

OPINION INDIVIDUELLE DE M^{ME} LA JUGE XUE

[Traduction]

1. En réponse aux questions que lui a posées l'Assemblée générale, la Cour aurait dû, selon moi, saisir cette occasion pour procéder à un examen approfondi des impératifs que sont les principes fondamentaux énoncés à l'article 3 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après, la « convention-cadre » ou la « CCNUCC ») dans la riposte mondiale aux changements climatiques, en particulier le principe du développement durable et celui des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives (ci-après, le « principe des responsabilités communes mais différenciées »). Dans son avis consultatif, la Cour reconnaît qu'il s'agit de principes directeurs directement applicables aux changements climatiques, mais ne va pas jusqu'à analyser de quelle manière lesdits principes éclairent l'interprétation des traités, ne leur laissant ainsi qu'un effet symbolique.

2. Les changements climatiques posent l'un des problèmes les plus difficiles et les plus complexes que les États aient jamais rencontrés. Si, au regard du droit international, ces changements semblent constituer une question environnementale, en réalité ils constituent une question de développement. Contrairement à d'autres problèmes environnementaux, celui-ci ne peut être traité dans le cadre d'une approche sectorielle. Pour atteindre l'objectif fixé dans les traités relatifs aux changements climatiques en limitant l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, l'effort global d'atténuation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (ci-après, les « émissions de GES ») aura probablement des répercussions sur la quasi-totalité des secteurs économiques des États et sur tous les aspects de notre mode de vie. La Cour doit impérativement expliquer pourquoi des mesures d'atténuation et d'adaptation devront être prises de façon intégrée, en tenant compte des facteurs économiques, sociaux et environnementaux et des considérations relatives aux droits de l'homme dans leur ensemble, dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Malheureusement, la Cour est restée muette sur ce point.

3. Je ne peux m'associer à la Cour quand elle dit que le principe des responsabilités communes mais différenciées n'est rien de plus qu'une expression du principe d'équité et qu'il ne crée pas de nouvelles obligations (voir le paragraphe 151 de l'avis). Dès lors que la Cour a reconnu qu'il faisait partie du droit applicable, ce principe doit contenir ses propres éléments de fond. Comme l'a dit la Cour au sujet du principe d'équité, le principe des responsabilités communes mais différenciées doit, lui aussi, être considéré comme « un principe général directement applicable en tant que droit » (*Plateau continental (Tunisie/Jamahiriyah arabe libyenne)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1982, p. 60, par. 71). En effet, le principe des responsabilités communes mais différenciées, qui repose sur la justice et l'équité historiques, se trouve au fondement de la coopération internationale dans la lutte contre le réchauffement de la planète ; les principaux engagements souscrits par les États parties dans les traités font, à bien des égards, l'objet d'une différenciation sur la base de leur niveau de développement et de leurs capacités nationales. Cette distinction établie entre pays développés et pays en développement n'est pas un simple critère, mais un facteur crucial permettant aux États de participer de façon significative à la riposte mondiale aux changements climatiques.

4. Pour déterminer quelles sont les meilleures données scientifiques disponibles en vue de lutter, au niveau mondial, contre les changements climatiques, la Cour mentionne, dans son avis consultatif, les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Même si je souscris à la description générale qui est faite du contexte scientifique dans l'avis, j'estime qu'il est essentiel de mettre en évidence les activités humaines présentées par le GIEC comme étant les principales sources d'émissions de GES, car elles ont une incidence directe sur les obligations

des États en cause. En la matière, la sélection des informations scientifiques relève d'une appréciation aussi bien technique que juridique.

5. Dans les sections suivantes, je me concentrerai sur deux principes, à savoir celui du développement durable et celui des responsabilités communes mais différenciées. Je commencerai par passer brièvement en revue certaines conclusions scientifiques importantes du GIEC.

I. CONCLUSIONS SCIENTIFIQUES ET NATURE DES ACTIVITÉS EN QUESTION

6. De manière générale, les États conviennent que les rapports du GIEC fournissent les meilleures données scientifiques disponibles sur les causes, la nature et les conséquences des changements climatiques. Basés sur des années d'analyse de recherches scientifiques menées par des organismes des Nations Unies, des institutions spécialisées, des centres de recherche internationaux, régionaux et nationaux et des organismes scientifiques, les rapports du GIEC confirment que l'influence humaine sur le système climatique est désormais un fait établi. Il existe un consensus selon lequel

« [l]e réchauffement planétaire résulte, sans équivoque, des activités humaines, principalement du fait des émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées, la hausse de la température à la surface du globe ayant atteint 1,1 °C par rapport à 1850-1900 au cours de la période 2011-2020. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre continuent d'augmenter, la part historique et actuelle attribuable à la consommation d'énergie, à l'affectation et aux changements d'affectation des terres, aux modes de vie ainsi qu'aux modes de consommation et de production non durables variant d'une région et d'un pays à l'autre, au niveau du territoire de ces derniers et à l'échelle individuelle (degré de confiance élevé). » (IPCC, 2023: *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (ci-après, « GIEC, rapport de synthèse 2023 »), p. 4.)

