

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES SUR LA
QUESTION DES « OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE »

DÉCLARATION ÉCRITE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

20 MARS 2024

INTRODUCTION

1. Le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/77/276, dans laquelle elle a décidé de demander à la Cour internationale de justice (« la Cour ») de rendre un avis consultatif sur les questions suivantes :

Eu égard en particulier à la Charte des Nations Unies, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l'Accord de Paris, à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'obligation de diligence requise, aux droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, au principe de prévention des dommages significatifs à l'environnement et à l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin :

a) Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ?

b) Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, à l'égard :

- (i) Des États, y compris, en particulier, des petits États insulaires en développement, qui, de par leur situation géographique et leur niveau de développement, sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou sont particulièrement vulnérables face à ces effets ?

- (ii) Des peuples et des individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques¹ ?
2. Le 17 avril 2023, le greffier adjoint de la Cour a notifié la demande d'avis consultatif à tous les États admis à ester devant la Cour en vertu du paragraphe 66(1) du Statut de la Cour internationale de Justice, y compris le Canada.
 3. Le 20 avril 2023, la Cour a déclaré que tous les États membres des Nations Unies (ONU) étaient probablement en mesure de lui fournir des informations pertinentes à l'égard de la demande d'avis consultatif, et a fixé au 20 octobre 2023 la date limite pour que les États intéressés lui fassent parvenir des observations. Le 4 août 2023, la Cour a prolongé le délai de soumission jusqu'au 22 janvier 2024. Le 15 décembre 2023, la Cour a encore prolongé le délai jusqu'au 22 mars 2024.
 4. En réponse à l'invitation du greffier de la Cour, et conformément au paragraphe 66(2) du Statut de la Cour internationale de Justice, le gouvernement du Canada souhaite présenter des observations relatives à la demande d'avis consultatif sur la question des « obligations des États en matière de changement climatique ».

POINT DE VUE DU CANADA

5. Les changements climatiques constituent sans aucun doute l'un des plus grands défis mondiaux de notre époque. Tous les acteurs doivent prendre des mesures concrètes et ambitieuses pour s'attaquer à cet immense problème et bâtir un monde plus durable. Le Canada ressent déjà les effets du changement climatique, l'Arctique se réchauffant environ trois fois plus vite que le reste du monde². L'augmentation des températures, la diminution de l'étendue et de la stabilité de la glace de mer, les perturbations des ressources alimentaires et hydriques, la destruction croissante par

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 29 mars 2023*, 77^e session, Doc NU A/RES/77/276 (2023), p. 3, en ligne : <<https://www.undocs.org/A/RES/77/276>>.

² Gouvernement du Canada, *L'adaptation au changement climatique au Canada*, en ligne : <<https://ressources-naturelles.canada.ca/changements-climatiques/en-quoi-consiste-ladaptation/10026>>, consulté le 4 février 2024.

les incendies de forêt, le dégel du pergélisol, les inondations ainsi que les modifications des modèles de la faune et de la flore ont déjà un impact sur notre pays. De plus, la diminution de l'accès aux sources d'alimentation traditionnelles exacerbe les problèmes existants et les facteurs de stress pour la santé des peuples autochtones du Canada³.

6. Le Canada estime que le monde entier doit agir, et ce, de façon substantielle pour lutter contre le changement climatique. Dans le cadre de sa contribution déterminée au niveau national actualisée soumise en 2020, conformément à ses obligations en vertu de l'Accord de Paris⁴, le Canada a fixé un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 à 45 % par rapport au niveau de 2005 d'ici 2030, un objectif ambitieux, nécessaire et réalisable — qui reflète l'ampleur de la crise climatique. De plus, de nombreuses provinces se sont engagées à atteindre des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et 2050, qui pourraient s'appuyer sur les mesures fédérales et les compléter, ce qui permettrait de réduire davantage les émissions⁵.
7. Le Canada a également publié en 2022 son Plan de réduction des émissions — une feuille de route ambitieuse et réalisable qui décrit, secteur par secteur, la voie à suivre par le Canada pour atteindre son objectif de réduction des émissions⁶.
8. Le Canada est résolu à atteindre la carboneutralité d'ici 2050 et a adopté une législation visant à établir un processus juridiquement contraignant pour y parvenir.

