

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)**

OBSERVATIONS ÉCRITES DE LA RÉPUBLIQUE DES PALAOS

Juin 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. LA CCNUCC, LE PROTOCOLE DE KYOTO ET L'ACCORD DE PARIS NE SE SUBSTITUENT PAS AU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER RELATIF AUX DOMMAGES TRANSFRONTIÈRES NI AU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT.....	2
III. CONCLUSION	5

I. INTRODUCTION

1. Dans son exposé écrit, la République des Palaos (ci-après, les « Palaos ») a prié la Cour de répondre à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale, adoptée par consensus, concernant les obligations incombant aux États en matière de changements climatiques et leurs conséquences juridiques, en confirmant que les principes bien établis du droit international coutumier s'appliquent.

2. Plus précisément, les Palaos ont invoqué le droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières, par lequel tout État est tenu « de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État » (*Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 706, par. 104, citant *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 56, par. 101). Un État qui ne mettrait pas en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter la production, sur son territoire ou sur tout espace relevant de sa juridiction, d'émissions de gaz à effet de serre causant des dommages significatifs à l'environnement d'un autre État, commettrait une violation du droit relatif aux dommages transfrontières.

3. Les Palaos ont aussi invoqué le droit international coutumier de la responsabilité de l'État, qui exige la cessation du comportement illicite, et la « réparation intégrale » du dommage causé. Dans les différends relatifs à l'environnement, la « réparation intégrale » suppose « [l']indemnisation [à laquelle les dommages environnementaux ouvrent en eux-mêmes droit], en sus de dépenses engagées par l'État lésé en conséquence de tels dommages » (*Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, indemnisation, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 28, par. 41). Elle doit également tenir compte des préjudices « moraux » subis (*Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, indemnisation, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 324), ainsi que des dommages causés à « 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 » (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 241-242, par. 29). Un État qui tolère la production, sur son territoire ou sur tout espace relevant de sa juridiction, d'émissions nocives de gaz à effet de serre est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour prévenir tout dommage significatif et de verser une réparation intégrale pour tout préjudice causé.

4. Aucun des 90 autres exposés écrits déposés ne conteste l'existence du droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières ou du droit international coutumier de la responsabilité de l'État.

5. Dans son exposé, cependant, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) avance un argument qui mérite d'être commenté ici. Elle fait valoir que, dans le contexte des changements climatiques, la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le protocole de Kyoto et l'accord de Paris se substituent entièrement au droit international relatif aux dommages transfrontières et au droit international de la responsabilité de l'État. Cet argument est dénué de fondement.

6. L'argument de l'OPEP est réfuté par le texte de la CCNUCC, par les principes généraux régissant l'interprétation des traités et par l'avis consultatif unanime par lequel le Tribunal

international du droit de la mer s'est récemment prononcé sur le changement climatique. Le droit relatif aux dommages transfrontières et le droit de la responsabilité de l'État continuent de s'appliquer aux changements climatiques.

7. Bien que la Cour ait été saisie d'une documentation très importante constituée des 91 exposés écrits, sa tâche reste simple : elle doit répondre à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale en confirmant que le droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières et le droit international coutumier de la responsabilité de l'État s'appliquent aux changements climatiques.

II. LA CCNUCC, LE PROTOCOLE DE KYOTO ET L'ACCORD DE PARIS NE SE SUBSTITUENT PAS AU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER RELATIF AUX DOMMAGES TRANSFRONTIÈRES NI AU DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

8. Dans leur exposé écrit, les Palaos ont expliqué en quoi le droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières et le droit international coutumier de la responsabilité de l'État sont au fondement de l'ordre juridique international. Les États ne sont pas vraiment souverains s'ils doivent subir de la part d'autres États des préjudices sans que cela ait de conséquences¹.

9. Conformément au droit international, tout État est tenu « de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État » (*Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 706, par. 104, citant *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 56, par. 101). Les États qui ne respectent pas cette obligation doivent « réparer intégralement » les dommages causés à d'autres États (*Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, indemnisation, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 28, par. 41.)