7. Selon les experts et les scientifiques, les trois principaux gaz à effet de serre bien mélangés qui ont des effets néfastes sur le système climatique sont : le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et l'oxyde nitreux (N₂O). D'après leurs recherches, le CO₂ a une durée de vie dans l'atmosphère de quelques mois à des centaines, voire des milliers d'années ; la durée d'élimination du CH₄ est de 12 ans environ ; et celle du N₂O d'environ 120 ans. Le GIEC conclut avec un degré de confiance très élevé que les concentrations de CO₂, CH₄ et N₂O avaient augmenté, respectivement, en 2019, d'environ 47 %, 56 % et 23 % par rapport à 1750 (GIEC, rapport de synthèse 2023, p. 42-43). S'agissant des effets à long terme de ces concentrations, le GIEC prévient que

« [d]e nombreux risques liés au climat sont plus élevés que ceux évalués dans les rapports d'évaluation précédents, et leurs effets projetés à long terme sont jusqu'à plusieurs fois supérieurs à ceux observés actuellement. De multiples risques climatiques interagissent avec des risques non climatiques, créant des risques composés et en cascade dans certains secteurs et régions. L'élévation du niveau de la mer et d'autres changements irréversibles continueront de se produire pendant des milliers d'années, à un rythme qui dépendra des émissions futures (degré de confiance élevé). » (*Ibid.*, p. 68.)

8. Les activités anthropiques qui conduisent au réchauffement de la planète revêtent différentes formes. Le dernier rapport du GIEC indique que, en 2019, environ 34 % des émissions nettes de GES à l'échelle mondiale provenaient du secteur de l'énergie, 24 % de l'industrie, 22 % provenaient de l'agriculture, de la foresterie et des autres utilisations des terres, 15 % du transport et 6 % des bâtiments. La plus grande part et la plus forte croissance des émissions brutes de GES sont dues au dioxyde de carbone provenant de la combustion des combustibles fossiles et des processus industriels. Plus précisément, la combustion de combustibles fossiles était responsable de 81 à 91 % des émissions anthropiques totales de CO₂ (GIEC, rapport de synthèse 2023, p. 4 et 44 ; GIEC, 2021 : *Changement climatique 2021 : Les bases scientifiques physiques*. Contribution du groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après, « GIEC, contribution du groupe de travail I, 2021 »), p. 676).

9. Sur les émissions anthropiques nettes de CO₂ cumulées dans le temps entre 1850 et 2019, plus de la moitié (58 %) ont été générées entre 1850 et 1989, et environ 42 % entre 1990 et 2019. En outre, les contributions aux émissions de CO₂ varient considérablement d'une région à l'autre. En 2019, les émissions globales moyennes de CO₂ par habitant, hors émissions provenant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la sylviculture, représentaient 6,9 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone. Environ 35 % de la population mondiale vit dans des pays émettant plus de 9 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant, tandis que 41 % de la population mondiale vit dans des pays émettant moins de 3 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant. Une partie importante de cette population n'a pas accès à des services énergétiques modernes. Les pays les moins avancés ont des émissions par habitant nettement inférieures (1,7 tonne d'équivalent CO₂) à la moyenne mondiale. Le GIEC conclut que « [I]es 10 % de ménages aux émissions par habitant les plus élevées contribuent à hauteur de 34 à 45 % aux émissions de GES des ménages basées sur la consommation mondiale, tandis que ... les 50 % de ménages qui émettent le moins y contribuent à hauteur de 13 à 15 % » (GIEC, rapport de synthèse 2023, p. 44).

10. En ce qui concerne en particulier les émissions cumulées de CO₂ provenant de la combustion de combustibles fossiles et de processus industriels, entre 1850 et 2019, les pays les moins avancés y ont contribué à hauteur de 0,4 % ; les trois régions en développement (l'Afrique, l'Asie-Pacifique, et l'Amérique latine et Caraïbes) y ont contribué, au total, à hauteur de 28 %, tandis que les pays développés y ont contribué à hauteur de 57 %. De plus, en 2019, les émissions moyennes de CO₂ par habitant provenant de la combustion de combustibles fossiles dans les trois régions susmentionnées (Afrique, 1,2 tonne d'équivalent CO₂ par habitant ; Asie-Pacifique, 4,4 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant ; Amérique latine et Caraïbes, 2,7 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant) représentaient toujours moins de la moitié de celles des pays développés (9,5 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant). Le GIEC constate que

« [I]es émissions territoriales provenant des régions en développement continuent de croître, découlant pour l'essentiel de l'augmentation de la consommation et des investissements, même si ces pays partent d'émissions par habitant basses et ont moins contribué, par le passé, aux émissions cumulées que les pays développés (degré de confiance élevé) » (IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (ci-après, « GIEC, contribution du groupe de travail III, 2022 »), p. 65).

11. Le GIEC confirme que les changements climatiques ont des effets néfastes généralisés tels que vagues de chaleur, sécheresses, cyclones tropicaux, désertification, perte de biodiversité, dégradation des terres et des forêts, recul des glaciers, acidification et salinisation des océans. Ils causent des dommages considérables et, de plus en plus, des pertes irréversibles pour la nature et les populations. Selon les rapports du GIEC, entre 3,3 et 3,6 milliards de personnes environ vivent dans

des environnements très vulnérables aux changements climatiques. À l'échelle du globe, le niveau moyen de la mer s'est élevé de 0,20 mètre entre 1901 et 2018. En raison de la fréquence accrue des événements météorologiques et climatiques extrêmes, des millions de personnes se trouvent en situation d'insécurité alimentaire aiguë et voient leur sécurité hydrique compromise, les effets néfastes les plus marqués étant observés en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et du Sud, dans les pays les moins avancés, dans les petits États insulaires en développement et dans l'Arctique. Entre 2010 et 2020, les décès dus aux inondations, aux sécheresses et aux tempêtes ont été 15 fois plus nombreux dans les régions très vulnérables que dans les régions très peu vulnérables. Des dommages économiques découlant des changements climatiques ont été observés dans des secteurs exposés auxdits changements tels que l'agriculture, la foresterie, la pêche, l'énergie et le tourisme. Les moyens de subsistance des habitants ont pâti de la destruction d'habitations et d'infrastructures, ainsi que de la perte de biens et de revenus et de la détérioration de la santé publique et de la sécurité alimentaire, avec pour conséquence des effets néfastes sur l'égalité entre les hommes et les femmes et l'équité sociale (GIEC, rapport de synthèse 2023, p. 5-6 et 51).