³ Gouvernement du Canada, *Un environnement sain et une économie saine*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/survol-plan-climatique/environnement-sain-economie-saine.html#toc10>>, consulté le 5 février 2024.

⁴ Nations Unies, « Accord de Paris » (entrée en vigueur le 4 novembre 2016), *Recueil des Traités*, vol. 3156, 12 décembre 2015, p. 89, en ligne : <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf>.

⁵ Gouvernement du Canada, *La contribution déterminée au niveau national du Canada revue à la hausse*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2021/04/la-contribution-determinee-au-niveau-national-du-canada-revue-a-la-hausse.html>>, consulté le 21 février 2024.

⁶ Gouvernement du Canada, *Le Plan de réduction des émissions du Canada pour 2030*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/survol-plan-climatique/reduction-emissions-2030/plan.html>>, consulté le 5 février 2024.

Un groupe consultatif d'experts indépendant, le Groupe consultatif pour la carboneutralité, s'emploie à recommander des voies permettant au Canada d'atteindre son objectif de carboneutralité d'ici 2050⁷.

9. Le Canada reconnaît également qu'il faut en faire davantage à l'échelle nationale et mondiale, et cherche continuellement à renforcer sa contribution à la lutte contre cette crise mondiale⁸.

10. Le Canada soutient fermement l'effort mondial visant à combattre et à atténuer les effets du changement climatique par la voie du régime international de lutte contre le changement climatique composé des organes directeurs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (« CCNUCC » ou « la Convention ») et de l'Accord de Paris. Au cours de nombreuses années de discussions et de négociations, ce sont les forums dans lesquels la communauté mondiale a placé l'autorité décisionnelle relative aux efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique. Tout en reconnaissant que les États ont des obligations en matière de changement climatique en vertu d'autres traités, ces derniers ne devraient pas être interprétés comme imposant des obligations juridiques internationales contraires à celles soigneusement négociées dans le cadre du régime international de lutte contre le changement climatique⁹.

⁷ Gouvernement du Canada, *La contribution déterminée au niveau national du Canada revue à la hausse*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2021/04/la-contribution-determinee-au-niveau-national-du-canada-revue-a-la-hausse.html>>, consulté le 21 février 2024.

⁸ En 2021, le Canada a annoncé qu'il doublait son financement international pour l'action climatique pour le faire passer de 2,65 milliards de dollars (2015-2021) à 5,3 milliards de dollars (2021-2026). Lors du sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de juin 2021, le premier ministre canadien a annoncé la proposition du Canada d'établir et d'accueillir le Centre d'excellence OTAN pour le changement climatique et la sécurité (CECCS) en vue d'améliorer et d'échanger les connaissances à l'égard des incidences du changement climatique sur la sécurité.

⁹ Aux fins de cette présentation, le Canada définit le régime international de lutte contre le changement climatique ou le processus des Nations Unies sur le changement climatique comme étant composé des réunions des organes directeurs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris.

OBLIGATIONS JURIDIQUES LIÉES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

11. Pour déterminer les obligations juridiques internationales auxquelles les États peuvent être soumis en matière de changement climatique, la Cour doit d'abord décider quel est le droit applicable en la matière¹⁰. Bien qu'il existe de nombreux traités internationaux portant sur un certain nombre de questions liées au changement climatique, deux traités principaux contiennent des obligations juridiques afférentes à cet enjeu précis : la CCNUCC¹¹ et l'Accord de Paris. Ces traités jouissent d'une participation quasi universelle et résultent de nombreuses années de travail acharné et de négociations difficiles entre les États.

Histoire du régime juridique en matière de changement climatique

12. Si la question générale du changement climatique est connue et débattue dans les milieux scientifiques depuis la fin du XIX^e siècle, ce n'est que dans les années 1980 que le monde a commencé à envisager sérieusement l'élaboration d'un régime international pour répondre au problème.

13. La création en 1988 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale, son approbation par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) et le fait que l'AGNU ait qualifié le changement climatique de « préoccupation commune de l'humanité¹² » ont fait du problème que constitue le changement climatique une véritable préoccupation intergouvernementale¹³.

¹⁰ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, [1996] C.I.J. Recueil p. 226, par. 23, en ligne : <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-FR.pdf>>.

