

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)**

OBSERVATIONS ÉCRITES DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE DU BRÉSIL

15 août 2024

[Traduction non révisée]

INTRODUCTION

1. Conformément à l'ordonnance rendue par la Cour le 30 mai 2024, et après examen des exposés écrits présentés à celle-ci en l'espèce, le Brésil a l'honneur de soumettre ses observations écrites sur les exposés portés à l'attention de la Cour.

2. Dans son exposé écrit du 21 mars 2024, le Brésil a présenté en détail ses vues sur certaines questions juridiques essentielles découlant du régime relatif aux changements climatiques, notamment la reconnaissance du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives (RCD-CR) en tant que principe juridique structurel aux fins de l'interprétation et de la mise en œuvre des obligations liées auxdits changements. Ce principe repose sur les dommages inégaux causés au fil du temps au système climatique ainsi que sur la diversité des capacités et des ressources des États. En outre, le Brésil a fourni des données scientifiques montrant le lien de causalité entre les émissions historiques cumulées et le réchauffement. Il a également exposé le processus politique qui a conduit à l'adoption des trois instruments fondamentaux du régime relatif aux changements climatiques : la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ainsi que le protocole de Kyoto et l'accord de Paris qui en relèvent.

3. Dans les présentes observations écrites, le Brésil mettra l'accent sur des sujets soulevés dans un certain nombre d'exposés présentés à la Cour, à savoir : la responsabilité historique à raison du réchauffement mondial, le principe des responsabilités communes mais différenciées, la diligence requise, le statut juridique des trois instruments fondamentaux relatifs aux changements climatiques, l'obligation de coopération, le statut juridique des décisions des Conférences des Parties (COP) et la force des obligations découlant des dispositions desdits instruments.

Responsabilités historiques

4. Comme le Brésil l'a souligné dans son exposé écrit, la question des changements climatiques ne peut être dissociée des responsabilités historiques des pays développés à raison du réchauffement mondial provoqué par la concentration croissante de gaz à effet de serre dans l'atmosphère résultant des émissions cumulées. Ces émissions historiques sont la cause principale de la situation actuelle en matière de changements climatiques, et la Cour ne peut méconnaître le fait que l'accumulation de gaz émis pendant des décennies ou des siècles a une incidence directe sur cette situation.

5. La responsabilité historique n'est pas qu'une simple notion théorique. Il est scientifiquement possible d'évaluer la contribution de chaque pays aux changements climatiques en fonction des données historiques concernant les émissions, et plus particulièrement l'utilisation de combustibles fossiles. Le Brésil est prêt à appuyer le lancement de travaux méthodologiques pour permettre aux États parties aux instruments relatifs aux changements climatiques de quantifier leurs contributions nationales historiques au réchauffement mondial. Cela permettrait de définir des objectifs quantitatifs en matière de réduction et de limitation des émissions des pays développés, tout en aidant les pays en développement à s'acquitter des engagements qu'ils ont contractés. Pareil exercice traduirait en une politique le principe des responsabilités communes mais différenciées. Il montrerait en outre qu'un tel principe n'est pas un subterfuge justifiant l'inaction.

6. Ces travaux méthodologiques consisteraient essentiellement à : i) recenser les émissions de gaz à effet de serre de toutes les Parties qui ont eu lieu pendant une certaine période et ii) à évaluer l'effet de ces émissions sur les changements climatiques, à l'aune de l'augmentation de la

température de surface moyenne au niveau mondial. Cet exercice attribuerait objectivement une part plus importante des obligations de réduction des émissions aux États ayant la plus grande responsabilité à raison des changements climatiques, tout en tenant compte des obligations en la matière de l'ensemble des Parties. Pareils travaux scientifiques permettraient également à celles-ci d'adopter des directives concernant l'indemnisation pour le cas où elles n'auraient pas entièrement satisfait à leurs engagements. Les pays qui n'honoreraient pas leurs obligations en matière de réduction des émissions, conformément à leurs responsabilités historiques, pourraient *a)* contribuer à un fond géré par le mécanisme financier de la CCNUCC pour promouvoir les mesures préventives dans les pays en développement ou *b)* négocier des crédits, dans la mesure où certaines Parties seraient parvenues à réduire les émissions au-delà de leurs obligations. Cela constituerait un moyen raisonnable d'élaborer des politiques conformes aux responsabilités historiques, sur le fondement des données scientifiques, de l'équité et de la bonne foi.

