

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 DU ROYAUME DES PAYS-BAS

15 août 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
1. INTRODUCTION	1
2. OBSERVATIONS CONCERNANT L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES	1
3. OBSERVATIONS CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE	5
4. OBSERVATIONS CONCERNANT L'ÉQUITÉ DANS LE CONTEXTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	8

1. INTRODUCTION

1.1. Dans la résolution 77/276 qu'elle a adoptée le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour de rendre un avis consultatif sur les *Obligations des États en matière de changement climatique* (ci-après, la « demande »).

1.2. Le Royaume des Pays-Bas (ci-après, le « Royaume »)¹, en qualité d'État Membre des Nations Unies et en vertu de l'article 92 de la Charte des Nations Unies, et en qualité de partie au Statut de la Cour, a saisi l'occasion qui lui était offerte par les ordonnances de la Cour en date du 20 avril, du 4 août et du 15 décembre 2023 de présenter un exposé écrit en réponse à la demande. Il a déposé son exposé le 21 mars 2024.

1.3. Dans son ordonnance en date du 15 décembre 2023, la Cour a fixé au 24 juin 2024 la date limite de dépôt, par les États et organisations ayant présenté des exposés écrits, d'observations écrites sur les exposés écrits d'autres participants, conformément au paragraphe 4 de l'article 66 de son Statut. Dans son ordonnance en date du 30 mai 2024, elle a reporté cette échéance au 15 août 2024. Le Royaume des Pays-Bas souhaite se prévaloir de l'occasion qui lui est offerte par cette ordonnance de déposer à l'intention de la Cour les présentes observations écrites.

1.4. Ayant pris connaissance des autres exposés écrits soumis à la Cour, le Royaume des Pays-Bas souhaite souligner et développer un certain nombre de points se rapportant aux questions posées dans la demande. Il entend attacher une importance particulière à l'évolution du droit de la mer et du droit des droits de l'homme depuis le dépôt de son exposé écrit, marquée notamment par l'avis consultatif rendu par le Tribunal international du droit de la mer (ci-après, le « TIDM » ou le « Tribunal ») sur le changement climatique et le droit international (affaire n° 31) (ci-après, l'« avis consultatif du TIDM ») le 21 mai 2024², ainsi que l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH ») en l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête n° 53600/20)³ (ci-après, l'« affaire *KlimaSeniorinnen* ») et les décisions qu'elle a rendues dans les affaires *Duarte Agostinho et autres c. Portugal* (requête n° 39371/20)⁴ (ci-après, l'« affaire *Duarte Agostinho* ») et *Carême c. France* (requête n° 7189/21)⁵ (ci-après, l'« affaire *Carême* »).

2. OBSERVATIONS CONCERNANT L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES

2.1. Le Royaume des Pays-Bas observe que certains exposés écrits déposés dans le cadre de la présente procédure consultative font valoir que les obligations relatives à la protection du système climatique contre les émissions anthropiques découlent exclusivement de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après, la « CCNUCC »), du protocole de Kyoto

¹ Le Royaume des Pays-Bas tient à préciser que son territoire comprend la partie européenne du Royaume ainsi qu'un groupe d'îles dans la partie caraïbe du Royaume (composée d'Aruba, de Curaçao, de la partie néerlandaise de Sint Maarten, de Bonaire, de Saint-Eustache et de Saba).

² *Demande d'avis consultatif soumise par la commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, 21 mai 2024, *TIDM Recueil 2024* (ci-après, l'« avis consultatif du TIDM »).

³ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, CEDH (Grande Chambre), requête n° 53600/20, arrêt, 9 avril 2024 (ci-après, l'« arrêt *KlimaSeniorinnen* »).

⁴ *Duarte Agostinho et autres c. Portugal*, CEDH (Grande Chambre), requête n° 39371/20, décision, 9 avril 2024 (ci-après, la « décision *Duarte Agostinho* »).

⁵ *Carême c. France*, CEDH (Grande Chambre), requête n° 7189/21, décision, 9 avril 2024 (ci-après, la « décision *Carême* »).

et de l'accord de Paris. Il reconnaît que ces textes sont la source principale, en droit international, des obligations relatives aux changements climatiques, mais rappelle qu'il a fait référence, dans son exposé écrit, à différents accords visant la pollution atmosphérique transfrontière et l'appauvrissement de la couche d'ozone, qui entrent aussi en jeu dans la lutte contre les changements climatiques⁶.

