCNUCCC (note 5), art. 2.

⁵⁰ CCNUCC (note 5), préambule, alinéa 6, où il est reconnu 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 ».

⁵¹ Cette position est défendue dans les exposés présentés par un nombre important d'États dans le cadre de la *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international [2023]*, TIDM, (ci-après, l'« affaire n° 31 du TIDM »), par exemple, exposé écrit de Singapour, par. 38 ; exposé écrit du Canada, par. 37 ; exposé écrit de la Nouvelle-Zélande, par. 70 et 71 ; exposé écrit du Royaume-Uni, par. 7 ; exposé écrit de l'Union européenne, par. 26 et 28 ; exposé écrit de Maurice par. 47 ; exposé écrit de la Norvège, p. 3 ; exposé écrit du Portugal, par. 65 ; exposé écrit de la Micronésie, par. 47.

A. Le cadre constitué par la CCNUCC et de l'accord de Paris

1. La négociation de la CCNUCC et de l'accord de Paris

2.4. La CCNUCC et l'accord de Paris sont le fruit d'intenses négociations et de délicats compromis. En 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa première résolution sur les changements climatiques, dans laquelle elle a considéré « l'évolution du climat comme une préoccupation commune de l'humanité »⁵² et a estimé qu'« il [fallait] prendre en temps voulu les mesures nécessaires pour traiter de l'évolution du climat dans un cadre mondial »⁵³. En 1990, rappelant sa résolution 43/53, elle a adopté la résolution 45/212, établissant un processus intergouvernemental de négociation pour élaborer « une convention-cadre concernant les changements climatiques et comportant des engagements appropriés et ... mettre au point tout autre instrument connexe qui pourrait être convenu »⁵⁴. Le processus de négociation, établi sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de l'Organisation météorologique mondiale, était ouvert à tous les États Membres de l'ONU et aux institutions spécialisées⁵⁵. Les négociations ont eu lieu au cours de cinq sessions intensives tenues en 1991 et 1992, auxquelles ont participé des représentants de plus de 100 États ainsi que des représentants d'institutions spécialisées des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales⁵⁶. En mai 1992, le Comité intergouvernemental de négociation a adopté le texte de la CCNUCC⁵⁷. La CCNUCC a été ouverte à la signature à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 4 au 14 juin 1992. À l'issue de la Conférence, 154 États l'avaient signée. La CCNUCC est entrée en vigueur deux ans plus tard, conformément à son article 23⁵⁸. Aujourd'hui, la CCNUCC est largement approuvée par la communauté internationale et compte 198 parties⁵⁹.

⁵² Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/53, quarante-troisième session, 70^e séance plénière, doc. A/RES/43/53 (6 décembre 1988), par. 1 (dossier ONU n° 104).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 45/212, quarante-cinquième session, 71^e séance plénière, doc. A/RES/45/212 (21 décembre 1990), par. 1 (dossier ONU n° 106).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Daniel Bodansky, Jutta Brunnee and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford University Press, 2017), p. 102. Par exemple, ont participé à la première session des représentants de plus de 100 États ainsi que de l'Organisation des Nations Unies et de diverses entités apparentées (y compris le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation météorologique mondiale et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). Voir aussi, Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention-cadre concernant les changements climatiques, rapport du Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention-cadre concernant les changements climatiques sur les travaux de sa cinquième session (deuxième partie), tenue à Washington du 4 au 14 février 1991, doc. A/AC.237/6 (8 mars 1991), p. 7 (dossier ONU n° 138).

⁵⁷ Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention-cadre concernant les changements climatiques, rapport du Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention-cadre concernant les changements climatiques sur les travaux de sa cinquième session (deuxième partie), doc. A/AC.237/18 (partie II) (16 octobre 1992) p. 9, par. 28 (dossier ONU n° 147).

⁵⁸ CCNUCC (note 5), art. 23.

⁵⁹ CCNUCC, Nations Unies, *RTNU* (28 juillet 2023), accessible à l'adresse suivante : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en (ci-après, « CCNUCC, Nations Unies, *RTNU* ») ; Nations Unies, changements climatiques, état des ratifications du traité, accessible à l'adresse suivante : <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention>.

2.5. La CCNUCC a établi une Conférence des Parties⁶⁰, qui est son « organe suprême » et qui « [peut] adopter et prend[re], dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention »⁶¹. La Conférence a joué un rôle important dans l'élaboration des traités spécialisés sur les changements climatiques. Sa première session s'est tenue à Berlin en 1995. Au cours de cette session, les parties ont adopté le mandat de Berlin, qui a abouti finalement à l'adoption du protocole de Kyoto en décembre 1997⁶².

2.6. La première période d'engagement du protocole de Kyoto s'est achevée en 2012⁶³. Toutefois, après l'entrée en vigueur du protocole le 16 février 2005, l'attention s'est rapidement portée sur la période postérieure à 2012⁶⁴. Les parties ont notamment créé le groupe de travail spécial des nouveaux engagements des parties visées à l'annexe I au titre du protocole de Kyoto, dont les travaux ont abouti à l'adoption de l'amendement de Doha au protocole en 2012. Cet amendement a établi la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, allant de 2013 à 2020⁶⁵. De nombreux pays développés, dont l'Australie, avaient des objectifs d'émission contraignants à la fois pour la première et la deuxième période d'engagement.

2.7. Parallèlement, le groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention a été créé en 2007 pour faciliter la mise en œuvre intégrale de la CCNUCC, en particulier après 2012⁶⁶. En 2010, les travaux de ce Groupe ont eu pour résultats les accords de Cancún, aux termes desquels la grande majorité des pays se sont engagés à limiter ou à réduire leurs émissions d'ici à 2020⁶⁷. Les accords de Cancún ont également permis d'améliorer considérablement les dispositions institutionnelles et de transparence prévues par la CCNUCC, et les pays développés se sont engagés à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement, dans l'optique de mesures d'atténuation concrètes et d'une mise en œuvre transparente⁶⁸.

2.8. En décembre 2011, à l'issue de discussions longues et approfondies tenues à sa dix-septième session, la Conférence des Parties a décidé de

« lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique,

⁶⁰ CCNUCC (note 5), art. 7, par. 1. Outre la Conférence des Parties, la CCNUCC a établi aussi un organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (article 9) et un organe subsidiaire de mise en œuvre (article 10) et a défini un mécanisme financier (article 11), qui relève des directives de la Conférence des Parties.

⁶¹ CCNUCC (note 5), art. 7, par. 2.

⁶² Mandat de Berlin : examen des alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 2 de l'article 4 de la convention afin de déterminer s'ils sont adéquats, propositions de protocole et décisions touchant le suivi, décision 1/CP.1, doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1 (7 avril 1995) ; protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ouvert à la signature le 16 mars 1998, Nations Unies, *RTNU*, vol. 2303, p. 162 (entré en vigueur le 16 février 2005) (dossier ONU n° 11) (« protocole de Kyoto »). Voir adoption du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, décision 1/CP.3, doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1 (11 décembre 1997), par. 1.

⁶³ Protocole de Kyoto (note 62), art. 3, par. 1 et 7.

⁶⁴ Le protocole de Kyoto a été prolongé en 2020 à la dix-huitième session de la Conférence des Parties, tenue à Doha : voir amendement au protocole de Kyoto conformément au paragraphe 9 de son article 3 (amendement de Doha), décision 1/CMP.8, doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 (8 décembre 2012), section I, par. 4.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Plan d'action de Bali, décision 1/CP.13, doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1 (14-15 décembre 2007), p. 5.

⁶⁷ Les accords de Cancún : résultats des travaux du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la convention, décision 1/CP.16, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (10 décembre 2010) par. 36 et 49 (dossier n° 156).

⁶⁸ *Ibid.*, par. 98.

applicable à toutes les Parties, processus qui se [déroulerait] dans le cadre d'un organe subsidiaire relevant de la [CCNUCC] créé par la présente décision sous le nom de Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée »⁶⁹.

Quelque quatre ans plus tard, ce processus a abouti à un accord et à l'adoption de l'accord de Paris à la vingt-et-unième session de la Conférence des Parties.

2.9. L'accord de Paris est le fruit d'années de négociations multilatérales approfondies, menées avec détermination et émaillées parfois de controverses. Le groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban a tenu quinze sessions entre la dix-septième et la vingt-et-unième session de la Conférence des Parties et a établi des versions provisoires plus ou moins longues de l'accord⁷⁰. À l'ouverture de la vingt-et-unième session, à Paris, à laquelle ont participé 196 parties, le projet de texte comprenait 1 600 crochets correspondant aux insertions et options proposées devant faire l'objet d'une décision⁷¹. Parmi les principaux domaines de discussion à la vingt-et-unième session figuraient la forme, la portée et les objectifs prioritaires de l'accord ainsi que les modalités qu'il prévoyait pour différencier les parties en fonction de leur situation et de leurs capacités nationales. À cet égard, les mécanismes de communication d'informations et de montée en puissance progressive, assurant un échange continu de données et un relèvement régulier du niveau d'ambition, tout en tenant compte de la situation propre aux différents pays, ont été considérés comme essentiels à la réussite de l'accord.

2.10. L'accord de Paris a été adopté par les parties le 12 décembre 2015⁷². Il a été ouvert à la signature le 22 avril 2016 et est entré en vigueur le 4 novembre 2016, en application de son article 21⁷³. À l'instar de la CCNUCC, la communauté internationale y a largement souscrit puisqu'il compte 195 parties⁷⁴. Le texte de l'accord de Paris, tel que finalement adopté, crée des niveaux d'obligations « en cascade », conçus collectivement pour répondre à l'objectif de l'accord⁷⁵. Cette approche témoigne de l'ambition des parties ainsi que des équilibres délicats qu'elles ont minutieusement négociés pour créer, maintenir et appliquer le régime spécialisé de traités sur les changements climatiques. L'adoption de l'accord de Paris a été qualifiée par M. Ban Ki-moon, alors Secrétaire général de l'ONU, de « succès phénoménal pour les individus et la planète »⁷⁶.

⁶⁹ Création d'un groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, décision 1/CP.17, doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (11 décembre 2011), par. 2 (dossier n° 148).

⁷⁰ Voir, par exemple, groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, doc. FCCC/ADP/2015/1 (25 février 2015).

⁷¹ Voir projet d'accord de Paris (projet de conclusions proposé par les coprésidents), doc. FCCC/ADP/2015/L.6 (5 décembre 2015) (dossier ONU n° 151).

⁷² Adoption de l'accord de Paris, décision 1/CP.21, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (13 décembre 2015) (dossier ONU n° 155) (ci-après, « adoption de l'accord de Paris »).

⁷³ Accord de Paris (note 5), art. 20, par. 1 et art. 21, par. 1.

⁷⁴ CCNUCC, Nations Unies, *RTNU* (note 59) ; accord de Paris, Nations Unies, *RTNU*, accessible à l'adresse suivante, consultée le 28 juillet 2023 : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_fr.

⁷⁵ Lavanya Rajamani, 'The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations' (2016) 28(2), *Journal of Environmental Law*, p. 343.

⁷⁶ 'UN Chief Hails New Climate Change Agreement As "Monumental Triumph"', United Nations Department of Economic and Social Affairs (12 December 2015), <https://www.un.org/development/desa/en/news/sustainable/paris-agreement-cop21.html>.

2.11. La Conférence des Parties de la CCNUCC agit également comme réunion des parties à l'accord de Paris⁷⁷. Il est prévu dans ce dernier que la Conférence des Parties « fait régulièrement le point de la mise en œuvre [de l'Accord] et prend, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour en promouvoir la mise en œuvre effective »⁷⁸. Les décisions de la Conférence des Parties et de la réunion des Parties à l'accord de Paris ne sont généralement pas juridiquement contraignantes⁷⁹, mais elles ont néanmoins un poids et une autorité considérables. Elles peuvent également prendre en compte un accord intervenu ultérieurement ou une pratique ultérieurement suivie concernant l'application de la CCNUCC et de l'accord de Paris aux fins de l'interprétation de ces deux accords⁸⁰.

2. Vue d'ensemble du cadre constitué par la CCNUCC et l'accord de Paris

2.12. La CCNUCC et l'accord de Paris forment un cadre spécifique pour la coopération entre les États et leur action collective face aux changements climatiques, « sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »⁸¹. Ils définissent à la fois des objectifs et des buts communs et des obligations individuelles applicables aux États parties. Ils établissent également des institutions et des mécanismes pour assurer une mise en œuvre efficace de ces obligations et pour renforcer la coopération internationale dans la poursuite des objectifs des deux instruments. Il s'agit notamment d'une série de comités et d'organes établis par la Conférence des Parties et par la réunion des Parties, appelés « organes constitués », qui fournissent des orientations et des conseils techniques et renforcent la coopération avec les parties prenantes pour faciliter la mise en œuvre des accords.

2.13. L'objectif ultime de la CCNUCC, énoncé à l'article 2, est de « stabiliser ... les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »⁸². L'accord de Paris reflète l'intention des parties de prendre des mesures ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques en renforçant la mise en œuvre de la CCNUCC, y compris son objectif ultime, et d'intensifier la riposte mondiale à la menace des changements climatiques en fixant des objectifs mondiaux au titre du paragraphe 1 de l'article 2, y compris l'objectif de température à long terme. L'article 3 prévoit que, pour réaliser l'objet de l'accord, « il incombe à toutes les Parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux au sens des articles 4, 7, 9, 10, 11 et 13 » et que « les efforts de toutes les Parties représenteront une progression dans le temps ».

2.14. Les attentes à l'égard des actions et des engagements des parties au titre de ces instruments témoignent d'une compréhension générale partagée du fait que les différentes parties peuvent avoir un rôle différent à jouer, en fonction de leur situation nationale. Ces attentes — reflétant la nécessité d'établir une différenciation sur la base de circonstances différentes — ont

⁷⁷ Accord de Paris (note 5), art. 16, par. 1.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 16, par. 4.

⁷⁹ CCNUCC (note 5), les articles 15 et 16 définissent les modalités des amendements à la convention et de l'adoption et de l'amendement d'annexes de la convention.

⁸⁰ Convention de Vienne sur le droit des traités, ouverte à la signature le 23 mai 1968, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1155, p. 331 (entrée en vigueur le 27 janvier 1980), art. 31, par. 3, al. *a*) et *b*).

⁸¹ CCNUCC (note 5), préambule, premier alinéa ; accord de Paris (note 5), préambule, al. 11.

⁸² CCNUCC (note 5), art. 2.

évolué au fil du temps. L'un des principes directeurs de la CCNUCC⁸³ est qu'« il incombe aux Parties de préserver le système climatique » « en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives »⁸⁴. Ainsi, aux termes du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, toutes les parties ont pris des engagements « tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement ». De plus, outre les engagements pris par toutes les parties, la CCNUCC prévoit d'autres engagements spécifiques pour différentes catégories de parties, comme indiqué dans les annexes⁸⁵.

2.15. L'accord de Paris introduit l'expression « eu égard aux différentes situations nationales » dans sa formulation des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives⁸⁶. En outre, contrairement à la CCNUCC, il ne différencie pas les obligations des parties sur la base d'annexes par catégories⁸⁷. Au contraire, son approche de la différenciation prend en compte l'ensemble des situations nationales, y compris leur évolution selon les parties.

B. L'objectif en matière de température et les mesures d'atténuation

2.16. L'article 2 de l'accord de Paris établit les objectifs à long terme de l'accord, y compris son objectif de température, qui est exposé à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 2 :

« [Contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et [poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels »⁸⁸.

2.17. Pour atteindre cet objectif, l'article 4 de l'accord définit comme suit des obligations collectives et nationales en matière d'atténuation. Les parties cherchent à « parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais » et à

« opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions

⁸³ L'article 3 de la CCNUCC mentionne plusieurs principes qui, selon sa partie introductive, guideront les parties « dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la Convention et en appliquer les dispositions ». Il en ressort clairement que ces principes s'appliquent seulement en relation avec la CCNUCC, seulement à ses parties, et que celles-ci « se laisseront guider » par ces principes. En tant que tels, ces principes ne donnent pas lieu à des obligations juridiques spéciales pour les parties à la CCNUCC. Voir Daniel Bodansky, 'The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary' (1993) 18(2), *The Yale Journal of International Law*, p. 502.

⁸⁴ CCNUCC (note 5), art. 3, par. 1. Le préambule de la CCNUCC mentionne aussi les responsabilités communes et différenciées et les capacités respectives. Voir CCNUCC (note 5), préambule, al. 6.

⁸⁵ Par exemple, CCNUCC (note 5), le paragraphe 2 de l'article 4 et le paragraphe 2 de l'article 12 s'appliquent aux pays développés parties figurant dans l'annexe I et aux autres parties développées figurant à l'annexe II.

⁸⁶ Accord de Paris (note 5), préambule, al. 3 ; art. 2, par. 2 ; art. 4, par. 3 ; art. 4, par. 19.

⁸⁷ Certaines dispositions de l'accord de Paris font des différences entre les parties selon qu'il s'agit de pays « développés » ou « en développement ». Voir, par exemple, accord de Paris (note 5), art. 4, par. 4 et art. 9, par. 7. Toutefois, les termes « développés » et « en développement » n'y sont pas définis, et ne sont pas définis non plus au paragraphe 4 les pays qui entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories. Il appartient donc aux parties de déterminer si elles sont « développées » ou « en développement » conformément aux principes applicables en matière d'interprétation des traités.

⁸⁸ Accord de Paris (note 5), art. 2, par. 1, al. *a*).

anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle »⁸⁹.

