

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

***OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE***

**REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR L'ASSEMBLÉE  
GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES**

REPONSES AUX QUESTIONS DES JUGES

*présentées par*

LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



**Le 20 décembre 2024**

\*\*\*

1. Par lettre du 13 décembre 2024, le Greffier de la Cour a transmis aux participants à la procédure orale le texte des questions posées en audience du même jour par Madame la Juge Cleveland, Monsieur le Juge Tladi, Monsieur le Juge Aurescu et Madame la Juge Charlesworth.

2. La République démocratique du Congo (RDC) répondra ci-après aux questions de Monsieur le Juge Tladi et Madame la Juge Charlesworth, au sujet desquelles la RDC espère pouvoir être le mieux à même d'assister la Cour dans le temps imparti. Cela ne signifie aucunement que la RDC accorderait une moindre importance aux questions de Monsieur le Juge Aurescu et de Madame la Juge Cleveland.

#### **A. QUESTION DE MONSIEUR LE JUGE TLADI**

3. Monsieur le Juge Tladi a posé la question suivante :

“In their written and oral pleadings, participants have generally engaged in an interpretation of the various paragraphs of Article 4 of the Paris Agreement. Many participants have, on the basis of this interpretation, come to the conclusion that, to the extent that Article 4 imposes any obligations in respect of Nationally Determined Contributions, these are procedural obligations. Participants coming to this conclusion have, in general, relied on the ordinary meaning of the words, context and sometimes some elements in Article 31 (3) of the Vienna Convention on the Law of Treaties. I would like to know from the participants whether, according to them, “the object and purpose” of the Paris Agreement, and the object and purpose of the climate change treaty framework in general, has any effect on this interpretation and if so, what effect does it have?”

4. Cette question touche au cœur de l'Accord de Paris. L'objet et le but de l'Accord ont en effet de profondes implications pour l'interprétation de son article 4, en particulier pour déterminer si les obligations liées aux contributions déterminées au niveau national (CDN), visées à l'article 4.2, sont strictement procédurales ou si elles comportent des dimensions substantielles.

5. De l'avis de la République démocratique du Congo, les règles d'interprétation du droit des traités requièrent que l'article 4.2 de l'Accord de Paris relatif aux contributions déterminées au niveau national (CDN) soit interprété au regard de l'objet et du but énoncé dans le préambule et l'article 2 de l'Accord de Paris (1), et tout autant au regard de l'article 4 dans son ensemble et singulièrement de l'article 4.1. (2). Ces éléments d'interprétation mènent à interpréter

l'article 4 de l'Accord de Paris dans le sens de l'existence d'obligations autant substantielles que procédurales (3).

### **1. L'objet et le but de l'Accord de Paris (préambule et article 2)**

**6.** L'objet et le but de l'Accord de Paris, tels qu'énoncés explicitement dans son préambule et son article 2, sont de « renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté ».

**7.** L'article 2 de l'Accord de Paris fixe comme résultat à atteindre, la limitation de l'augmentation de la température mondiale « nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques », à renforcer la capacité d'adaptation et à rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

**8.** Cela constitue le prisme à travers lequel toutes les dispositions de l'Accord, y compris l'article 4, doivent être lues.

**9.** L'Accord de Paris est ainsi un enchaînement de buts et de moyens. Le préambule énonce le but de l'Accord qui est rappelé dans l'article 2, qui identifie le moyen pour y parvenir (la limitation de l'élévation de la température). Ensuite, ce moyen constitue lui-même le but au regard duquel l'article 4, analysé ci-après, identifie de nouveaux moyens (le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre), qui constituent à leur tour des buts poursuivis par d'autres moyens encore (les CDN et les différentes procédures prévues).

**10.** En outre, l'Accord de Paris n'existe pas de manière isolée. Il doit être interprété notamment au regard de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Or, l'objet et le but de ce cadre conventionnel, tels qu'énoncés à l'article 2 de la CCNUCC, sont de parvenir à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. L'Accord de Paris rend opérationnel cet objectif fondamental et doit être interprété de manière cohérente avec lui.