7. Dans de précédents exposés écrits, certains États ont allégué qu'il n'existait pas de méthode scientifique convenue permettant d'attribuer les changements climatiques aux émissions des différents États (voir l'exposé du Royaume-Uni). Il est vrai qu'il n'existe pas de méthode convenue, les propositions soumises par le Brésil en 1997, 2013 et 2023 aux fins de la quantification des contributions nationales historiques auxdits changements ayant été bloquées par les pays développés. Il n'en demeure pas moins que la Cour devrait garder à l'esprit qu'il est scientifiquement possible d'évaluer les responsabilités historiques à raison des changements climatiques.

8. Dans leurs exposés écrits, certains États ont tenté de minorer l'importance des émissions historiques pour les changements climatiques. Or, il est impossible de méconnaître que les changements climatiques actuels résultent des émissions qui se sont accumulées dans l'atmosphère au cours des 200 dernières années. Dans une large mesure, le processus de réchauffement est indépendant du profil annuel des émissions — les gaz émis chaque année ne représentent que des ajouts insignifiants. C'est le processus d'accumulation historique qui est fondamental aux fins de la définition de la situation d'ensemble relative au réchauffement. Le lien de causalité entre les actions ou omissions et les dommages ne saurait être décrit comme étant le simple fruit des émissions actuelles de GES. Il résulte au contraire des contributions cumulées à un processus historique d'accroissement de la concentration de GES dans l'atmosphère, se traduisant par un réchauffement mondial et des changements climatiques anormaux. Certains États se sont développés et ont amélioré leurs niveaux de vie respectifs en « polluant ». D'autres — de loin la plus grande partie de la communauté internationale — sont incapables d'atteindre les mêmes niveaux de vie (ou devront consacrer à cet objectif une proportion bien plus importante des ressources publiques) en raison de l'effet des changements climatiques sur leur société et des coûts encourus pour lutter contre ces changements et s'y adapter.

9. Plusieurs États et organisations ont relevé, dans leurs exposés écrits, que les conséquences juridiques des changements climatiques ne sauraient se limiter à la période ayant débuté dans les années 1990, au cours de laquelle le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a publié son premier rapport d'évaluation et entériné le lien entre l'émission de gaz polluants et les changements climatiques (voir les exposés de la Chine, de la Commission des petits États insulaires, de l'Inde, de l'Arabie saoudite et de l'Afrique du Sud).

10. L'argument de certains États (voir les exposés du Royaume-Uni, de l'Allemagne et des Pays-Bas) voulant que les obligations juridiques internationales en matière de changements climatiques n'aient pris naissance que dans les années 1990 est donc indéfendable. Les instruments relatifs auxdits changements ne partent pas d'une page blanche. Ils reposent sur les règles et principes fondamentaux du droit international, dont un grand nombre ont été établis il y a plusieurs siècles. Un excellent exemple est l'obligation de respecter la souveraineté des États et l'obligation en résultant

de ne pas causer de préjudice aux autres États. Sur la base de ces règles et principes généraux, les instruments relatifs aux changements climatiques reconnaissent le lien essentiel entre le passé et le présent — notamment au travers du principe des responsabilités communes mais différenciées —, s'appuyant sur la notion de responsabilité historique (voir l'exposé de l'Argentine). C'est sur ce fondement que les instruments en question établissent des mesures appropriées d'atténuation, de prévention et d'adaptation visant à faire face aux effets néfastes desdits changements, y compris des moyens correspondants de mise en œuvre et des dispositions relatives aux pertes et préjudices.

Principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives

11. Le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives (RCD-CR) constituait la pièce maîtresse de l'exposé écrit du Brésil. L'argument selon lequel ce principe juridique est essentiel à la mise en œuvre et à l'interprétation des normes relatives aux changements climatiques est corroboré par le fait que les trois principaux instruments constitutifs du régime climatique ne se contentent pas de le mentionner expressément, mais en font grand cas. D'autres États ont eux aussi souligné la nature fondamentale de ce principe, le qualifiant de « pierre angulaire » (voir les exposés de la Chine et de l'Arabie saoudite) et de « princip[e] essentielle[1] » (voir les exposés de l'Afrique et de l'Argentine) ou insistant sur le rôle structurant qu'il joue dans le régime relatif aux changements climatiques (voir l'exposé du Mexique).