2.18. L'accord de Paris définit de manière exhaustive les obligations concernant l'action nationale en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, par le biais du mécanisme des contributions déterminées au niveau national. Plus précisément, le paragraphe 2 de son article 4, qui a été considéré comme le « cœur » de l'accord⁹⁰, dispose ce qui suit :

« Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions ».

2.19. Le paragraphe 3 de l'article 4 prévoit que

« [l]a contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales ».

2.20. Aux termes du paragraphe 9 de l'article 4, chaque partie est tenue de « communiquer[r] une contribution déterminée au niveau national tous les cinq ans »⁹¹. En communiquant leurs contributions, « toutes les Parties présentent l'information nécessaire à la clarté, la transparence et la compréhension »⁹².

2.21. Tous les États parties sont également tenus de « [rendre] compte de leurs contributions déterminées au niveau national » et, ce faisant, de promouvoir l'intégrité environnementale, la transparence, l'exactitude, l'exhaustivité, la comparabilité et la cohérence et de veiller à ce qu'un double comptage soit évité⁹³.

2.22. Aux termes de l'article 13 de l'accord de Paris, chaque partie fournit régulièrement les informations nécessaires pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de sa contribution déterminée au niveau national ainsi qu'un rapport d'inventaire national des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre.

2.23. S'agissant de l'objectif d'atténuation, le système des contributions déterminées au niveau national témoigne du consensus de la communauté internationale selon lequel une action concertée est nécessaire pour atteindre l'objectif de température fixé à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2. Plutôt que de prescrire des mesures particulières de contrôle ou de réduction des émissions, ou

⁸⁹ *Ibid.*, art. 4, par. 1.

⁹⁰ Rajamani (note 75), p. 353.

⁹¹ Conformément à la décision 1/CP.21 et à toutes les décisions pertinentes de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties, voir accord de Paris (note 5), art. 4, par. 9.

⁹² Accord de Paris (note 5), art. 4, par. 8. Voir aussi adoption de l'accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (note 72) par. 22-40, qui entre autres choses fournit aux parties des directives en matière de communication de leurs contributions déterminées au niveau national afin d'en faciliter la clarté, la transparence et la compréhension.

⁹³ Accord de Paris (note 5), art. 4, par. 13.

d'imposer des cibles particulières en matière d'atténuation⁹⁴, ces dispositions laissent aux États une marge de manœuvre pour déterminer comment donner effet à leur « niveau d'ambition le plus élevé possible » afin d'assurer les réductions des émissions de gaz à effet de serre indispensables pour atteindre l'objectif en matière de température.

C. L'objectif d'adaptation

2.24. L'alinéa *b*) du paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord de Paris souligne l'importance de l'adaptation aux effets des changements climatiques, en prévoyant ce qui suit comme deuxième objectif de l'accord :

« Renforc[er] les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et [] promouv[oir] la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ».

2.25. L'objectif d'adaptation et les moyens par lesquels les États sont convenus de le poursuivre sont ensuite énoncés dans des dispositions plus détaillées, notamment à l'article 7. Au paragraphe 1 de l'article 7, il est prévu ce qui suit :

« Les Parties établissent l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2 ».

2.26. Plusieurs dispositions reflètent la réalité selon laquelle l'objectif d'adaptation nécessite une action collective et coopérative. Si de nombreuses mesures d'adaptation et de planification sont prises au niveau local ou national, le soutien aux efforts d'adaptation et leur planification peuvent être renforcés aux niveaux régional et international. Au paragraphe 2 de l'article 7, il est indiqué ce qui suit :

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

2.27. L'adaptation étant un enjeu mondial, au paragraphe 6 de l'article 7 de l'accord de Paris « les Parties reconnaissent l'importance de l'appui et de la coopération internationale aux efforts d'adaptation ». Au paragraphe 7 du même article, l'intensification de la coopération en vue d'améliorer l'action pour l'adaptation est encouragée, notamment afin : *a*) d'échanger des renseignements et des bonnes pratiques ; *b*) de renforcer les dispositifs institutionnels ; *c*) d'améliorer les connaissances scientifiques ; *d*) d'aider les pays en développement parties ; et *e*) d'accroître l'efficacité et la pérennité des mesures d'adaptation.

⁹⁴ Voir, par exemple, le protocole de Kyoto (note 62), qui a imposé à chaque partie des cibles individuelles de réduction des émissions. La deuxième période d'engagement au titre de ce protocole a expiré le 31 décembre 2020 : amendement de Doha, doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 (note 64), p. 3, par. 4.

2.28. L'accord de Paris prévoit ensuite que les États s'impliquent dans la planification et la mise en œuvre de l'adaptation. Plus précisément, le paragraphe 9 de l'article 7 dispose ce qui suit :

« Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir :

- a) La réalisation de mesures, d'engagements et/ou d'efforts dans le domaine de l'adaptation ;
- b) Le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation ;
- c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables ;
- d) Le suivi et l'évaluation des plans, des politiques, des programmes et des mesures d'adaptation et les enseignements à retenir ;
- e) Le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles ».

2.29. Mettant une fois encore en avant le caractère mondial de l'enjeu de l'adaptation, le paragraphe 10 de l'article 7 de l'accord de Paris prévoit que :

« Chaque Partie devrait, selon qu'il convient, présenter et actualiser périodiquement une communication relative à l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures, sans imposer de charge supplémentaire aux pays en développement ».

2.30. Bien que l'accord de Paris n'exige pas des États qu'ils présentent une communication relative à l'adaptation et n'impose pas non plus de délai pour une telle présentation, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris a invité les Parties ayant choisi de présenter une communication relative à l'adaptation à le faire dans les délais voulus pour éclairer chaque bilan mondial⁹⁵. À ce jour, 64 États, dont l'Australie, ont présenté des communications relatives à l'adaptation au secrétariat de l'accord de Paris. Ces communications sont consignées dans un registre public, conformément au paragraphe 12 de l'article 7⁹⁶. Elles constituent un outil permettant d'accroître la visibilité et le profil de l'adaptation, de renforcer la mise en œuvre des mesures d'adaptation, de contribuer au bilan mondial⁹⁷ et d'améliorer la connaissance et la compréhension des besoins et des mesures d'adaptation⁹⁸. Elles sont donc en accord avec l'approche

⁹⁵ Nouvelles directives concernant la communication relative à l'adaptation, notamment intégrée dans la contribution déterminée au niveau national, visée aux paragraphes 10 et 11 de l'article 7 de l'accord de Paris, décision 9/CMA.1, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (15 décembre 2018), par. 6 (dossier ONU n° 170) (« communication relative à l'adaptation »).

⁹⁶ United Nations Climate Change, Adaption Communications Registry, accessible à l'adresse suivante : <https://unfccc.int/ACR>.

⁹⁷ Voir aussi accord de Paris (note 5), art. 4, par. 14.

⁹⁸ Communication relative à l'adaptation, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (note 95), décision 9/CMA.1, par. 1, al. d).

coopérative et collective que les États ont choisi de suivre pour relever le défi mondial des changements climatiques, et elles la renforcent.

2.31. À la vingt-huitième session de la Conférence des Parties à la CCNUCC, les parties à l'accord de Paris ont adopté un nouveau cadre pour promouvoir la réalisation de l'objectif mondial en matière d'adaptation et examiner les progrès réalisés à cet égard, notamment en établissant des cibles sur des thèmes spécifiques, tels que l'eau et les systèmes alimentaires. Ce cadre n'impose aucune obligation supplémentaire aux États, mais vise plutôt à orienter et à renforcer les efforts d'adaptation sur des thèmes généraux selon des modalités qui reflètent les bonnes pratiques⁹⁹.

D. Flux financiers, transfert de technologies et renforcement des capacités

2.32. Le troisième objectif à long terme de l'accord de Paris concerne les flux financiers et est énoncé comme suit à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 2 : « Rend[re] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ».

2.33. Cette disposition témoigne du fait que la réalisation des deux premiers objectifs de l'accord exige que, dans toutes les économies, les capitaux voulus soient canalisés, y compris grâce à la mobilisation des investissements, vers la décarbonation et la résilience et non vers des activités qui sont contraires à ces objectifs, de façon à contribuer également au développement durable.

2.34. L'accord de Paris comprend des dispositions relatives à l'aide financière, technique et au renforcement des capacités pour les pays qui en ont besoin, soulignant que cette aide peut être un moyen de renforcer la mise en œuvre de l'accord, en particulier dans les pays en développement dont les capacités sont limitées. Y sont ainsi reconnus la nécessité et le rôle central de la coopération, notamment entre les pays développés parties et les pays en développement parties.

2.35. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 9, les pays développés parties sont tenus de fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation des changements climatiques que de l'adaptation aux effets de ces changements, alors qu'au paragraphe 2 du même article, les autres parties sont invitées à fournir des contributions à titre volontaire. Au paragraphe 3 de l'article 9, il est indiqué que, dans le cadre d'un effort mondial, les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières et que cette mobilisation devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs. Au paragraphe 4, il est prévu que les ressources financières devraient viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation et au paragraphe 5 que les pays développés parties communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives sur les montants prévus des ressources financières publiques à accorder aux pays en développement parties. Conformément au paragraphe 6 de l'article 9, ces informations sont prises en compte dans le bilan mondial (voir section F ci-dessous) et le paragraphe 7 prévoit que les pays développés parties communiquent tous les deux ans des informations transparentes et cohérentes sur l'appui fourni aux pays en développement parties.

⁹⁹ Résultats du premier bilan mondial, projet de décision -/CMA.5, doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.17 (13 décembre 2023), par. 44-65 (« résultats du premier bilan mondial »).

2.36. L'article 10 prévoit que les parties renforcent l'action de coopération concernant la mise au point et le transfert de technologies¹⁰⁰ et partagent une vision à long terme de l'importance qu'il y a à donner pleinement effet à la mise au point et au transfert de technologies de façon à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁰¹. Le mécanisme technologique créé en vertu de la CCNUCC concourt également à l'application de l'accord de Paris¹⁰², ce dernier établissant un cadre technologique chargé de donner des directives générales aux travaux de ce mécanisme¹⁰³. Les parties reconnaissent également l'importance de la fourniture d'un appui financier pour le renforcement d'une action de coopération en matière de mise au point et de transfert de technologies à différents stades du cycle technologique¹⁰⁴.

2.37. L'article 11 dispose que le renforcement des capacités au titre de l'accord de Paris devrait contribuer à améliorer les aptitudes et les capacités des pays en développement parties, en particulier ceux qui ont les plus faibles capacités, tels que les pays les moins avancés, et ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, comme les petits États insulaires en développement, afin qu'ils puissent lutter efficacement contre ces changements¹⁰⁵. Il encourage toutes les parties à coopérer pour renforcer la capacité des pays en développement parties de mettre en œuvre l'accord¹⁰⁶ et ajoute que les pays développés parties devraient étoffer l'appui apporté aux mesures de renforcement des capacités dans les pays en développement parties¹⁰⁷. Les parties qui s'emploient à accroître la capacité des pays en développement parties font régulièrement connaître leurs mesures ou initiatives de renforcement des capacités, et les pays en développement parties informent régulièrement des progrès réalisés dans l'application de plans, politiques, initiatives ou mesures de renforcement des capacités visant à mettre en œuvre l'accord¹⁰⁸.

2.38. Le paragraphe 5 de l'article 11 prévoit que les activités de renforcement des capacités sont étoffées par le biais de dispositifs institutionnels appropriés. En 2019, à sa deuxième session, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, a décidé que le Comité de Paris sur le renforcement des capacités, créé par la Conférence des Parties dans le cadre de la CCNUCC en 2015¹⁰⁹, concourrait aussi à l'application de l'accord de Paris¹¹⁰. Le Comité se réunit chaque année et rend compte régulièrement à la Conférence des Parties et à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris de ses progrès et de ses activités¹¹¹. En 2019, la Conférence des Parties a décidé que les domaines prioritaires du Comité de Paris étaient les suivants :

a) améliorer la cohérence et la coordination des activités de renforcement des capacités ;

¹⁰⁰ Accord de Paris (note 5), art. 10, par. 2.

¹⁰¹ *Ibid.*, art. 10, par. 1.

¹⁰² *Ibid.*, art. 10, par. 3.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 10, par. 4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 10, par. 5 et 6.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 11, par. 1.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 11, par. 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 11, par. 4.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Adoption de l'accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (note 72), par. 71.

¹¹⁰ Dispositifs institutionnels initiaux relatifs au renforcement des capacités au titre de l'accord de Paris, décision 3/CMA.2, doc. FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1 (12 décembre 2019), par. 3.

¹¹¹ *Ibid.*, par. 8.

- b) recenser les lacunes et les besoins, actuels et nouveaux, en matière de capacités et recommander des moyens d’y faire face ;
- c) promouvoir la sensibilisation, le partage des connaissances et de l’information et la collaboration des parties prenantes¹¹².

2.39. L’article 12 prévoit que les parties coopèrent en prenant, selon qu’il convient, des mesures pour améliorer l’éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l’accès de la population à l’information dans le domaine des changements climatiques.

2.40. Dans une série de paragraphes détaillés, l’article 13 impose aux parties l’obligation de communiquer des informations sur l’appui fourni, sous la forme de ressources financières, d’un transfert de technologies et d’un renforcement des capacités, aux pays en développement parties au titre des articles 9, 10 et 11¹¹³. Il encourage les pays en développement parties à communiquer des informations sur l’appui dont ils ont besoin et qu’ils ont reçu, sous la forme de ressources financières, d’un transfert de technologies et d’un renforcement des capacités¹¹⁴.

2.41. Dans la décision concernant l’adoption de l’accord de Paris, l’objectif collectif de mobilisation de cent milliards de dollars par an a été prorogé jusqu’en 2025, la volonté étant de répondre aux besoins des pays en développement engageant des actions d’atténuation et d’adaptation, dans l’optique de mesures concrètes d’atténuation et d’une mise en œuvre transparente¹¹⁵. Les parties négocient actuellement un nouvel objectif collectif quantifié pour le financement de l’action climatiques, qui devrait être arrêté en 2024.

E. Les pertes et préjudices

2.42. Au paragraphe 1 de l’article 8 de l’accord de Paris, les parties reconnaissent

« la nécessité d’éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d’y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices ».

2.43. Le paragraphe 2 de l’article 8, ancre le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, établi en 2013¹¹⁶, dans l’accord de Paris 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

¹¹² Rapport technique annuel d’activité du comité de Paris sur le renforcement des capacités pour 2019, décision 9/CP.25, doc. FCCC/CP/2019/13/Add.2 (12 décembre 2019), par. 9. Il est aussi indiqué dans le paragraphe 10 que le Comité de Paris mènera les activités figurant dans l’annexe de la décision, conformément aux domaines prioritaires mentionnés au paragraphe 9.

¹¹³ Voir, par exemple, accord de Paris (note 5), art. 13, par. 7-9.

¹¹⁴ Accord de Paris (note 5), art. 13, par. 10.

¹¹⁵ Adoption de l’accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (note 72) par. 53, FCCC/CP/2015/10/Add.1

¹¹⁶ Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, décision 2/CP.19, doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1 (23 novembre 2013), par. 1 (dossier ONU n° 159) (« Mécanisme de Varsovie »).

changements (« Mécanisme de Varsovie »). Il prévoit également que le Mécanisme de Varsovie « est placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord » et « peut être amélioré et renforcé conformément aux décisions de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord »¹¹⁷. Le paragraphe 3 de l'article 8 dispose que « Les Parties devraient améliorer la compréhension, l'action et l'appui, notamment par le biais du Mécanisme international de Varsovie, selon que de besoin, dans le cadre de la coopération et de la facilitation »¹¹⁸. Le comité exécutif du Mécanisme de Varsovie, composé de 20 membres élus, pilote la mise en œuvre du Mécanisme conformément à ses plans de travail quinquennaux glissants et avec le soutien de cinq groupes d'experts thématiques¹¹⁹.

2.44. Pour améliorer les approches visant à éviter et à minimiser les pertes et préjudices et à y remédier, le réseau de Santiago a été établi au titre du Mécanisme de Varsovie à la vingt-cinquième session de la Conférence des Parties/deuxième Conférence des Parties agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris¹²⁰. Le réseau de Santiago facilite la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement particulièrement vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques. À la vingt-septième session de la Conférence des Parties/quatrième Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, les parties à l'accord de Paris et à la CCNUCC ont décidé d'établir de nouvelles modalités de financement, y compris un fonds, pour soutenir les pays en développement particulièrement vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques¹²¹. À la vingt-huitième session de la Conférence des Parties/cinquième Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, les parties ont assuré la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles modalités de financement, y compris un nouveau fonds destiné à « aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices, y compris les pertes et préjudices liés aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement »¹²².

2.45. Dans la décision portant adoption de l'accord de Paris, les États parties sont convenus que l'article 8 de l'accord ne pouvait donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation¹²³. Cette interprétation est également étayée par les termes de l'article 8, où il est demandé aux parties de favoriser la coopération, la facilitation et une approche pratique dans plusieurs domaines¹²⁴, afin d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux changements climatiques ainsi que d'y remédier. Elle est également cohérente avec d'autres dispositions de l'accord de Paris, du Mécanisme de Varsovie et du réseau de Santiago, en prônant la

¹¹⁷ Accord de Paris (note 5), art. 8, par. 2.

¹¹⁸ *Ibid.*, art. 8, par. 3.

¹¹⁹ Mécanisme de Varsovie (note 116), par 2 et 17.

