

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 DES ÎLES MARSHALL

14 août 2024

[Traduction du Greffe]

INTRODUCTION

1. Le 20 mars 2024, la République des Îles Marshall a déposé un exposé écrit devant la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») dans la procédure consultative relative aux obligations des États en matière de changement climatique. La Cour a reçu au total 91 exposés écrits, soit le plus grand nombre de toute son histoire.

2. Par une ordonnance en date du 30 mai 2024, la Cour a reporté au 15 août 2024 la date limite à laquelle les États et organisations internationales ayant déposé un exposé écrit étaient recevables à présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits.

3. La République des Îles Marshall saisit l'occasion de présenter des observations écrites. Celles-ci porteront principalement sur la compétence consultative de la Cour, les effets que subissent les Îles Marshall en raison des changements climatiques, les obligations qui s'imposent aux États en droit international, ainsi que les manquements à celles-ci et les conséquences s'y attachant.

COMPÉTENCE CONSULTATIVE DE LA COUR

4. La République des Îles Marshall soutient, comme elle l'a fait dans son exposé écrit, que toutes les exigences prévues par la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour sont remplies. Elle réaffirme qu'il n'existe aucune raison décisive justifiant que la Cour refuse de donner un avis consultatif sur les questions que lui a posées l'Assemblée générale des Nations Unies.

5. La République des Îles Marshall comprend que, parallèlement à la présente procédure, des négociations multilatérales sont en cours sous le régime de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Elle soutient que, en donnant un avis consultatif, la Cour offrirait des éclaircissements aux États parties quant à leurs obligations dans le contexte de ces négociations.

EFFETS DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LA RÉPUBLIQUE DES ÎLES MARSHALL

6. Les changements climatiques constituent l'une des menaces les plus graves pesant sur la nation-atoll qu'est la République des Îles Marshall. Notre plan d'adaptation national souligne la vulnérabilité particulière qui est la nôtre à cet égard. La République des Îles Marshall fait face à divers défis climatiques, dont l'augmentation des températures, les sécheresses et l'élévation du niveau de la mer. Les prévisions sont mises en exergue dans notre plan d'adaptation national¹.

7. Notre pays tropical a deux saisons distinctes : une saison des pluies, de mai à novembre, et une saison sèche, de décembre à avril. Notre climat est soumis à l'influence des alizés, de la zone de convergence du Pacifique Sud et de phénomènes périodiques liés à El Niño, et montre les mêmes tendances au réchauffement que le reste de la planète. L'on observe une augmentation graduelle des températures moyennes, surtout à partir des années 1980, associée à une réduction amplifiée des précipitations sous l'effet d'El Niño, qui a parfois pu atteindre 80 %².

¹ *The National Adaptation Plan of Republic of the Marshall Islands*, prepared and submitted by the World Bank PREP II Project for the Climate Change Directorate, Ministry of the Environment, October 10, 2023.

² *Ibid.*, p. 19.

8. Les données qui suivent résument les prévisions climatiques essentielles concernant les Îles Marshall³. Dans un scénario d'émissions très peu élevées (RCP2.6), d'ici à 2090, la température moyenne de l'air augmentera de 1,4°F (0,8°C) et le niveau de la mer, de 1,35 pieds (41 cm). Dans un scénario d'émissions peu élevées (RCP4.5), d'ici à 2090, la température moyenne de l'air augmentera de 2,7°F (1,5°C) et le niveau de la mer, de 1,58 pied (48 cm). Dans un scénario d'émissions élevées (RCP6.0), la température moyenne de l'air augmentera de 3,4°F (1,9°C) à Kwajalein et de 3,2°F (1,8°C) à Majuro, et le niveau de la mer, de 1,61 pieds (49 cm) d'ici à 2090. Dans un scénario d'émissions très élevées (RCP8.5), la température moyenne de l'air augmentera de 5,6°F (3,1°C) à Kwajalein et de 5,4°F (3,0°C) à Majuro, et le niveau de la mer, de 2,13 pieds (65 cm) d'ici à 2090. Les prévisions indiquent en outre que, si les nappes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique continuent à fondre au rythme actuel ou à un rythme accéléré en raison de l'augmentation des températures, l'élévation du niveau de la mer pourrait se situer entre 4,0 à 4,4 pieds (1,22 à 1,33 m, selon un scénario intermédiaire) et 10,7 à 11,2 pieds (3,26 à 3,43 m, selon un scénario extrême très peu probable, mais physiquement possible) d'ici à 2100⁴.

9. En outre, les mises à jour récentes indiquent une aggravation de la sécheresse depuis janvier 2024. Plus précisément, la situation est passée, pour les atolls de Kwajalein et de Wotje, d'anormalement sèche à celle de sécheresse grave. De plus, les atolls de Majuro et de Jaluit figurent maintenant dans la catégorie anormalement sèche⁵.