¹¹ Nations Unies, « CCNUCC » (entrée en vigueur le 1 mars 1994), *Recueil des Traités*, vol. 1771, 9 mai 1992, p. 107, en ligne : <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940321%2004-56%20AM/Ch_XXVII_07p.pdf>.

¹² Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 6 décembre 1988*, 43^e session, Doc UN A/Res/43/53 (1989), p. 138, par. 1, en ligne : <<https://digitallibrary.un.org/record/54234?ln=fr>>.

¹³ Daniel Bodansky, Jutta Brunée, et Lavanya Rajamani, « Evolution of the United Nations Climate Regime », *International Climate Change Law*, New York (NY), Oxford University Press, 2017, p. 97 (Oxford Public International Law) en ligne : <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199664290.001.0001/law-9780199664290-chapter-4>>.

14. Il y avait déjà à l'époque des traités régionaux pour lutter contre la pollution atmosphérique transfrontalière en Europe et en Amérique du Nord. Le monde avait négocié la Convention pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone¹⁴. Malgré ces efforts, le monde a estimé qu'il fallait aller plus loin, car le droit international coutumier n'était pas considéré comme suffisamment précis pour répondre efficacement au problème du changement climatique. C'est ainsi que le processus officiel d'élaboration du traité de la CCNUCC a été lancé. L'adoption de la CCNUCC en 1992 n'était qu'un point de départ¹⁵. Il a rapidement été établi que les dispositions de la Convention ne suffiraient pas à la rendre opérationnelle, et des négociations sur un protocole ont donc été entamées.
15. Conclu en 1997, le Protocole de Kyoto¹⁶ qui en a découlé constituait une avancée importante. Il comportait toutefois une approche réglementaire descendante qui ne prenait pas en compte les émissions des économies en développement, y compris certains des plus grands émetteurs de gaz à effet de serre au monde. De ce fait, il ne portait que sur moins de 24 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre¹⁷. Les émissions de gaz à effet de serre des pays en développement sont aujourd'hui à l'origine de la majorité de la hausse des émissions, la plupart des pays développés ayant atteint leur quantité maximum d'émissions ou étant sur le point de le faire¹⁸. Par conséquent, le Protocole de Kyoto n'allait pas être suffisant.

¹⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, 22 mars 1985 (entrée en vigueur le 22 septembre 1988) p. 293, en ligne : <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1988/09/19880922%2003-14%20AM/Ch_XXVII_02p.pdf>; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1522, 16 septembre 1987 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989), p. 41, en ligne : <<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-french.pdf>>, tel qu'il est mentionné dans note 10, p. 98, précité.

¹⁵ *Ibid.*, p. 105.

¹⁶ Nations Unies, « Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *Recueil des Traités*, vol. 2303, 11 décembre 1997 (entrée en vigueur le 11 décembre 1997), p. 162, en ligne : <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980921%2004-41%20PM/Ch_XXVII_07_ap.pdf>.

¹⁷ *Ibid.*, p. 108.

¹⁸ UN Environment Program, *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, 2023, p. 7-8, en ligne : <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43922/EGR2023.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>, consulté le 21 février 2024.

16. Ce constat a mené les États à négocier l'Accord de Paris, adopté en 2015. L'Accord de Paris s'est éloigné d'une approche réglementaire descendante au profit d'un processus ascendant qui a favorisé une acceptation accrue de la part des pays¹⁹. L'Accord de Paris établit une approche par contribution nationale, qui est censée refléter l'ambition la plus élevée possible d'un pays, et prévoit des processus d'examen, dont des rapports de transparence biennaux sur les progrès et un bilan mondial tous les cinq ans²⁰, et une approche de facilitation en matière de conformité.
17. Les obligations découlant de la CCNUCC et de l'Accord de Paris ont été très soigneusement négociées par les États parties de façon à garantir une participation mondiale, tout en facilitant les progrès mondiaux quant à l'atteinte des objectifs de l'Accord. Certaines obligations sont collectives, alors que d'autres sont des obligations visant les États parties à titre individuel. Par exemple, le paragraphe 4(1) de l'Accord de Paris établit un objectif collectif consistant à atteindre un plafonnement des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais et à opérer ensuite des réductions rapides conformément aux meilleures données scientifiques disponibles. Il s'agit d'une obligation collective à laquelle tous les États parties doivent contribuer. L'article 12 de l'Accord de Paris enjoint quant à lui les États parties à coopérer en prenant des mesures pour renforcer l'éducation, la sensibilisation et la participation du public ainsi que l'accès de la population à de l'information dans le domaine des changements climatiques²¹. Parallèlement, le paragraphe 4(2) établit une obligation juridique individuelle selon laquelle chaque Partie « établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser²² », et le paragraphe 7(9) impose une obligation juridique individuelle selon laquelle chaque Partie « entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des

¹⁹ *Ibid.*, p. 115.