¹²⁰ Réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, établi au titre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, décision 11/CP.27, doc. FCCC/CP/2022/10/Add.1 (20 novembre 2022), p. 37-40 (dossier ONU n° 169).

¹²¹ Modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices, décision 2/CP.27, doc. FCCC/CP/2022/10/Add.1 (20 novembre 2022) p. 11-15 (dossier ONU n° 168).

¹²² *Draft decision on the operationalization of the new funding arrangements*, doc. FCCC/CP/2023/9-FCCC/PA/CMA/2023/9 (note 20), annexe II, par. 2. En outre, il est rappelé dans cette décision que les mécanismes de financement des pertes et préjudices sont fondés sur la coopération et la facilitation et ne concernent ni la responsabilité ni l'indemnisation.

¹²³ Voir adoption de l'accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (note 72), par. 51.

¹²⁴ Par exemple, les systèmes d'alerte précoce, la préparation aux situations d'urgence, les pertes autres qu'économiques et la résilience des communautés.

coopération pour aider les pays en développement, notamment ceux qui sont vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques.

2.46. Les réflexions en cours concernant l'amélioration des approches destinées à éviter et à minimiser les pertes et préjudices et à y remédier, y compris à la vingt-huitième session de la Conférence des Parties/cinquième Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, en particulier pour tenir compte des États qui sont particulièrement vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques, témoignent de la coopération productive qui s'est instaurée en matière de pertes et préjudices au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris. L'Australie estime donc que ces accords contiennent les mécanismes appropriés pour faciliter la coopération entre les États face à la problématique des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques.

F. Autres mécanismes de mise en œuvre, y compris le bilan mondial

2.47. Pour renforcer la confiance mutuelle et promouvoir la mise en œuvre efficace de l'accord de Paris a été créé, aux termes de l'article 13, un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui¹²⁵. Il s'agit du principal mécanisme de responsabilisation de l'accord, qui exige des parties qu'elles fournissent régulièrement des informations détaillées sur les progrès qu'elles réalisent dans la mise en œuvre de l'accord, qui sont soumises à un examen par des experts indépendants et font l'objet d'un processus multilatéral d'examen par les pairs. Il est prévu dans l'article 13 que les parties fournissent régulièrement un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre et la réalisation de [leurs contributions déterminées] au niveau national au titre de l'article 4, des informations sur l'appui fourni, nécessaire et reçu au titre des articles 9, 10 et 11 ainsi que des informations sur les effets des changements climatiques et sur l'adaptation à ces changements¹²⁶. Comme indiqué au paragraphe 2.20 ci-dessus, les parties à l'accord de Paris sont également tenues, lorsqu'elles communiquent leurs contributions déterminées au niveau national, de présenter l'information nécessaire à la clarté, la transparence et la compréhension¹²⁷ et également d'assurer l'intégrité environnementale, d'éviter un double comptage et de promouvoir des principes similaires dans la comptabilisation des émissions et des absorptions anthropiques correspondant à leurs contributions déterminées au niveau national¹²⁸. Les informations fournies au titre du cadre de transparence renforcé sont également essentielles pour éclairer le bilan mondial prévu à l'article 14, dont il est question plus loin¹²⁹.

1. Le bilan mondial

2.48. Le bilan mondial constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre efficace de l'accord de Paris. Le paragraphe 1 de l'article 14 prévoit ce qui suit :

« La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord fait périodiquement le bilan de la mise en œuvre du présent Accord afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet du présent Accord et de ses buts à long terme (ci-après dénommé "bilan mondial"). Elle s'y emploie d'une manière globale, axée sur la facilitation, en prenant en considération

¹²⁵ Accord de Paris (note 5), art. 13, par. 1 et 5.

¹²⁶ *Ibid.*, art. 13, par. 7 et 10.

¹²⁷ *Ibid.*, art. 4, par. 8.

¹²⁸ *Ibid.*, art. 4, par. 13.

¹²⁹ *Ibid.*, art. 13, par. 5-6.

l'atténuation, l'adaptation, les moyens de mise en œuvre et l'appui et en tenant compte de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles. »

2.49. Le bilan mondial porte sur les efforts menés, les progrès réalisés et les mesures mises en œuvre dans les domaines de l'atténuation, de l'adaptation, du financement de l'action climatique et de la mise au point et du transfert de technologies. Plus précisément, le bilan mondial vise à :

- a) prendre en compte les efforts d'adaptation des pays en développement parties¹³⁰ ;
- b) servir de base aux contributions déterminées au niveau national à communiquer par les parties tous les cinq ans au titre du paragraphe 9 de l'article 4¹³¹ ;
- c) renforcer la mise en œuvre de mesures d'adaptation en tenant compte de la communication sur l'adaptation mentionnée au [paragraphe 10 de l'article 7]¹³² ;
- d) examiner l'adéquation et l'efficacité de l'adaptation et de l'appui fourni en matière d'adaptation¹³³ ;
- e) examiner les progrès d'ensemble accomplis dans la réalisation de l'objectif mondial en matière d'adaptation énoncé au [paragraphe 1 de l'article 7]¹³⁴.

2.50. En outre, le bilan mondial prend en compte les informations pertinentes communiquées par les parties et/ou les organes créés en vertu de l'accord sur les efforts liés au financement de l'action climatique¹³⁵ ainsi que les informations disponibles sur les activités d'appui à la mise au point et au transfert de technologies en faveur des pays en développement parties¹³⁶.

2.51. Les résultats du bilan mondial doivent être utilisés pour éclairer les futures mesures d'atténuation des parties et favoriser, en particulier, le renforcement de la coopération internationale. À cet égard, le paragraphe 3 de l'article 14 de l'accord de Paris prévoit ce qui suit :

« Les résultats du bilan mondial éclairent les Parties dans l'actualisation et le renforcement de leurs mesures et de leur appui selon des modalités déterminées au niveau national, conformément aux dispositions pertinentes du présent Accord, ainsi que dans l'intensification de la coopération internationale pour l'action climatique. »

2.52. Le premier bilan mondial des progrès collectifs accomplis dans le cadre de l'accord de Paris s'est achevé à la vingt-huitième session de la Conférence des Parties/cinquième Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, en décembre 2023¹³⁷. Ce bilan a permis à la fois d'établir un état rétrospectif des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs mondiaux de l'accord de Paris et de proposer une vision prospective des actions qui pourraient être

¹³⁰ *Ibid.*, art. 7, par. 14, al. a).

¹³¹ *Ibid.*, art. 4, par. 9.

¹³² *Ibid.*, art. 7, par. 14, al. b).

¹³³ *Ibid.*, art. 7, par. 14, al. c).

¹³⁴ *Ibid.*, art. 7, par. 14, al. d).

¹³⁵ *Ibid.*, art. 9, par. 6.

¹³⁶ *Ibid.*, art. 10, par. 6.

¹³⁷ *Ibid.*, art. 14, par. 2.

entreprises pour mettre le monde sur la voie de la réalisation de ces objectifs, y compris le maintien à portée de l'objectif de limitation à 1,5 °C de la hausse de la température moyenne mondiale. Il importe de noter que les actions prospectives sont applicables à toutes les parties, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement au titre de la CCNUCC¹³⁸.

2.53. Il est affirmé dans le bilan mondial que des réductions profondes, rapides et durables des émissions de gaz à effet de serre sont nécessaires pour rester alignés sur la trajectoire de 1,5 °C¹³⁹. Plus de 190 parties, dont l'Australie, se sont engagées à atteindre des objectifs tels que tripler la capacité mondiale en matière d'énergies renouvelables d'ici à 2030 et opérer une transition vers une sortie des combustibles fossiles dans les systèmes énergétiques, afin d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050¹⁴⁰. Il a également été souligné dans le bilan mondial que des avancées avaient été réalisées dans le cadre de l'action internationale menée pour éviter et réduire au minimum les pertes et les préjudices et y remédier ainsi que sur le plan des mesures de riposte¹⁴¹.

2. Le comité de l'article 15

2.54. L'accord de Paris institue également un mécanisme « pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect [de ses] dispositions »¹⁴², sous la forme d'un comité d'experts¹⁴³, qui exerce ses activités selon les procédures arrêtées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord¹⁴⁴. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 15, le comité est « axé sur la facilitation, et fonctionne d'une manière qui est transparente, non accusatoire et non punitive » et « accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties »¹⁴⁵. En 2015, la Conférence des Parties a décidé que le comité de l'article 15 serait composé de 12 membres ayant des « compétences reconnues dans les domaines scientifiques, techniques, socioéconomiques ou juridiques pertinents », élus par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris sur la base d'une représentation géographique équitable¹⁴⁶.

2.55. En 2018, la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris a adopté les modalités et les procédures pour le bon fonctionnement du comité de l'article 15¹⁴⁷, qui prévoient que le comité s'attache à éviter les doubles emplois, ne fonctionne pas comme un mécanisme de contrôle ou un mécanisme de règlement des différends, ni n'impose de pénalités ou de sanctions, et respecte la souveraineté nationale¹⁴⁸.

¹³⁸ Voir, de manière générale, résultats du premier bilan mondial, doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.17 (note 99).

¹³⁹ *Ibid.*, par. 39.

¹⁴⁰ *Ibid.*, par. 28, al. d).

¹⁴¹ *Ibid.*, par. 124.

¹⁴² Accord de Paris, (note 5), art. 15, par. 1.

¹⁴³ *Ibid.*, art. 15, par. 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 15, par. 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, art. 15, par. 2.

¹⁴⁶ Adoption de l'accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (note 72), par. 102.

¹⁴⁷ Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'accord, décision 20/CMA. 1, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (15 décembre 2018), annexe, par. 1 (dossier ONU n° 171) (ci-après, « modalités et procédures »).

¹⁴⁸ *Ibid.*, annexe, par. 4.

2.56. En 2022, le comité de l'article 15 a adopté un règlement intérieur pour faciliter la mise en œuvre des dispositions de l'accord de Paris et en promouvoir le respect¹⁴⁹. Il doit être lu conjointement avec les modalités et les procédures prévues pour son bon fonctionnement¹⁵⁰. Entre autres, le règlement intérieur fournit des indications supplémentaires concernant la procédure appliquée à l'ouverture de l'examen de questions à la fois par une partie¹⁵¹ et par le comité¹⁵².

2.57. Le comité de l'article 15 est compétent pour examiner des questions qui intéressent la mise en œuvre ou le respect par une partie des dispositions de l'accord de Paris sur la base d'une communication de cette partie¹⁵³. Il engage également l'examen des questions dans les cas où une partie n'a pas :

- a) communiqué ou actualisé une contribution déterminée au niveau national au titre de l'article 4 de l'accord de Paris, sur la base des informations les plus récentes figurant dans le registre public visé au paragraphe 12 de l'article 4 ;
- b) soumis un rapport ou communiqué des informations qui étaient exigés conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 13 ou au paragraphe 7 de l'article 9 de l'accord de Paris ;
- c) participé à l'examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis, sur la base des informations communiquées par le secrétariat ; ou
- d) communiqué des informations qui étaient exigées conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de l'accord de Paris¹⁵⁴.

2.58. Le comité de l'article 15 peut également, avec le consentement de la partie concernée, engager, aux fins de facilitation, un examen de questions dans les cas où les informations communiquées par une partie contiennent des incohérences non négligeables et constantes¹⁵⁵.

2.59. Pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris, le comité est habilité à prendre les mesures appropriées, qui peuvent consister à :

- a) mener un dialogue avec la partie concernée en vue de répertorier les difficultés, de formuler des recommandations et d'échanger des renseignements ;
- b) aider la partie concernée à entrer en relation avec les organes ou dispositifs compétents en matière de financement, de technologie ou de renforcement des capacités ;
- c) faire des recommandations à la partie concernée, y compris recommander l'élaboration d'un plan d'action ; et

¹⁴⁹ Règlement intérieur du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'accord, décision 24/CMA.4, doc. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3 (17 novembre 2022), par. 1.

¹⁵⁰ *Ibid.*, annexe, par. 1 et 2.

¹⁵¹ *Ibid.*, annexe, art. 17.

¹⁵² *Ibid.*, annexe, art. 18.

¹⁵³ Modalités et procédures, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (note 148), annexe, par. 20.

¹⁵⁴ *Ibid.*, annexe, par. 22 a).

¹⁵⁵ *Ibid.*, annexe, par. 22 b).

d) tirer des conclusions factuelles en ce qui concerne les questions de mise en œuvre et de respect¹⁵⁶.

2.60. Le comité de l'article 15 rend compte chaque année à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris¹⁵⁷. Dans l'exercice de ses fonctions, il a identifié les parties qui n'avaient pas communiqué de contribution déterminée au niveau national, conformément au paragraphe 2 de l'article 4, ainsi que celles qui n'avaient pas soumis une communication biennale contenant les informations exigées au titre du paragraphe 5 de l'article 9¹⁵⁸. Par la suite, conformément aux articles 18 et 20 de son règlement intérieur, il a notifié les parties concernées et a demandé que des informations soient soumises sur les questions soulevées¹⁵⁹. Après réception de la notification, l'une des parties concernées a communiqué sa contribution déterminée au niveau national et l'autre a soumis les informations devant être communiquées par les parties conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de l'accord de Paris¹⁶⁰.

G. La CCNUCC et l'accord de Paris sont la principale source d'obligations internationales en matière de changements climatiques

2.61. Les changements climatiques représentent l'un des problèmes majeurs de notre temps, auquel il ne peut être fait face efficacement que par une action collective et coopérative. La communauté internationale des États a choisi de riposter à cet immense défi en négociant et en adoptant un régime de traités spécialisés sur les changements climatiques qui ont mis en évidence des objectifs et des buts concrets et imposé des obligations particulières aux États afin de mobiliser la communauté internationale en faveur de la réalisation de ces objectifs et de ces buts. La CCNUCC et l'accord de Paris servent de cadre à l'action nécessaire pour s'attaquer à la fois aux causes et aux effets des changements climatiques. Ils génèrent la dynamique voulue pour évaluer l'efficacité de cette action collective au fil du temps et, au besoin, pour l'ajuster au fur et à mesure. Cette dynamique favorise actuellement une action plus soutenue et un niveau d'ambition plus élevé tant au niveau individuel que collectif. Des progrès ont également été réalisés en ce qui concerne la riposte internationale aux incidences des changements climatiques. L'Australie a pris des engagements importants dans ce cadre et continuera à jouer son rôle.

2.62. La CCNUCC et l'accord de Paris sont le fruit de négociations menées de façon déterminée sur une longue période et ont donné lieu à des compromis délicats entre les États. Ils constituent la principale source des obligations internationales en matière de protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Pour répondre à la question posée à la Cour, ce sont ces traités qui revêtent une importance centrale. S'agissant des autres traités internationaux ou règles coutumières, qui n'ont pas été négociés ou n'ont pas été élaborés pour faire face à la menace posée par les changements climatiques, ils ne devraient pas être appliqués de manière incompatible avec la CCNUCC et l'accord de Paris et leurs dispositions ne devraient pas être considérées comme allant au-delà de celles prévues dans ces accords, car cela porterait atteinte à l'équilibre fragile des intérêts qui a permis à la communauté internationale de s'entendre pour instaurer une coopération essentielle face à l'enjeu des changements climatiques. L'adhésion quasi universelle à ces traités spécialisés témoigne d'une très forte prise de conscience internationale de cet enjeu et de l'intérêt qu'il y a à le relever collectivement et de manière coopérative. L'Australie

¹⁵⁶ Modalités et procédures, doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 (note 148), annexe, par. 30.

¹⁵⁷ Accord de Paris (note 5), art. 15, par. 3.

¹⁵⁸ Rapport annuel du comité chargé de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'accord de Paris à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris, doc. FCCC/PA/CMA/2023/4 (25 septembre 2023), par. 12 et 13.

¹⁵⁹ *Ibid.*, par. 12-13, 22.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 23.

est résolument déterminée à atteindre l'objectif de la CCNUCC et les buts de l'accord de Paris et, ce faisant, à agir de manière à respecter pleinement ses obligations internationales en matière de lutte contre les changements climatiques.

CHAPITRE 3

AUTRES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES ET RÉGIMES CONNEXES

3.1. Si les traités spécialisés sur les changements climatiques visés au chapitre 2 ci-dessus constituent la principale source d'obligations internationales en matière de protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, d'autres traités contenant des dispositions intéressant cette question seront examinés dans le présent chapitre. La section A traite de la partie XII de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) et des obligations qu'elle prévoit en matière de protection et de préservation du milieu marin. La section B traite des traités internationaux sur l'environnement et des accords sectoriels qui complètent les traités sur les changements climatiques en couvrant des types spécifiques d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en encourageant des mesures d'atténuation et d'adaptation contribuant à la protection du système climatique. La section C explique comment les obligations découlant du droit international des droits de l'homme sont également pertinentes pour les actions menées par les États face aux changements climatiques, malgré certaines limites inhérentes à ce régime.

A. La CNUDM et le devoir de protéger et préserver le milieu marin

3.2. La CNUDM constitue le cadre juridique global dans lequel doivent s'inscrire toutes les activités réalisées dans les océans et les mers. L'un de ses objectifs fondamentaux est l'établissement d'un ordre juridique pour les mers et les océans qui favorise la protection et la préservation du milieu marin. L'importance de cet objectif est reconnue dans le préambule de la convention¹⁶¹.