12. Le GIEC conclut, avec un degré de confiance élevé, que, faute de mesures urgentes d'atténuation et d'adaptation efficaces et équitables, les changements climatiques menaceront de plus en plus les écosystèmes et la biodiversité, ainsi que les moyens de subsistance, la santé et le bien-être des générations actuelles et futures. Alors que les financements, la coopération internationale et la technologie constituent des moyens essentiels d'accélérer l'action climatique, les flux financiers mondiaux actuellement consacrés à l'adaptation ne sont pas à la hauteur des projets en la matière et limitent leur exécution. Augmenter les flux financiers permettrait de réduire des risques climatiques croissants, tout en évitant les pertes et préjudices connexes, en particulier dans les pays en développement vulnérables (GIEC, rapport de synthèse 2023, p. 8, 24 et 111).

13. Cette récapitulation des conclusions du GIEC fournit, selon moi, certaines des informations scientifiques nécessaires à l'examen des deux questions soumises à la Cour. Les recherches scientifiques se poursuivent, mais les études actuellement disponibles — du moins à ce stade — suffisent à établir certains faits essentiels.

14. Premièrement, il est à présent scientifiquement établi que les émissions anthropiques de GES, principalement causées par la combustion de combustibles fossiles, les processus industriels, les pratiques agricoles et autres utilisations des terres non durables et la déforestation, sont à l'origine du réchauffement climatique, qui a un impact considérable sur l'humanité et la planète. Le système climatique subit peut-être leurs effets néfastes cumulés depuis des décennies, voire des siècles.

15. Deuxièmement, le niveau des émissions de GES varie fortement d'une région à l'autre, selon leur niveau de développement industriel. Les pays développés ont considérablement contribué à la quantité totale d'émissions globales de GES, alors que la contribution des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement est minime. Dans un contexte marqué par un développement économique rapide et le déplacement des activités industrielles des zones développées vers d'autres régions, les émissions de GES ont, dans certaines régions, rapidement augmenté depuis 1990, même si les émissions par habitant correspondantes restent relativement basses.

16. Troisièmement, les changements climatiques constituent un défi et une menace sans précédent pour l'ensemble des États. Les effets et répercussions des changements climatiques se font cependant ressentir de manière très différente selon les pays. Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, sont touchés de façon disproportionnée. La coopération internationale, y compris l'assistance financière et le transfert

de technologies par les pays développés, est indispensable à ces pays en développement pour leur permettre de faire face à la menace que représentent les changements climatiques, sans compromettre leur développement socioéconomique et leurs efforts visant à éliminer la pauvreté.

17. Enfin, la température moyenne de la planète va continuer à augmenter. L'objectif de contrôle de la température visé par la convention-cadre et fixé par l'accord de Paris, qui prévoit de limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, ne sera probablement pas atteint, à moins que des mesures efficaces d'atténuation et d'adaptation ne soient prises, aussi bien au niveau national qu'à l'échelle mondiale, afin de « réduire nettement, rapidement et durablement » les émissions de GES.

18. Ces conclusions scientifiques constituent la base factuelle sur laquelle doit s'appuyer l'examen des obligations des États et des conséquences juridiques qui en découlent.

II. LE RÔLE DU PRINCIPE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA RIPOSTE MONDIALE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

19. La réduction des émissions de GES en vue de protéger le système climatique, comme indiqué plus haut, concerne essentiellement la question du développement. D'après la définition qu'en donne le GIEC, l'atténuation est une « intervention humaine visant à réduire les émissions ou à renforcer les puits de gaz à effet de serre » (GIEC, contribution du groupe de travail I, 2021, p. 2239). À la lumière des conclusions scientifiques rappelées ci-dessus, cette « intervention » suppose, pour réduire les émissions de GES, que les États renoncent à leur dépendance aux combustibles fossiles, revoient leur approche de l'industrialisation, modifient leurs pratiques agricoles non durables et transforment leurs modes de consommation. Les répercussions de ces changements et transformations sont profondes et concernent tous les secteurs de l'économie et du développement social.

20. Le lien entre droit au développement et droit à la protection de l'environnement n'est pas une question nouvelle qui ne se poserait que dans le contexte des changements climatiques. Ces deux droits ont par nature trait à certains droits de l'homme fondamentaux, tels que le droit à la vie, le droit au développement et le droit à la santé. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le dire, « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien 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). Le lien entre la vulnérabilité des populations humaines et celles des écosystèmes, mis en évidence par le GIEC, exacerbe en quelque sorte le conflit d'intérêts entre développement et environnement dans le contexte des changements climatiques, puisque la protection des droits de l'homme repose sur ces deux dimensions. Ainsi, pour promouvoir les droits de l'homme, le développement socioéconomique doit être assuré de manière durable, sans causer de dommages significatifs à l'environnement.

21. Le lien entre environnement et développement a fait l'objet d'un examen approfondi au niveau international lors de la première conférence mondiale sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972. Lorsque les pays occidentaux ont lancé l'action mondiale contre les problèmes environnementaux, les pays en développement ont, pour la plupart, manifesté une certaine méfiance. Frappés par la pauvreté, ils craignaient que ce changement de paradigme ne porte indûment atteinte à leur droit au développement et ne réduise l'aide publique au développement fournie par les pays occidentaux.