## 2. L'interprétation de l'article 4.2 au regard de l'article 4 dans son ensemble

11. Dès lors que, comme il a été montré ci-dessus, l'Accord de Paris est constitué d'un enchaînement de buts (c'est-à-dire, de résultats à atteindre) et de moyens, il est évident que l'article 4.2 relatif aux CDN ne peut être interprété en isolation de l'article 4.1. L'article 4.2 est en effet un moyen au service de l'article 4.1.

12. L'article 4.1 commence par *identifier le moyen pour atteindre l'objectif* de température à long terme énoncé à l'article 2 (qui est lui-même un moyen d'atteindre le but de l'Accord). Ce moyen consiste en un plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre (GES), à réaliser en conformité avec le principe de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives :

« En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté ».

13. L'article 4.1 n'a rien de procédural ; l'obligation est matérielle. La disposition dessine la trajectoire d'atténuation que les Parties doivent poursuivre en vue de réaliser les objectifs de l'article 2. Il s'agit certes d'une obligation de moyens, mais il ne s'agit pas moins d'une obligation matérielle de droit international. Son *caractère matériel concret* résulte de l'enchaînement des dispositions : le plafonnement mondial des émissions de GES doit permettre de limiter l'élévation de la température comme le prescrit l'article 2. Son *caractère juridiquement obligatoire* est confirmé par l'emploi du présent de l'indicatif et non du conditionnel : les Parties « cherchent ».

14. L'obligation collective des Parties de poursuivre le plafonnement mondial des émissions de GES est composée d'obligations individuelles dont la portée concrète varie, comme l'énonce l'article 4.1, au regard du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives.

15. L'article 4.1., énonce donc incontestablement une obligation matérielle à charge de chacune des Parties.

16. Les autres paragraphes de l'article 4 relatifs aux CDN doivent être lus à la lumière de ce premier paragraphe qui dessine la trajectoire à suivre pour donner effet à l'Accord de Paris. L'article 4.2 dispose ainsi que :

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

17. À première vue, cette formulation pourrait suggérer des obligations strictement procédurales, exigeant des parties qu'elles soumettent des CDN et qu'elles prennent des mesures internes en vue de les atteindre. Ces obligations ne peuvent toutefois être lues en isolation de l'article 4.1. Au contraire, elles sont le moyen pour chaque Partie de remplir ses obligations en vertu de l'article 4.1.

18. Ainsi, l'article 4.2 n'a pas la faiblesse d'une disposition « simplement » procédurale. Il a toute la force d'une disposition procédurale qui vient renforcer l'effectivité des obligations matérielles énoncées à l'article 4.1. Il est *à la fois* procédural et matériel, le volet procédural venant concrétiser le volet matériel.

19. L'article 4.3 renforce encore l'interprétation de l'article 4.2 comme posant des obligations substantielles, en exigeant que chaque CDN successive reflète le « niveau d'ambition le plus élevé possible » et la « progression ». L'obligation d'accroître progressivement l'ambition suppose que les CDN soient mises en œuvre au niveau national et que les progrès soient mesurés à l'aune des résultats obtenus dans le monde réel, et pas seulement du respect des procédures. L'article 4.3 pose une obligation dynamique - une obligation de fond, car elle exige des États qu'ils adoptent des mesures qui font progresser concrètement l'objectif global de limitation de l'augmentation de la température.

### **3. Conclusion sur une lecture d'ensemble de l'Accord de Paris**

20. L'interprétation de l'article 4 dans son ensemble, au regard de ses termes et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord, a des implications concrètes qui vont au-delà d'un aspect strictement procédural.