10. Le coût des stratégies d'adaptation est considérable. D'après notre plan d'adaptation national, les estimations vont de 250 millions de dollars des États-Unis pour la protection de zones particulières à plus d'un milliard pour la protection globale des deux centres urbains dans le cas d'une élévation du niveau de la mer de 20 pouces (0,5 m). Il faudrait compter plus de 5 milliards de dollars pour exhausser et protéger une zone suffisante pour la population actuelle de la République des Îles Marshall contre une élévation du niveau de la mer de 6,5 pieds (2 m, ce qui sera nécessaire d'ici à 2150 selon les projections actuelles). Les centres intermédiaires et semi-urbains affichent des coûts variables selon l'étendue de l'adaptation nécessaire et les fonds disponibles, allant de 250 millions à 2 milliards de dollars des États-Unis pour une protection contre une élévation du niveau de la mer de 0,5 et 2 mètres, respectivement.

11. Pour l'élaboration du plan d'adaptation national, le Gouvernement de la République des Îles Marshall a procédé à de vastes consultations auprès des communautés locales au sujet des effets des changements climatiques sur le pays. On trouvera en annexe un compte rendu de ces consultations.

SUBSTANCE DES OBLIGATIONS

12. Les obligations qui entrent en jeu en matière de changements climatiques tirent leur source de plusieurs accords internationaux et du droit international coutumier. Les accords en question se répartissent en deux catégories : les traités portant directement sur les changements climatiques (tels que la CCNUCC et l'accord de Paris) et les accords relevant d'autres domaines du droit international, telle la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (ci-après, la « CNUDM »), qui codifie les règles du droit de la mer, et les traités relatifs aux droits de l'homme, tant universels que

³ Voir *ibid.*, p. 90.

⁴ *Ibid.*

⁵ U.S. Drought Monitor: U.S.-Affiliated Pacific Islands, accessible à l'adresse suivante : <https://www.drought.gov/states/us-affiliated-pacific-islands>.

régionaux, qui sont complémentaires entre eux⁶. Le régime conventionnel applicable aux changements climatiques est assujéti aux règles d'interprétation énoncées dans la convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après, la « convention de Vienne »), en particulier l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31, où est énoncé le principe d'intégration systémique, selon lequel il est tenu compte, dans l'interprétation d'un traité, de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

OBLIGATIONS DÉCOULANT DES TRAITÉS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

13. La CCNUCC a défini plusieurs objectifs détaillés à atteindre, notamment : stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, limiter les émissions de gaz à effet de serre des pays développés, et mettre en place un mécanisme financier et fournir des ressources financières aux pays en développement pour couvrir certains coûts supplémentaires et leurs mesures d'adaptation.

14. L'accord de Paris impose aux États l'obligation de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, reconnaissant que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques. Il énonce plusieurs obligations contraignantes concernant l'atténuation et la transparence, qui sont formulées en termes impératifs et ne comportent à cet égard aucune réserve ni aucun élément discrétionnaire⁷. L'obligation d'atténuation se trouve pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 4, aux termes duquel chaque partie « établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national (CDN) successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions ». Ensuite, aux termes du paragraphe 3 du même article, la 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.

15. Le paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord de Paris engage ainsi les parties à faire en sorte que leur CDN corresponde à leur niveau d'ambition le plus élevé possible, ce qui éclaire l'interprétation et l'application de l'obligation de diligence requise en matière d'atténuation des changements climatiques qui découle de diverses normes de droit interne et international. Le critère du niveau d'ambition le plus élevé possible peut aider à clarifier le contenu et la nature de l'obligation de diligence requise applicable à l'atténuation des changements climatiques en soulignant, par exemple, le poids à accorder aux capacités de chaque partie pour déterminer le niveau des mesures à prendre à cet effet⁸.

16. Outre celle de présenter des CDN, l'accord de Paris impose aux parties plusieurs obligations contraignantes :

⁶ *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, TIDM, affaire n° 31, avis consultatif, 21 mai 2024.

⁷ Lavanya Rajamani, 'The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations' (2016) *Journal of Environmental Law* 28 (2), p. 337.

⁸ Benoit Mayer, 'The 'Highest Possible Ambition' on Climate Change Mitigation as a Legal Standard' (2024) *International and Comparative Law Quarterly* 73(2).

- i) Faire rapport sur les mesures de renforcement des capacités (art. 11, par. 4), de manière à renforcer la transparence, mais l'obligation d'étoffer les activités de renforcement des capacités est formulée à la voix passive et n'impose aucune charge directe aux parties, que ce soit individuellement ou collectivement (art. 11, par. 5).
- ii) Renforcer la mise au point et le transfert de technologies (art. 10, par. 2).
- iii) Fournir des ressources financières aux pays en développement dans le cadre de leurs obligations au titre de la CCNUCC.
- iv) Les nouvelles obligations contraignantes en matière de renforcement des capacités s'inscrivent dans les obligations de faire rapport sur l'appui fourni (art. 9, par. 5 et 7, et art. 13, par. 9)⁹.

17. Des obligations contraignantes en matière de transparence et de responsabilité viennent faire écho aux obligations relatives à l'atténuation, ce qui renforce la nature juridique de ces dispositions¹⁰.