10. Dans son exposé, l'OPEP délaisse ces obligations bien établies du droit international coutumier pour se tourner vers « la complexité des systèmes énergétiques sur lesquels repose le fonctionnement des sociétés modernes » (par. 3). Elle n'a rien, bien entendu, d'un observateur neutre des systèmes énergétiques du monde : ses embargos sur le pétrole, ses quotas et ses accords de production en font au contraire une partie prenante extrêmement intéressée. Or, lorsque l'intérêt personnel cause des dommages significatifs et pourtant évitables à d'autres États, le droit

¹ Il revient en définitive à l'État « de décider si ses montagnes devaient ou non être dépouillées de leurs forêts et si ses habitants devaient ou non respirer un air pur » (*State of Georgia v. Tennessee Copper Company*, 206 U.S. 230, 237 (1907), cité dans *Trail Smelter (Fonderie de Trail/Canada)*, 1941, Recueil des sentences arbitrales (RSA), vol. III, p. 1965).

« La souveraineté territoriale ne peut se limiter à son aspect négatif, c'est-à-dire au fait d'exclure les activités des autres États ; car c'est elle qui sert à répartir entre les nations l'espace sur lequel se déploient les activités humaines, afin de leur assurer en tous lieux le minimum de protection que le droit international doit garantir. » (*Island of Palmas case (Netherlands/U.S.A.)*, 1928, RSA, vol. II, p. 839.)

« [L]obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États » est « fondée[] » sur « certains principes généraux et bien reconnus ... d'humanité. » (*Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.)

« L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement. » (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 242, par. 29.)

international coutumier relatif aux dommages transfrontières et le droit international coutumier de la responsabilité de l'État entrent en jeu.

11. L'OPEP en disconvient. Elle soutient que la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris se substituent à ces obligations découlant du droit international coutumier et constituent la branche du droit relatif aux changements climatiques :

« Bien que l'existence de traités n'exclue pas en général l'application d'autres sources de droit international, cela ne vaut pas pour les questions extrêmement controversées et clivantes telles que celles liées aux émissions anthropiques de GES ; le fait que la communauté internationale ne soit parvenue à un accord sur ces dernières questions qu'après de longues et laborieuses négociations montre que les États parties entendaient les régler de manière complète et définitive dans cette *lex specialis* en excluant l'application d'autres sources » (par. 9).

12. L'argument de l'OPEP est dénué de fondement. Si c'est à raison que cette organisation relève que « l'existence de traités n'exclue pas en général l'application d'autres sources de droit international², l'exception qu'elle propose à cette règle « pour les questions extrêmement controversées et clivantes » ne repose sur rien.

13. La question de savoir si la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris « entendaient régler [les questions susmentionnées] de manière complète et définitive », de façon à « exclu[re] l'application d'autres sources », relève de l'interprétation des traités. Celle-ci est régie par les articles 31 à 33 de la convention de Vienne sur le droit des traités, dont l'article 31, paragraphe 1, énonce la règle fondamentale : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux *termes* du traité dans leur *contexte* et à la lumière de *son objet et de son but*. » (Les italiques sont de nous.) Conformément au paragraphe 3 du même article, il est également tenu compte des accords ultérieurs et de la pratique ultérieure.

14. Le texte de la CCNUCC comprend un préambule reconnaissant la validité continue du droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières, dont il rattache l'existence à la Charte des Nations Unies et aux « principes du droit international » :

« *Rappelant que*, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, *les États ont* le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur propre politique d'environnement et de développement, et *ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale*. » (Les italiques sont de nous.)

15. Ce préambule est libellé au présent (« les États ont » le devoir), ce qui ne laisse aucun doute quant au fait que les parties à la CCNUCC considéraient que ce devoir découlant du droit international coutumier coexisterait avec les obligations imposées par l'instrument.

² « 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, p. 187, par. 9 (« L'application du droit spécial n'emporte pas normalement extinction du droit général pertinent. »).

16. La coexistence de l'obligation en matière de dommages transfrontières ayant été ainsi reconnue dans le texte de la CCNUCC, il n'est guère étonnant que rien, dans le reste de la convention, ne vienne appuyer l'affirmation de l'OPEP voulant que ses dispositions se substituent à cette obligation.

17. Le protocole de Kyoto et l'accord de Paris complètent la CCNUCC. Mais on ne trouve ni dans l'un ni dans l'autre le moindre terme venant étayer l'argument selon lequel ces accords se substituent à l'obligation en matière de dommages transfrontières.

18. En pratique, il n'y a pas non plus le moindre conflit entre le droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières et le droit international coutumier de la responsabilité de l'État, d'une part, et la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris, d'autre part. Les États peuvent se conformer *à la fois* à ces accords et au droit international coutumier.