2.2. Il importe en outre de souligner, dans la foulée de l'avis consultatif du TIDM, que les traités « ne produisent pas [leurs] effets de manière isolée »⁷. Se réclamant de la Cour, le Tribunal confirme que ceux-ci doivent être « interprété[s] et appliqué[s] dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu »⁸. Selon le principe d'harmonisation défini par la Commission du droit international (ci-après, la « CDI »), « lorsque plusieurs normes ont trait à une question unique, il convient, dans la mesure du possible, de les interpréter de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles »⁹. Les rapports physiques concrets en particulier, comme l'« interaction étroite » qui existe « entre l'atmosphère et les océans »¹⁰, montrent avec justesse l'importance d'autres traités pour la lutte contre les changements climatiques, en l'occurrence la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après, la « CNUDM »), et les textes connexes tel l'accord se rapportant à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

2.3. Le Royaume des Pays-Bas observe par ailleurs que certains exposés écrits déposés dans le cadre de la présente procédure consultative laissent entendre que les accords sur les changements climatiques forment un régime autonome de *lex specialis* ayant pour effet de rendre inapplicables aux questions posées dans la demande les autres textes internationaux. Le Royaume des Pays-Bas souscrit à cet égard au point de vue du Tribunal, selon lequel « l'Accord de Paris n'est pas une *lex specialis* par rapport à la Convention [sur le droit de la mer], de telle sorte que, dans le présent contexte, le principe *lex specialis derogat legi generali* est sans emport pour l'interprétation de la Convention »¹¹.

2.4. S'agissant des rapports entre la CNUDM et l'accord de Paris, le Tribunal souligne que « [l]a Convention et l'Accord de Paris sont des accords distincts, contenant des ensembles distincts d'obligations »¹². Pourtant, l'accord de Paris, à l'instar d'autres textes internationaux sur les changements climatiques, éclaire le contenu des mesures à prendre pour l'exécution des obligations concernant la protection et la préservation du milieu marin qui découlent de la CNUDM¹³. À cet

⁶ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, déposé le 21 mars 2024 relativement à la demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques, dont la CIJ est actuellement saisie, sect. 3, point B.

⁷ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 135.

⁸ *Ibid.*, renvoyant à *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 16, par. 53.

⁹ Commission du droit international, « Conclusions des travaux du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II (deuxième partie).

¹⁰ Projet de directives sur la protection de l'atmosphère et commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa soixante-douzième session, doc. A/76/10, 2021 (ci-après, le « projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère »), préambule.

¹¹ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 224.

¹² *Ibid.*, par. 223.

¹³ *Ibid.*, par. 222 et 388.

égard, le Tribunal précise que le simple fait de se conformer aux obligations et engagements énoncés dans l'accord de Paris n'emporte pas automatiquement exécution des obligations énoncées à l'article 194 de la CNUDM¹⁴. Point important, la participation aux efforts mondiaux de lutte contre les changements climatiques ne vaut pas exécution de l'obligation prévue au paragraphe 1 dudit article 194, chaque État étant tenu de prendre les mesures nécessaires, notamment à titre individuel, selon qu'il convient¹⁵.

2.5. Dans son exposé écrit, le Royaume des Pays-Bas s'est dit d'avis que le droit des changements climatiques imposait aux États l'obligation coutumière d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre une politique d'atténuation. Le Tribunal a confirmé que l'obligation de prendre des mesures d'atténuation, qui s'inscrit dans la mise en œuvre d'une politique d'atténuation, ressortait aussi du paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM, qui oblige les États à « prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine résultant des émissions anthropiques de GES, dont des mesures pour réduire ces émissions »¹⁶. Sur ce point, le Tribunal souligne que cette obligation « n'emporte pas la cessation immédiate de la pollution marine résultant des émissions anthropiques de GES »¹⁷.

2.6. De plus, le Royaume des Pays-Bas a fait remarquer dans son exposé écrit que les accords sur les changements climatiques énonçaient des obligations distinctes en matière d'atténuation et d'adaptation. Du point de vue de l'adaptation, le Tribunal considère que l'article 192 de la CNUDM exige des États, indépendamment des mesures d'atténuation, qu'ils « mettent en œuvre des mesures pour protéger et préserver le milieu marin face aux incidences du changement climatique et à l'acidification des océans, qui comprennent les mesures de résilience et d'adaptation décrites dans les traités relatifs au changement climatique »¹⁸.