AUTRES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES APPLICABLES

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

18. Le 21 mai 2024, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) a rendu un avis consultatif sur la *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, clarifiant les obligations découlant de la CNUDM en matière de changements climatiques. Voici un résumé des principaux points de cet avis :

- i) Les émissions anthropiques de GES dans l'atmosphère constituent une pollution du milieu marin (par. 179).
- ii) Sous le régime du paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM, les États sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, y compris celle résultant des émissions anthropiques de GES.
- iii) Cette obligation relève de la diligence requise. Le degré de diligence est élevé, compte tenu des risques aigus de préjudice grave et irréversible au milieu marin que font peser ces émissions (par. 243). L'obligation de diligence requise est aussi étroitement liée au principe de précaution (par. 242). La mise en œuvre de l'obligation de diligence requise peut varier en fonction des capacités des États et des ressources disponibles (par. 243). En outre, l'obligation d'assistance aux États en développement prévue par les articles 202 et 203 de la CNUDM comporte certains éléments qui sont à la base du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, en ce sens que les États dont les capacités sont moindres ont besoin de l'assistance des États qui sont mieux pourvus pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités environnementales (par. 326). L'assistance scientifique, technique, éducative et autre aux États en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique est un moyen de remédier à une situation inéquitable. Dans cette optique, la CCNUCC et l'accord de Paris reconnaissent expressément et prennent en considération les besoins spécifiques et les

⁹ Lavanya Rajamani, 'The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations' (2016) *Journal of Environmental Law* 28 (2), p. 353.

¹⁰ Lavanya Rajamani, 'The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations' (2016) *Journal of Environmental Law* 28 (2), p. 353.

circonstances spéciales des pays en développement, « notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques » (par. 327).

- iv) Pour l'exécution de leurs obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 194, les États devraient s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles (par. 243).
- v) Les États ont l'obligation de coopérer à l'établissement de critères scientifiques, notamment dans le cadre de la CCNUCC (par. 318). Les États parties sont également tenus de coopérer à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées (par. 321).
- vi) Les traités concernant les changements climatiques, tel l'accord de Paris, ne constituent pas une *lex specialis* par rapport à la convention, de sorte que, en l'occurrence, la maxime *lex specialis derogat legi generali* est sans pertinence pour l'interprétation de la convention, mais les traités restent complémentaires entre eux.

Traités universels et régionaux en matière de droits de l'homme

19. Le TIDM a reconnu, dans son avis consultatif, l'importance des droits humains dans le contexte des changements climatiques lorsque, dans l'esprit du principe d'intégration systémique codifié à l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'article 31 de la convention de Vienne, il a observé que « le changement climatique représente une menace existentielle et suscite des préoccupations en matière de droits de l'homme »¹¹. Le préambule de l'accord de Paris exprime le lien entre les mesures prises contre les changements climatiques et le respect, la promotion et la prise en considération des obligations en matière de droits de l'homme. Selon le rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques (2023), il existe une tendance croissante à relier les responsabilités dans le domaine des changements climatiques et les traités relatifs aux droits de l'homme. D'après lui, « [l]es États ne peuvent ... pas ignorer les responsabilités qui leur incombent en matière de droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques ; c'est là un point d'une importance cruciale étant donné l'incidence des changements climatiques sur les droits et les libertés des personnes à travers le monde » (par. 2)¹².

20. Dans son observation générale n° 36, le Comité des droits de l'homme a précisé que les obligations que le droit international de l'environnement impose aux États parties devait éclairer le contenu de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit à la vie. En outre, le 23 septembre 2022, le même organe a conclu que l'Australie, en ne protégeant pas adéquatement les insulaires indigènes du détroit de Torres contre les effets néfastes des changements climatiques, avait violé leurs droits de vivre leur propre vie culturelle et de ne pas subir d'immixtion arbitraire dans leur vie privée, leur famille et leur domicile.

21. Ce droit est inscrit dans plusieurs traités régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment à l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et à l'article 11 du protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (protocole de San Salvador). Dans son avis consultatif sur les obligations des États parties à la convention américaine relative aux droits de l'homme à l'égard de travaux d'infrastructure créant un risque de dommages significatifs au milieu marin de la région caraïbe (*Advisory Opinion Concerning the Obligations of States parties to the American Convention*

¹¹ Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international, TIDM, affaire n° 31, avis consultatif, 21 mai 2024, par. 66.

¹² Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, 21 June 2024, UN Doc A/HRC/56/46.

on *Human Rights in Respect of Infrastructural Works Creating a Risk of Significant Environmental Damage to the Marine Environment of the Wider Caribbean Region*), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a qualifié le droit à un environnement sain de « droit autonome » au titre de la convention en question. Ce droit est relié par diverses connexions et implications aux droits à la vie, à l'intégrité personnelle, au respect de la vie privée, à la santé, à l'eau, au logement, à la participation à la vie culturelle, à la propriété, ainsi qu'à l'interdiction du déplacement forcé. En outre, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu dans un avis consultatif rendu en 2017 que les personnes susceptibles d'être touchées par des dommages transfrontières causés à l'environnement doivent avoir accès à la justice sans subir de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou celui du dommage à l'environnement.