²⁰ Julia Kreienkamp, *The Long Road to Paris: The History of the Global Climate Change Regime*, novembre 2019, p. 12, en ligne : <https://www.ucl.ac.uk/global-governance/sites/global-governance/files/the_long_road_to_paris_the_history_of_the_global_climate_change_regime.pdf>, consulté le 21 février 2024.

²¹ Précité, note 4, article 12.

²² *Ibid.*, par. 4(2).

mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles²³ ».

Coopération à l'aide d'autres instruments

18. Lorsque les « organes directeurs » (la Conférence des Parties à la Convention et la Conférence des Parties tenant lieu de réunion des Parties à l'Accord de Paris) ont reconnu qu'ils n'étaient peut-être pas les mieux placés pour répondre à certains aspects du changement climatique, ils ont collaboré avec d'autres institutions mieux placées pour assumer la responsabilité à l'égard de ces aspects particuliers. Par exemple, les États parties à la Convention et à l'Accord de Paris coopèrent avec l'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant du transport maritime international et de l'aviation civile internationale, respectivement, car ces organisations sont les mieux placées pour répondre à ces enjeux compte tenu de leur expertise précise et de la difficulté d'attribuer à des États particuliers les émissions de gaz à effet de serre provenant de ces activités²⁴.
19. Bien que la CCNUCC et l'Accord de Paris soient les deux principaux traités négociés pour lutter contre le changement climatique, le Canada reconnaît que le changement climatique est pertinent à l'égard de diverses obligations juridiques internationales. À titre d'exemple, comme le mentionnent les observations du Canada présentées au Tribunal international du droit de la mer concernant la demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international, le changement climatique est une forme de pollution marine et est donc lié aux obligations des États liées à la prévention de la pollution du milieu marin. Les observations du Canada précisent ce qui suit :

²³ *Ibid.*, par. 7(9).

²⁴ CCNUCC, Conférence des parties, « Décision 4/CP.1 » dans *Rapport de la Conférence des parties sur sa première session, tenue à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995*, 1^{re} session, Doc. NU FCCC/CP/1995/7/Add.1 (1995), p. 16, en ligne : <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/french/cop1/g9561656.pdf>>.

À la suite de l'examen des obligations des États parties au titre des articles 192 et 194 [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)], et de la définition large de la pollution du milieu marin aux termes du paragraphe 1(4) de l'article 1, le Canada estime que la Convention a été rédigée de manière à pouvoir englober de nouvelles sources de pollution qui n'avaient peut-être pas été prévues au moment de sa négociation, telles que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES). À cet égard, il convient de noter que la liste des sources de pollution du milieu marin figurant au paragraphe 3 de l'article 194 est expressément extensible²⁵.

Un indicateur important de la mesure dans laquelle les États parties respectent leur obligation générale de protéger et de préserver le milieu marin, ainsi que leurs obligations spécifiques sous le régime de la partie XII par rapport à la pollution due au changement climatique et des incidences de ce dernier, est la mesure dans laquelle ils mettent en œuvre, de manière efficace et ambitieuse, les accords internationaux pertinents en matière de changement climatique²⁶.

20. Inversement, la mise en œuvre effective des obligations juridiques découlant d'autres traités peut aider les États à remplir leurs obligations en matière de changement climatique. Par exemple, la mise en œuvre effective des obligations juridiques découlant de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal) contribue de manière importante à la lutte contre le changement climatique. Le préambule du Protocole de Montréal reconnaît précisément son lien avec la lutte contre le changement climatique en notant que les

²⁵ *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international, Déclaration écrite du Canada, TIDM n° 31, 16 juin 2023, par. 13, en ligne : <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/written_statements/1/C31-WS-1-25-Canada_traduction_TIDM_01.pdf>.*

²⁶ *Ibid.*, par. 62(8).