22. Dans la déclaration de Stockholm étaient adoptés 26 principes qui établissaient, entre autres, que le développement économique et social était indispensable si l'on voulait assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme, et créer sur la terre des conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie (principe 8). Le principe 21 établit quant à lui un équilibre important entre droit au développement et droit à la protection de l'environnement :

« 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 politique d'environnement et ils 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. »

23. Tout en répondant à la préoccupation des pays en développement qui souhaitaient conserver leurs droits souverains sur leurs ressources naturelles dans l'intérêt de leur développement national, ce principe a néanmoins évolué pour devenir l'un des principes les plus importants du droit international de l'environnement : le principe de prévention des dommages transfrontières à l'environnement.

24. Le principe du développement durable n'apparaissait pas dans la déclaration de Stockholm, mais c'est à partir d'elle qu'il a commencé à prendre forme en tant que norme visant un équilibre. Dans les années qui ont suivi, de nombreux documents importants concernant l'environnement et le développement ont été adoptés¹, parmi lesquels le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (communément appelé « rapport de la Commission Brundtland »), intitulé « Notre avenir à tous », qui est sans doute celui qui a eu le plus de poids, et ce, non pas en raison de la définition du développement durable qui y est donnée, abondamment reprise par la suite², mais en raison du rôle qu'a joué ce rapport dans la façon d'appréhender ce principe. Dans les stratégies environnementales à long terme qui y étaient proposées pour assurer un développement durable, le rapport préconisait que les États ne se concentrent pas uniquement sur les problèmes environnementaux, mais aussi sur les liens que ces derniers entretiennent avec des questions sociales et économiques telles que la sécurité alimentaire, la démographie, l'énergie, l'industrie, le développement urbain et la biodiversité, ce qui devait permettre d'intégrer une perspective multidimensionnelle dans les stratégies environnementales.

25. La conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 marque un tournant dans l'incorporation du principe du développement durable dans le droit international. La convention-cadre transpose fidèlement sous une forme juridique l'approche intégrée proposée dans le rapport de la Commission Brundtland en vue d'une action mondiale contre les effets néfastes des changements climatiques.

26. L'article 3 de la convention-cadre définit un certain nombre de principes devant guider les parties dans la mise en œuvre des obligations que leur impose cet instrument. Ces principes ne sont pas de simples incitations, ils sont obligatoires. L'emploi, en anglais, de l'auxiliaire « *shall* » [« il

¹ Par exemple, les « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États » du PNUE, 1978 ; la Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, doc. A/RES/37/7, 28 octobre 1982 ; *Notre avenir à tous*, rapport de la Commission Brundtland, 1987.

² Ce rapport définit le développement durable comme un développement qui « répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

incombe » en français], tel qu'interprété par la Cour, a forcément une connotation impérative. Ces principes s'appliquent à l'ensemble de la convention-cadre et aux accords ultérieurs qui relèvent du régime conventionnel relatif aux changements climatiques. Le paragraphe 1 de l'article 3 dispose ce qui suit :

« Il incombe aux Parties de préserver le 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. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. »

27. En conséquence, l'action mondiale contre les changements climatiques doit tenir compte de l'équité intergénérationnelle comme de l'équité intragénérationnelle. Afin d'assurer l'équité intergénérationnelle, le modèle de développement actuel doit se transformer pour répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures à voir leurs propres besoins satisfaits. Autrement dit, les États parties, lorsqu'ils adoptent des mesures d'atténuation, doivent être guidés par le principe du développement durable, de manière à transformer les modes actuels de production et de consommation non durables, afin de passer progressivement au développement durable.

28. S'agissant de l'équité intragénérationnelle, l'un des problèmes cruciaux pour le développement mondial est le fossé persistant entre les régions développées et celles en développement. Les changements climatiques ont creusé les inégalités entre les riches et les pauvres et fortement limité la capacité des pays en développement, en particulier celle des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, à atteindre leurs objectifs de développement durable et à éliminer la pauvreté. Ainsi, le paragraphe 1 de l'article 3 prévoit expressément qu'« [i]l appartient ... aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». Cette obligation juridique des pays développés sera examinée en détail dans la section suivante.

29. Le paragraphe 4 de l'article 3 précise la définition du principe du développement durable :

« Les Parties ont le droit d'œuvrer pour un développement durable et doivent s'y employer. Il convient que les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique contre les changements provoqués par l'homme soient adaptées à la situation propre de chaque Partie et intégrées dans les programmes nationaux de développement, le développement économique étant *indispensable* pour adopter des mesures destinées à faire face aux changements climatiques. » (Les italiques sont de moi.)

30. Cette disposition réaffirme le droit au développement. Ce droit n'est nullement absolu. Il doit être exercé de manière durable. En conséquence, les politiques et mesures climatiques doivent être intégrées dans les programmes nationaux de développement. À cet égard, deux conditions doivent être réunies : premièrement, les politiques et mesures climatiques doivent être adaptées à la situation propre à chaque État et, deuxièmement, le développement économique durable doit permettre de renforcer la capacité d'un État à adopter des mesures permettant de faire face aux changements climatiques. Au niveau mondial, l'objectif ultime de la lutte globale contre les changements climatiques est de promouvoir, grâce à la coopération internationale, un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et un développement durables de tous les États, en particulier des pays en développement (voir le paragraphe 5 de l'article 3 de la CCNUCC).

31. L'article 4 constitue un élément essentiel de la convention-cadre. Les États parties y assument l'obligation juridique d'honorer certains engagements. Plusieurs dispositions énoncées au paragraphe 1 de l'article 4 traduisent le principe du développement durable, avec, par exemple ses alinéas *c)*, *d)*, *e)* et *f)*.