21. D'abord, comme la RDC vient de le démontrer, l'Accord de Paris dans son ensemble et l'article 4 en particulier comportent un enchaînement de résultats à atteindre et de moyens pour y parvenir. Dans cet enchaînement, les obligations procédurales ont pour fonction de renforcer

l'effectivité des obligations matérielles. Concrètement, les parties doivent s'assurer que leurs CDN sont alignées sur les objectifs de plafonnement des émissions et les objectifs de température de l'Accord et qu'elles reflètent l'ambition la plus élevée possible à la lumière des circonstances nationales.

**22.** Ensuite, le principe de bonne foi, tel qu'il est énoncé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (et qui constitue aussi un moyen d'interprétation repris à l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités), exige dans ce contexte que les parties mettent en œuvre avec diligence les mesures d'atténuation nationales, en prenant toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés et qu'elles ont communiqués aux autres Parties, créant chez ces dernières des attentes légitimes. L'article 4.8 prévoit d'ailleurs dans ce contexte qu'en communiquant leurs contributions déterminées au niveau national, toutes les Parties présentent l'information nécessaire à la « clarté », la « transparence » et la « compréhension » de leur engagement. Ces informations sont utilisées pour vérifier l'adéquation entre les CDN agrégées et les objectifs posés à l'article 2 et à l'article 4.1 de l'Accord.

**23.** Ainsi, l'objet et le but de l'Accord de Paris, dans le contexte plus large de l'ensemble du régime international sur le changement climatique, exigent une interprétation de l'article 4 qui aille au-delà d'une lecture procédurale étroite. Les obligations liées aux CDN doivent être comprises comme intrinsèquement substantielles, exigeant des États qu'ils prennent des mesures significatives et ambitieuses qui s'alignent sur l'objectif fondamental de l'Accord, à savoir limiter l'augmentation de la température mondiale. Le principe de bonne foi renforce encore cette interprétation, en exigeant des États de mettre en œuvre leurs engagements de manière diligente et crédible. Cette interprétation respecte non seulement la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais garantit également l'efficacité de l'Accord de Paris en tant qu'instrument juridique pour lutter contre la menace existentielle du changement climatique. La gravité de la crise climatique exige en effet une interprétation qui garantisse que l'Accord puisse remplir l'objectif que les Parties se sont donné.

## **B. QUESTION DE MADAME LA JUGE CHARLESWORTH**

**24.** Madame la Juge Charlesworth a posé la question suivante :

“In your understanding, what is the significance of the declarations made by some States on becoming parties to the UNFCCC and the Paris Agreement to the effect that no provision in these agreements may be interpreted as derogating from principles of general international law or any claims or rights concerning compensation or liability due to the adverse effects of climate change?”

25. En répondant à cette question, la RDC aura égard au texte de la déclaration faite par Fidji lors de la signature de l’Accord de Paris, suivant laquelle

“The Government of Fiji declares its understanding that signature of the Convention shall, in no way, constitute a renunciation of any rights under international law concerning state responsibility for the adverse effects of climate change, and that no provisions in the Convention can be interpreted as derogating from the principles of general international law.”<sup>1</sup>

“Le Gouvernement de la République de Fidji déclare que selon son interprétation, la signature de la Convention ne constitue en aucune manière une renonciation à l'un quelconque des droits découlant du droit international en ce qui concerne la responsabilité des États pour les effets néfastes des changements climatiques et qu'aucune disposition de la Convention ne peut être interprétée comme dérogeant aux principes du droit international général.”

26. Comme la RDC l’a relevé dans ses Observations écrites,<sup>2</sup> Kiribati, Nauru, Tuvalu et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont fait une déclaration identique ou similaire.<sup>3</sup>

27. La RDC relève d’emblée que la déclaration est formulée de manière très générale, comme en témoignent les termes « en aucune manière », « l’un quelconque des droits », « aucune disposition de la Convention », ainsi que le renvoi générique aux « droits découlant du droit international en ce qui concerne la responsabilité des États » et aux « principes du droit international général ».