22. À propos des juridictions et des traités régionaux en matière de droits de l'homme, il y a lieu de mentionner en particulier l'arrêt récent de la grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*¹³, où la principale question en litige était de savoir si la Cour allait conclure à l'existence d'une obligation positive pesant sur les États en matière de prévention des dommages au système climatique. Autrement dit, il s'agissait de déterminer si les États pouvaient, sous le régime de la convention européenne des droits de l'homme, être rendus responsables des changements climatiques d'origine anthropique. La Cour a répondu par l'affirmative et précisé que les obligations imposées aux États par l'article 8 (protégeant le droit au domicile et au respect de la vie privée et familiale) de la convention comprenaient en particulier les suivantes :

- i) adopter des mesures générales précisant le calendrier à respecter pour parvenir à la neutralité carbone ainsi que le budget carbone total restant pour la période en question, ou toute autre méthode équivalente de quantification des futures émissions de GES, conformément à l'objectif primordial correspondant aux engagements nationaux et/ou mondiaux en matière d'atténuation du changement climatique ;
- ii) fixer des objectifs et trajectoires intermédiaires de réduction des émissions de GES (par secteur ou selon d'autres méthodes pertinentes) qui sont considérés comme aptes à permettre, en principe, d'atteindre les objectifs nationaux globaux de réduction des émissions de GES dans les délais fixés par les politiques nationales ;
- iii) fournir des informations montrant s'ils se sont dûment conformés aux objectifs pertinents de réduction des émissions de GES ou s'y emploient ;
- iv) actualiser les objectifs pertinents de réduction des émissions de GES avec la diligence requise et en se fondant sur les meilleures données disponibles ;
- v) agir en temps utile et de manière appropriée et cohérente dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation et des mesures pertinentes.

23. L'arrêt rendu en l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* a par ailleurs innové en assimilant pour la première fois à des violations de la convention européenne des droits de l'homme les dommages au système climatique compromettant la jouissance des droits individuels. La Cour s'est montrée pragmatique en précisant que, dès lors que des droits protégés par la convention étaient sensiblement menacés, elle pouvait se saisir de questions touchant les intérêts collectifs à l'échelle planétaire (par. 420 à 436 et 449 à 451).

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, requête n° 53600/20, arrêt, grande Chambre, 9 avril 2024.

Équité intergénérationnelle et droits de l'homme

24. La République des Îles Marshall prie la Cour, lorsqu'elle se prononcera sur les conséquences qu'emportent les actions ou omissions dommageables des États, de tenir compte du principe de l'équité entre les générations, car l'action ou l'inaction collective d'aujourd'hui aura une grande incidence sur la qualité de vie des générations à venir. Elle souligne à cet égard que la génération présente a le devoir de faire en sorte que les générations futures puissent jouir pleinement de leurs droits et vivre dans un environnement sain.

25. Le principe de l'équité entre les générations repose sur le postulat selon lequel la terre appartient en commun aux membres de la génération présente ainsi qu'aux membres des autres générations, passées et futures. Ce principe est fondé sur la notion d'équité intergénérationnelle dans l'utilisation et la conservation de l'environnement et de ses ressources naturelles. Cette notion est ancrée dans diverses traditions culturelles et religieuses. Le principe de l'équité entre générations est l'un des piliers de la notion de développement durable. La conférence de Rio sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992 a défini le développement durable comme un développement « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Ce concept a été pris en considération dans de multiples procédures engagées devant des juridictions nationales ou internationales, dont la Cour.

26. Le concept d'équité intergénérationnelle a joué un rôle décisif dans l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, où la Cour européenne des droits de l'homme a observé que, « [e]n matière de changement climatique, les caractéristiques et circonstances principales sont très différentes » (par. 416) pour différentes raisons. Ce faisant, elle a souligné que les politiques de lutte contre les changements climatiques (qu'elle a qualifiés de « phénomène polycentrique ») « posent donc inévitablement des questions d'adaptation sociale et de répartition de l'effort entre les générations, ce qui concerne aussi bien les différentes générations de personnes vivant actuellement que les générations futures » (par. 419). Elle a fait remarquer que, dans le contexte spécifique des changements climatiques, « la répartition intergénérationnelle de l'effort revêt une importance particulière, tant pour les différentes générations de personnes vivant actuellement que pour les générations futures » (par. 420). Elle a ajouté qu'

« il n'en reste pas moins clair que les générations futures risquent de supporter le fardeau croissant des conséquences des manquements et omissions d'aujourd'hui dans la lutte contre le changement climatique ... et que cependant elles n'ont nulle possibilité de participer aux processus décisionnels actuels en la matière » (par. 420).

27. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi confirmé les conclusions du Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne en l'affaire *Neubauer*, selon lesquelles la notion de répartition des efforts dans le temps et entre les générations doit être prise en considération dans l'examen des violations de la convention européenne des droits de l'homme se rapportant à l'action climatique. La protection effective des droits visés à l'article 8 exige des États qu'ils adoptent des mesures efficaces en vue d'une réduction importante et progressive de leurs niveaux d'émission de GES, aux fins d'atteindre la neutralité nette, en principe au cours des trois prochaines décennies.