2.7. Le Royaume des Pays-Bas observe par ailleurs une tendance récente indiquant que des obligations relatives à l'atténuation des changements climatiques pourraient aussi découler du droit international des droits de l'homme. Le 9 avril 2024, la CEDH a rendu son arrêt dans l'affaire *KlimaSeniorinnen*¹⁹ et ses décisions dans les affaires *Carême c. France*²⁰ et *Duarte Agostinho et autres c. Portugal*²¹, le Royaume des Pays-Bas comptant parmi les États défendeurs dans cette dernière affaire. Le Royaume signale que c'est dans l'affaire *KlimaSeniorinnen* que la CEDH a exposé ses conclusions générales sur la question des changements climatiques et la convention européenne des droits de l'homme²². C'est donc cet arrêt qui lui servira de point de départ pour l'exposé de son point de vue au sujet des droits humains dans les présentes observations écrites.

¹⁴ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 223.

¹⁵ *Ibid.*, par. 202.

¹⁶ *Ibid.*, par. 223.

¹⁷ *Ibid.*, par. 199.

¹⁸ *Ibid.*, par. 391.

¹⁹ Arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3.

²⁰ Décision *Duarte Agostinho*, *supra*, note 4.

²¹ Décision *Carême*, *supra*, note 5.

²² Décision *Duarte Agostinho*, *supra*, note 4, par. 165, renvoyant à l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 410 à 422, et décision *Carême*, *supra*, note 5, par. 76, renvoyant à l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 487 et 488.

2.8. Dans les affaires précitées, la CEDH a fait observer que « la question du changement climatique est l'une des plus préoccupantes de notre époque »²³, et considéré comme établie

« l'existence d'indications suffisamment fiables de ce que le changement climatique anthropique existe, qu'il représente actuellement et pour l'avenir une grave menace pour la jouissance des droits de l'homme garantis par la Convention, que les États en ont conscience et sont capables de prendre des mesures pour y faire face efficacement, que les risques pertinents devraient être moindres si le réchauffement est limité à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et si des mesures sont prises d'urgence, et que les efforts mondiaux actuels en matière d'atténuation ne suffisent pas pour assurer la réalisation de ce dernier objectif »²⁴.

À ce chapitre, la CEDH a reconnu l'existence d'un lien entre les changements climatiques et les droits de l'homme, comme le Royaume des Pays-Bas l'a constaté dans son exposé écrit²⁵.

2.9. De plus, outre une observation générale sur le lien entre les droits humains et les changements climatiques, la CEDH a précisé que, sous le régime de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, le droit au respect de la vie privée et familiale « doit être considéré comme englobant un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie »²⁶. Bien que cet énoncé vise l'article 8 de la convention, la CEDH a souligné que les principes développés sous l'angle de l'article 2, qui traite du droit à la vie, étaient très largement similaires à ceux que vise l'article 8, à savoir des principes qui, « considérés avec ces derniers, offrent une base utile pour définir l'approche globale à appliquer en matière de changement climatique sur le terrain des deux dispositions »²⁷.

2.10. La CEDH ajoute que, dans l'intérêt de la protection contre les effets néfastes graves des changements climatiques, « le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique »²⁸. Ce devoir vaut aussi pour l'adaptation, les mesures à prendre « visant à amoindrir les conséquences les plus sévères ou immédiates du changement climatique, en tenant compte de tout besoin particulier de protection »²⁹, et tendant à compléter les mesures d'atténuation.

2.11. Dans son exposé écrit, le Royaume des Pays-Bas se dit d'avis qu'il est impératif que les États élaborent, adoptent et mettent en œuvre une politique d'atténuation³⁰. Il ajoute que le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre l'obligation de prendre « les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte », et que cette obligation doit être interprétée, surtout au regard des obligations internationales recensées dans

²³ Arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 410.

²⁴ *Ibid.*, par. 436.

²⁵ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point C, par. 3.25.

²⁶ Arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 519.

²⁷ Arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 537.

²⁸ *Ibid.*, par. 545.

²⁹ *Ibid.*, par. 552.

³⁰ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point C, par. 3.35.

l'exposé écrit, comme exigeant l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'une politique d'atténuation³¹.

2.12. Puisque le Royaume des Pays-Bas considère que les mesures d'atténuation sont un moyen de mettre en œuvre une politique d'atténuation, la conclusion formulée par la CEDH dans l'affaire *KlimaSeniorinnen* en ce qui concerne l'obligation d'adopter et d'appliquer effectivement et concrètement une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets des changements climatiques correspond au point de vue qu'il a exprimé dans son exposé écrit relativement à l'obligation d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre une politique d'atténuation.