3.3. Comme indiqué au paragraphe 1.5 ci-dessus, la Cour a été invitée à donner son avis sur les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne le « système climatique et d'autres composantes de l'environnement ». Le « système climatique » est défini dans la CCNUCC comme « un ensemble englobant l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions »¹⁶². Cette définition, y compris la référence expresse à l'hydrosphère, peut manifestement être étendue au milieu marin. Pour répondre à la question des obligations qui incombent aux États en ce qui concerne le « système climatique », la Cour se doit donc d'examiner les obligations imposées par la CNUDM aux fins de la protection et de la préservation du milieu marin.

3.4. C'est la partie XII de la CNUDM qui énonce principalement les obligations générales en matière de protection et de préservation du milieu marin et de coopération à cette fin¹⁶³ ainsi que les obligations concernant expressément l'adoption de mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la « pollution du milieu marin »¹⁶⁴. Cette expression est définie à l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article premier de la CNUDM comme « l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin » qui « a ou peut avoir des effets nuisibles » entre autres sur les ressources biologiques et la vie marine. L'Australie partage le consensus général des États selon lequel les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont une source de « pollution du

¹⁶¹ CNUDM (note 6), préambule, al. 4 :

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

¹⁶² CCNUCC (note 5), art. 1, par. 3.

¹⁶³ CNUDM (note 6), art. 192 et 197.

¹⁶⁴ *Ibid.*, art. 194, partie XII, sections 2-7.

milieu marin » au sens de la définition figurant à l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article premier de la CNUDM¹⁶⁵.

3.5. Comme indiqué au chapitre 2 ci-dessus, la communauté internationale, après un examen et des négociations approfondis, a adopté la CCNUCC et l'accord de Paris comme principaux instruments à utiliser par les États pour donner effet à l'objectif commun de protection de l'environnement contre les effets néfastes des changements climatiques. Dans ces conditions, la partie XII de la CNUDM ne devrait pas être interprétée comme imposant des obligations en ce qui concerne les émissions anthropiques de gaz à effet de serre qui sont incompatibles avec celles convenues par la communauté internationale dans le contexte spécifique de la CCNUCC et de l'accord de Paris ou qui vont au-delà de ces obligations. Cette considération a des incidences sur certaines dispositions particulières de la partie XII, qui sont passées en revue de façon plus détaillée ci-après.

3.6. La présente analyse est cohérente avec la nature de la CNUDM en tant qu'accord-cadre, qui place cette convention depuis son adoption au centre de l'ordre juridique des mers et des océans et a permis de continuer à adapter ses dispositions aux problèmes distincts et imprévus qui sont apparus au fil du temps. De façon tout à fait délibérée, la possibilité est laissée dans la CNUDM d'élaborer à l'avenir des règles et des normes spécifiques sur des sujets particuliers, notamment en imposant aux États parties l'obligation d'adopter des lois et des règlements et d'en assurer l'application¹⁶⁶ ainsi que de convenir et d'établir des instruments, règles, normes, pratiques et procédures internationaux¹⁶⁷, afin de donner effet aux obligations et aux objectifs d'ordre général énoncés dans la partie XII. L'article 197, qui prévoit que les États coopèrent à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international pour protéger et préserver le milieu marin, revêt une importance particulière. Les changements climatiques sont un exemple parfait d'une question nécessitant une action en coopération du type envisagé dans cet article.

1. L'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin conformément à l'article 192 de la CNUDM

3.7. Le caractère générique de la partie XII de la CNUDM est illustré par l'article 192 qui est intitulé « Obligation d'ordre général » et prévoit que « [l]es États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». L'obligation d'ordre général imposée par cet article consiste à la fois en l'obligation positive de prendre des mesures pour protéger et préserver le milieu marin et en l'obligation négative de ne pas dégrader le milieu marin. Étant donné le caractère général de l'obligation, son contenu doit être apprécié en fonction d'autres dispositions de la partie XII de la

¹⁶⁵ Voir, par exemple, la présentation à cet effet de l'Australie dans « exposé écrit de l'Australie », Tribunal international du droit de la mer (TIDM), affaire n° 31 (note 51), par. 24 et 30 et exposé oral de l'Australie, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international (demande d'avis consultatif soumise au Tribunal)* [2023], TIDM, TIDM/PV.23/C31/5, p. 6, lignes 26-32 (Donaghue). Dans cette affaire, de nombreux États souscrivent aussi à la même analyse dans leurs communications. Voir, par exemple, exposé écrit du Bangladesh, par. 29-30, exposé écrit de l'Union européenne, par. 42-47, exposé écrit de la République de Maurice, par. 72, exposé écrit de Nauru, par. 37-39, exposé écrit du Royaume-Uni, par. 31-41.

¹⁶⁶ CNUDM (note 6), art. 213-222.

¹⁶⁷ *Ibid.*, art. 207-212.

CNUDM et d'autres règles applicables du droit international¹⁶⁸. Le devoir de coopérer énoncé à l'article 197 de la CNUDM, dont il est question plus loin, est un bon exemple d'une obligation qui insuffle une dimension supplémentaire à l'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin énoncée à l'article 192.

3.8. L'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin énoncée à l'article 192 de la CNUDM est généralement considérée comme un principe général du droit international ou une règle du droit international coutumier¹⁶⁹. Le TIDM a également reconnu le caractère *erga omnes* des obligations des États relatives à la préservation de l'environnement de la haute mer, des fonds marins et de leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale¹⁷⁰. En ce qui concerne le contenu de l'obligation, l'Australie considère que l'obligation d'ordre général de protéger et de préserver le milieu marin, qui fait l'objet de l'article 192, doit être comprise comme imposant à la fois une obligation positive aux États parties de prendre des mesures actives pour protéger et préserver le milieu marin et, logiquement, une obligation négative de ne pas dégrader le milieu marin¹⁷¹.

3.9. En ce qui concerne les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, l'Australie fait valoir que la CCNUCC et l'accord de Paris précisent les normes au regard desquelles le respect de l'obligation d'ordre général imposée par l'article 192 doit être évalué. Pour les raisons exposées aux paragraphes 3.5 à 3.8 ci-dessus, l'article 192 ne devrait pas être interprété comme imposant des « obligations spécifiques » de protéger et de préserver le milieu marin en sus de celles qui s'appliquent au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

2. Obligations de prendre des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin en application de l'article 194 et des sections 2 à 7 de la partie XII de la CNUDM

3.10. L'article 194 rattache l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin à des exigences plus concrètes, qui figurent notamment à la section 5 de la partie XII (traitant de la réglementation internationale et du droit interne visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin) et à la section 6 de la partie XII (sur la mise en application des lois et règlements adoptés conformément à la section 5).

¹⁶⁸ Voir, par exemple, *South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China) (Award on Merit)* (Permanent Court of Arbitration Case No. 2013-19, 12 July 2016), p. 373-374, par. 941. Voir aussi Alan Boyle, 'Litigating Climate Change under Part XII of the LOSC' (2019) 34, *International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 464 ; Myron Nordquist, Shabtai Rosenne and Alexander Yankov (eds), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Martinus Nijhoff Publishers, 1990), vol. IV, p. 43, qui indique ce qui suit : « Il ressort clairement de la convention dans son ensemble (et pas simplement de la partie XII) que l'obligation de l'article 192, associée au droit prévu à l'article 193, restent toujours assujettis aux droits et devoirs spécifiques énoncés dans la convention ».

¹⁶⁹ Detlef Czybulka, 'Article 192. General obligation' dans Alexander Proelss (ed.), *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (C.H. Beck, 2017), p. 1284, où est soulignée la reconnaissance du fait que cette obligation fait partie du droit international coutumier, alors que Nordquist, Rosenne et Yankov (eds) (note 169), vol. IV, p. 39-40, avancent que le devoir de protéger et de préserver le milieu marin est un principe général du droit international.

¹⁷⁰ *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins)*, rôle des affaires : n° 17, 1^{er} février 2011), p. 59, par. 180 (ci-après, « demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone ») ; voir aussi Jutta Brunée 'Common Areas, Common Heritage, and Common Concern' in Daniel Bodansky, Jutta Brunée and Ellen Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, 2007) p. 550, 558.

¹⁷¹ Nordquist, Rosenne and Yankov (eds) (note 169), vol. IV, p. 39-40.

3.11. L'impact des émissions de gaz à effet de serre sur le milieu marin est aujourd'hui une préoccupation majeure des États, dont la gravité n'avait pas été anticipée par les rédacteurs de la CNUDM¹⁷². Si, comme indiqué ci-dessus, l'Australie considère que la définition de la « pollution du milieu marin » figurant dans la convention s'étend aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre, l'article 194 n'a manifestement pas été rédigé dans le but de faire face à la pollution liée à ces émissions. Il a plutôt été formulé pour traiter des cas de pollution plus classiques¹⁷³.

3.12. Du fait de leurs sources géographiques diffuses et des délais au cours desquels elles s'accumulent au point de nuire au milieu marin, les émissions anthropiques de gaz à effet de serre se distinguent des formes plus classiques de pollution sur la base desquelles les principes relatifs à la pollution transfrontière ont été élaborés. Les sources des émissions de gaz à effet de serre sont géographiquement diffuses et l'impact de ces émissions peut se faire sentir dans des endroits très éloignés de la source initiale. En outre, cet impact est cumulatif, à la fois dans le temps et entre les différentes sources. Ainsi, bien que les émissions de gaz à effet de serre soient une forme de pollution à laquelle s'applique l'article 194, leurs caractéristiques doivent être prises en compte lorsqu'on analyse les obligations qui en découlent au titre de cet article, car ces caractéristiques impliquent qu'il n'est pas approprié de considérer les émissions en question comme un cas ordinaire de dommage transfrontière.

3.13. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 194, les États prennent, « séparément ou conjointement selon qu'il convient », les mesures qui sont « nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin ». Étant donné que les changements climatiques soulèvent des problèmes auxquels il ne peut être remédié que par la coopération et une action collective des États, l'obligation prévue dans cette disposition de la Convention de prendre des mesures « conjointement » est particulièrement pertinente dans le contexte de la pollution sous la forme d'émissions de gaz à effet de serre. Les États sont tenus de « mett[re] en œuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent » et de « s'efforce[r] d'harmoniser leurs politiques » afin de réduire et de maîtriser la pollution du milieu marin¹⁷⁴.

3.14. L'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 194 de « pren[dre] toutes les mesures » est une obligation de moyens et non une obligation de résultat¹⁷⁵. Le fait qu'aux termes de ce paragraphe les États soient tenus de mettre en œuvre « les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités » confirme cette analyse. Le contenu des obligations des

¹⁷² Lan Ngoc Nguyen, 'Expanding the Environmental Regulatory Scope of UNCLOS Through the Rule of Reference: Potentials and Limits' (2021) 52 *Ocean Development and International Law*, p. 430 ; Boyle (note 169), p. 462.

¹⁷³ Comme il ressort clairement du paragraphe 3 de l'article 194, où il est fait référence à la pollution provenant des navires, installations ou engins ou à celle liée à « l'évacuation de substances toxiques, nuisibles ou nocives » à partir de sources telluriques, depuis ou à travers l'atmosphère, et du paragraphe 2 du même article, qui vise les pollutions transfrontières classiques.

¹⁷⁴ *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom) (Award)* (United Nations Convention on the Law of the Sea Arbitral Tribunal, 18 March 2015).

¹⁷⁵ Cette position est appuyée dans les exposés présentés dans l'affaire n° 31 du TIDM (note 51) par un nombre important d'États, qui ont considéré, de façon générale, que les obligations de fond au titre de la partie XII de la CNUDM, y compris le paragraphe 1 de l'article 194, étaient des obligations de moyens et non de résultat. Voir, par exemple, exposé oral du Guatemala, TIDM/PV.23/C31/8, p. 13, lignes 40-42 (Neumann) ; exposé oral de la Lettonie, TIDM/PV.23/C31/9, p. 14, lignes 15-23 (Paparinskis) ; exposé oral de Singapour, TIDM/PV.23/C31/13, p. 2, lignes 31-38 (Yee) ; exposé oral du Timor-Leste, TIDM/PV.23/C31/14, p. 17, lignes 20-38 (Sthoeger) ; exposé oral de l'Union européenne, TIDM/PV.23/C31/14, p. 29, lignes 13-38 (Bouquet) ; exposé oral du Viet Nam, TIDM/PV.23/C31/14, p. 48, ligne 12-32 (Hanh) ; exposé oral de la France, TIDM/PV.23/C31/18, p. 11, lignes 12-15, p. 12, lignes 4-12 (Forteau) ; exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, TIDM/PV.23/C31/18, p. 27, lignes 21-28 (Lefeber) ; exposé écrit du Royaume-Uni, TIDM/PV.23/C31/18, p. 37, lignes 21-27 (Juratowitch).

États est ainsi déterminé par référence aux moyens pratiques à utiliser pour atteindre le résultat visé et non par référence à l'obtention du résultat lui-même.

3.15. Lorsqu'une obligation internationale est une obligation de moyens et non une obligation de résultat, son respect est évalué en fonction d'une norme de diligence requise. Comme la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM l'a précédemment fait observer, une obligation de diligence requise « n'est pas une obligation d'obtenir ... Il s'agit plutôt d'une obligation de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat »¹⁷⁶. Ces observations ont été approuvées par le TIDM dans l'avis consultatif qu'il a rendu comme suite à la demande de la Commission sous-régionale des pêches¹⁷⁷. De même, dans l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la CIJ a estimé que l'obligation de diligence requise impliquait la nécessité pour un État non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre dans sa juridiction¹⁷⁸.

3.16. Le contenu d'une norme de diligence requise est variable et dépend du contexte¹⁷⁹. Ainsi, la portée de l'obligation de diligence requise imposée par le paragraphe 1 de l'article 194 doit être interprétée en prenant en compte la formulation particulière de cette disposition.

3.17. Le paragraphe 1 de l'article 194 prévoit l'obligation unique de prendre des mesures visant trois objectifs interdépendants, à savoir « prévenir, réduire et maîtriser la pollution ». En distinguant ces trois objectifs interdépendants, il met en avant le fait qu'il n'est sans doute pas possible, dans la pratique, de prévenir en permanence toute pollution du milieu marin, ce qui est d'autant plus vrai que l'obligation de moyens imposée pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine varie d'un État à l'autre, chacun étant tenu de prendre « toutes les mesures ... nécessaires » en mettant en œuvre à cette fin « les moyens les mieux adaptés dont il[...] dispose[.], en fonction de [ses] capacités ». Certains types de pollution, à certains moments, peuvent se produire légalement (car, même en exerçant une diligence requise, toutes les pollutions ne seront pas « prévenues »). Cela étant, le paragraphe 1 de l'article 194 exige des États qu'ils fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour atténuer l'impact de la pollution du milieu marin qui se produit.

3.18. Tant la CCNUCC que l'accord de Paris reconnaissent la réalité selon laquelle, à l'heure actuelle, l'économie mondiale est structurée de telle sorte qu'il n'est ni possible, ni dans les capacités des États, de prévenir complètement les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Comme expliqué au chapitre 2 ci-dessus, ces deux accords mettent l'accent sur la réduction et le contrôle progressifs de ces émissions, et non sur leur interdiction totale.

¹⁷⁶ *Demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone, TIDM, avis consultatif* (note 170), p. 41, par. 110.

¹⁷⁷ *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (Demande d'avis consultatif)* (TIDM, affaire n° 21, 2 avril 2015), p. 39, par. 128 (ci-après, « avis consultatif du TIDM en réponse à la demande soumise par la Commission sous-régionale des pêches »).

¹⁷⁸ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 79, par. 197 (ci-après, « *Usines de pâte à papier* »).

¹⁷⁹ Comme l'a reconnu la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer dans l'avis consultatif relatif aux *Responsabilités et obligations des États dans la cadre des activités menées dans la Zone*, où elle a indiqué que la diligence requise avait un « caractère variable » et qu'il était difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de « diligence requise ». Voir *demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone, TIDM* (note 170), p. 43, par. 117. Voir aussi avis consultatif du TIDM en réponse à la demande soumise par la Commission sous-régionale des pêches (note 177), p. 41, par. 132.

3.19. L'Australie considère qu'en respectant la CCNUCC et l'accord de Paris, les États satisfont à l'obligation spécifique prévue au paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin résultant des émissions de gaz à effet de serre en utilisant « les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités ». La CCNUCC et l'accord de Paris intègrent l'obligation de moyens que les États jugent « nécessaire » pour réduire et contrôler les émissions de gaz à effet de serre jusqu'à ce que la pollution du milieu marin due à ces émissions ait pu être prévenue. Les États se sont fixé comme objectif collectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Ils ont décidé que ces objectifs seraient atteints au moyen des mécanismes prévus par l'accord de Paris. L'un des principaux mécanismes en question est celui des contributions déterminées au niveau national, qui doivent être établies, communiquées et actualisées par les différents États et qui doivent refléter l'ambition la plus élevée possible de chacun d'entre eux¹⁸⁰. Si un État s'emploie avec la diligence requise à établir et à concrétiser ses contributions déterminées au niveau national, il s'acquittera des obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 de l'article 194 en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre.

3.20. Le paragraphe 2 de l'article 194 doit être examiné séparément. Il ressort des termes de cet article qu'il a été formulé par référence à un cas classique de pollution transfrontières. Ainsi, il exige des États qu'ils prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent pas de « préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement » (par opposition à la pollution du milieu marin en général) et que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne « s'étende » pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains.