28. La RDC considère que ces déclarations ont été formulées par excès de précaution (*ex abundantia cautelae*) ; elles ne constituent que des déclarations interprétatives, et non des réserves (1). Étant déclaratoires de la portée que la CCNUCC et l’Accord de Paris (ci-après aussi : « les instruments ») ont pour toutes les parties, elles ne font que confirmer, comme la

---

<sup>1</sup> Nations Unies, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, chap. XXVII.7, pp. 933–934.

<sup>2</sup> RDC, Observations écrites, §44.

<sup>3</sup> Nations Unies, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, chap. XXVII.7, pp. 933–934. Les déclarations de Nauru et de Tuvalu sont identiques à celle de Fidji. La déclaration de Kiribati en diffère uniquement en ce qu’elle fait référence à la signature et à la ratification, plutôt qu’à la seule signature. La déclaration de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est similaire et rédigée comme suit : « Le Gouvernement de l’État indépendant de la Papouasie-Nouvelle-Guinée déclare que selon son interprétation, la ratification de la Convention ne vaut nullement renonciation à tous droits découlant du droit international de la responsabilité des États à raison des effets néfastes des changements climatiques par dérogation aux principes du droit international.

RDC le montrera également ci-dessous, deux éléments. D’abord, ces deux instruments n’affectent pas la responsabilité des Parties en vertu du droit international, ni pour la violation d’autres règles du droit international, ni pour la violation desdits instruments-mêmes (2). Ensuite, il en ressort aussi une reconnaissance que les changements climatiques sont à tout le moins susceptibles de causer des préjudices aux États engageant la responsabilité internationale d’autres États (3).

### **1. Les déclarations sont strictement interprétatives et ne sont pas assimilables à des réserves**

**29.** Les déclarations auxquelles la question de Madame la Juge Charlesworth fait référence, visent selon leurs termes-mêmes à préciser la portée que la CCNUCC et l’Accord de Paris ont selon les auteurs des déclarations. Il ne s’agit pas de réserves qui viseraient à modifier la portée des engagements des auteurs des déclarations (et qui sont interdites par les deux instruments<sup>4</sup>). Aucune Partie à la CCNUCC ou à l’Accord de Paris n’a d’ailleurs estimé que ces déclarations seraient équivalentes à des réserves.

**30.** Aucune Partie à la CCNUCC ou à l’Accord de Paris n’a d’ailleurs objecté à ces déclarations ou a fait des déclarations en sens contraire. Ce constat indique que les déclarations reflètent la portée de la CCNUCC et de l’Accord de Paris telle qu’elle était *entendue par toutes les Parties à l’époque des déclarations*.

**31.** Il en résulte que les déclarations concernées n’avaient pas pour but ou pour effet de promouvoir une interprétation particulière des instruments qui n’était pas partagée par certaines Parties à l’époque. **Les déclarations concernées ont été formulées par excès de précaution (*ex abundantia cautelae*) pour expliciter une interprétation quis’impose par ailleurs**, comme il est montré ci-après, lorsqu’on interprète les instruments selon les règles coutumières de l’interprétation des traités.

---

<sup>4</sup> CCNUCC, article 24 ; Accord de Paris, article 27.

**2. Les instruments n'affectent pas la responsabilité des Parties en vertu du droit international, ni pour la violation d'autres règles du droit international, ni pour la violation des instruments-mêmes**

32. Concrètement, les déclarations visées par la question de la Juge Charlesworth confirment que les instruments n'affectent pas la responsabilité des Parties conformément au droit international général, que ce soit pour la violation de règles coutumières ou conventionnelles autres que les instruments, ou pour la violation de ceux-ci.

*a. L'inaffectation de la responsabilité pour la violation de règles autres que les instruments*

33. Tout d'abord, les déclarations confirment que les instruments laissent in affectée la responsabilité des parties, conformément au droit international général, pour la violation de règles conventionnelles ou coutumières ou conventionnelles *autres* que les instruments.