2.13. Qui plus est, dans l'affaire *Duarte Agostinho*, la CEDH a confirmé son interprétation actuelle de la juridiction visée à l'article 1 de la convention européenne des droits de l'homme. Elle n'a su trouver aucune raison de conclure, sous le régime de cette convention, à la juridiction extraterritoriale des États en matière de changements climatiques³². Cette position concorde avec l'avis exprimé par le Royaume des Pays-Bas dans son exposé écrit, selon lequel les États sont tenus de protéger les personnes relevant de leur juridiction contre les effets néfastes des changements climatiques, au moyen de mesures de protection raisonnables et appropriées³³.

3. OBSERVATIONS CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE

3.1. Le Royaume des Pays-Bas tient à souligner divers éléments de l'analyse effectuée par le Tribunal qui mettent en évidence et développent les obligations liées à la protection de l'atmosphère. L'importance de l'interprétation donnée par le Tribunal sur ce point tient à la directive 9 du projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, qui énonce ce qui suit :

« Les règles de droit international relatives à la protection de l'atmosphère et les autres règles de droit international pertinentes, y compris, *inter alia*, les règles ... du droit de la mer ..., devraient, dans la mesure du possible, être déterminées, interprétées et appliquées de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles, en conformité avec les principes de l'harmonisation et de l'intégration systémique et dans l'objectif d'éviter les conflits »³⁴.

3.2. Comme le Royaume des Pays-Bas l'a indiqué dans son exposé écrit³⁵, l'atmosphère est une ressource partagée. Il tient à souligner l'importance de la coopération en ce qui concerne ce type de ressources, et rappelle l'interprétation donnée par la juge *ad hoc* Charlesworth à l'obligation de coopérer :

« La notion de devoir de coopération est la pierre angulaire de tout régime juridique touchant notamment aux ressources communes et à l'environnement. Elle découle du principe voulant que la conservation et la gestion de l'environnement et de

³¹ *Ibid.*, par. 3.30 et 3.35.

³² Décision *Duarte Agostinho*, *supra*, note 4, par. 181 à 214.

³³ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point C, par. 3.35.

³⁴ Projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, *supra*, note 10, directive 9.

³⁵ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point D, par. 3.67.

ressources communes répondent à des intérêts communs, et non pas aux intérêts d'une seule partie »³⁶.

3.3. Le Tribunal reconnaît que le devoir de coopérer imprègne la partie XII de la CNUDM, qu'il sous-tend dans son intégralité et qui porte sur la protection et la préservation du milieu marin³⁷. Interprétant l'article 197 de la CNUDM, le Tribunal a dit considérer que le devoir de coopérer est une obligation de moyens dont les États sont tenus de s'acquitter de bonne foi³⁸. S'agissant dudit article 197, cela suppose en particulier la participation effective à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées pour la protection et la préservation du milieu marin³⁹. Le Royaume des Pays-Bas estime qu'il en va de même des accords relatifs aux changements climatiques et accords connexes.

3.4. Quant à l'obligation de prévention des dommages significatifs, le Royaume des Pays-Bas a indiqué dans son exposé écrit qu'elle s'était fait jour dans un contexte transfrontière, ce qui diffère du contexte planétaire qui caractérise les changements climatiques : émissions de GES provenant de sources distinctes, mais cumulées et nombreuses, causant des effets cumulatifs et diffus à l'échelle de la planète. Il a par ailleurs reconnu les caractéristiques distinctes des changements climatiques et les difficultés que présente l'application par analogie de l'obligation de prévention des dommages transfrontières dans le contexte des changements climatiques⁴⁰. Il soutient que la règle coutumière de l'interdiction de nuire pourrait néanmoins s'appliquer aux activités qui, de par leur nature, peuvent causer ou risquer de causer des dommages significatifs par le biais d'émissions anthropiques de GES au cours de leur cycle de vie⁴¹.