Changements climatiques et droit à l'autodétermination

28. Dans son avis consultatif au sujet des *Chagos*, la Cour s'est dite consciente que le droit à l'autodétermination, en tant que droit humain fondamental, avait un champ d'application étendu (par. 144). Les changements climatiques ont des effets néfastes sur ce droit, en tant qu'élément du droit au développement, entraînant la privation de plusieurs droits fondamentaux tels que le droit à

la vie, le droit de bénéficier du meilleur état de santé physique et mental possible, les droits à un niveau de vie suffisant, à une nourriture suffisante, au logement, à l'eau potable et à l'assainissement, et le droit de chacun de participer à la vie culturelle.

Obligations découlant du droit international coutumier et des principes du droit international de l'environnement

29. En droit international coutumier, le principe de prévention, qui se trouve au cœur même du droit international de l'environnement, est mis en jeu par les changements climatiques. Il impose aux États de prendre des mesures pour prévenir les dommages à l'environnement et réduire, limiter ou contrôler les activités qui pourraient ou risquent de causer de tels dommages. Essentiellement, il engage les États à prendre des mesures avant même que de tels dommages se produisent. Ainsi, dans l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour a dit qu'elle « ne perd[ait] pas de vue que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages » (par. 140).

30. La Cour a relié le principe de prévention à l'obligation de diligence requise dans plusieurs affaires telles que celle relative à des *Usines de pâte à papier* et les instances jointes relatives à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et à la *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*. Dans la première, par exemple, elle a souligné que « le principe de prévention, en tant que règle coutumière, trouve son origine dans la diligence requise ("due diligence") de l'État sur son territoire » (par. 101).

31. Le même principe a été repris dans le principe 21 de la déclaration de Stockholm et l'article 2 de la CCNUCC. Il a été reconnu comme faisant partie intégrante du droit international général par la Cour dans l'avis consultatif que celle-ci a rendu en 1996 sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (par. 27), et par le TIDM dans son avis consultatif concernant les *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone* (par. 147).

32. Le principe de prévention porte en lui le principe de l'interdiction de causer des dommages, qui a été énoncé pour la première fois dans l'arbitrage relatif à la *Fonderie de Trail*, puis repris dans le principe 21 de la déclaration de Stockholm et le principe 2 de la déclaration de Rio. En outre, dans son avis consultatif sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a confirmé que l'obligation de chaque État de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de sa juridiction respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale est une règle du droit international coutumier.

33. À la base du droit international de l'environnement se trouve également le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, qui repose sur les notions de justice et d'équité. Il établit que la responsabilité de faire face à la destruction de l'environnement mondial incombe à tous les États, tout en reconnaissant qu'ils ont en la matière des responsabilités différenciées, en fonction de leurs capacités et de leur contribution à la dégradation de l'environnement mondial. Dans cette perspective, la responsabilité différenciée suppose l'adoption de normes de responsabilité différentes en fonction de divers facteurs tels que les besoins spécifiques et la situation des petits États insulaires, ainsi que les contributions historiques aux dommages environnementaux.

34. S'agissant des traités relatifs aux changements climatiques, la CCNUCC énonce que « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale » (préambule). L'accord de Paris traite du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, dans plusieurs de ses dispositions, notamment au paragraphe 2 de l'article 2, où l'on peut lire qu'il doit être « appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales ». Le paragraphe 1 de l'article 9 dispose que « [L]es pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention ». L'accord de Paris établit en outre des obligations communes assorties d'une « certaine flexibilité, qui tient compte des capacités différentes des Parties », à l'instar du cadre de transparence renforcé prévu à l'article 13. Il donne par ailleurs acte de la situation particulière des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés aux articles 4, 9, 11 et 13.

35. Le préambule de la CCNUCC reconnaît que les pays de faible élévation et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement ayant des écosystèmes montagneux fragiles, sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques. La République des Îles Marshall estime que le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, inscrit dans la CCNUCC et l'accord de Paris, emporte que les pays développés ont une plus grande responsabilité dans la lutte contre les changements climatiques du fait de leurs émissions historiques et actuelles et de leurs niveaux de développement économique plus élevés, qui renforcent leurs capacités respectives à ce égard. Il est également clair que seuls les niveaux d'ambition les plus élevés possibles de la part de toutes les parties à l'accord de Paris et à la CCNUCC permettront d'en atteindre les objectifs.

36. Sans la coopération des pays développés et la volonté d'assumer la principale responsabilité de l'allocation de ressources à la réalisation des objectifs énoncés dans l'accord de Paris, les progrès se trouveront entravés, et ceux qui sont les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques continueront de souffrir. Pour la République des Îles Marshall, en tant qu'atoll de faible élévation, les changements climatiques représentent une grave menace et nous continuons de plaider pour que le principe du niveau d'ambition le plus élevé possible soit observé et que les pays développés continuent de montrer la voie à cet égard, compte tenu des graves implications des changements climatiques pour la sécurité et le bien-être de notre peuple.