3.21. Étant donné la durée pendant laquelle les émissions de gaz à effet de serre restent dans l'atmosphère et le paragraphe 1 de l'article 194 n'exigeant pas des États qu'ils prennent des mesures immédiates et complètes pour prévenir ces émissions, le paragraphe 2 de cet article ne peut être interprété comme exigeant des États qu'ils veillent à ce que les gaz à effet de serre émis ne « s'étendent » pas sur le territoire d'un autre État ou en haute mer. Dans le cas contraire, ce paragraphe imposerait une obligation qu'aucun État ne pourrait respecter. C'est pourquoi l'Australie considère pour l'essentiel que la pollution par les émissions de gaz à effet de serre n'est pas un type de pollution visé par le paragraphe 2 de l'article 194.

3.22. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 207 et du paragraphe 1 de l'article 212, les États sont tenus d'adopter des lois et règlements au niveau national pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution d'origine tellurique et la pollution d'origine atmosphérique et transatmosphérique. Pour l'élaboration de ces lois et règlements nationaux, ils doivent tenir compte des règles et des normes ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues. Selon l'Australie, la CCNUCC et l'accord de Paris établissent les mesures internationalement convenues dont les États doivent « [tenir] compte » lorsqu'ils adoptent des lois nationales pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin aux termes des articles 207 et 212. L'obligation de tenir compte de ces normes exige des États qu'ils les examinent de bonne foi lors de l'élaboration de leur législation nationale. Les articles 207 et 212 de la CNUDM offrent ainsi un moyen de faire en sorte que les lois nationales puissent être influencées ou façonnées par les obligations que les États ont contractées au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, donnant ainsi l'occasion de faire respecter ces obligations dans le droit interne des États parties.

¹⁸⁰ Accord de Paris (note 5), art. 4, par. 2 et 3.

3.23. Le paragraphe 4 de l'article 207 et le paragraphe 3 de l'article 212 prévoient que les États, agissant en particulier par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, s'efforcent de formuler et d'élaborer au plan mondial et régional des règles et des normes pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique et celle d'origine atmosphérique et transatmosphérique. Ces dispositions sont compatibles avec le devoir général de coopérer imposé par l'article 197, qui est examiné plus en détail ci-dessous.

3.24. En ce qui concerne la pollution d'origine tellurique, il est prévu au paragraphe 3 de l'article 207 que les États s'efforcent d'harmoniser leurs politiques « au niveau régional approprié ». L'Australie fait valoir que, dans le contexte des émissions de gaz à effet de serre, le niveau régional approprié est nécessairement mondial. Les mesures que les États sont tenus d'adopter aux termes du paragraphe 3 de l'article 207 doivent être conçues pour « limiter autant que possible », l'évacuation dans le milieu marin de substances toxiques, nuisibles ou nocives¹⁸¹. Les obligations imposées par la partie XII étant des obligations de diligence requise, dans le contexte des émissions de gaz à effet de serre, ce qui est « possible » dépend de l'interaction complexe des considérations qui sous-tendent les accords conclus au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

3.25. La section 6 de la partie XII est intitulée « Mise en application ». Aux termes des articles 213 et 222, les États sont tenus d'appliquer les lois et règlements adoptés conformément au paragraphe 1 de l'article 207 et au paragraphe 1 de l'article 212 et d'adopter les mesures juridiques, réglementaires et autres « nécessaires pour donner effet aux règles et normes internationales applicables ». Les articles 213 et 222 ne prescrivent pas les moyens par lesquels l'application doit intervenir et laissent donc une certaine marge de manœuvre aux États. L'Australie considère que les dispositions de ces articles sont respectées lorsque les États peuvent démontrer qu'ils sont en mesure d'appliquer leurs lois et règlements nationaux pertinents et lorsqu'ils ont adopté de bonne foi des mesures pour donner effet aux règles et normes internationalement applicables (qui, une fois encore, sont les règles et normes convenues au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris).

3.26. Grâce à ces dispositions, et en particulier à l'obligation de tenir compte des règles et normes internationales pertinentes dans le droit interne et de faire appliquer ce droit interne, la CNUDM a un rôle particulier à jouer pour donner effet aux obligations internationales visant à assurer la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, notamment en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. La CNUDM encourage les États à mettre en œuvre et à faire respecter les règles et les normes qu'ils ont adoptées au niveau international dans le cadre et par le biais de leur législation nationale. Elle sert ainsi de passerelle entre les règles et les normes internationales pertinentes et leur application au niveau national. De cette manière, et compte tenu des progrès réalisés au niveau international pour convenir de règles et de normes pertinentes en matière d'émissions de gaz à effet de serre, en particulier au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, la CNUDM apporte une contribution importante au cadre juridique international visant à lutter contre les changements climatiques.

3. Devoir de coopérer en vertu de l'article 197

3.27. Comme indiqué ci-dessous aux paragraphes 4.2 à 4.6, le devoir général de coopérer a été reconnu comme un principe fondamental du droit international de l'environnement. La coopération est à la base de nombreuses dispositions de la partie XII de la CNUDM et est au centre de l'article 197, qui prévoit que les États « coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional ... à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et

¹⁸¹ CNUDM (note 6), art. 207, par. 5.

procédures recommandées de caractère international compatibles avec la convention » afin d'assurer la protection et de la préservation du milieu marin.

3.28. Le devoir de coopérer énoncé à l'article 197 exige des États qu'ils déploient des efforts concrets et substantiels pour adopter les mesures efficaces nécessaires à la protection et la préservation du milieu marin¹⁸². Aucune enceinte ou méthode particulière n'est privilégiée pour les efforts de coopération des États parties, ce qui leur laisse la possibilité de coopérer directement (bilatéralement ou autrement) ou par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes. L'obligation imposée par l'article 197 est une obligation de moyens et non de résultat.

3.29. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les États ont consenti — et continuent de consentir — des efforts approfondis, concrets et substantiels pour donner effet à leur devoir de coopérer au titre de l'article 197. Comme expliqué au chapitre 2 ci-dessus, sous les auspices de la CCNUCC et de l'accord de Paris, les États ont négocié et adopté des règles, des pratiques et des procédures visant à réduire les émissions mondiales et à mettre en œuvre des mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation aux effets de ces changements, notamment au moyen de la mise au point et du transfert de technologies climatiques ainsi que du financement de l'action climatique et du renforcement des capacités dans le domaine du climat. Ils déploient également une série d'actions de coopération par l'intermédiaire d'autres organisations internationales et dans d'autres enceintes internationales, afin de remédier aux émissions de gaz à effet de serre dans certains secteurs, comme indiqué dans la section suivante. En prenant ces mesures de bonne foi, ils s'acquittent de leur devoir de coopérer au titre de l'article 197 en ce qui concerne les émissions anthropiques de gaz à effet de serre.

B. Autres traités environnementaux

3.30. Comme on l'a expliqué, la CCNUCC et l'accord de Paris sont les principaux traités par lesquels la communauté internationale a convenu de répondre aux changements climatiques et ils sont la principale source des obligations des États de veiller à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Toutefois, d'autres traités environnementaux, ainsi que des traités sectoriels portant sur des questions environnementales spécifiques, contiennent également des obligations pertinentes pour la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, dans la mesure où ils fixent des limites aux émissions de certains de ces gaz (voir sous-section 1). Une série d'autres traités environnementaux complètent également les traités spécialisés sur les changements climatiques et contribuent à la riposte mondiale aux changements climatiques dans la mesure où les actions engagées par les États aux termes de leurs dispositions contribuent à éliminer les gaz à effet de serre de l'atmosphère et/ou à s'adapter aux effets des changements climatiques (voir sous-section 2). Les traités sur les changements climatiques et ces autres traités complémentaires apportent une réponse interdépendante et coordonnée aux causes et aux effets des changements climatiques.

1. Obligations de règlementer et de limiter les émissions de gaz à effet de serre

3.31. Outre la CCNUCC et l'accord de Paris, deux autres régimes importants de traités environnementaux imposent aux États l'obligation de limiter les émissions de certains gaz à effet de serre. Ces régimes sont les suivants *a)* la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (ci-après, la « convention de Vienne ») et le protocole de Montréal relatif à des substances

¹⁸² Voir *avis consultatif du TIDM en réponse à la demande soumise par la Commission sous-régionale des pêches* (note 179), p. 59-60, par. 210.

qui appauvrissent la couche d'ozone (« protocole de Montréal »)¹⁸³ ; et *b*) la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 (ci-après, « MARPOL »)¹⁸⁴. Ces conventions sont successivement présentées ci-dessous.

a) *La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*

3.32. La convention de Vienne porte sur les mesures visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant de la modification de la couche d'ozone¹⁸⁵. Elle exige des États parties qu'ils

« prennent des mesures appropriées, conformément aux dispositions de la présente Convention et des protocoles en vigueur auxquels elles sont parties pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter de l'activité humaine qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone »¹⁸⁶.

3.33. Dans cette optique, la convention de Vienne impose aux États parties, en fonction des moyens dont ils disposent et de leurs capacités, de coopérer et d'adopter certaines mesures. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 2, les parties :

- « *a*) [c]oopèrent, au moyen d'observations systématiques, de recherches et d'échanges de renseignements afin de mieux comprendre et apprécier les effets des activités humaines sur la couche d'ozone et les effets exercés sur la santé humaine et l'environnement par la modification de la couche d'ozone ;
- b*) [a]doptent les mesures législatives ou administratives appropriées ... visant à réglementer, limiter, réduire, ou prévenir les activités humaines relevant de leur juridiction ou de leur contrôle s'il s'avère que ces activités ... ont ou sont susceptibles d'avoir des effets néfastes par suite de la modification, ou de la modification susceptible de se produire, de la couche d'ozone ;
- c*) [c]oopèrent pour formuler des mesures, procédures et normes convenues pour l'application de la présente Convention en vue de l'adoption de protocoles et annexes ;

¹⁸³ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, ouverte à la signature le 22 mars 1985, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1513, p. 293 (entrée en vigueur le 22 septembre 1985) (dossier ONU n° 25) (« convention de Vienne ») ; protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ouverte à la signature le 16 septembre 1987, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1522, p. 3 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989) (dossier ONU n° 26) (« protocole de Montréal »).

¹⁸⁴ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires telle que modifiée par le protocole de 1978, ouverte à la signature le 17 février 1978, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1340, p. 61 (entrée en vigueur le 2 octobre 1983).

¹⁸⁵ Le paragraphe 1 de l'article premier de la convention de Vienne (note 184) définit la couche d'ozone comme la couche d'ozone atmosphérique présente au-dessus de la couche limite de la planète. Elle se situe entre 15 et 30 kilomètres au-dessus de la terre et filtre des radiations solaires ultraviolettes particulièrement néfastes aux organismes vivants selon the Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 'The ozone layer', accessible à l'adresse suivante, consultée le 9 octobre 2021 : <https://www.dcceew.gov.au/environment/protection/ozone/ozone-science/ozone-layer>.

¹⁸⁶ Convention de Vienne (note 183), art. 2, par. 1.

- d) [c]oopèrent avec les organes internationaux compétents pour appliquer effectivement la présente Convention et les protocoles auxquels elles sont parties. »

3.34. Le protocole de Montréal a été adopté par les parties à la convention de Vienne en 1987. À propos de l'obligation de prendre des mesures aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 de la convention de Vienne, le paragraphe 3 du préambule du protocole de Montréal reconnaît que : « les émissions à l'échelle mondiale de certaines substances peuvent appauvrir de façon significative et modifier autrement la couche d'ozone d'une manière qui risque d'avoir des effets néfastes sur la santé de l'homme et l'environnement ».

3.35. Le protocole de Montréal exige donc des parties qu'elles éliminent progressivement la production et la consommation de près de 100 substances anthropiques qui appauvrissent la couche d'ozone¹⁸⁷. Ce point est important au regard des obligations des États en matière de changements climatiques, car la plupart des substances réglementées qui appauvrissent la couche d'ozone sont des gaz à effet de serre extrêmement puissants¹⁸⁸.

3.36. Les parties au protocole de Montréal sont tenues de mettre en œuvre certaines « mesures de réglementation » relatives à l'élimination progressive de la production et de la consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone¹⁸⁹. Ces mesures sont exprimées sous la forme d'un taux de réduction par rapport au niveau de consommation et de production de la substance par une partie au cours d'une année donnée. Par exemple, les États parties développés étaient tenus de geler la consommation et la production de chlorofluorocarbones (CFC) aux niveaux de 1986 en 1989, de réduire la consommation et la production de 75 % en 1994 et d'éliminer progressivement les CFC d'ici à 1996¹⁹⁰. Compte tenu des contraintes économiques, technologiques et réglementaires auxquelles les pays en développement peuvent être confrontés, certains pays en développement parties sont autorisés à retarder leur mise en conformité avec les mesures de réglementation¹⁹¹.

3.37. Le protocole de Montréal a été renforcé par cinq amendements, qui ont permis d'avancer les calendriers d'élimination progressive et d'ajouter de nouvelles substances à la liste des substances réglementées par le protocole¹⁹². L'amendement le plus récent, l'amendement de Kigali de 2016, porte sur la production et la consommation d'hydrofluorocarbones, qui sont des substituts de

¹⁸⁷ Protocole de Montréal (note 183), article 2, annexe A telle que modifiée par l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 29 juin 1990, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1684, p. 315 (entré en vigueur le 10 août 1992) (dossier ONU n° 29) (ci-après, « amendement de Londres de 1990 ») ; amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 25 novembre 1992, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1785, p. 517 (entré en vigueur le 14 juin 1994) (dossier ONU n° 31) (ci-après, « amendement de Copenhague de 1992 ») ; l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 17 septembre 1997, Nations Unies, *RTNU*, vol. 2054, p. 522 (entré en vigueur le 10 novembre 1999) (dossier ONU n° 35) (ci-après, « amendement de 1997 au protocole de Montréal ») ; l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 3 décembre 1999, Nations Unies, *RTNU*, vol. 2173, p. 183 (entré en vigueur le 25 février 2002) (dossier ONU n° 36) (ci-après, « amendement de Beijing de 1999 ») ; et l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 15 octobre 2016 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019) (dossier ONU n° 40) (ci-après, « amendement de Kigali de 2016 »).

¹⁸⁸ Par exemple, le chlorofluorocarbène-13 a un potentiel de réchauffement planétaire estimé à 100 ans 13 900 fois supérieur à celui de la même masse de dioxyde de carbone.

¹⁸⁹ Protocole de Montréal (note 183), art. 2.

¹⁹⁰ *Ibid.*, art. 2A, par. 1), 3) et 4).

¹⁹¹ *Ibid.*, art. 5, par. 1.

¹⁹² Amendement de Londres de 1990 (note 187) ; amendement de Copenhague de 1992 (note 187) ; amendement de Montréal de 1997 (note 187) ; amendement de Beijing de 1999 (note 187) ; amendement de Kigali de 2016 (note 187).

substances appauvrissant la couche d'ozone¹⁹³. Les parties sont tenues d'en geler la consommation et la production à leur niveau moyen de 2011 à 2013¹⁹⁴. Les États parties développés doivent réduire leur production et leur consommation de 85 % d'ici à 2036, tandis que la plupart des États parties en développement doivent assurer une réduction de 80 % d'ici à 2045¹⁹⁵.

3.38. La convention de Vienne et le protocole de Montréal ont été universellement ratifiés, devenant ainsi les premiers traités à atteindre une participation universelle dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies¹⁹⁶. Ce régime a permis de réduire et, à terme, d'éliminer progressivement les substances à effet de serre appauvrissant la couche d'ozone et leurs substituts, ce qui a permis de protéger la couche d'ozone et de contribuer de manière significative à l'atténuation des changements climatiques¹⁹⁷. D'après l'évaluation scientifique de l'appauvrissement de la couche d'ozone réalisée en 2022 par l'Organisation météorologique mondiale, les mesures prises dans le cadre du protocole de Montréal ont contribué de manière significative à la lutte contre les changements climatiques, en permettant d'atténuer l'augmentation de la température moyenne à la surface du globe de 0,50 à 1 °C d'ici à 2050¹⁹⁸. Le succès retentissant du régime démontre la volonté et la capacité de la communauté internationale de coopérer et de prendre des mesures importantes pour répondre à un problème environnemental majeur¹⁹⁹.

3.39. L'Australie a été l'un des premiers pays à ratifier le protocole de Montréal et continue à jouer un rôle de premier plan dans l'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Elle a rempli ou dépassé toutes ses obligations en matière d'élimination progressive dans le cadre du protocole de Montréal. Par exemple, elle a éliminé progressivement la consommation d'hydrochlorofluorocarbones en 2016, soit quatre ans avant le calendrier prévu par le protocole de Montréal²⁰⁰. Elle aide également les pays du Pacifique à éliminer progressivement l'utilisation des substances réglementées par le protocole de Montréal²⁰¹.

¹⁹³ L'amendement de Kigali de 2016 (note 187) s'applique aux hydrofluorocarbones.

¹⁹⁴ Protocole de Montréal (note 183), art. 2J, par. 1) et 3).

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 2J, par. 1) et 3), et art. 5, par. 8 *qua*, al. a).

¹⁹⁶ Simon Chesterman, David M Malone and Santiago Villalpando, *The Oxford Handbook of United Nations Treaties* (Oxford Handbooks, 2019), p. 325.

¹⁹⁷ Oxford Public International Law, *Max Planck Encyclopaedias of International Law* (en ligne le 2 août 2023) 'Ozone Layer, International Protection', par. 42, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1767>.

¹⁹⁸ World Meteorological Organization, *Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2022 — Executive Summary* (rapport n° 278, octobre 2022), p. 20, <https://ozone.unep.org/system/files/documents/Scientific-Assessment-of-Ozone-Depletion-2022-Executive-Summary.pdf>. Voir aussi Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (2022) p. 1496, quoting Molina *et al.* (2009), <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3> (dossier ONU n° 77).