parties ont « conscience des effets climatiques possibles des émissions de ces substances²⁷. »

21. Conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et au droit international coutumier, un principe fondamental du droit international est que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi — *pacta sunt servanda*²⁸. Comme l'a indiqué la Cour au paragraphe 142 de l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros* :

Ce que la règle *pacta sunt servanda*, telle que reflétée à l'article 26 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, exige en l'espèce des Parties, c'est de trouver d'un commun accord une solution dans le cadre de coopération que prévoit le traité. L'article 26 associe deux éléments, qui sont d'égale importance. Il dispose que : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». De l'avis de la Cour, ce dernier élément implique qu'au cas particulier c'est le but du traité, et l'intention dans laquelle les parties ont conclu celui-ci, qui doivent prévaloir sur son application littérale. Le principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint²⁹.

22. Dans le cadre de l'application de bonne foi des traités, si un État est simultanément lié par plusieurs traités, il doit s'assurer qu'il peut les respecter tous, dans la mesure où ils ne sont pas contradictoires, et il doit interpréter ses obligations juridiques internationales de cette manière, dans la mesure du possible. Les États doivent tenir compte de toutes leurs obligations juridiques internationales existantes lorsqu'ils prennent des mesures. Les États ne peuvent pas invoquer un prétendu respect d'obligations internationales dans un domaine pour justifier le non-respect de leurs

²⁷ Précité, note 16, au Préambule.

²⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, 23 mai 1969 (entrée en vigueur le 27 janvier 1980), p. 29, en ligne : <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf>.

²⁹ *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, [1997] C.I.J. Recueil, par. 142, en ligne : <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-FR.pdf>>.

obligations juridiques internationales dans un autre domaine, à moins qu'il n'existe un enjeu de contradiction, auquel cas l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et toute clause de conflits dans le traité doit être pris en compte³⁰. S'il est raisonnable pour la Cour d'évaluer les obligations des États en matière de changement climatique à la lumière d'autres accords internationaux, ces derniers ne doivent pas être interprétés comme imposant des obligations contradictoires aux États en matière de changement climatique.

23. Il est impératif de protéger le processus des Nations Unies sur le changement climatique, car c'est par ce processus que les États ont établi le cadre et des institutions précises pour s'attaquer au problème mondial du changement climatique. Les organes directeurs (la Conférence des Parties à la Convention et la Conférence des Parties tenant lieu de réunion des Parties à l'Accord de Paris) sont les mieux placés pour évaluer comment tirer parti de l'évolution de la science pour éclairer les actions mondiales et établir de nouvelles normes. De plus, les réunions des organes directeurs permettent aux États qui veulent en faire plus de mettre en œuvre des actions qui peuvent aller au-delà de ce que les organes directeurs pourraient avoir convenu. C'est ainsi qu'ont vu le jour des initiatives telles que le Global Methane Pledge [Engagement mondial sur le méthane] et la Powering Past Coal Alliance³¹ [Alliance : Énergiser au-delà du charbon]. Le Canada estime depuis longtemps que la négociation entre les États est le meilleur moyen de réaliser des progrès à l'échelle internationale pour lutter contre la crise climatique, et le processus des Nations Unies sur le changement climatique, créé par la communauté mondiale après de nombreuses années de travail, reste la meilleure voie pour mener ces négociations.

³⁰ Précité, note 28, article 30.

³¹ Climate & Clean Air Coalition Secretariat, *Global Methane Pledge*, en ligne : <<https://www.ccacoalition.org/en/resources/global-methane-pledge>>, consulté le 21 février 2024; Powering Past Coal Alliance, *Powering Past Coal Alliance Declaration*, en ligne : <<https://poweringpastcoal.org/declaration/>>, consulté le 21 février 2024.

Droits de la personne

24. Le Canada soutient la dynamique internationale visant à mettre en évidence le lien entre un environnement sain, les changements climatiques et la jouissance des droits de la personne. En 2022, le Canada a appuyé la Résolution A/RES/76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée *Droit à un environnement propre, sain et durable*³² et a fourni une explication de vote indiquant qu'« il n'existe actuellement aucune compréhension commune ou internationalement reconnue du contenu et de la portée du droit à un environnement propre, sain et durable³³ ». Le Canada a de plus souligné qu'il « attend avec intérêt de collaborer avec d'autres pays et d'échanger des informations afin d'appuyer l'examen approfondi de ce qu'un tel droit pourrait recouvrir et impliquer dans le cadre international des droits humains³⁴ ».