34. Le constat découle d'abord de la lecture du paragraphe 8 du préambule de la CCNUCC. Ce paragraphe rappelle l'obligation de diligence requise en matière environnementale par référence aux principes du droit international et suivant les termes de la jurisprudence de la Cour. Ce rappel – qui engage toutes les Parties à la CCNUCC – serait dépourvu d'effet utile si les Parties à la CCNUCC étaient libérées de leur responsabilité en vertu du droit international général.

35. La même conclusion peut être déduite de l'article 8 de l'Accord de Paris traitant des « pertes et préjudices ». L'article 8 a fait l'objet d'une précision dans la Décision 1/CP.21 de la Conférence des Parties à la CCNUCC portant adoption de l'Accord de Paris. Dans cette Décision, la Conférence des Parties à la CCNUCC a convenu « que l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation »<sup>5</sup>. L'article 8 ne consacre pas de *lex specialis* en matière de responsabilité internationale. Il n'exonère donc pas les Parties de leur responsabilité éventuelle en vertu du droit international général.

36. La Décision 1/CP.21 est aussi d'une importance fondamentale en ce qu'elle ne dit *pas*. La Décision a pour objet spécifique d'énoncer les rapports entre l'Article 8 de l'Accord de

---

<sup>5</sup> Décision 1/CP.21, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 du 21 janvier 2016, para. 51.

Paris et la responsabilité internationale. Or, elle ne dispose *pas* que l'article 8 de l'Accord de Paris est *libératoire* de la responsabilité selon le droit international général ou particulier.

37. Les États parties au régime conventionnel climatique ne sont donc pas libérés de leur responsabilité éventuelle en vertu du droit international général, pour la violation de règles coutumières ou conventionnelles existant en dehors des Instruments.

*b. L'inaffectation de la responsabilité pour la violation des instruments*

38. Au regard de leur généralité, lesdites déclarations signifient aussi que les parties à la CCNUCC et à l'Accord de Paris peuvent être tenus responsables de la violation de ces deux instruments, conformément au droit international coutumier de la responsabilité de l'État.

39. Cela découle d'abord de la déclaration contenue dans la Décision 1/CP.21 qui, comme il a été montré ci-dessus, signifie que l'Accord de Paris ne consacre pas de *lex specialis* en matière de responsabilité.

40. Cela se trouve encore confirmé par la circonstance que la CCNUCC prévoit que les différends « au sujet de l'interprétation ou de l'application » de la Convention (article 14, §1<sup>er</sup>) peuvent être soumis, parmi d'autres modes de règlement, à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage (article 14, §2). Ces dispositions sont applicables *mutatis mutandis* à l'Accord de Paris (article 24). Or la soumission de différends relatifs à l'application de ces instruments au règlement juridictionnel implique que la responsabilité des parties pour violation de ces Instruments est susceptible d'être engagée. Dès lors que ces instruments ne consacrent pas de régime de responsabilité particulier, le droit coutumier de la responsabilité internationale trouve à s'appliquer.

41. En conclusion sur ce point, les déclarations auxquelles la question de Madame la Juge Charlesworth fait référence confirment que les parties à la CCNUCC et à l'Accord de Paris peuvent être tenues responsables, en application du droit international général relatif à la responsabilité de l'État, pour la violation des instruments.

**3. La reconnaissance que les changements climatiques sont à tout le moins susceptibles de causer des préjudices engageant la responsabilité de l'État**

42. Enfin, les déclarations visées par la question de Madame la Juge Charlesworth impliquent que leurs auteurs considèrent qu'ils subissent des dommages, ou sont à tout le moins susceptibles de subir des dommages, pouvant engager la responsabilité d'autres États en vertu du droit international général.

43. À nouveau, cette implication n'a pas été contestée par les autres Parties aux instruments.

44. Cette implication n'est pas non plus contredite par les instruments. Au contraire, l'article 8 de l'Accord de Paris comprend une reconnaissance de ce que les changements climatiques causent des préjudices aux États.

\* \*

\*

**Fait à Kinshasa, le 20 décembre 2024**

**Pour la République Démocratique du Congo**

Son Agent



**Ivon Mingashang**