32. L'alinéa *c)* du paragraphe 1 de l'article 4 dispose que les États parties doivent encourager et soutenir par leur coopération la mise au point de technologies, pratiques et procédés qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, des forêts et de la gestion des déchets. Il ne semble pas que le principal élément de cette disposition soit la question de savoir s'il s'agit d'une obligation de comportement ou de résultat, comme se le demande la Cour dans le présent avis, mais celle de savoir ce que cette disposition prescrit aux États de faire, assurément dans le but d'atteindre un résultat donné. Au cœur de cette disposition se trouve le devoir de promouvoir le développement technologique et de coopérer à cette fin dans divers secteurs qui permettront d'obtenir par synergie le résultat suivant : une réduction des émissions de GES parallèle au développement économique. Promouvoir le développement durable devient ainsi une obligation concrète des États parties.

33. L'alinéa *d)* du paragraphe 1 impose aux États parties d'encourager la gestion rationnelle, la conservation et le renforcement des puits et réservoirs de GES. C'est le corollaire de l'atténuation, selon la définition que le GIEC en donne. En plus de créer des puits et des réservoirs permettant de protéger le système climatique et de conserver et d'accroître la biomasse, les forêts et les océans ont des effets à long terme sur la durabilité du développement économique et social.

34. S'agissant des obligations d'adaptation visées aux alinéas *e)* et *f)* du paragraphe 1 de l'article 4, la Cour reprend, pour l'essentiel, les dispositions qui y sont énoncées, sans se demander de quelle manière la mise en œuvre de ces obligations sera guidée par les principes énoncés à l'article 3.

35. L'alinéa *e)* du paragraphe 1 dispose que les États parties doivent

« [p]répar[er], en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques et con[cevoir] et mett[re] au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture, et pour la protection et la remise en état des zones frappées par la sécheresse et la désertification, notamment en Afrique, et par les inondations ».

Cette obligation met l'accent sur la coopération internationale et la planification intégrée aux fins de l'adaptation. Pour renforcer la résilience du secteur agricole en mettant au point des semences résistant à la sécheresse ou en améliorant les systèmes d'irrigation, par exemple, il faut élaborer une planification intégrée et une stratégie environnementale à long terme. De toute évidence, l'obligation de diligence requise devrait trouver à s'appliquer dans le contexte du développement durable.

36. Aux termes de l'alinéa *f)* du paragraphe 1, les États parties

« [t]iennent compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et écologiques, et utilisent des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets — préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement —

des projets ou mesures qu'elles entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter ».

Cette disposition reflète parfaitement les trois dimensions sous-tendant le principe du développement durable, à savoir les considérations économiques, les considérations sociales et les considérations environnementales. Ce que la Cour aurait dû souligner, c'est que l'adoption de cette approche intégrée en application d'une disposition conventionnelle a fait de la réduction des émissions de GES un facteur supplémentaire et spécifique dont les États parties sont obligés de tenir compte dans leurs plans et projets nationaux de développement.

37. Au début du XXI^e siècle, l'Organisation des Nations Unies a lancé plusieurs initiatives visant à répondre aux problèmes environnementaux mondiaux qui ont profondément influencé la transformation des modèles de développement et a enrichi les composantes essentielles du principe du développement durable³. Au sujet du développement durable, les États se sont engagés à faciliter

« l'intégration des trois composantes, interdépendantes et synergiques, du développement durable, qui sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. L'élimination de la pauvreté, l'abandon des modes de production et de consommation non viables, et enfin la protection et la gestion du stock de ressources naturelles sur lequel repose le développement économique et social sont des objectifs fondamentaux et des impératifs majeurs du développement durable. »⁴

38. Il convient de rappeler dans ce contexte qu'en septembre 2015 — juste avant la tenue de la vingt et unième conférence des parties de la CCNUCC à Paris en décembre 2015, qui a abouti à l'accord de Paris —, s'est tenu à New York le sommet des Nations Unies sur le développement durable, au cours duquel a été adopté à l'unanimité, par les 193 États Membres, le programme de développement durable à l'horizon 2030, qui fixait 17 objectifs de développement durable à atteindre. Parmi les domaines dans lesquels s'inscrivaient ces objectifs figuraient la pauvreté, les inégalités, les changements climatiques et la dégradation de l'environnement. Le programme mondial de développement durable est ainsi en parfaite cohérence avec les actions d'atténuation menées au niveau mondial pour lutter contre les changements climatiques.

39. Le principe du développement durable est également omniprésent dans les dispositions de fond de l'accord de Paris. Cet instrument souligne dans son préambule que « l'action et la riposte face aux changements climatiques et les effets des changements climatiques sont intrinsèquement liés à un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la pauvreté ». Il y est également reconnu que les modes de vie durables et les modes durables de consommation et de production jouent un rôle important pour faire face aux changements climatiques.

³ Les principales de ces initiatives ont été le sommet du millénaire, qui a abouti à l'adoption de la déclaration du millénaire, dans laquelle étaient énoncés huit objectifs pour le développement, tant au niveau international que national, également appelés « objectifs du millénaire pour le développement », Nations Unies, « Déclaration du Millénaire », résolution adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2000, doc. A/RES/55/2 ; le sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, dont l'objectif était de « redonner vigueur à l'engagement mondial en faveur du développement durable », résolution adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 2000, doc. A/RES/55/199, par. 1. Voir Nico Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Hague Academy of International Law, 2008, p. 88-99.

⁴ Nations Unies, « Document final du Sommet mondial de 2005 », résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005, doc. A/RES/60/1, par. 48.

40. Afin de contribuer à la mise en œuvre de la convention-cadre, l'accord de Paris expose, en son article 2, trois volets de la riposte mondiale aux changements climatiques : premièrement, limiter l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, afin de réduire sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ; deuxièmement, renforcer les capacités d'adaptation aux changements climatiques et promouvoir la résilience à ces changements et un développement à faible émission de GES, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ; troisièmement, mobiliser des moyens de financement de l'action climatique afin d'évoluer vers un développement à faible émission de GES et résilient aux changements climatiques.