3.5. Le Tribunal analyse la relation entre l'obligation de prévention des dommages et les changements climatiques dans le contexte du paragraphe 2 de l'article 194 de la CNUDM, qui oblige chaque État à prendre toutes les mesures nécessaires pour ne pas causer de préjudice par pollution aux autres États et pour veiller à ce que la pollution ne s'étende pas au-delà des espaces relevant de sa juridiction. Dans son avis consultatif, le Tribunal se dit d'avis que le paragraphe 2 de l'article 194 s'applique au contexte des changements climatiques, en dépit des causes diffuses et cumulatives et des effets planétaires de ceux-ci. Il conclut que la difficulté de prouver comment les émissions anthropiques de GES ont pu causer un préjudice à d'autres États relève de l'établissement du lien de causalité, ce qui constitue une question distincte de celle de l'applicabilité de la norme⁴². Le Royaume des Pays-Bas souscrit à ce raisonnement et souhaite répéter son *opinio juris* selon lequel l'obligation coutumière de prévention des dommages significatifs s'applique aux activités qui, cumulativement, causent des dommages significatifs au système climatique.

3.6. Les caractéristiques propres aux changements climatiques ont une incidence sur l'interprétation de la norme coutumière d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Selon le Tribunal,

³⁶ *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 226, opinion individuelle de la juge Charlesworth, par. 13.

³⁷ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 297.

³⁸ *Ibid.*, par. 309.

³⁹ *Ibid.*, par. 307.

⁴⁰ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point D, par. 3.64.

⁴¹ *Ibid.*, par. 3.65.

⁴² Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 252.

« [d]ans le contexte de la pollution du milieu marin résultant des émissions anthropiques de GES, les activités envisagées peuvent ne pas être conséquentes sur le plan environnemental si elles sont prises isolément, mais peuvent produire des effets majeurs si elles sont évaluées au regard de leur interaction avec d'autres activités »⁴³.

Il ajoute que l'évaluation de l'impact sur l'environnement peut couvrir « non seulement les effets spécifiques des activités envisagées concernées, mais aussi les effets cumulatifs de celles-ci et d'autres sur l'environnement »⁴⁴, et qu'elle pourrait inclure les effets socioéconomiques des activités concernées⁴⁵. Le Royaume des Pays-Bas a présenté dans son exposé écrit une conception semblable de l'application de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le contexte des changements climatiques, y compris la tenue de telles évaluations dans une perspective individuelle ou stratégique, selon le cas⁴⁶. À cet égard, il rappelle qu'il ne serait pas nécessaire d'établir un lien de causalité entre un préjudice *spécifique* en ce qui concerne les mesures conservatoires destinées à prévenir un (nouveau) dommage significatif ou un préjudice procédural connexe, tel que l'absence de prise en considération de l'impact climatique dans une évaluation de l'impact sur l'environnement⁴⁷, l'omission de mener pareille évaluation tombant dans la catégorie des préjudices procéduraux.

3.7. En outre, aux termes de la directive 3 du projet de directives sur la protection de l'atmosphère, « [l]es États ont l'obligation de protéger l'atmosphère en faisant preuve de la diligence requise dans l'adoption de mesures appropriées, conformément aux règles de droit international applicables, en vue de prévenir, réduire ou maîtriser la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique »⁴⁸. Dans son exposé écrit, le Royaume des Pays-Bas a fait observer que l'article 192 de la CNUDM avait servi de modèle à la formulation de cette directive⁴⁹. Il lui paraît donc utile de s'appuyer, pour interpréter celle-ci, sur l'interprétation donnée par le Tribunal.

3.8. À l'instar de l'article 192 de la CNUDM, la directive 3 du projet de directives sur la protection de l'atmosphère est libellée « de manière à prescrire non seulement le comportement exigé des États mais également l'objectif ou le résultat recherché de ce comportement »⁵⁰. De même, le Royaume des Pays-Bas observe que, à l'exemple de l'article 192 de la CNUDM, la directive 3 n'oblige pas les États à prévenir, réduire ou maîtriser la dégradation atmosphérique, mais à prendre toutes mesures appropriées à cet objectif. Dans son exposé écrit, il a expliqué qu'il s'agissait d'une obligation de moyens exigeant des États qu'ils fassent preuve de la diligence requise⁵¹.

3.9. Le Tribunal examine l'obligation de diligence requise dans le contexte de l'interprétation du paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM, qui oblige les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source. On remarquera que la directive 3 du projet de directives sur la protection de l'atmosphère prévoit la prise de mesures *appropriées* pour prévenir, réduire ou maîtriser la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique, en contraste avec les mesures *nécessaires* exigées par le paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM. Les États doivent agir avec la diligence requise

⁴³ *Ibid.*, par. 365.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point D, par. 3.71.

⁴⁷ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 5, point A. i), par. 5.13.

⁴⁸ Projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, *supra*, note 10, directive 3.