25. Les atteintes à l'environnement, y compris le changement climatique, nuisent directement et indirectement à la jouissance de nombreux droits de la personne, en particulier le droit à la vie, le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le droit à une alimentation suffisante, le droit à l'eau potable et à un dispositif de base d'assainissement et le droit à un niveau de vie suffisant. La réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels peut exiger des États qu'ils adoptent des mesures pour atténuer les effets du changement climatique et aider les personnes relevant de leur juridiction à s'adapter au changement climatique. À ce titre, la mise en œuvre effective des obligations internationales en matière d'environnement, y compris les obligations découlant de l'Accord de Paris, peut aider les États à s'acquitter de leurs obligations respectives en matière de droits de la personne.

³² Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 28 juillet 2022*, 56^e session, Doc UN A/Res/76/300 (2022), en ligne :

<<https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=fr&v=pdf>>.

³³ Assemblée générale des Nations Unies, *Documents officiels, jeudi 28 juillet 2022*, 76^e session, Doc NU A/76/PV.97 (2022), p. 13/20, en ligne : <<https://digitallibrary.un.org/record/3994693?ln=fr&v=pdf>>.

³⁴ *Ibid.*

26. Dans leurs efforts pour répondre au changement climatique, les États devraient adopter une approche fondée sur les droits de la personne en ce qui a trait aux mesures d'adaptation et d'atténuation, et veiller à ce que les mesures adoptées ne violent pas les obligations qui leur incombent en vertu de traités internationaux relatifs aux droits de la personne ou en application du droit international coutumier. Ils doivent notamment veiller à ce que les mesures prises ne soient pas discriminatoires à l'égard de quelque groupe que ce soit, y compris les peuples autochtones, les femmes, les enfants et les personnes appartenant à des groupes minoritaires. De même, les États doivent prévoir la participation du public à l'élaboration des politiques climatiques, garantir l'accès du public à l'information et à l'éducation en matière d'environnement, protéger les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique dans le cadre de l'action environnementale, et garantir l'accès à la justice en matière d'environnement. Si l'on tient compte de l'étendue des obligations des États en matière de droits de la personne liées au changement climatique, il importe également de garder à l'esprit que les États doivent prendre des décisions difficiles en matière d'allocation des ressources et trouver un équilibre entre des droits parfois concurrents.

27. L'impact positif que les mesures de lutte contre le changement climatique peuvent avoir sur les droits de la personne ne peut être invoqué pour élargir le champ des obligations des États en vertu du droit international des droits de la personne. Par exemple, le droit à la vie, tel qu'il est garanti par l'article 6 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³⁵, vise à garantir que nul ne soit arbitrairement privé de sa vie sans protection juridique et sans recours. Le Canada n'accepte pas que le droit à la vie crée des obligations pour les États de protéger la population contre toute menace prévisible à la pleine jouissance de ce droit ni que les obligations internationales en matière d'environnement éclairent la portée du droit à la vie en vertu du droit international des droits de la personne.

³⁵ Nations Unies, « Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (entrée en vigueur le 23 mars 1976), *Recueil des Traités*, vol. 999, 16 décembre 1966, p. 171, en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

28. Malgré les liens entre les dommages environnementaux, y compris ceux causés par le changement climatique, et les droits de la personne, certains aspects et principes des traités de droit environnemental ne sont pas applicables au droit international des droits de la personne. En vertu du droit international des droits de la personne, les États parties aux traités sont tenus de respecter, de protéger et de promouvoir les droits des titulaires de droits, c'est-à-dire des personnes soumises à leur juridiction. Le Canada a toujours soutenu que la compétence juridictionnelle d'un État est avant tout territoriale et que ce n'est que dans des exceptions très précises que les États peuvent contracter des obligations extraterritoriales en vertu du droit international des droits de la personne. Cette application territoriale est explicitement reflétée dans le droit international et repose sur les notions importantes de courtoisie internationale et d'égalité souveraine des États³⁶.