41. Les deux articles de fond de l'accord de Paris, à savoir les articles 2 et 4, disposent que la riposte mondiale aux changements climatiques, en particulier les efforts visant à atteindre l'objectif de température à long terme qui y est énoncé, doit être menée sur la base de l'équité et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Cela signifie que, par principe, les mesures d'adaptation et d'atténuation doivent tenir compte de divers intérêts économiques, sociaux et environnementaux afin qu'elles puissent s'intégrer dans le développement durable et renforcer la lutte contre la pauvreté.

42. Au lieu d'imposer aux États développés (États parties figurant à l'annexe I de la CCNUCC) l'obligation d'atteindre les objectifs chiffrés en matière d'atténuation définis dans le protocole de Kyoto, l'accord de Paris instaure un nouveau mécanisme — les contributions déterminées au niveau national (CDN) — permettant à l'ensemble des États parties de lutter contre les changements climatiques, dans le cadre duquel chaque État partie, quel que soit son niveau de développement, pays développé ou en développement, doit établir, communiquer et actualiser les CDN successives qu'il prévoit de réaliser. Conformément au paragraphe 3 de l'article 4, les CDN doivent respecter deux conditions : premièrement, chaque CDN doit correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible de l'État considéré en matière de réduction des émissions de GES ; deuxièmement, les CDN successives représenteront une progression des objectifs de réduction, chaque CDN devant être plus ambitieuse que les précédentes.

43. Dans son interprétation du paragraphe 2 de l'article 4 de l'accord de Paris, la Cour établit une distinction entre les deux obligations prescrites par cette disposition, à savoir l'obligation d'établir, de communiquer et d'actualiser les CDN successives, et celle de prendre des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. Selon elle, la première est de nature procédurale et constitue une obligation de résultat, tandis que la seconde est une obligation de comportement (voir les paragraphes 234 à 254 de l'avis). En vertu de cette distinction, tout manquement à l'obligation d'établir, de communiquer et d'actualiser les CDN successives emporte violation du paragraphe 2 de l'article 4, tandis que c'est la norme de diligence requise qui s'applique à l'obligation de prendre des mesures internes pour l'atténuation, ce qui signifie que les États sont tenus de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour se conformer à cette obligation.

44. De manière générale, la diligence requise s'applique en tant que norme d'évaluation de la conformité. Elle doit être appliquée en parallèle avec les obligations de fond. Dans le contexte des changements climatiques, les mesures internes d'atténuation fournissent les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs des CDN. Ces mesures doivent être prises de manière conforme aux autres obligations découlant de l'accord et, comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 4, doivent s'inscrire dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Comme relevé plus haut, l'atténuation ne repose pas seulement sur le contrôle de la température ; elle concerne avant tout les activités humaines et la capacité des États de gérer ces activités, eu égard à leur situation nationale particulière. Il convient donc de tenir également compte d'autres considérations pour

apprécier la manière et la mesure dans lesquelles un État s'acquitte de son obligation de diligence requise quand il prend des mesures internes d'atténuation. C'est là que le principe du développement durable entre en jeu. Autrement dit, la norme de diligence requise doit être appréciée dans le contexte des stratégies environnementales dans lesquelles divers enjeux de développement économique et social sont pris en considération.

45. Certains participants à l'instance se sont demandé si le contenu des CDN visées au paragraphe 2 de l'article 4 était entièrement laissé à la discrétion de chaque État partie, et quel type d'obligation y était associé. La Cour observe que cette disposition n'en dit rien, mais rejette l'affirmation selon laquelle le contenu des CDN ne serait pas obligatoire et serait laissé à la discrétion de chaque État partie. Selon elle, les CDN doivent satisfaire à certaines normes et doivent, prises ensemble, permettre d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris tels qu'énoncés à son article 2.

46. Compte tenu de la nature des émissions anthropiques de GES, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi le paragraphe 2 de l'article 4 ne dit rien du contenu des CDN. Les émissions de GES proviennent essentiellement des activités quotidiennes de production et de consommation. Les mesures internes d'atténuation doivent permettre de les limiter. Une réduction drastique des émissions au niveau national aura inévitablement des répercussions sur divers secteurs économiques, parmi lesquels plusieurs sont peut-être essentiels au développement économique et social de certains États. Il est irréaliste d'attendre des États qu'ils transforment rapidement leurs modes de production, ou modifient l'utilisation actuelle des terres, sans tenir compte des conséquences économiques et sociales à long terme pour leur population et la société dans son ensemble. Les situations nationales varient considérablement, surtout entre pays développés et pays en développement. Même pour les pays développés, les objectifs de réduction de leurs émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie visés au paragraphe 4 de l'article 4 — si urgents qu'ils soient dans la lutte contre les changements climatiques — doivent être laissés à l'appréciation de chaque État, à qui il appartient de déterminer quelles mesures internes d'atténuation il peut prendre et à quel rythme il peut les mettre en œuvre. La situation des pays en développement, surtout des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, est d'une autre nature. Les effets néfastes des changements climatiques exacerbent les inégalités et les vulnérabilités économiques et sociales liées au développement dont ils souffrent déjà, ce qui réduit encore davantage leur capacité à s'adapter aux changements climatiques. Faute de coopération internationale, notamment en ce qui concerne le financement de l'action climatique et le transfert de technologies de la part des pays développés, leur droit fondamental au développement durable restera lettre morte.