12. Récemment, le Tribunal international du droit de la mer a précisé dans les termes ci-après que le principe des responsabilités communes mais différenciées était un « principe clé » :

« 227. ... Le Tribunal note à ce propos que la CCNUCC et l'Accord de Paris reconnaissent tous deux que le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives constitue un principe clé de leur mise en œuvre. » (Tribunal international du droit de la mer. Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international. Affaire n° 31. Avis consultatif, 21 mai 2024.)

13. Le principe des responsabilités communes mais différenciées doit avant tout être appréhendé sous l'angle de sa consécration par la CCNUCC. Cette convention établit le fondement permettant d'interpréter les autres instruments relatifs aux changements climatiques, notamment le protocole de Kyoto et l'accord de Paris qui en relèvent.

14. Le Brésil souligne une nouvelle fois que l'accord de Paris n'a apporté aucun changement à la nature juridique du principe, lequel continue de lier les États Parties ; il a simplement promu un changement d'orientation dans sa mise en œuvre. L'accord de Paris continue d'opérer une distinction entre pays développés et pays en développement. Bien que les règles qui y sont énoncées s'imposent toujours à l'ensemble des États Parties, cet instrument prescrit aux pays développés de montrer la voie dans l'exécution de ces obligations (voir les écritures de la Chine, de l'Inde, de l'Arabie saoudite et de l'Afrique du Sud). Les États développés reconnaissent aussi, dans leurs exposés écrits, que la distinction entre les États continue d'être établie même après la conclusion de l'accord de Paris (voir les exposés des États-Unis d'Amérique, de la France, des Pays-Bas et de l'Union européenne).

15. Le fait que les « situations nationales » soient mentionnées après les « responsabilités communes mais différenciées » dans l'accord de Paris ne change rien au fait qu'il est entendu que les États ont contribué différemment aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre et qu'ils possèdent des capacités et des ressources différentes pour prévenir les effets néfastes des changements climatiques. En réalité, l'accord présente une approche plus large en ce qui concerne la

capacité des États de prendre des mesures, prévoyant des engagements progressifs, tels que le cadre de transparence renforcé (article 13), tout en reconnaissant la nécessité qu'un appui soit apporté aux pays en développement. Ce qui est dynamique et qui doit évoluer n'est pas un principe juridique ; ce sont le niveau d'ambition des États Parties et leurs engagements de réduire les émissions.

16. Les obligations différenciées des pays développés exigent donc que ceux-ci atteignent l'objectif de « zéro émission nette » avant les dates qu'ils ont annoncées, qu'ils procèdent à des investissements techniques massifs pour compenser leurs émissions historiques et qu'ils s'acquittent de l'obligation de coopération, y compris financière, pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations que leur imposent les instruments relatifs aux changements climatiques (voir l'exposé de l'Inde). L'exécution des obligations des États en développement est tributaire de l'exécution des obligations des États développés (voir les exposés de la Chine, de l'Inde et de l'Argentine).

Principe de la diligence requise

17. Dans son exposé écrit, le Brésil a souligné que, conformément à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, l'obligation des États de prévenir les dommages transfrontières était une obligation de moyens. Il s'agit clairement d'une obligation de diligence requise. Il est cependant essentiel de comprendre que cette obligation de diligence doit tenir compte des niveaux de développement différents des États. Le principe des responsabilités communes mais différenciées est donc essentiel à une analyse au cas par cas de la conformité du comportement d'un État à l'obligation de diligence requise qui lui incombe.

18. Plusieurs États et entités ont reconnu le lien entre l'obligation de diligence requise et le principe des responsabilités communes mais différenciées. Ce fait a une incidence directe sur le niveau d'ambition plus élevé attendu des Parties dans l'exécution de leurs obligations de diligence requise en rapport avec les changements climatiques. Pareilles obligations doivent être interprétées conformément audit principe (voir les exposés du Royaume-Uni et de l'Union européenne).

19. Le Tribunal international du droit de la mer l'a confirmé dans l'avis consultatif qu'il a récemment donné sur la question :

« 241. ... À la lumière de ces informations, le Tribunal considère que le niveau de diligence requise exigé des États en rapport avec la pollution marine résultant des émissions anthropiques de GES doit être élevé. Toutefois, sa mise en œuvre peut varier selon les capacités des États et les ressources dont ils disposent. Cette mise en œuvre exige d'un État disposant de grandes capacités et de ressources suffisantes de faire davantage qu'un État moins bien pourvu. » (Tribunal international du droit de la mer. Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international. Affaire n° 31. Avis consultatif, 21 mai 2024.)