⁴⁹ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point D, par. 3.66.

⁵⁰ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 238.

⁵¹ Exposé écrit du Royaume des Pays-Bas, *supra*, note 6, sect. 3, point D, par. 3.68.

en prenant ces mesures⁵², qui peuvent varier en fonction des moyens dont disposent les États et de leurs capacités⁵³. De plus, le Tribunal souligne que l'obligation qu'ont les États de prendre les mesures nécessaires emporte celle d'agir avec la diligence requise pour faire en sorte que les acteurs non étatiques relevant de leur juridiction ou de leur contrôle respectent les mesures en question⁵⁴.

3.10. Le Tribunal précise que la norme de diligence requise varie en fonction des circonstances entourant l'exécution de l'obligation et dans le temps, à la faveur de l'évolution de plusieurs facteurs, dont l'urgence, l'information scientifique et technologique disponible, les règles et normes internationales applicables et le risque de dommage⁵⁵. Il précise que l'obligation de diligences requise exige de chaque État qu'il

« mette en place un système national, comprenant une législation, des procédures administratives et un mécanisme d'exécution nécessaires pour réglementer les activités en question, et exerce la vigilance appropriée afin que ce système fonctionne efficacement, en vue d'atteindre l'objectif recherché »⁵⁶.

Les États doivent en outre tenir suffisamment compte des risques liés aux activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle, même lorsque les preuves scientifiques concernant les risques de dommage sont insuffisantes⁵⁷.

3.11. Plus généralement, le Tribunal ajoute que la certitude scientifique ne conditionne pas la détermination des mesures qui sont nécessaires pour réglementer la pollution marine causée par les émissions anthropiques de GES⁵⁸. Le Royaume des Pays-Bas tient à faire observer ici qu'il considère le principe de précaution comme un principe du droit international de l'environnement.

3.12. Enfin, le Royaume des Pays-Bas tient à rappeler que le Tribunal et la CEDH ont tous deux déclaré que les rapports du GIEC offraient les meilleures connaissances scientifiques quant aux risques liés aux changements climatiques à l'échelle des régions et de la planète⁵⁹.

4. OBSERVATIONS CONCERNANT L'ÉQUITÉ DANS LE CONTEXTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

4.1. Le Royaume des Pays-Bas souhaite également formuler quelques observations au sujet des principes qui sous-tendent le droit des changements climatiques, consacrés à l'article 3 de la CCNUCC, après avoir constaté que nombre d'exposés écrits en ont fait l'analyse. Pour sa part, le Royaume des Pays-Bas fera porter son examen sur l'équité (internationale et intergénérationnelle).

4.2. L'équité est un principe fondamental consacré par la CCNUCC et l'accord de Paris. Ainsi, aux termes du paragraphe 1 de l'article 3 de la CCNUCC, « [i]l incombe aux Parties de préserver le

⁵² Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 234.

⁵³ *Ibid.*, par. 225.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 396.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 239.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 235.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 242.

⁵⁸ *Ibid.*, par. 213.

⁵⁹ *Ibid.*, par. 208 ; arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 429.

système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives ».

4.3. Il est fait référence à ce principe tant dans le préambule que dans le dispositif de l'accord de Paris, où les parties ont convenu que, en vue d'atteindre l'objectif de la convention, elles seraient « guidées par ses principes, y compris le principe de l'équité »⁶⁰, et se sont engagées à appliquer l'accord conformément à l'équité⁶¹.

4.4. La Cour a déjà dit que l'équité « procède directement de l'idée de justice »⁶². En droit international, le principe de l'équité est un « principe général directement applicable en tant que droit »⁶³. La Cour applique l'équité *infra legem*, laquelle constitue « une méthode d'interprétation du droit et en est l'une des qualités »⁶⁴. Elle pourrait choisir, parmi différentes interprétations du droit positif, celle qui lui paraît la plus conforme aux exigences de la justice. En l'absence de règles rigides quant au poids à attribuer à chaque élément de l'espèce, la recherche d'un résultat équitable qui incombe à la Cour ne relève pas de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou de la conciliation, pas plus qu'il ne s'agit d'un recours à la justice distributive⁶⁵.

4.5. Dans l'opinion individuelle qu'il a jointe à l'arrêt rendu en l'affaire relative à la *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen*, le juge Weeramantry a examiné le rôle de l'équité en droit international. S'agissant de l'invocation de l'équité dans un traité, il s'est dit d'avis qu'il s'agissait souvent d'un « moyen d'aligner sur la pensée contemporaine une branche en développement du droit, de sorte que des perspectives qui ne sont pas encore cristallisées en règles juridiques puissent néanmoins s'ouvrir dans le champ du droit en question »⁶⁶.