47. En même temps qu'elle rejette la thèse selon laquelle le contenu des CDN relèverait de la discrétion des États, la Cour dit considérer que la norme de diligence à appliquer aux fins de l'établissement desdites CDN est stricte, ce qui signifie que chaque partie doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour que les CDN qu'elle soumet représentent son niveau d'ambition le plus élevé possible afin d'atteindre les objectifs de l'accord. Elle souligne cependant que, dans la pratique, « la norme à appliquer pour apprécier les CDN des différentes parties variera en fonction, notamment, des contributions passées aux émissions cumulées de GES, du niveau de développement et des circonstances nationales de la partie en question » (voir les paragraphes 246 et 247 de l'avis). Selon moi, cette interprétation ne rend pas tout à fait compte de ce qu'exige cette stricte norme de diligence requise.

48. L'article 3 de l'accord de Paris se lit comme suit :

« À titre de contributions déterminées au niveau national à la riposte mondiale aux changements climatiques, il incombe à toutes les Parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux au sens des articles 4, 7, 9, 10, 11 et 13 en vue de

réaliser l'objet du présent Accord tel qu'énoncé à l'article 2. Les efforts de toutes les Parties représenteront une progression dans le temps, tout en reconnaissant la nécessité d'aider les pays en développement Parties pour que le présent Accord soit appliqué efficacement. »

49. Il ressort de l'article 3 que les éléments essentiels aux fins de déterminer l'ambition nationale en matière de réduction des émissions sont exposés dans les articles qui y sont mentionnés. Ces articles portent sur l'atténuation, l'adaptation, le financement de l'action climatique, la coopération technologique, le renforcement des capacités et la transparence. Un examen attentif desdits articles montre que la principale question, concernant le contenu des CDN, n'est pas de savoir quel niveau de diligence un État partie doit appliquer lorsqu'il détermine ce contenu, mais de savoir sur quelle base la CDN peut correspondre à son niveau d'ambition le plus élevé possible. Entre autres critères, la durabilité est souvent évoquée lorsqu'il est question de mesures d'atténuation et d'adaptation. Par exemple, le paragraphe 5 de l'article 7 dispose ce qui suit :

« Les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables, et devrait tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux, en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, s'il y a lieu. »

Cette approche globale et intégrée définit tous les éléments qui doivent composer le principe du développement durable, en mettant l'accent sur les droits de l'homme et les considérations scientifiques dans la riposte mondiale aux changements climatiques.

50. De toute évidence, le principe du développement durable est pleinement reconnu dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques. La réalisation d'une synergie entre la riposte mondiale aux changements climatiques et les objectifs de développement durable des Nations Unies doit faire partie de l'agenda mondial. Malheureusement, cet impératif ne figure pas dans l'avis consultatif.

III. LE PRINCIPE DES RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS DIFFÉRENCIÉES ET LA JUSTICE CLIMATIQUE

51. Dans la réalisation de l'objectif visé par la CCNUCC, le principe des responsabilités communes mais différenciées joue un rôle crucial en ce qu'il s'attaque à l'écart de développement entre pays développés et pays en développement qui oppose un obstacle considérable à la riposte mondiale aux changements climatiques.

52. Selon la CCNUCC, les États parties assument, dans la riposte mondiale aux changements climatiques, des responsabilités communes mais différenciées. Certaines des obligations découlant du régime conventionnel s'appliquent à tous les États parties, quel que soit leur niveau de développement, tandis que les États développés assument des responsabilités différenciées en ce qui concerne l'atténuation, le financement et le transfert de technologies aux États en développement. Ce principe juridique trouve appui dans les meilleures données scientifiques disponibles, telles qu'elles figurent dans les rapports du GIEC. En conséquence, la CCNUCC souligne

« que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement » (troisième alinéa du préambule).

Même si les émissions de GES provenant des pays en développement ont augmenté comme prévu au cours des 30 années écoulées depuis la conférence de Rio de 1992, le GIEC a confirmé que les émissions par habitant des pays développés restent beaucoup plus élevées que celles des pays en développement.

53. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la CCNUCC prévoit, comme principe fondamental, qu'« [i]l appartient ... aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». S'agissant des pays en développement, le paragraphe 2 dispose qu'

« [i]l convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment des pays en développement Parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale ».

54. Ces principes généraux sont dûment reflétés dans les dispositions de fond de la convention-cadre, du protocole de Kyoto et de l'accord de Paris.

55. Selon la convention-cadre, les pays développés parties et les autres parties figurant à l'annexe I doivent prendre à leur charge une série d'obligations qui leur imposent des objectifs d'atténuation chiffrés, la fourniture d'une assistance financière et technologique aux pays en développement et la fourniture d'une assistance en matière d'adaptation aux pays particulièrement vulnérables (voir les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 4). Le paragraphe 7 de l'article 4 dispose ce qui suit :

« La mesure dans laquelle les pays en développement Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés Parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement Parties. »

56. S'agissant des pays en développement, le paragraphe 8 de l'article 4 prévoit que,

« [a]ux fins de l'exécution des engagements énoncés dans le présent article, les Parties étudient les mesures — concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologie — qui doivent être prises dans le cadre de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement Parties face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte ».

Cette disposition s'applique particulièrement aux petits États insulaires en développement, aux pays les moins avancés et aux autres États vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques (voir les paragraphes 8 à 10 de l'article 4).

57. Afin de renforcer la mise en œuvre de la convention-cadre, l'accord de Paris a mis en place un mécanisme d'atténuation différent : les CDN, qui visent à renforcer la riposte mondiale aux changements climatiques. En vertu du principe des responsabilités communes mais différenciées, l'accord de Paris affirme néanmoins clairement que

« [l]es pays développés Parties devraient continuer de *montrer la voie* en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Les pays en développement Parties devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et *sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux différentes situations nationales* » (voir le paragraphe 4 de l'article 4 ; les italiques sont de moi).