¹⁹⁹ L'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Kofi Annan a considéré que le protocole de Montréal était « sans doute l'accord environnemental international le plus performant à ce jour ». Voir 'Key achievements of the Montreal Protocol to Date', accessible à l'adresse suivante (2012) : https://ozone.unep.org/sites/default/files/Key_achievements_of_the_Montreal_Protocol_2012_0_0.pdf.

²⁰⁰ Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 'Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer', (3 octobre 2021), accessible à l'adresse suivante : <https://www.deceew.gov.au/environment/protection/ozone/montreal-protocol> ; protocole de Montréal (note 183), art. 2F, par. 6.

²⁰¹ Minister for International Development and the Pacific, 'Australia to assist regional partners with Montreal Protocol' (communiqué de presse, 28 septembre 2022), <https://ministers.dfat.gov.au/minister/pat-conroy/media-release/australia-assist-regional-partners-montreal-protocol>.

3.40. La structure de ce régime, qui consiste en une convention-cadre définissant les objectifs et les principes généraux de la coopération internationale, suivie d'un protocole contenant des règles de fond et des engagements nationaux, a inspiré le régime de la CCNUCC dans lequel elle a été reprise²⁰². Une approche sectorielle conçue pour répondre à une préoccupation environnementale spécifique peut donc avoir des répercussions importantes sur le système climatique dans son ensemble.

b) *MARPOL*

3.41. La convention MARPOL contient un ensemble de règles générales visant à prévenir et à réduire au minimum la pollution par les navires. L'annexe VI de la convention réglemente les émissions de certains gaz à effet de serre, y compris l'oxyde d'azote, les oxydes de soufre et certaines substances qui appauvrissent la couche d'ozone, provenant de navires effectuant des voyages internationaux ou nationaux²⁰³. Cette annexe s'applique à tous les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonnes, aux plates-formes de forage fixes et flottantes et aux autres plates-formes²⁰⁴.

3.42. Les États qui ont accepté l'annexe VI sont tenus d'effectuer des visites annuelles des navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonnes, et de toutes les plates-formes de forage fixes et flottantes ou autres plates-formes, afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences en matière de contrôle des émissions énoncées au chapitre 3 de l'annexe, en vertu duquel les parties sont tenues d'interdire les émissions délibérées de substances qui appauvrissent la couche d'ozone²⁰⁵ et de limiter les émissions d'oxyde d'azote provenant des moteurs diesel marins installés²⁰⁶, y compris dans des zones spécifiques, telles que les ports, où des exigences plus strictes en matière d'émissions s'appliquent²⁰⁷.

3.43. La règle 6 1) de l'annexe VI impose aux États parties de délivrer des certificats internationaux de prévention de la pollution atmosphérique à :

- 1) tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonnes effectuant des voyages vers des ports ou des terminaux offshore relevant de la juridiction d'autres parties ; et
- 2) les plates-formes et les engins de forage se déplaçant vers des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction d'autres parties au protocole de 1997²⁰⁸.

²⁰² Benoit Mayer, *The International Law on Climate Change* (Cambridge University Press, 2018), p. 51-53.

²⁰³ MARPOL, amendements de 2021 à l'annexe du protocole de 1997 modifiant la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 y relatif, résolution MEPC.328(76), règles 12-15 (ci-après, « annexe VI de la convention MARPOL »). Jusqu'ici 100 États parties, y compris l'Australie, ont accepté l'annexe VI de la convention MARPOL.

²⁰⁴ *Ibid.*, règles 3, 5, 6, 13. La règle 3 prévoit de façon générale que les règles de l'annexe VI ne s'appliqueront pas à toute émission nécessaire pour assurer la sécurité d'un navire ou pour sauver des vies humaines en mer ; ou à toute émission résultant d'une avarie survenue au navire ou à son équipement: à condition que toutes les précautions raisonnables aient été prises après l'avarie.

²⁰⁵ Annexe VI de la convention MARPOL, règle 12 2). La règle 12 3.1) prévoit que cette interdiction s'applique aux installations qui contiennent des substances appauvrissant la couche d'ozone (autre que les hydrofluorocarbones) sur les navires construits le 19 mai 2005. La règle 12 1) prévoit que l'interdiction ne s'applique pas aux équipements scellés de façon permanente où il n'existe pas de connecteurs pour le chargement de réfrigérants ni de composants potentiellement amovibles contenant des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

²⁰⁶ *Ibid.*, règle 13.

²⁰⁷ *Ibid.*, règle 13 6).

²⁰⁸ *Ibid.*, règle 6 1).

3.44. Un certificat international de prévention de la pollution atmosphérique atteste que le navire, la plate-forme ou la plateforme de forage satisfait aux exigences de l'annexe VI.

3.45. En 2021, l'annexe VI a été modifiée pour inclure des mesures opérationnelles visant à réduire l'intensité de carbone du transport maritime international, ce qui signifie qu'au fil du temps, les navires sont tenus de produire moins de dioxyde de carbone par mille marin²⁰⁹.

3.46. Le régime de pollution prévu à l'annexe VI de la convention MARPOL a évolué de manière significative au cours de la dernière décennie pour répondre aux défis posés par les émissions de gaz à effet de serre. Les études quinquennales de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur les gaz à effet de serre ont permis de développer de manière de plus en plus ambitieuse ce régime et de promouvoir la protection du système climatique par l'industrie du transport maritime.

2. Autres traités environnementaux pertinents pour la protection du système climatique

3.47. D'autres traités environnementaux complètent la CCNUCC et l'accord de Paris pour faire face au niveau mondial aux causes et aux effets des changements climatiques. Dans le cadre de ces traités, les États n'ont pas d'obligations directes de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Toutefois, en prenant des mesures en application de leurs dispositions, ils peuvent augmenter le nombre de puits de carbone qui éliminent le dioxyde de carbone de l'atmosphère et contribuent aux mesures d'adaptation, en limitant les impacts des gaz à effet de serre anthropiques sur le système climatique.

3.48. Quatre régimes relevant de traités environnementaux sont particulièrement pertinents pour la protection du système climatique contre les causes et les effets des changements climatiques. Il s'agit de la convention sur la diversité biologique (ci-après, la « CDB »), de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, de la CNUDM (déjà abordée dans la section A ci-dessus) et de l'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Les dispositions de ces traités sont interdépendantes et coordonnées.

3.49. La CDB exige des États parties qu'ils élaborent une stratégie nationale pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique²¹⁰. Dans certains cas, les mesures de conservation des écosystèmes vulnérables peuvent servir de mesures d'atténuation et/ou d'adaptation. Par exemple, la protection et la restauration des zones humides permettent d'atténuer les changements climatiques en préservant de précieux puits de carbone et peuvent également remplir des objectifs d'adaptation en réduisant les inondations et l'érosion côtières.

3.50. En 2022, la Conférence de Parties à la convention sur la diversité biologique s'est engagée à mener des activités d'adaptation aux changements climatiques²¹¹. Il est intéressant de noter que l'objectif 8 du Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal encourage les parties à

²⁰⁹ *Ibid.*, règle 6 6).

²¹⁰ Convention sur la diversité biologique, ouverte à la signature le 5 juin 1992, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1760, p. 79 (entrée en vigueur le 29 décembre 1993), art. 6, par. a) (dossier ONU n° 19).

²¹¹ *Biodiversity and climate change: guidance to promote synergy among activities for biodiversity conservation, mitigating or adapting to climate change and combating land degradation*, Decision VIII/30, UN Doc UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/30 (15 June 2006) ; progrès accomplis dans l'exécution des activités au titre du programme de travail de Nairobi sur les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements, doc. FCCC/SBSTA/2023/2 (28 mars 2023).

« atténuer les effets des changements climatiques et de l'acidification des océans sur la biodiversité et renforcer la résilience de celle-ci grâce à des mesures d'atténuation et d'adaptation ainsi qu'à des mesures de réduction des risques de catastrophe naturelle »²¹². Comme indiqué ci-dessus, l'Australie s'est jointe à d'autres États dans ce cadre pour s'engager à protéger et à conserver 30 % des terres et 30 % des océans d'ici à 2030²¹³.

3.51. La convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification invite les États parties à adopter des programmes d'action nationaux ayant pour but d'identifier les facteurs qui contribuent à la désertification et les mesures concrètes à prendre pour lutter contre celle-ci et atténuer les effets de la sécheresse²¹⁴. Les mesures prises par les États conformément à cette convention peuvent donc contribuer à l'adaptation à certains des effets des changements climatiques, de la désertification et de la sécheresse. En outre, l'article 8 de la convention exige que les parties

« encouragent la coordination des activités menées en vertu de la Convention et, si elles y sont Parties, en vertu d'autres accords internationaux pertinents, notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, afin de tirer le meilleur profit des activités prévues par chaque accord tout en évitant les doubles emplois ».

3.52. L'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale prévoit la mise en place d'« outils de gestion par zone », y compris les zones marines protégées, afin de restaurer la biodiversité et les écosystèmes et de renforcer la résilience aux facteurs de stress, y compris ceux liés aux changements climatiques et à l'acidification des océans²¹⁵. Ainsi, les mesures prises par les États conformément à cet accord peuvent contribuer à l'adaptation aux effets des changements climatiques.

3.53. Enfin, diverses organisations internationales ont introduit des mesures conformes à l'objectif collectif de température établi dans l'accord de Paris. Par exemple, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté l'objectif collectif à long terme de zéro émission nette de dioxyde de carbone provenant de l'aviation d'ici à 2050²¹⁶. De même, dans la stratégie de l'OMI de 2023 concernant la réduction des émissions de GES provenant des navires, est réaffirmée avec force l'ambition commune de parvenir à réduire à zéro les émissions nettes de GES provenant des transports maritimes internationaux vers 2050²¹⁷.

²¹² Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, décision 15/4, doc. CBD/COP/DEC/15/4 (19 décembre 2022), p. 10, cible 8 (dossier ONU n° 183).

²¹³ Voir paragraphe 1.16 ci-dessus.

²¹⁴ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, ouverte à la signature le 14 octobre 1994, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1954, p. 3 (entrée en vigueur le 26 décembre 1996), art. 5, par. e), art. 9, par. 1, art. 10, par. 1 (dossier ONU n° 17). Le paragraphe 1 de l'article 9 prévoit que certaines parties particulièrement touchées par la sécheresse doivent élaborer, rendre public et exécuter des programmes d'action nationaux.

²¹⁵ Accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, ouvert à la signature le 19 juin 2023, doc. A/CONF.232/2023/4 (non encore entré en vigueur) (dossier ONU n° 48).

²¹⁶ *Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection — Climate change*, Resolution A41-21 (October 2022), https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf.

²¹⁷ *2023 International Maritime Organization Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*, Resolution MEPC.377(80) (adoptée le 7 juillet 2023), par. 3.3(4), <https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/annex/MEPC%2080/Annex%2015.pdf>.

C. Droit international des droits de l'homme

3.54. Dans la demande d'avis consultatif considérée ici figure la question de savoir quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Le préambule invite la Cour à tenir compte en particulier, parmi les nombreuses sources de droit énumérées, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²¹⁸ et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²¹⁹ (avec les dispositions correspondantes de la Déclaration universelle des droits de l'homme)²²⁰.

3.55. La CIJ a reconnu le lien existant entre les droits de l'homme et l'environnement, en déclarant 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 »²²¹.

3.56. De même, il est largement admis que les changements climatiques peuvent influencer sur la jouissance des droits de l'homme²²². Ils peuvent avoir des effets néfastes sur la santé physique et mentale des personnes et des communautés, notamment en raison des maladies et des décès liés à la chaleur, de la mauvaise qualité de l'air, des phénomènes météorologiques extrêmes, de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté, de la perturbation de l'approvisionnement en eau et du déplacement des communautés. Il s'agit d'incidences complexes et de grande portée qui touchent souvent de manière disproportionnée les membres les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société, notamment les personnes vivant dans des régions géographiques confrontées à des menaces existentielles liées aux changements climatiques, telles que les petites îles du Pacifique.

3.57 En Australie, les membres des premières nations souffrent de manière disproportionnée des changements climatiques, en raison de leur relation étroite avec l'environnement, de leur dépendance à l'égard de celui-ci ainsi que de leurs liens avec la terre-patrie. Les changements climatiques peuvent avoir une incidence sur ces liens de longue date avec la nature terre, la mer et la

²¹⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature le 16 décembre 1966, Nations Unies, *RTNU*, vol. 999, p. 171 (entré en vigueur le 23 mars 1976) (dossier ONU n° 49).

²¹⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ouvert à la signature le 16 décembre 1966, Nations Unies, *RTNU*, vol. 993, p. 3 (entré en vigueur le 3 janvier 1976) (dossier ONU n° 52).

²²⁰ Nations Unies, Assemblée générale, Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217A (III), doc. A/810 (10 décembre 1948) (dossier ONU n° 257).

²²¹ Avis consultatif sur les *Armes nucléaires* (note 32), p. 241, par. 29 ; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 41, par. 53.

²²² Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a reconnu un « accord dans l'ensemble » sur ce point : voir rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme, doc. A/HRC/10/61 (15 janvier 2009), p. 23, par. 69 (dossier ONU n° 283). Voir aussi droits de l'homme et changements climatiques, résolution 26/27 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/26/27 (27 juin 2014), par. 1 et 2 (dossier ONU n° 267) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 29/15 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/29/15 (2 juillet 2015) par. 1 (dossier ONU n° 268) ; Droits de l'homme et changements climatiques, résolution 32/33 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/32/33 (1^{er} juillet 2016), par. 1 (dossier ONU n° 269) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 35/20 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/35/20 (22 juin 2017), par. 1 et 2 (dossier ONU n° 270) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 38/4 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/38/4 (5 juillet 2018), par. 1 (dossier ONU n° 271) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 41/21 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/41/21 (12 juillet 2019), par. 1 (dossier ONU n° 272) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 44/7 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/44/7 (16 juillet 2020), par. 1 (dossier ONU n° 273) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 47/24 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/47/24 (14 juillet 2021), par. 1 (dossier ONU n° 274) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 50/9, doc. A/HRC/RES/50/9 (7 juillet 2022), par. 1 (dossier ONU n° 275).

patrie et peuvent menacer les connaissances culturelles, le patrimoine et les pratiques traditionnelles, conduire à l'abandon des terres ancestrales et nuire à la capacité de trouver sa place dans la patrie. L'Australie considère donc que la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones²²³ est un instrument important dans le contexte actuel. Les connaissances des membres des premières nations et l'attention avec laquelle ils prennent soin de leur terre-patrie sont essentiels pour lutter contre les changements climatiques. Le Gouvernement australien s'est engagé à collaborer étroitement avec les communautés des premières nations pour faire face aux impacts climatiques auxquels elles sont confrontées, y compris pour protéger le patrimoine culturel. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones contribue à orienter les politiques, les programmes et la législation applicables aux membres des premières nations.

3.58. Le droit international des droits de l'homme vise à garantir *les droits de l'homme et les libertés fondamentales des individus*. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration universelle des droits de l'homme ne contiennent aucune obligation expresse ou directe d'« assurer la protection du *système climatique* » (les italiques sont de nous). La source principale des obligations des États concernant la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont les traités spécialisés sur les changements climatiques, à savoir la CCNUCC et l'accord de Paris (comme expliqué au chapitre 2 ci-dessus). C'est en s'acquittant de ces obligations que les États favorisent un environnement propice à la jouissance des droits de l'homme par les générations présentes et futures. L'accent mis dans ces traités sur l'action collective et coopérative témoigne du fait que les changements climatiques sont « un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »²²⁴.

3.59. Cependant, le droit international des droits de l'homme a un rôle complémentaire important à jouer aux côtés des traités sur les changements climatiques, comme souligné dans le préambule de l'accord de Paris, qui prévoit que

« lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient *respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* »²²⁵.

Bien que le paragraphe ci-dessus ne crée pas d'obligations distinctes²²⁶, il réaffirme combien il importe que les États respectent, promeuvent et prennent en considération les droits de l'homme lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures pour lutter contre les changements climatiques.

3.60. Les changements climatiques peuvent avoir des incidences de deux types sur les obligations des États au regard du droit international des droits de l'homme.

²²³ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, résolution 61/295 de l'Assemblée générale, doc. A/RES/61/295 (2 octobre 2007, adoptée le 13 septembre 2007).

²²⁴ CCNUCC (note 5), préambule, par. 1 ; accord de Paris (note 5), préambule, par. 11.

²²⁵ Accord de Paris (note 5), préambule, par. 11 (les italiques sont de nous).

²²⁶ Bodansky, Brunée and Rajamani (note 56), p. 25.

3.61. *Premièrement*, les répercussions que les changements climatiques peuvent avoir sur l'exercice par les individus de leurs droits de l'homme peuvent contraindre les États à prendre des mesures pour y remédier. L'exercice d'une série de droits au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels peut pâtir des effets des changements climatiques. Sont concernés notamment le droit à la vie²²⁷, le droit à la protection de son domicile et de sa famille²²⁸, le droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, le droit à l'eau salubre²²⁹ et le droit à l'amélioration constante des conditions d'existence²³⁰ ainsi que le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que l'on soit capable d'atteindre²³¹. Toute mesure précise qu'un État est tenu de prendre dans une situation donnée varie en fonction du droit en question et de la situation en cause, notamment de la nature des incidences (ou du risque d'incidences) sur les droits fondamentaux des personnes risquant d'être touchées par les effets des changements climatiques.