OBSERVATIONS SUR LES MANQUEMENTS ET LEURS CONSÉQUENCES JURIDIQUES

Actions et omissions illicites au regard de la responsabilité de l'État

37. Selon le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite établi par la Commission du droit international, où sont codifiées les règles du droit international coutumier à cet égard, tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale (art. 1). Il y a fait internationalement illicite de la part d'un État lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission qui lui est attribuable en droit international emporte violation d'une de ses obligations internationales (art. 2). Il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait de celui-ci n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci (art. 12). Il peut s'agir d'une obligation en droit conventionnel ou en droit international coutumier. La responsabilité de l'État s'intéresse aux règles secondaires du droit international qui déterminent les conséquences du fait

illicite. Ces règles secondaires s'appliquent à toute violation d'une règle primaire, à moins que le traité ne règle lui-même la question de la responsabilité de l'État, ce qui n'est pas le cas de la CCNUCC ni de l'accord de Paris.

38. S'agissant de la responsabilité de l'État, il y a lieu de distinguer entre les règles du droit coutumier codifiées par le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les mécanismes applicables en cas d'inobservation prévus par les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, dont l'accord de Paris, et le régime relatif aux pertes et préjudices prévu par la CCNUCC. Les questions liées à l'inobservation et aux pertes et préjudices seront examinées ci-dessous.

39. Toutes les obligations découlant du droit international de l'environnement, y compris celles liées aux changements climatiques, sont fondées sur le principe de la diligence requise, qui recoupe dans une large mesure le principe de prévention¹⁴. Ainsi que l'a précisé la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM, le principe de la diligence requise est de nature fluide. La notion de diligence requise n'est donc pas statique, mais « peut changer dans le temps lorsque les mesures réputées suffisamment diligentes à un moment donné peuvent ne plus l'être en fonction, par exemple, des nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques »¹⁵, ce qui prend une grande importance dans le contexte des changements climatiques. Comme il est expliqué dans l'avis consultatif rendu récemment par le TIDM sur les changements climatiques, le niveau de diligence requise dans ce contexte a évolué et est désormais élevé, compte tenu des risques aigus de préjudice grave et irréversible au milieu marin que font peser les émissions anthropiques de GES (par. 243). En outre, l'obligation de diligence requise pesant sur les États devrait être exécutée conformément à l'approche de précaution (par. 242).

40. En matière de changements climatiques, le paragraphe 1 de l'article 15 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite présente un intérêt particulier en ce qu'il envisage qu'une pluralité d'actions et d'omissions n'étant pas des faits illicites en soi puissent suffire collectivement à constituer un manquement à une obligation internationale. Il s'agirait alors d'une violation par fait composite¹⁶. Les émissions de GES sont un exemple de fait composite. Chacun des épisodes de pollution peut, en soi, ne pas franchir le seuil correspondant à l'obligation de ne pas causer de dommages, mais l'ensemble de ces épisodes pris collectivement peut bien constituer un fait composite engageant la responsabilité de l'État. Les faits composites susceptibles de déclencher la responsabilité de l'État sous le régime de l'article 15 du projet d'articles sont de nature continue. La violation d'une obligation internationale par le fait de l'État ayant un caractère continu s'étend sur toute la période durant laquelle le fait continue et reste non conforme à l'obligation internationale (art. 14).

Attribution et causalité

41. Pour engager la responsabilité de l'État, le fait internationalement illicite doit lui être attribuable. Ainsi que l'a clarifié la Cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda* (2019), si le problème des changements climatiques en tant qu'ils sont la conséquence d'activités humaines

¹⁴ Jorge Viñuales, 'Due Diligence in International Environmental Law. A Fine-grained Cartography' in Heike Kriger, Anne Peters and Leonhard Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order* (OUP 2020), p. 116.

¹⁵ *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, TIDM Recueil 2011*, p. 10, par. 117.

¹⁶ Voir Jason Rudall, *Responsibility for Environmental Damage* (Edward Elgar 2024), p. 94.

collectives ne peut être résolu par un État seul, celui-ci n'en est pas moins individuellement tenu de prendre des mesures raisonnables pour atténuer les effets des changements climatiques.

42. Comme l'a dit la Cour en 2018 dans l'affaire relative à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* dans le contexte des dommages environnementaux à l'échelle planétaire, la question de la causalité est moins nette et il doit exister un lien de causalité suffisant entre le fait illicite et le préjudice subi (par. 34).

43. À la lumière de l'article 15 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, le lien de causalité entre le fait illicite et le préjudice subi se fait jour lorsque les émissions de GES cumulées de l'État atteignent le point où elles causent des dommages significatifs au système climatique ou à d'autres composantes de l'environnement. En pareil cas, l'État a violé le principe de l'interdiction de causer des dommages du droit international coutumier par le biais d'une série de faits composites. La violation s'étend sur toute la période commençant avec la première action ou omission de la série de faits composites et durant laquelle ces actions ou omissions se répètent en violation d'obligations internationales.

44. En outre, la République des Îles Marshall avance que l'article 47 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, qui traite de la pluralité d'États responsables, s'applique aux émissions de GES d'un groupe d'États qui, collectivement, causent non seulement des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, mais aussi des dommages catastrophiques prenant la forme des changements climatiques et de leurs effets. Les actions et omissions d'une pluralité d'États sont aussi constitutives de fait composite violant le principe d'interdiction de causer des dommages du droit international coutumier. En pareil cas, par l'effet conjugué des articles 15 et 47, les États ayant contribué aux dommages catastrophiques seraient responsables à la fois individuellement pour les dommages significatifs et collectivement pour les dommages catastrophiques causés au système climatique.