4.6. Dans la perspective de l'équité, plusieurs textes du domaine de la protection de l'environnement et des changements climatiques confirment la nécessité de prendre en considération la situation particulière et les besoins des pays en développement⁶⁷, ce qui a donné naissance au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, lequel s'est fait jour et produit ses effets dans le contexte des accords relatifs aux changements climatiques. L'accord de Paris incarne ce principe en opérant la différenciation dans l'atténuation, l'adaptation, la transparence et les obligations de coopération et d'assistance. Pour faire face aux pertes et préjudices subis par les pays en développement particulièrement vulnérables aux changements climatiques, la Conférence des parties à l'accord de Paris a établi le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux

⁶⁰ Accord de Paris relatif à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (adopté en 2015), Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 3156, p. 79 (ci-après, l'« accord de Paris »), préambule.

⁶¹ Accord de Paris, art. 2, par. 2.

⁶² *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1982, p. 18, par. 71.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 554.

⁶⁵ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, *supra*, note 62, par. 71.

⁶⁶ *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen (Danemark c. Norvège)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1993, p. 38, opinion individuelle du juge Weeramantry, par. 76.

⁶⁷ Projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, *supra*, note 10, commentaire relatif au préambule, par. 4 ; Nations Unies, Assemblée générale, conférence des Nations Unies sur l'environnement, doc. A/RES/2994 (adoptée en 1972) (ci-après, la « déclaration de Stockholm »), principe 12 ; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, in Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, doc. A/CONF.151/26 (vol. 1) (adopté en 1992) (ci-après, la « déclaration de Rio »), principe 6.

incidences des changements climatiques, ainsi qu'il est mentionné à la section 5 de l'exposé écrit du Royaume des Pays-Bas⁶⁸.

4.7. Dans son avis consultatif concernant la CNUDM, le Tribunal signale les points de convergence entre le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, et la mention des « moyens dont disposent les États et de leurs capacités » dans le contexte de la mise en application du paragraphe 1 de l'article 194 de la CNUDM. Il souligne que « la référence aux moyens disponibles et aux capacités ne doit pas servir d'excuse pour différer indûment l'exécution de l'obligation »⁶⁹. Il ajoute que, même si les nations développées doivent continuer de montrer la voie, tous les États doivent prendre part aux efforts d'atténuation⁷⁰.

4.8. Pour ce qui est des accords relatifs aux changements climatiques, le Royaume des Pays-Bas observe que, sous le régime de l'accord de Paris, l'obligation d'atténuation est assujettie au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, mais l'exécution de l'obligation doit néanmoins représenter une progression et correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible de chaque partie, ainsi que le précise le paragraphe 3 de l'article 4⁷¹. De plus, l'accord de Paris fait intervenir l'équité dans le développement du régime de lutte contre les changements climatiques en indiquant aux parties comment actualiser et renforcer leur action et leur appui, par le biais de l'obligation d'évaluer périodiquement, au regard de l'équité, les progrès collectifs d'une manière globale et axée sur la facilitation⁷².

4.9. Indépendamment du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, l'équité sous-tend d'autres notions et principes clés en matière de changements climatiques, dont les principes naissants de l'équité intergénérationnelle et du développement durable.

4.10. Le principe de l'équité intergénérationnelle se manifeste dans les nombreuses références qui sont faites aux générations futures dans les accords relatifs aux changements climatiques⁷³ et la mention expresse qui en est faite dans le préambule de l'accord de Paris. Pourtant, il n'existe encore aucune décision faisant autorité pour confirmer sa cristallisation en tant que principe général du droit international⁷⁴. De l'avis du juge Cançado Trindade, il incombe aux États de faire en sorte que chaque génération interagisse avec l'environnement « de manière à pouvoir le transmettre aux générations futures dans un état au moins équivalent à celui dans lequel il se trouvait lorsqu'elle l'a reçu des générations précédentes »⁷⁵. Le préambule du projet de directives sur la protection de l'atmosphère

⁶⁸ FCCC/CP/2013/10/Add.1, décision 2/CP.19.

⁶⁹ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 226.

⁷⁰ *Ibid.*, par. 229.

⁷¹ Accord de Paris, art. 4, par. 3.