20. Dans le même ordre d'idées, le Brésil a également appelé l'attention de la Cour sur une interprétation pertinente (voir l'exposé de l'Afrique du Sud), fondée sur l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier*. Au paragraphe 101 de son arrêt, la Cour a précisé ceci : « En effet, l'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État. » (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010.) Dans le régime relatif aux changements climatiques, un tel

dictum conduit à l'interprétation selon laquelle tous les États Parties n'ont pas à leur disposition les mêmes moyens ni, partant, les mêmes obligations en matière d'atténuation des émissions. En conséquence, l'obligation de diligence requise doit nécessairement tenir compte du principe des responsabilités communes mais différenciées.

Instruments fondamentaux du régime relatif aux changements climatiques

21. Comme le Brésil l'a clairement indiqué dans son exposé écrit, le régime relatif aux changements climatiques comprend trois instruments fondamentaux : la CCNUCC, ainsi que le protocole de Kyoto et l'accord de Paris qui en relèvent. Ainsi que cela a été souligné (voir, par exemple, l'exposé de la Chine), ce sont ces trois instruments, et pas seulement un ou deux d'entre eux, qui structurent le régime.

22. Le Brésil estime que la CCNUCC joue un rôle fondamental dans le régime relatif aux changements climatiques, dans la mesure où tant le protocole de Kyoto que l'accord de Paris ont clairement été conclus sur la base de cette convention. Les instruments ayant été adoptés dans le cadre de la CCNUCC doivent être interprétés à la lumière de celle-ci.

23. Le Brésil estime également que chacun de ces trois instruments répond à des fonctions de réglementation différentes. Il est de ce fait fortement en désaccord avec l'allégation formulée par certains États et organisations voulant que le protocole de Kyoto ait été annulé et remplacé par l'accord de Paris (voir les exposés des États-Unis d'Amérique et de l'Union européenne), ou que le principal instrument du régime soit l'accord de Paris (voir les exposés des pays nordiques et de l'Union européenne), voire que le régime soit centré sur l'accord de Paris (voir les exposés de la France, du Royaume-Uni, de l'Union européenne et de l'Allemagne). Selon le Brésil, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris n'ont pas supplanté la CCNUCC, pas plus qu'ils ne l'ont officiellement révoquée (voir les exposés de l'Arabie saoudite et de l'Afrique du Sud). Telle n'était pas l'intention des parties aux négociations, et pareille intention ne peut pas non plus être déduite. Les traités doivent être appréhendés de manière intégrée et systémique. Comme cela est énoncé au paragraphe 1 de son article 2, l'accord de Paris a pour objet même de contribuer à la mise en œuvre de la convention, y compris de son objectif suprême.

24. À cet égard, il importe de relever que le Tribunal international du droit de la mer a clairement décrit le protocole de Kyoto comme un instrument en vigueur qui était constitutif du régime relatif aux changements climatiques :

« 137. Ainsi qu'il est indiqué aux paragraphes 67 à 82 ci-dessus, il existe un vaste régime conventionnel traitant du changement climatique qui comprend la CCNUCC, le Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris, l'Annexe VI de MARPOL, l'Annexe 16 de la Convention de Chicago et le Protocole de Montréal, y compris l'Amendement de Kigali. Le Tribunal estime que, en la présente affaire, des règles extérieures pertinentes peuvent être trouvées, en particulier, dans ces accords. » (Tribunal international du droit de la mer. Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international. Affaire n° 31. Avis consultatif, 21 mai 2024.)

Obligation de coopération

25. Comme l'ont relevé plusieurs États et organisations (voir les exposés de la Chine, de la Commission des petits États insulaires, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Arabie saoudite et du Mexique), le Brésil souligne une nouvelle fois que les instruments relatifs aux

changements climatiques mettent à la charge des États une obligation de coopérer à la prévention ou à l'atténuation des effets desdits changements. Selon lui, cette obligation incombe plus particulièrement aux pays développés, en raison du principe des responsabilités communes mais différenciées. À cet égard, il convient de noter (voir les exposés du Royaume-Uni et de l'Afrique du Sud) que le paragraphe 1 de l'article 9 de l'accord de Paris prévoit l'obligation, pour les pays développés, de fournir des ressources financières aux pays en développement.