19. D'une manière générale, la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris établissent un objectif consistant à limiter à 1,5 °C l'élévation de la température de la planète et des mécanismes de financement destinés à aider les États à atteindre celui-ci. Or, même si cet objectif était atteint et ces mécanismes pleinement mis en œuvre, cela ne constituerait pas une garantie contre les dommages significatifs causés par les changements climatiques. Ceux-ci causent déjà des dommages significatifs, ainsi que l'ont établi l'exposé écrit des Palaos et ceux de bien d'autres pays, y compris d'autres petits États insulaires en développement. La CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris peuvent contribuer à atténuer les dommages résultant des changements climatiques, mais ils ne peuvent empêcher les dommages qui se produisent déjà, ni aucun dommage futur qui se produira en tout état de cause. Si des dommages significatifs sont encore causés et que les États auraient pu faire davantage pour l'éviter, leur responsabilité est engagée en vertu du droit international coutumier. Rien n'empêche les États de s'acquitter à la fois de leurs obligations spécifiques découlant de ces traités, et de leurs obligations générales imposées par le droit international coutumier de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition *maintenant* pour empêcher que des dommages significatifs soient causés à d'autres États et pour réparer pleinement les dommages qui sont néanmoins causés.

20. La demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale, adoptée par consensus (notamment par toutes les parties à la CCNUCC, au protocole de Kyoto et à l'accord de Paris), confirme que ces traités ne se substituent pas au droit international coutumier. Elle a retenu le principe de prévention des dommages significatifs *conjointement avec* la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris en tant que fondements des obligations en matière de changements climatiques que la Cour doit examiner :

« *Décide*, conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice, en application de l'Article 65 du Statut de la Cour, de donner un avis consultatif sur la question suivante :

“ 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” »
(A/RES/77/276, les italiques sont de nous.)

21. L’avis consultatif unanime que le Tribunal international du droit de la mer a récemment rendu appuie pleinement l’analyse ci-dessus (*Demande d’avis consultatif soumise par la Commission des petits états insulaires sur le changement climatique et le droit international*, avis consultatif (21 mai 2024), affaire n° 31). Le Tribunal a examiné, et rejeté, l’argument selon lequel la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l’accord de Paris se substituent aux obligations imposées par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), qui sont alignées sur le droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières :

« Le Tribunal ne considère pas qu’il suffirait, pour remplir l’obligation posée par l’article 194, paragraphe 1, de la [CNUDM], de se conformer simplement aux obligations et engagements énoncés dans l’Accord de Paris. La Convention et l’Accord de Paris sont des accords distincts, contenant des ensembles distincts d’obligations. Si l’Accord de Paris complète la [CNUDM] en ce qui concerne l’obligation de régler la pollution marine résultant des émissions anthropiques de GES, il ne s’y substitue pas pour autant. L’article 194, paragraphe 1, impose aux États l’obligation juridique de 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. Un État qui ne se conformerait pas à cette obligation engagerait sa responsabilité internationale. »

22. L’argument de l’OPEP voulant que la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l’accord de Paris se substituent au droit international coutumier relatif aux dommages transfrontières et au droit international coutumier de la responsabilité de l’État n’est pas étayé par les dispositions de ces accords, d’autres règles régissant l’interprétation des traités ou la jurisprudence pertinente. La Cour devrait confirmer que le droit relatif aux dommages transfrontières et le droit de la responsabilité de l’État s’appliquent aux changements climatiques.

III. CONCLUSION

23. Il conviendrait toujours de répondre comme suit à la première question posée dans la demande d’avis consultatif :

« En droit international, l’obligation qui incombe 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, est celle de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur leur territoire, ou sur tout espace relevant de leur juridiction, ne causent un préjudice sensible à l’environnement d’un autre État. »

24. Il conviendrait toujours de répondre comme suit à la seconde question posée dans la demande d’avis consultatif :

« 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 d’États, y compris de petits États insulaires en développement, et de personnes des générations présentes et futures, sont les suivantes :
i) ils doivent s’acquitter de leur obligation de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur leur territoire, ou sur tout

espace relevant de leur juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État ; et ii) ils doivent réparer intégralement le préjudice causé, notamment par l'indemnisation des dépenses encourues, des dommages causés à l'environnement et à la qualité de vie des générations présentes et futures, et de tout autre préjudice moral subi. »

Respectueusement,

Le conseil et agent de la République des Palaos,

(Signé) M. Peter PROWS

BRISCOE IVESTER & BAZEL LLP
235 Montgomery Street, Suite 935
San Francisco, Californie, 94104
États-Unis d'Amérique