29. De même, la notion de responsabilités communes, mais différenciées, un concept en évolution dans le droit international relatif au changement climatique, ne s'applique pas aux droits de la personne, qui sont universels, inaliénables et indivisibles. Parallèlement, alors que le droit international de l'environnement reconnaît la notion de « générations futures », le droit international des droits de la personne ne garantit pas les droits des générations futures, mais cherche plutôt à protéger et à promouvoir les droits de la personne des individus dans le présent. Les États doivent toutefois respecter leurs obligations en matière de droit international des droits de la personne, y compris dans le contexte d'un climat changeant.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES DES MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS JURIDIQUES

30. Conformément à l'article 1 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international : « Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale. » Par

³⁶ Par exemple, le paragraphe 2(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, voir *ibid.*, indique ce qui suit : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

conséquent, pour qu'il y ait responsabilité, il faut qu'il y ait un fait internationalement illicite. L'article 2 précise les éléments constitutifs d'un fait illicite, à savoir :

Il y a fait internationalement illicite de l'État lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) est attribuable à l'État en vertu du droit international; et b) constitue une violation d'une obligation internationale de l'État.

31. Il est donc clair que pour conclure à l'existence d'un fait internationalement illicite, il faut qu'il y ait violation d'une obligation internationale. L'article 12 du Projet d'articles prévoit ce qui suit :

Il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État 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.

De plus, conformément à l'article 13 du Projet d'articles, il ne peut y avoir :

[...] violation d'une obligation internationale à moins que l'État ne soit lié par ladite obligation au moment où le fait se produit.

32. Compte tenu de la relative nouveauté du changement climatique en tant que sujet de droit international, il serait difficile de conclure qu'il existe déjà une norme protégeant contre les effets du changement climatique qui a été suffisamment mise en pratique et profite d'une *opinio juris* suffisante pour être considérée comme faisant partie du droit international coutumier. Dans le contexte du changement climatique, les premières obligations internationales qui sont directement établies sont celles qui figurent dans la Convention et l'Accord de Paris. Comme un État ne peut être responsable de quelque chose qui n'était pas une violation du droit international, coutumier ou autre, au moment de l'action, toute action qu'un État a entreprise avant de devenir partie à la Convention ou à l'Accord de Paris ne pourrait

pas lui être reprochée en tant que violation du droit international dans le contexte du changement climatique.

33. Le Canada fait également remarquer que l'article 15 de l'Accord de Paris établit un comité de mise en œuvre et de conformité³⁷. Les Parties à l'Accord de Paris ont décidé que lorsqu'il y a apparence de violation des obligations découlant de l'Accord, le meilleur moyen d'y remédier est d'invoquer le comité, qui est non accusatoire et non punitif, pour examiner la violation avec l'État partie en question, et déterminer les conséquences appropriées à donner pour cette violation.

34. De plus, l'article 14 de la Convention définit la procédure à suivre en cas de différend entre les Parties concernant l'interprétation ou l'application de la Convention :

ARTICLE 14

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. En cas de différend entre deux ou plus de deux Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention, les Parties concernées s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par tout autre moyen pacifique de leur choix.

2. Lorsqu'elle ratifie, accepte ou approuve la Convention ou y adhère, ou à tout moment par la suite, une Partie qui n'est pas une organisation régionale d'intégration économique peut déclarer dans un instrument écrit soumis au Dépositaire que, pour ce qui est de tout différend lié à l'interprétation ou à l'application de la Convention, elle reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de toute Partie acceptant la même obligation :

a) La soumission du différend à la Cour internationale de Justice;

³⁷ Précité, note 4, article 15.

b) L'arbitrage conformément à la procédure qu'adoptera dès que possible la Conférence des Parties dans une annexe consacrée à l'arbitrage³⁸.

35. Il s'agit d'un processus que l'Accord de Paris a également accepté³⁹. Ainsi, si un État partie considère qu'un autre État partie ne respecte pas ses obligations juridiques en vertu de l'Accord de Paris, des procédures sont prévues pour répondre à la violation présumée.

³⁸ Précité, note 12, article 14.

³⁹ Précité, note 4, article 24.