45. Dans l'affaire *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme, abordant la question de la causalité dans le contexte de griefs en matière de droits de l'homme et d'émissions de GES, a souligné la nature particulière de la causalité en matière climatique. Elle a expliqué que,

« la spécificité des litiges relatifs au changement climatique tient à ce que ceux-ci ne portent pas sur des questions environnementales locales associées à une source unique de dommage mais sur un problème global plus complexe. Dans le cadre de griefs dirigés contre des États et formulés sur le terrain des droits de l'homme, les questions de causalité se posent sur plusieurs plans, qui sont distincts les uns des autres et ont des incidences sur l'appréciation de la qualité de victime ainsi que des aspects matériels des obligations et de la responsabilité de l'État au regard de la Convention » (par. 424).

Mécanismes applicables en cas d'inobservation

46. Les mécanismes applicables en cas d'inobservation favorisent la mise à effet et l'observation des accords multilatéraux relatifs à l'environnement. À cette fin, l'article 15 de l'accord de Paris établit un comité chargé de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'accord. Le rôle du comité est expressément axé sur la facilitation : « Le comité a pour mission de stimuler le fonctionnement effectif de l'accord aussi bien en encourageant les parties à donner effet à celui-ci qu'en exigeant d'elles qu'elles rendent compte de divers aspects de leurs

réalisations, ce qui devrait favoriser la confiance »¹⁷. Il s'agit d'un comité permanent d'experts chargé d'examiner les situations découlant du comportement individuel des parties.

Conséquences des manquements : cessation et réparation

47. Aux termes de l'article 30 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation : a) [d]'y mettre fin si ce fait continue ; b) d'offrir des assurances et des garanties appropriées de non-répétition si les circonstances l'exigent. Il est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite, c'est-à-dire tout dommage, tant matériel que moral, résultant de celui-ci (art. 31). Étant donné la nature planétaire des changements climatiques, qui sont le fruit des agissements collectifs des États, la République des Îles Marshall prie la Cour de clarifier à cet égard l'application de l'article 47 du projet d'articles, qui dispose que, lorsque plusieurs États sont responsables du même fait internationalement illicite, la responsabilité de chacun d'eux peut être invoquée par rapport à ce fait.

48. L'obligation de mettre fin au fait illicite, s'il se poursuit, est un principe fondamental à la base même du régime de la responsabilité de l'État. Il existe une jurisprudence importante à l'appui de ce postulat, à commencer par l'arbitrage de la *Fonderie de Trail* et l'affaire relative à la *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*¹⁸. L'obligation de mettre fin au fait illicite impose donc aux États de faire cesser les actions et omissions entraînant des émissions de GES et emportant violation continue du principe de l'interdiction de causer des dommages du droit international coutumier. La République des Îles Marshall implore la Cour de clarifier qu'il incombe aux États de cesser de subventionner la consommation et l'intensification de la production de combustibles fossiles, et de mettre fin à leur omission de se doter de règlements conçus pour endiguer les émissions de GES de sources publiques et privées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle.

49. La réparation du préjudice causé par les changements climatiques devrait être évaluée dans la perspective de la violation résultant d'un fait composite. La réparation intégrale du préjudice causé par le fait internationalement illicite prend la forme de restitution, d'indemnisation et de satisfaction, séparément ou conjointement (art. 34). La restitution consiste dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis. Elle devrait avoir lieu dans la mesure où elle n'est pas matériellement impossible et n'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qu'elle aurait sur l'indemnisation (art. 35).

50. Dans la mesure où le dommage n'est pas réparé par la restitution, l'indemnisation couvre tout dommage susceptible d'évaluation financière, y compris le manque à gagner (art. 36). Dans

¹⁷ C Voigt, 'The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement' (2016) 25 *Review of European, Comparative & International European Law* 1. Voir aussi Malgosia Fitzmaurice, 'The New Generation of Environmental Non-Compliance Procedures and the Question of Legitimacy' in Voigt C, Foster C, eds. *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms: Comparative Advantages in Strengthening Treaty Implementation* (Cambridge University Press 2024).

¹⁸ *Trail Smelter Arbitration, Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. III, p. 1934 ; *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, *C.I.J. Recueil* 2014, p. 298, par. 244-245. Dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*, le tribunal a ordonné au Canada de prendre des mesures précises pour « prévenir, à l'avenir, les fumigations » constitutives de manquement à son obligation de diligence requise à l'égard des agissements dommageables de l'industrie privée. Dans l'affaire relative à la *Chasse à la baleine*, la Cour a fait droit à la demande que lui avait faite l'Australie de dire et juger que le Japon devait « mettre fin, avec effet immédiat, à l'exécution du programme JARPA II », en enjoignant à ce dernier « de révoquer tout permis, autorisation ou licence déjà délivré pour mettre à mort, capturer ou traiter des baleines dans le cadre de JARPA II, et de s'abstenir d'accorder tout nouveau permis au titre de ce programme ».

l'affaire relative à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, la Cour s'est dite d'avis que

« les dommages causés à l'environnement, ainsi que la dégradation ou la perte consécutive de la capacité de celui-ci de fournir des biens et services, sont susceptibles d'indemnisation en droit international. Cette indemnisation peut comprendre une indemnité pour la dégradation ou la perte de biens et services environnementaux subie pendant la période précédant la reconstitution, et une indemnité pour la restauration de l'environnement endommagé »¹⁹.