3.62. *Deuxièmement*, lorsque les États prennent des mesures pour lutter contre les changements climatiques, ils doivent le faire dans le respect des obligations qui leur incombent au regard du droit international des droits de l'homme. De fait, les obligations qui découlent du droit international des droits de l'homme sont bien adaptées à la promotion de la transparence et de la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de lutte contre les changements climatiques. Les obligations pouvant se révéler pertinentes sont les suivantes :

- a) la liberté d'expression, y compris la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations²³² ;
- b) les droits de réunion pacifique et d'association²³³ ;
- c) le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'avoir un accès égal au service public²³⁴.

3.63. Les obligations de consultation et de participation peuvent être expressément dues à l'égard de certains groupes touchés par les changements climatiques. Par exemple, aux termes de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États ne sauraient refuser le droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. Certains aspects des droits des individus protégés par l'article 27 — par exemple le droit d'avoir sa propre vie

²²⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (note 218), art. 6 ; Déclaration universelle des droits de l'homme (note 220), art. 3.

²²⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (note 218), art. 17 ; Déclaration universelle des droits de l'homme (note 220), art. 12.

²²⁹ Le droit à l'eau constitue un élément essentiel des droits prévus aux articles 11 et 12. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 5 (2002), le droit à l'eau (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11 et 12) (20 janvier 2003), vingt-neuvième session, doc. E/C.12/2002/11 p. 2, par. 3 (dossier ONU n° 294).

²³⁰ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (note 219), article 11 ; Déclaration universelle des droits de l'homme (note 221), art. 25.

²³¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (note 219), art. 12.

²³² Pacte international relatif aux droits civils et politiques (note 218), art. 19, par. 2 ; voir aussi Déclaration universelle des droits de l'homme (note 220), art. 19.

²³³ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (note 218), art. 21 et 22 ; voir aussi Déclaration universelle des droits de l'homme (note 220), art. 20.

²³⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (note 218), art. 25 ; voir aussi Déclaration universelle des droits de l'homme (note 220), art. 21.

culturelle — peut consister en un mode de vie étroitement associé au territoire, à l'écosystème et à l'utilisation de ses ressources²³⁵. La jouissance de ces droits peut exiger des États qu'ils prennent des mesures pour garantir la participation effective des membres des communautés minoritaires aux décisions relatives aux changements climatiques qui les intéressent.

3.64. Le droit international des droits de l'homme a un rôle important à jouer parallèlement aux traités sur les changements climatiques (comme décrit ci-dessus), bien que ce rôle soit limité car les États n'ont d'obligations en matière de droit international des droits de l'homme qu'à l'égard des individus se trouvant sur leurs territoires ou juridictions respectives²³⁶ :

- a) Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que les États parties ont des obligations en matière de droits de l'homme à l'égard des individus se trouvant sur « *leur territoire et relevant de leur compétence* » (les italiques sont de nous).
- b) Bien que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contienne pas de clause de juridiction, la Cour a attribué cela au « fait que les droits garantis par ce pacte ont *pour l'essentiel une portée territoriale* » (les italiques sont de nous), « s'applique à la fois aux territoires placés sous la souveraineté d'un État partie et à ceux sur lesquels un tel État exerce une juridiction »²³⁷.

3.65. La limite territoriale et juridictionnelle qui vient d'être identifiée est importante lorsqu'il s'agit de déterminer les obligations des États en matière de changements climatiques au regard du droit international des droits de l'homme car, en raison de la nature collective et des causes multiples de ces changements, leurs effets négatifs sur les droits de l'homme ne peuvent pas être totalement atténués par un État agissant seul (même pour les personnes se trouvant sur son territoire ou sous sa juridiction). En accord avec cette proposition, et en écho à la CCNUCC²³⁸, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu que les changements climatiques étaient un « problème mondial, qui requ[é]rait une solution mondiale »²³⁹, appelant tous les pays à ce « qu'ils coopèrent le

²³⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 23 sur l'article 27 (droits des minorités), cinquantième session, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (8 avril 1994), par. 3.2.

²³⁶ À cet égard, l'Australie rappelle que les droits de l'homme ne s'appliquent de manière extraterritoriale que lorsqu'un État exerce un « contrôle effectif » sur un territoire ou des personnes. Voir, par exemple, Comité contre la torture, observation générale n° 2 : application de l'article 2 par les États parties, doc. CAT/C/GC/2 (25 janvier 2008), par. 16 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 mai 2004), par. 10 ; observation générale n° 35, article 9 (liberté et sécurité de la personne), doc. CCPR/C/GC/35 (2014), par. 63 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, doc. E/C.12/1/Add.90 (23 mai 2003), par. 31 ; Australie, *replies to the list of issues (CCPR/C/AUS/Q/5) to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of the Government of Australia*, doc. CCPR/C/AUS/Q/5/Add.1 (2009), par. 16 et 17.

²³⁷ Avis consultatif sur le *Mur* (note 32), p. 180, par. 112.

²³⁸ CCNUCC (note 5), préambule, par. 6 : « *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 ».

²³⁹ Droits de l'homme et changements climatiques, résolution 7/23 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/7/78 (28 mars 2008), préambule, par. 2 (dossier ONU n° 264) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 26/27 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/26/27 (27 juin 2014), préambule, par. 21 (dossier ONU n° 267) (ci-après, « droits de l'homme et changements climatiques »).

plus possible et participent à une action internationale efficace et appropriée »²⁴⁰. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a également observé que la coopération internationale était « primordiale » dans le contexte des changements climatiques car ceux-ci « [étaie]nt transnationaux et ... seule une coopération internationale solide permet[tait] d'y répondre efficacement »²⁴¹.

3.66. Il convient de noter que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le rôle important de « l'assistance et de la coopération internationales » dans la réalisation progressive des droits qu'il énonce²⁴², y compris s'agissant de certains droits spécifiques qui font expressément référence à l'importance de la coopération internationale²⁴³. L'accent mis sur la coopération internationale, considérée comme l'un des moyens par lesquels les États peuvent prendre des mesures pour réaliser progressivement les droits, est cohérent avec l'approche de la communauté internationale à l'égard de l'enjeu environnemental collectif que représentent les changements climatiques, en particulier par le biais des traités spécialisés.

3.67. En conséquence — et une fois encore comme le reconnaît le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies²⁴⁴ — la mise en œuvre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, et la coopération qu'ils encouragent, sont essentielles pour s'attaquer à la cause profonde des impacts des émissions anthropiques de gaz à effet de serre sur les droits de l'homme et pour offrir un environnement sain aux générations futures. Éviter les effets les plus graves des changements climatiques sur les individus dépend des efforts ambitieux et coordonnés faits par tous les États — individuellement et collectivement — pour réduire et atténuer ces effets et s'y adapter, conformément à leurs obligations au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

²⁴⁰ Droits de l'homme et changements climatiques, résolution 29/15 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/29/15 (2 juillet 2015), préambule, par. 5 (dossier ONU n° 268) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 32/33 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/32/33 (1^{er} juillet 2016), préambule, par. 7 (dossier ONU n° 269) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 35/20 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/35/20 (22 juin 2017), préambule, par. 7 (dossier ONU n° 270) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 38/4 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/38/4 (5 juillet 2018) préambule, par. 9 (dossier ONU n° 271) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 41/21 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/41/21 (12 juillet 2019), préambule, par. 10 (dossier ONU n° 272) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 44/7 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/44/7 (16 juillet 2020), préambule, par. 10 (dossier ONU n° 273) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 47/24 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/47/24 (1^{er} juillet 2021), préambule, par. 10 (dossier ONU n° 274) ; droits de l'homme et changements climatiques, résolution 50/9 du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/RES/50/9 (7 juillet 2022), préambule, par. 10 (dossier ONU n° 275).

²⁴¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 25 (2020) sur la science et les droits économiques, sociaux et culturels (art. 15, par. 1 *b*), 2, 3 et 4 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), soixante-septième session, doc. E/C.12/GC/25 (30 avril 2020), par. 81.

²⁴² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (note 219), article 2 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 : la nature des obligations des États parties (1990), cinquième session, doc. E/1991/23 (14 décembre 1990), par. 13 et 14 ; déclaration universelle des droits de l'homme, art. 22 (« grâce à l'effort national et à la coopération internationale »).

²⁴³ Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (note 219), art. 11, et 15, par. 4.

²⁴⁴ Droits de l'homme et changements climatiques, doc. A/HRC/RES/26/27 (note 239), préambule, al. 21 :

« *Reconnaissant aussi* que les changements climatiques sont un problème mondial urgent, qui requiert une solution mondiale, et qu'une coopération internationale efficace destinée à permettre l'application intégrale, effective et continue de la [CCNUCC] conformément aux dispositions et principes de ladite Convention est importante pour appuyer les efforts faits au niveau national afin d'assurer la réalisation des droits de l'homme touchés par les effets des changements climatiques ».

CHAPITRE 4

OBLIGATIONS PERTINENTES DES ÉTATS AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER

4.1. Dans ses arrêts, la Cour a analysé et expliqué divers aspects du droit international régissant la protection de l'environnement, notamment le devoir de coopérer et le principe de prévention des dommages significatifs. Certains de ces principes constituent des obligations de moyens, dont le respect doit être évalué à l'aune d'une norme de diligence requise. La Cour a souvent évoqué ces principes dans le contexte de dispositions conventionnelles spécifiques, applicables entre les États parties à un différend. Toutefois, elle a reconnu que certains d'entre eux faisaient également partie du droit international coutumier. Le présent chapitre traite de la pertinence en matière de changements climatiques des obligations des États au regard du droit international coutumier, y compris la relation entre ces obligations et les traités spécialisés concernant les changements climatiques.

A. Le devoir de coopérer

4.2. La coopération a été reconnue comme un « principe fondamental » du droit international de l'environnement²⁴⁵. Elle est reflétée dans une série de traités internationaux sur le droit de l'environnement. Il a été observé que « la notion de devoir de coopération est la pierre angulaire de tout régime juridique touchant notamment aux ressources communes et à l'environnement »²⁴⁶.

4.3. Lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972, les États ont adopté des instruments non contraignants, dont la déclaration de Stockholm, qui contient 26 principes « qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement »²⁴⁷. Le rôle essentiel de la coopération a été souligné comme suit dans le principe 24 :

« Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États. »

²⁴⁵ Par exemple, *affaire de l'usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni) (mesures conservatoires)*, ordonnance du 3 décembre 2001, *TIDM Recueil 2001*, p. 110, par. 82 ; *affaire relative aux travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor (Malaisie c. Singapour) (mesures conservatoires)*, ordonnance du 8 octobre 2003, *TIDM Recueil 2003*, p. 25, par. 92.

²⁴⁶ *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenante))*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2014*, p. 457, par. 13 (M^{me} la juge *ad hoc* Charlesworth).

²⁴⁷ Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (5-16 juin 1972) p. 3 (dossier ONU n° 136).

4.4. L'obligation de coopérer est également reflétée dans la déclaration de Rio, adoptée par la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992²⁴⁸. Le principe 7 de cette déclaration prévoit que « [l]es États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre ».

4.5. Le principe 27 de la déclaration de Rio indique en outre que « [l]es États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable ».

4.6. La nature et le contenu de l'obligation de coopérer dans le contexte des changements climatiques sont précisés dans les dispositions de la CCNUCC et de l'accord de Paris. Comme indiqué au chapitre 2 ci-dessus, un aspect central du régime des traités sur les changements climatiques est la coopération, témoignant du fait que la communauté internationale a pris conscience que la coopération est essentielle pour relever le défi des changements climatiques. Le préambule de la CCNUCC souligne que « le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée »²⁴⁹. La coopération est également une caractéristique essentielle de l'accord de Paris²⁵⁰, qui exige des États qu'ils coopèrent dans des domaines tels que l'atténuation²⁵¹, l'adaptation²⁵², l'assistance financière²⁵³, la recherche²⁵⁴, l'accroissement des capacités²⁵⁵, le transfert de technologies²⁵⁶, l'éducation, la formation et la sensibilisation du public²⁵⁷, les pertes et préjudices²⁵⁸, et les mécanismes fondés sur le marché²⁵⁹. En respectant les obligations spécifiques de coopération prévues par la CCNUCC et l'accord de Paris, les États parties s'acquittent de toute obligation de coopérer en vertu du droit international en ce qui concerne ces émissions.

B. Le principe de prévention

4.7. Dans la question, il est demandé à la Cour de tenir particulièrement compte du « principe de prévention des dommages significatifs à l'environnement » et de l'« obligation de diligence requise ».

4.8. Le principe de prévention a été accepté par la Cour, entre autres, comme « fai[san]t maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement »²⁶⁰, y compris en tant

²⁴⁸ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I) (3-14 juin 1992), p. 3 (dossier ONU n° 137).

²⁴⁹ CCNUCC (note 5), préambule, par. 6.

²⁵⁰ Voir, par exemple, accord de Paris (note 5), préambule, par. 14 ; art. 3.

²⁵¹ *Ibid.*, par. 5, et art. 6, par. 1-2.

²⁵² Voir, par exemple, CCNUCC (note 5), art. 4, par. 1, al. e) ; accord de Paris (note 5), art. 7, par. 6 et 8.

²⁵³ *Ibid.*, art. 4, par. 3-4 ; accord de Paris (note 5), art. 9, par. 1 et 3.

²⁵⁴ *Ibid.*, art. 4, par. 1, al. g) et, art. 5 ; accord de Paris (note 5), art. 7, par. 7, al. c).

²⁵⁵ Voir, par exemple, accord de Paris (note 5), art. 11, par. 3.

²⁵⁶ Voir, par exemple, CCNUCC (note 5), art. 4, par. 1, al. c) ; accord de Paris (note 5), art. 10, par. 2 et 6.

²⁵⁷ *Ibid.*, art. 4, par. 1, al. i) et art. 6, par. b) ; accord de Paris (note 5), art. 12.

²⁵⁸ Voir, par exemple, accord de Paris (note 5), art. 8, par. 3 et 4.

²⁵⁹ *Ibid.*, art. 6, par. 2.

²⁶⁰ Avis consultatif sur les *Armes nucléaires* (note 32), p. 242, par. 29.

que principe du droit international coutumier de l'environnement²⁶¹. Ce principe comporte des aspects matériels et procéduraux. Comme l'a expliqué la Cour, l'aspect matériel impose une obligation de moyens, alors que la diligence requise est la norme pertinente en matière de conformité²⁶². Les États sont donc tenus de « mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat »²⁶³ afin d'empêcher que les activités qui se déroulent sur son territoire ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État²⁶⁴, ou de réduire au minimum le risque de tels dommages significatifs²⁶⁵. Parmi les aspects procéduraux de ce principe figurent la coopération et l'obligation d'entreprendre des évaluations de l'impact sur l'environnement dans les circonstances appropriées²⁶⁶.

4.9. En ce qui concerne l'application du principe de prévention aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre, l'Australie présente les observations suivantes.

4.10. *Premièrement*, le principe de prévention a été formulé et appliqué (y compris par la Cour) dans le contexte des affaires classiques de dommage environnemental transfrontière, impliquant généralement un État et un État voisin et lorsqu'il y a une cause directe provenant d'une source unique. Les changements climatiques représentent une problématique nouvelle et différente. Les conséquences environnementales des émissions anthropiques de gaz à effet de serre résultent d'une chaîne de causalité beaucoup plus complexe et diffuse, liée aux actions des États et d'innombrables acteurs privés au fil des décennies. La nature cumulative de ces impacts et le fait qu'ils peuvent se manifester dans des endroits très éloignés de la source des émissions qui y contribuent, distinguent encore plus la situation complexe des changements climatiques du cas classique de dommage transfrontière. De nouvelles questions se posent concernant le lien de causalité du « dommage significatif » et l'attribution de la responsabilité pour des impacts spécifiques. Dans la mesure où les obligations élaborées et appliquées dans le contexte d'un dommage transfrontière classique s'appliquent aux changements climatiques, ces obligations devront tenir compte de la nature et des caractéristiques uniques du dommage causé par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et traiter les aspects nouveaux et complexes de causalité et d'attribution qu'elles soulèvent.

4.11. *Deuxièmement*, comme indiqué ci-dessus, la communauté internationale des États a choisi de relever le défi complexe des changements climatiques par le biais du régime spécialisé des traités sur le climat, notamment la CCNUCC et l'accord de Paris. Ce régime des traités contient des obligations détaillées et spécifiques pour les États concernant les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, qui portent nécessairement sur les impacts que ces émissions ont sur l'environnement d'autres États ou sur des zones ne relevant pas de la juridiction nationale alors même que s'y situe la source des émissions. Si le préambule de la CCNUCC fait référence à l'obligation pour les États de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne

²⁶¹ *Iron Rhine Arbitration (Belgium v. the Netherlands) (Award)* (Permanent Court of Arbitration, Case No. 2003-02, 24 May 2005), p. 90 par. 222 ('*Iron Rhine Arbitration*'); *Usines de pâte à papier* (note 17[8]), p. 55 et 56, par. 101.

²⁶² *Usines de pâte à papier* (note 17[8]), p. 55 et 56, par. 101 ; *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 (ci-après, l'« affaire du Fleuve San Juan »).

²⁶³ *Demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone, TIDM* (note 170), p. 41, par. 110.

²⁶⁴ *Usines de pâte à papier* (note 17[8]), p. 55 et 56, par. 101 ; affaire du *Fleuve San Juan* (note 262), p. 706 et 707, par. 104.

²⁶⁵ Commission du droit international, rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, document officiel de l'Assemblée générale, A/56/10 (2001) p. 153 ; *Iron Rhine Arbitration* (note 261) p. 28-29, par. 59 ; *Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India) (Partial Award)* (Permanent Court of Arbitration, Case No. 2011-01, 18 February 2013), p. 170, par. 451.