CONCLUSION

36. Le changement climatique est un défi mondial, pour lequel les États ont établi, au cours de nombreuses années de négociation, un processus des Nations Unies sur le changement climatique, par la voie de la Convention et de l'Accord de Paris. Les processus prévus par ces accords font intervenir l'ensemble de la communauté internationale : c'est la seule voie viable pour lutter efficacement contre la crise du changement climatique.
37. Le 6^e rapport de synthèse de l'évaluation du Groupe d'experts internationaux sur l'évolution du climat a souligné que, grâce aux traités des Nations Unies sur le changement climatique, les niveaux d'ambition nationale augmentent. De plus, l'Accord de Paris a mené à l'élaboration de politiques et à la fixation de cibles afférentes aux émissions de gaz à effet de serre (GES) aux niveaux nationaux et infranationaux, et des instruments réglementaires et économiques sont mis en œuvre avec succès. Les données probantes donnent à penser que [TRADUCTION] « les politiques d'atténuation ont permis d'éviter plusieurs gigatonnes (Gt) d'équivalents dioxyde de carbone par an d'émissions mondiales⁴⁰ ». De plus, l'*Emissions Gap Report* du Programme des Nations Unies pour l'environnement fait également remarquer que [TRADUCTION] « les émissions mondiales de GES en 2030 devaient augmenter de 16 % au moment de l'adoption de l'Accord de Paris selon les politiques en place. Aujourd'hui, l'augmentation prévue est de 3 %⁴¹ ». Le rapport indique également ce qui suit :

[TRADUCTION] Les progrès politiques ont contribué à réduire l'écart de mise en œuvre, défini comme étant la différence entre les émissions projetées dans le cadre des politiques actuelles et les émissions projetées en fonction de la pleine mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN). L'écart de mise en œuvre au niveau mondial pour 2030 est estimé à environ 1,5 Gt_{eq}CO₂ [gigatonnes d'équivalents dioxyde de carbone]

⁴⁰ H.-O. Pörtner, et coll., dir., *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6): Summary for Policymakers*, Cambridge, Royaume-Uni et New York (NY), Cambridge University Press, 2022, par. A.4.1, en ligne : <https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf>, consulté le 21 février 2024.

⁴¹ Précité, note 18, p. XVIII, consulté le 21 février 2024.

pour les CDN inconditionnelles (alors qu'il se fixait à 3 Gt_{éq}CO₂ dans l'évaluation de l'année dernière) et à 5 Gt_{éq}CO₂ pour les CDN conditionnelles (tandis qu'il s'établissait à 6 Gt_{éq}CO₂ l'année dernière). L'écart de mise en œuvre pour les États membres du G20 a également été réduit.

Collectivement, les États membres du G20 devraient atteindre un résultat en deçà de leurs CDN nouvelles et actualisées de 1,2 Gt_{éq}CO₂ par an d'ici 2030, ce qui représente 0,6 Gt_{éq}CO₂ de moins que dans l'évaluation de l'année dernière. L'incidence des politiques nouvellement mises en œuvre est l'un des principaux moteurs de la baisse des projections d'émissions à l'échelle mondiale et pour le G20 d'ici 2030⁴².

38. Il faudra en faire beaucoup plus au cours des prochaines années; les États doivent revoir leurs ambitions à la hausse, et les actions mondiales doivent s'accélérer. L'importance de rehausser les ambitions est également reconnue au paragraphe 4(3) de l'Accord de Paris, qui stipule que 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 possible⁴³. » Cependant, les discussions au sein des organes directeurs de la Convention et de l'Accord de Paris produisent un impact et des progrès sont bel et bien réalisés. Tout en reconnaissant que les États ont des obligations liées aux changements climatiques en vertu d'autres traités, le Canada réitère que ces traités ne devraient pas être interprétés comme imposant aux États des obligations juridiques internationales contraires à celles soigneusement négociées dans le cadre du régime de lutte contre les changements climatiques. Une telle interprétation nuirait à l'efficacité du processus des Nations Unies sur le changement climatique, ce qui va à l'encontre des objectifs que le monde doit atteindre.

⁴² *Ibid.*, p. XVIII-XIX.

⁴³ Précité, note 4, par. 4(3).

39. Le Canada demeure fermement engagé dans le processus des Nations Unies sur les changements climatiques, dans le cadre de la Convention et de l'Accord de Paris. La mise en place de ces traités a fait suite à des années de négociations et de travaux scientifiques, et leur acceptation complète par la communauté internationale témoigne de leur importance mondiale. Soutenir le processus des Nations Unies ainsi que ses traités connexes et respecter leurs obligations constituent le meilleur espoir du monde pour lutter contre la crise du changement climatique.