⁷² Accord de Paris, art. 14, par. 1.

⁷³ Projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, *supra*, note 10, commentaire relatif au préambule, par. 4 ; voir, par exemple, les principes 1 et 2 de la déclaration de Stockholm et le principe 3 de la déclaration de Rio.

⁷⁴ *Sentence arbitrale relative au chemin de fer dit Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas*, décision du 24 mai 2005, *Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. XXVII, p. 35 à 125, par. 58 ; voir aussi *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 14, opinion individuelle du juge Cançado Trindade, par. 114 à 131.

⁷⁵ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 14, opinion individuelle du juge Cançado Trindade, par. 120.

reconnait qu'il y a lieu de tenir pleinement compte du fait qu'il est dans l'intérêt des générations futures de préserver durablement la qualité de l'atmosphère⁷⁶. Dans son avis consultatif, le Tribunal s'est réclamé de la Cour pour relier la définition de l'environnement aux générations futures, en déclarant que celui-ci est « 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 »⁷⁷.

4.11. Dans le contexte des droits humains, la CEDH a mis en évidence l'aspect intergénérationnel de la question des changements climatiques dans l'affaire *KlimaSeniorinnen* : « dans le cadre spécifique du changement climatique, la répartition intergénérationnelle de l'effort revêt une importance particulière, tant pour les différentes générations de personnes vivant actuellement que pour les générations futures »⁷⁸, de sorte que « [l]es politiques de lutte contre le changement climatique 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 »⁷⁹. Elle appelle en outre l'attention sur une difficulté importante concernant la gouvernance climatique :

« [C]ompte tenu des perspectives d'aggravation des conséquences qui pèseront sur les générations futures, le point de vue intergénérationnel met en exergue le risque inhérent à la prise de décision politique dans ce domaine, c'est-à-dire le fait que les intérêts et préoccupations de court terme pourraient l'emporter et prendre le pas sur le besoin impérieux d'une prise de décisions viables, risque particulièrement sérieux »⁸⁰.

4.12. Enfin, l'équité se manifeste également dans le principe (naissant) du développement durable, qui fait lui aussi partie des principes directeurs de la CCNUCC⁸¹ et qui aborde une autre source de tension inhérente à la question des changements climatiques, dans la recherche de l'équilibre entre la protection de l'environnement, le développement économique et le développement social à long terme⁸². Il est bien compris que le développement durable « répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »⁸³, ce qui couvre l'équité dans ses dimensions tant intragénérationnelle qu'intergénérationnelle. L'essence du développement durable a été ainsi formulée par la Cour : « ce

⁷⁶ Projet de directives de la CDI sur la protection de l'atmosphère, *supra*, note 10, préambule.

⁷⁷ Avis consultatif du TIDM, *supra*, note 2, par. 166 (renvoyant à *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 226, par. 29).

⁷⁸ Arrêt *KlimaSeniorinnen*, *supra*, note 3, par. 420.

⁷⁹ *Ibid.*, par. 419.

⁸⁰ *Ibid.*, par. 420.

⁸¹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (adoptée en 1992), *RTNU*, vol. 1771, p. 107, art. 3 ; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 7, opinion individuelle du juge Weeramantry ; *Sentence arbitrale relative au chemin de fer dit Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas*, décision du 24 mai 2005, *RSA*, vol. XXVII, p. 35 à 125, par. 58 ; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2010 (I)*, p. 14, opinion individuelle du juge Cançado Trindade, par. 132 à 147.

⁸² United Nations General Assembly, *Resolution of the Nineteenth Special Session on Progress Achieved Towards meeting Objectives of the Earth Summit with Annex on a Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, A/Res/S-19/2, 28 June 1997.

⁸³ Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement : « Notre avenir à tous » (rapport Brundtland), in Nations Unies, Assemblée générale, Développement et coopération économique internationale : environnement, 4 août 1997, doc. A/42/427, p. 65 ; voir aussi p. 8, 9, 40, 43 à 66 et 75 à 90 (accessible à l'adresse suivante : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n87/184/68/pdf/n8718468.pdf>).

lien étroit entre l'utilisation équitable et raisonnable d'une ressource partagée et la nécessité de concilier le développement économique et la protection de l'environnement »⁸⁴.

Respectueusement,

Le 15 août 2024.

Le représentant du Gouvernement du Royaume
des Pays-Bas et conseiller juridique,
(Signé) René J. M. LEFEBER.

⁸⁴ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 14, par. 177.