Décisions des COP

26. Le Brésil souligne une fois encore que les décisions des Conférences des Parties aux instruments relatifs aux changements climatiques peuvent constituer des accords et la pratique ultérieure aux fins de l'interprétation de ces mêmes instruments (voir l'exposé de la France). Elles sont dès lors non pas dépourvues de valeur juridique, mais pertinentes pour la mise en œuvre des obligations énoncées dans les instruments.

27. Le Brésil estime que les décisions des COP ayant établi la nécessité que les pays développés mobilisent des ressources aux fins de la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques constituent une interprétation authentique, par les Parties, des obligations antérieurement mises à leur charge par les instruments relatifs auxdits changements. Elles ne relèvent pas d'un simple engagement politique (voir l'exposé des États-Unis d'Amérique) ni d'un respect volontaire (voir l'exposé du Royaume-Uni). L'obligation de mobiliser ces ressources découle des obligations interprétées de manière authentique par les Parties à ces mêmes instruments. Il existe un nombre important de décisions des COP, CMP et CMA qui reposent solidement sur le principe des responsabilités communes mais différenciées et sur l'attente que les États développés montrent la voie dans la lutte contre les changements climatiques, tout en appuyant les États en développement dans leurs propres efforts.

Libellé des instruments relatifs aux changements climatiques

28. Contrairement à ce que relèvent certains États (voir les exposés des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne et de l'Afrique du Sud), l'emploi de certains mots — tels que le verbe « pouvoir » ou des verbes au présent ou au futur — n'est pas le seul facteur indiquant si des dispositions des instruments relatifs aux changements climatiques, dont l'accord de Paris, sont contraignantes. L'évaluation de l'utilisation de pareils mots doit être complétée par une analyse de ce que les Parties entendaient faire lorsqu'elles les ont employés. Il est indispensable de tenir compte de l'intention des Parties pour déterminer si ces dispositions sont contraignantes.

Lien entre le commerce international et les changements climatiques

29. Dans son exposé, le Brésil a clairement critiqué les États qui se servent des changements climatiques pour manquer à des obligations ayant trait au libre-échange. D'autres États partagent cette préoccupation, lorsque, se référant à la question, ils mentionnent l'« écoprotectionnisme » pratiqué par certains pays développés (voir l'exposé de l'Argentine). D'autres encore insistent sur l'obligation incombant aux États de ne pas prendre de mesure unilatérale ou de mesure de protection commerciale nuisant aux efforts de lutte contre les changements climatiques (voir l'exposé de la Chine). Il est utile de rappeler que, selon l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et la jurisprudence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les mesures environnementales liées au commerce ne doivent pas, en règle générale, opérer de discrimination entre des produits « similaires ». De même, le paragraphe 5 de l'article 3 de la CCNUCC de 1992 dispose comme suit :

« Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. »

Conclusions

30. Le Brésil réaffirme les points essentiels ci-après de son exposé écrit, qui devraient servir d'orientations pour les réponses aux questions posées à la Cour par l'Assemblée générale des Nations Unies :

- a) le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives est contraignant — il s'agit d'un principe juridique structurel aux fins de la mise en œuvre et de l'interprétation du régime relatif aux changements climatiques tout entier, qui repose sur le droit international, les impératifs moraux et les données scientifiques ;
- b) l'obligation de diligence requise doit prendre en considération les niveaux de développement différents des États, compte tenu du principe des RCD-CR ;
- c) le régime relatif aux changements climatiques est composé de trois instruments fondamentaux : la CCNUCC, ainsi que le protocole de Kyoto et l'accord de Paris qui en relèvent – le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sont clairement établis sur le fondement de cette convention et doivent être interprétés à la lumière de ses principes et dispositions ;
- d) ces instruments imposent aux États l'obligation de coopérer en vue de prévenir ou d'atténuer les effets des changements climatiques, obligation qui incombe plus particulièrement aux pays développés en raison du principe des responsabilités communes mais différenciées.

En outre, le Brésil rappelle qu'aucune des obligations découlant des instruments relatifs aux changements climatiques n'équivaut à une dérogation aux obligations imposées par le GATT et le droit commercial international en ce qui concerne les principes de non-discrimination et de commerce équitable.

31. Le Brésil se réserve le droit de participer aux audiences publiques devant se tenir à la Cour à un stade ultérieur de la procédure.

L'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
de la République fédérative du Brésil
auprès du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) Fernando SIMAS MAGALHÃES.