S'agissant de l'évaluation des dommages, la Cour a précisé que « l'absence d'éléments de preuve suffisants quant à l'étendue des dommages matériels n'exclut pas dans tous les cas l'octroi d'une indemnisation pour ces derniers »²⁰.

51. Dans le contexte des changements climatiques, il importe de reconnaître que des dommages corporels mesurables et des dommages incorporels significatifs sont déjà survenus et risquent de se poursuivre, d'où l'importance des techniques de calcul de l'indemnisation des dommages environnementaux, compte tenu des valeurs non économiques inhérentes ou intrinsèques. Des dommages d'ordre climatique risquent ainsi de résulter, *inter alia*, des inondations, des sécheresses, du réchauffement et des canicules, des tempêtes, de l'élévation du niveau de la mer, de la fonte des glaciers, de la réduction des glaces de mer et des feux de brousse et de forêt incontrôlés. Il existe plusieurs exemples de valeurs incorporelles susceptibles d'être touchées par les changements climatiques, telles que la culture, les traditions et le patrimoine, la santé physique, les perspectives économiques indirectes, les services écosystémiques, la biodiversité et les espèces, les connaissances, la productivité des terres, la vie humaine, l'identité et l'habitat²¹.

52. Lorsque le préjudice ne peut pas être réparé par la restitution ou l'indemnisation, l'État responsable doit donner satisfaction (art. 37, par. 1). La satisfaction peut consister en une reconnaissance de la violation, une expression de regrets, des excuses formelles ou toute autre modalité appropriée (art. 37, par. 2)²². La satisfaction peut aussi jouer un rôle important pour rétablir la réalité historique et guider les débats et politiques à venir²³.

CONCLUSION

53. S'agissant des Îles Marshall, l'élévation du niveau de la mer, les conditions météorologiques extrêmes sous la forme de sécheresses intenses et de températures atmosphériques élevées, la salinisation des sources d'eau douce et des terres arables menacent gravement les moyens de subsistance et les droits humains de leur population. Le monde a besoin d'une plus grande justice climatique et les États qui causent des dommages doivent rendre compte de leur fait et assumer les conséquences juridiques du manquement à leurs obligations en matière de changements climatiques, sans quoi rien ne les inciterait à agir de manière plus responsable, à réduire leurs émissions et à s'acquitter de leur obligation de ne pas causer de dommage à l'environnement.

¹⁹ *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, indemnisation, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 28, par. 42.

²⁰ *Ibid.*, p. 26, par. 35.

²¹ Jason Rudall, *Responsibility for Environmental Damage* (Edward Elgar 2024), p. 312.

²² Voir aussi affaire du *Rainbow Warrior*, sentence du 30 avril 1990, *RSA*, vol. XX, p. 270.

²³ Jason Rudall, *Responsibility for Environmental Damage* (Edward Elgar 2024), *supra*.

54. Les changements climatiques vont continuer à préjudicier gravement ceux qui y sont les plus vulnérables, dont les Îles Marshall. C'est dans ce contexte que la Cour doit aborder les questions qui lui sont posées, afin de clarifier le droit international pour mieux encadrer le développement durable et faire en sorte que le système climatique soit protégé et reste sain dans l'intérêt de tous.

55. Nous avançons respectueusement que les effets néfastes des changements climatiques résultant de l'inexécution par les États de leur obligation de réduire leurs émissions de carbone ne peuvent rester sans conséquences juridiques. Il est irresponsable d'affirmer que la destruction du système climatique n'emporte aucune obligation contraignante ou conséquence en droit. Le monde court à sa perte en atténuant la responsabilité qu'ont les États de protéger le système climatique pour les générations présentes et futures.

56. L'article 1 de la Charte des Nations Unies vise à intensifier la coopération internationale en vue de la résolution des problèmes internationaux en faisant de l'organisation « un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes ». Les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et exigent des États qu'ils s'unissent dans leurs efforts en vue de protéger le système climatique et d'autres composantes de l'environnement, et qu'ils coopèrent pleinement afin d'atteindre leur niveau d'ambition le plus élevé possible. En agissant pour protéger le système climatique et autres composantes de l'environnement, les États devraient tenir compte de la situation particulière des petits États insulaires en développement.

57. L'avis consultatif demandé à la Cour offre à celle-ci l'occasion de clarifier et de définir les obligations des États en matière de changements climatiques et les conséquences juridiques s'attachant à l'inexécution de ces obligations. Pour s'acquitter de celles-ci, les États doivent savoir ce qui est attendu d'eux et comprendre les conséquences de l'omission de s'y conformer.

58. La République des Îles Marshall compte sur la Cour pour apporter, dans son avis consultatif, les éclaircissements nécessaires.

Le 14 août 2024.

(Signé) S. Exc. M^{me} Doreen DE BRUM.