²⁶⁶ *Usines de pâte à papier* (note 17[8]), p. 83, par. 204 ; affaire du *Fleuve San Juan* (note 262), p. 706, par. 104.

causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale, ni les aspects de fond ni les aspects procéduraux du principe de prévention ne sont par ailleurs évoqués dans les traités spécialisés sur les changements climatiques. Les États ont plutôt choisi de s'attaquer au problème des changements climatiques, et plus particulièrement des effets néfastes des émissions de gaz à effet de serre, par d'autres moyens, notamment la réduction et le contrôle des émissions de gaz à effet de serre grâce à des mesures de plus en plus ambitieuses et à la coopération, notamment entre les pays en développement et les pays développés. Ces obligations sont adaptées à la nature distincte, cumulative et collective de ce défi mondial. Compte tenu de l'adoption généralisée des traités sur les changements climatiques, on ne saurait considérer que le droit international coutumier s'est développé d'une manière qui aborde le même problème en imposant des obligations d'une nature différente.

C. Diligence requise

4.12. La question fait également référence à « l'obligation de diligence requise ». Dans le contexte de la protection de l'environnement, l'Australie formule à cet égard trois observations.

4.13. *Premièrement*, la diligence requise est une norme qui permet d'évaluer le comportement d'un État. Elle est la norme de conformité qui s'applique à certaines obligations applicables aux États, y compris dans le droit international de l'environnement. Il ne s'agit pas d'une obligation autonome.

4.14. *Deuxièmement*, il est largement admis que le respect d'une obligation de moyens doit être évalué à l'aune de la diligence requise. Par exemple, lorsque cette obligation vise un objectif ou un résultat particulier, un État doit faire preuve de la diligence requise pour atteindre cet objectif ou ce résultat. Dans l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier*, la Cour a considéré que la diligence requise exigeait d'un État qu'il adopte les normes et mesures appropriées et qu'il exerce un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre au sein de sa juridiction²⁶⁷. De même, la Chambre pour le règlement des différends du TIDM a fait observer qu'une obligation « de veiller » « n'[était] pas une obligation d'obtenir ... Il s'agi[ssai]t plutôt d'une obligation de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat »²⁶⁸.

4.15. *Troisièmement*, le contenu précis et l'application de la norme de diligence requise sont variables et dépendent du contexte. Dans son *avis consultatif sur les responsabilités et obligations des États dans le cadre des activités menées dans la Zone*, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM a décrit la diligence requise comme un concept qui « a[vait] un caractère variable » et a déclaré qu'« [i]l [était] difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de "diligence requise" »²⁶⁹. Une série de facteurs peuvent déterminer les obligations de diligence requise dans un contexte particulier, notamment des considérations scientifiques, techniques et économiques ainsi que le devoir permanent d'évaluer les mesures à la lumière de nouvelles informations disponibles dans ces domaines. Une norme de diligence requise peut également dépendre de l'évolution de la situation d'un État au fil du temps, ce qui aura une

²⁶⁷ *Usines de pâte à papier* (note 17[8]), p. 79 et 80, par. 197.

²⁶⁸ *Demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone, TIDM* (note 170), p. 41, par. 110. Voir aussi *avis consultatif du TIDM en réponse à la demande soumise par la Commission sous-régionale des pêches* (note 177), p. 38, par. 125, et p. 39-40, par. 128-129.

²⁶⁹ *Demande d'avis consultatif relatif aux activités menées dans la Zone, TIDM* (note 170), p. 43, par. 117. Voir aussi *avis consultatif du TIDM en réponse à la demande soumise par la Commission sous-régionale des pêches* (note 177), p. 41, par. 132.

incidence sur les moyens que l'État peut mettre en place pour obtenir l'objectif ou le résultat en question.

CHAPITRE 5

CONSÉQUENCES JURIDIQUES D'ACTES OU OMISSIONS CAUSANT DES DOMMAGES SIGNIFICATIFS

5.1. Au paragraphe *b)* de la demande d'avis consultatif, la question est posée de savoir :

« 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 ? »

5.2. Dans la déclaration qu'elle a prononcée lors de l'adoption de la résolution²⁷⁰, l'Australie s'est félicitée de l'accent mis sur les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés, compte tenu de leur vulnérabilité particulière aux effets des changements climatiques. Elle reconnaît, comme indiqué au chapitre premier, que les changements climatiques constituent la menace la plus importante qui pèse sur les moyens de subsistance, la sécurité et le bien-être des populations des petits États insulaires en développement, en particulier les États insulaires du Pacifique.

5.3. Dans le présent chapitre, l'Australie expose tout d'abord les divers éléments qui doivent être réunis pour établir, dans un contexte spécifique, qu'un État a commis un fait internationalement illicite et pour déterminer les conséquences juridiques de ce fait (section A). Elle répertorie ensuite les différents aspects des liens de causalité à définir dans le cas de la survenance d'un « dommage significatif » visé au paragraphe *b)* de la question (section B). L'établissement des liens de causalité présente une complexité particulière, car il s'agit de déterminer si les États ont violé une obligation primaire mais aussi de mettre en évidence les conséquences juridiques d'une telle violation. Cette complexité découle notamment du fait que c'est l'effet combiné de toutes les émissions de gaz à effet de serre, sur un long laps de temps, qui cause des dommages au système climatique, et que c'est l'effort combiné de tous les États qui sera indispensable pour éviter ces dommages. C'est pourquoi il est essentiel que tous les États, y compris les principaux émetteurs passés, présents et futurs, continuent à lutter collectivement contre les changements climatiques.

A. Actes internationalement illicites et conséquences juridiques qui en découlent

5.4. En droit international, il n'y a de conséquences juridiques que si un fait internationalement illicite est commis²⁷¹. Comme la Cour l'a expliqué dans l'avis consultatif relatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avant de déterminer les conséquences juridiques d'un comportement particulier, il est d'abord nécessaire d'évaluer si ce

²⁷⁰ Voir examen de la demande d'avis consultatif, doc. A/77/PV.64 (note 1) p. 16-17 (Australie).

²⁷¹ Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, Assemblée générale, résolution 56/83, doc. A/RES/56/83 (28 janvier 2002, adoptée le 12 décembre 2001), art. 2 et 28 (ci-après, « articles sur la responsabilité de l'État »).

comportement constitue une violation du droit international²⁷². Par conséquent, même si l'on suppose qu'il est possible de prouver qu'un comportement particulier relevant de la juridiction d'un État donné a causé un dommage important au système climatique, cela ne suffira pas à établir la commission d'un fait internationalement illicite. Quatre questions doivent être posées :

- a) *Premièrement*, quelle est l'obligation qui aurait ainsi été violée par l'État ?
- b) *Deuxièmement*, l'État était-il lié par cette obligation particulière lorsque le comportement qui l'aurait violée s'est produit²⁷³ ?
- c) *Troisièmement*, dans l'affirmative, le comportement en question était-il imputable à l'État²⁷⁴ ?
- d) *Quatrièmement*, dans l'affirmative, ce comportement attribuable constituait-il une violation de l'obligation²⁷⁵ ?

5.5. En cas de réponse affirmative à chacune des trois dernières questions, un fait internationalement illicite aurait été commis.

5.6. Comme dans tous les domaines du droit international, lorsqu'un État viole une obligation internationale, les conséquences juridiques qui découlent de cette violation sont, en vertu des règles générales de la responsabilité de l'État, celles qui sont décrites ci-dessous²⁷⁶. Toutefois, le comportement spécifique qui sera exigé d'un État en conséquence, y compris la forme que prendra toute réparation, est toujours spécifique au contexte et dépendra de l'obligation primaire et du comportement en question. Par exemple, l'impuissance à exercer la diligence requise, qui entraîne un manquement à une obligation de moyens, n'aura pas pour conséquence d'obliger un État à réparer un dommage qui serait intervenu que la diligence requise ait été exercée ou non (et qui n'a donc pas été causé par le manquement à l'obligation de moyens).

5.7. Il est bien établi que l'une des conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite est que l'État responsable a l'obligation d'y mettre fin si ce fait continue et d'offrir des assurances et des garanties appropriées de non-répétition, si les circonstances l'exigent²⁷⁷. Par exemple, si un État commet un fait internationalement illicite en n'exerçant pas la diligence requise pour prévenir, réduire ou maîtriser les dommages causés au système climatique, en violation du paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM, en ce qui concerne le milieu marin, et que son fait illicite continue, il sera soumis à l'obligation d'assurer la cessation.

5.8. Une autre conséquence juridique d'un fait internationalement illicite est que l'État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé²⁷⁸. Toutefois, un État n'est tenu de

²⁷² *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur* (note 32), p. 154, par. 39, p. 164 et 165, par. 68. Voir aussi avis consultatif sur les *Chagos* (note 32), p. 138, par. 175.

²⁷³ Articles sur la responsabilité de l'État (note 271), art. 13.

²⁷⁴ *Ibid.*, art. 2, par. a) et, en général, chapitre II (« attribution d'un comportement à l'État »).

²⁷⁵ *Ibid.*, art. 2, par. b) et, art. 12.

²⁷⁶ Sauf dans les cas et dans la mesure où les conséquences juridiques « sont régi[e]s par des règles spéciales de droit international » : articles sur la responsabilité de l'État, art. 55.

²⁷⁷ *Ibid.*, art. 30.

²⁷⁸ *Ibid.*, art. 31, par. 1.

réparer que les dommages « résultant » de son fait illicite²⁷⁹. Pour qu'un État soit tenu de réparer un dommage particulier, il faut qu'il soit établi, *de façon concrète*, que le dommage a été causé par son fait illicite. Même dans ce cas, un État n'est pas tenu de réparer « toutes les conséquences [découlant] d[un] fait [internationalement illicite] »²⁸⁰. Il doit également être établi *en droit* que le dommage en question a été causé par le fait illicite de l'État. C'est pourquoi un État n'est pas tenu de réparer un dommage trop lointain ou incertain²⁸¹. Comme la Cour l'a indiqué dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la question est de savoir « *s'il existe un lien de causalité suffisamment direct et certain* » entre le fait illicite et le préjudice subi²⁸².

B. Lien de causalité et dommage significatif

5.9. Dans le paragraphe *b)* de la question, l'avis de la Cour est sollicité sur les conséquences juridiques d'un *dommage significatif* causé par les États au système climatique. Ce paragraphe de la question part de l'hypothèse qu'un fait internationalement illicite constitué par le comportement d'un État ou d'États qui ne se conforment pas aux obligations identifiées dans la réponse au paragraphe *a)* de la question peut causer un dommage significatif au système climatique. Dans chaque cas, cette hypothèse ne peut pas être supposée et le lien de causalité doit être prouvé. Le seuil à atteindre pour causer un « dommage significatif » est élevé et suppose un préjudice grave²⁸³. Comme cela a été noté dans d'autres parties de l'exposé écrit de l'Australie, les sources géographiques diffuses des émissions anthropiques de gaz à effet de serre et les délais d'accumulation requis pour causer des dommages significatifs, distinguent ces émissions des formes plus classiques de pollution. C'est l'effet combiné de toutes les émissions de gaz à effet de serre, au fil du temps, qui conduit à une modification des schémas climatiques et, en fin de compte, aux conséquences des changements climatiques pour les différents États. En répondant au paragraphe *b)* de la question, la Cour voudra sans doute réfléchir attentivement aux difficultés factuelles que peut poser la nécessité d'établir qu'un État a ou que des États ont *effectivement causé un dommage significatif*. En outre, en droit, un État n'aura causé, et ne sera tenu de réparer, qu'un dommage ayant un « un lien de causalité suffisamment direct et certain » avec le fait internationalement illicite²⁸⁴. Comme indiqué ci-dessus, un État ne peut être tenu de réparer un dommage trop lointain ou incertain²⁸⁵.

5.10. Les considérations ci-dessus concernant la réponse au paragraphe *b)* de la question sur laquelle un avis consultatif est demandé rejoignent et renforcent les raisons pour lesquelles la communauté internationale des États a choisi de relever le défi complexe des changements climatiques par le biais du régime spécialisé des traités sur le climat. Comme indiqué au chapitre 2, la CCNUCC et l'accord de Paris ont été soigneusement négociés en tenant compte des sources

²⁷⁹ *Ibid.*, art. 31, par. 2.

²⁸⁰ Commission du droit international, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, avec commentaires, cinquante-[sixième] session, A/56/10 (novembre 2001), article 31, par. 9 (« projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite »).

²⁸¹ *Ibid.*, commentaire 10 de l'article 31 ; *affaire de la fonderie de Trail (États-Unis d'Amérique c. Canada)*, sentence du 11 mars 1941, *Recueil des sentences arbitrales*, 1938, p. 1931 (ci-après, « *affaire de la fonderie de Trail* »).

²⁸² *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 234, par. 462 (les italiques sont de nous).

²⁸³ Voir, par exemple, *affaire de la fonderie de Trail* (note 281), p. 1965 ; *affaire du Lac Lanoux (France c. Espagne)*, sentence du 16 novembre 1957, *Recueil des sentences arbitrales*, volume XII, 1957, p. 308 ; Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge University Press, 4th ed, 2018), p.744.

²⁸⁴ *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (note 282), p. 234, par. 462.

²⁸⁵ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (note 280), art. 31, commentaire 10.

diffuses d'émissions de gaz à effet de serre et de leurs impacts. En outre, et ce qui est essentiel en l'espèce, ils prévoient des mécanismes et des modalités pour permettre aux États parties de coopérer pour donner suite aux problèmes des pertes et préjudices associés aux effets néfastes des changements climatiques, reconnaissant ainsi les obstacles réels qui sont rencontrés lorsqu'on cherche à répondre à ces problèmes en se fondant sur les principes de responsabilité de l'État.

CHAPITRE 6

CONCLUSION

6.1. La CCNUCC et l'accord de Paris sont les principales sources des obligations qui incombent aux États au regard du droit international pour assurer la protection du système climatique contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Ces traités spécialisés sur les changements climatiques créent des obligations juridiquement contraignantes pour la grande majorité des États de la communauté internationale. Ils prévoient également des mécanismes spécifiques et détaillés pour la mise en œuvre de ces obligations et l'examen permanent des mesures prises pour atteindre leurs objectifs déclarés. D'autres traités contiennent également des dispositions relatives aux actions à engager par les États pour assurer la protection du système climatique contre les changements climatiques, qui jouent un rôle important en complément des traités sur les changements climatiques. Il s'agit des traités suivants *a)* la CNUDM ; *b)* les traités internationaux sur l'environnement et les accords sectoriels portant sur des types particuliers d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre et encourageant les mesures d'atténuation et d'adaptation ; et *c)* les traités sur le droit international des droits de l'homme. Lorsque le droit international coutumier impose également des obligations pertinentes pour la protection du système climatique contre les changements climatiques, ces obligations doivent être compatibles avec celles qui découlent de la CCNUCC et de l'accord de Paris.

6.2. La coopération mondiale est essentielle à l'efficacité de la riposte face aux changements climatiques. L'Australie reconnaît l'ampleur du défi posé par ces changements et a conscience que des mesures doivent être prises collectivement. La CCNUCC et l'accord de Paris établissent le cadre de l'action internationale collective nécessaire pour s'attaquer à la fois aux causes et aux impacts des changements climatiques. Ils instaurent à cet effet un processus dynamique permettant d'évaluer l'efficacité de cette action collective au fil du temps et de l'ajuster si nécessaire. Ce processus dynamique se traduit par un rehaussement de l'action et de l'ambition tant au niveau individuel que collectif.

6.3. Des progrès ont également été réalisés en ce qui concerne la riposte internationale aux impacts des changements climatiques. L'Australie a contracté des engagements importants à cet égard et continuera d'apporter sa contribution, notamment en prenant des mesures nationales ambitieuses pour réduire les émissions et décarboner son économie et en aidant les pays vulnérables de sa région à s'adapter à l'évolution du climat. La réalisation des objectifs collectifs résultant du cadre des traités spécialisés sur le climat continuera de nécessiter des efforts importants, en particulier de la part des principaux émetteurs, passés, présents et futurs.

6.4. La CCNUCC et l'accord de Paris sont le fruit de négociations menées de façon déterminée sur une longue période et ont donné lieu à des compromis délicats entre les États. Pour répondre à la question posée à la Cour, ce sont ces traités qui revêtent une importance centrale. S'agissant des autres traités internationaux ou règles coutumières, qui n'ont pas été négociés ou n'ont pas été élaborés pour faire face à la menace posée par les changements climatiques et aux questions complexes et inédites qu'ils soulèvent, ils ne devraient pas être appliqués de manière incompatible avec la CCNUCC et l'accord de Paris et leurs dispositions ne devraient pas être considérées comme allant au-delà de celles prévues dans ces accords, car cela porterait atteinte à l'équilibre fragile des

intérêts qui a permis à la communauté internationale de s'entendre pour instaurer une coopération essentielle face à l'enjeu des changements climatiques. L'adhésion quasi universelle à ces traités spécialisés témoigne d'une très forte prise de conscience internationale de cet enjeu et de l'intérêt qu'il y a à le relever collectivement et de manière coopérative. L'Australie est résolument déterminée à atteindre l'objectif de la CCNUCC et les buts de l'accord de Paris.

Le 22 mars 2024.

Au nom de M. Jesse Clarke,
directeur juridique (droit international),
bureau du droit international
au ministère de la justice,
représentant de l'Australie,

S. Exc. M. l'ambassadeur de l'Australie
auprès du Royaume des Pays-Bas,

(Signé) Gregory Alan FRENCH.