58. De plus, l'article 9 de l'accord de Paris prévoit que « [l]es pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs *obligations au titre de la Convention* » (les italiques sont de moi).

59. Pour promouvoir la transparence et renforcer la confiance mutuelle afin que l'accord de Paris soit appliqué efficacement, le paragraphe 9 de l'article 13 prévoit que « [l]es pays développés Parties doivent ... communiquer des informations sur l'appui fourni, sous la forme de ressources financières, d'un transfert de technologies et d'un renforcement des capacités, aux pays en développement Parties au titre des articles 9, 10 et 11 ».

60. Quant aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement, ils ne sont pas tenus d'établir et de communiquer des stratégies, plans et mesures de développement à faible émission de GES, même s'ils peuvent le faire s'ils le souhaitent.

61. Tel est le cadre juridique dans lequel est définie et menée l'action mondiale contre les effets néfastes des changements climatiques.

62. Deux observations que formule la Cour dans l'avis consultatif au sujet du principe des responsabilités communes mais différenciées appellent des commentaires. En ce qui concerne la répartition de la charge imposée par les obligations en matière de changement climatique, la Cour commence par faire référence aux États, qu'elle distribue en un large spectre. D'un côté de ce spectre se trouvent les États les plus développés, qui ont grandement contribué à la quantité globale d'émissions de GES depuis la révolution industrielle et qui disposent des ressources et des capacités techniques nécessaires pour mettre en œuvre de vastes réductions des émissions. De l'autre se trouvent les États les moins développés, qui n'ont contribué que de manière marginale aux émissions passées et ont des capacités limitées pour transformer leurs économies. Entre les deux se trouvent les États ayant considérablement progressé dans leur développement depuis l'adoption de la CCNUCC en 1992, dont certains contribuent à présent grandement aux émissions mondiales de GES et sont en mesure de fournir des efforts concrets en matière d'atténuation et d'adaptation (voir le paragraphe 150 de l'avis). Cette représentation est trompeuse et source de confusion ; elle donne une image déformée de la structure fondamentale du régime conventionnel relatif aux changements climatiques.

63. D'un point de vue juridique, les dispositions de l'accord de Paris ne permettent pas de savoir ce qu'implique l'adjectif « concrets ». En adoptant le mécanisme des CDN, l'accord de Paris renforce l'obligation commune faite à tous les États parties, y compris les pays en développement, de réduire les émissions mondiales de GES. Ce mécanisme n'est cependant pas particulièrement

conçu pour les États en développement, ni particulièrement destiné à ces derniers. Il n'a aucun effet sur la distinction actuellement établie entre États développés et États en développement.

64. Au milieu du « spectre » se trouvent, selon les critères du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, plus de 110 États en développement, tandis que près de 40 États développés sont à une extrémité du spectre, et 44 pays moins avancés à l'autre extrémité. Sans critères précis et fiables, cette nouvelle catégorisation des pays en développement ne trouve aucun fondement juridique dans les traités et pourrait être perçue comme un changement par rapport à la répartition actuelle de la charge des obligations entre pays développés et pays en développement prévue dans la CCNUCC, le protocole de Kyoto et l'accord de Paris.

65. Se référant au paragraphe 3 de l'article 4 de l'accord de Paris, la Cour observe également que le principe des responsabilités communes mais différenciées est formulé de manière différente dans ledit accord, dans lequel est ajoutée l'expression « eu égard aux différentes situations nationales ». Elle estime que cet ajout apporte une nuance à ce principe en reconnaissant que la qualification des États comme pays développés ou en développement n'est pas figée. Selon elle, cette qualification repose sur une appréciation de la situation de l'État concerné au moment voulu (voir le paragraphe 226 de l'avis). Malheureusement, cette interprétation du paragraphe 3 de l'article 4 risque d'affaiblir encore davantage le rôle du principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime conventionnel relatif aux changements climatiques.

66. Tout d'abord, le membre de phrase additionnel n'apporte rien de nouveau au principe des responsabilités communes mais différenciées, car cet élément figurait déjà dans la convention-cadre. La phrase liminaire du paragraphe 1 de l'article 4 de la convention-cadre dispose que toutes les parties doivent s'acquitter des obligations énoncées dans ce paragraphe en « tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation » (les italiques sont de moi). Cet élément figure également dans d'autres dispositions de la convention-cadre, par exemple au paragraphe 3 de l'article 3. En outre, le membre de phrase en question ne vise pas à redéfinir la distinction entre pays développés et ceux en développement telle qu'établie par l'Organisation des Nations Unies. Comme mentionné plus haut, cette distinction est dûment reprise au paragraphe 4 de l'article 4 de l'accord de Paris, selon lequel les États développés sont tenus de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions à l'échelle de l'économie, alors que les pays en développement sont seulement « encouragés à passer progressivement » à ce type d'objectifs. Enfin, comme le montre l'expression « capacités respectives » figurant dans l'énoncé du principe, tous les États parties doivent s'acquitter de leurs responsabilités eu égard à leur situation nationale, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent. Cela vaut aussi bien pour les CDN que pour les mesures d'atténuation et d'adaptation.

67. La distinction établie entre pays développés et pays en développement repose sur le niveau de développement des États. En effet, l'appartenance d'un État à la catégorie des États développés ou à celle des États en développement n'est pas immuable, mais peut varier en fonction de ses indices de progrès économique et social. Néanmoins, sauf disposition contraire expresse, les changements survenant dans le développement social et économique d'un État n'abolissent pas la distinction entre pays développés et en développement qui sous-tend la structure juridique du régime conventionnel relatif aux changements climatiques. À cet égard, trois considérations me paraissent importantes.

68. Premièrement : la nécessité d'une catégorisation. La distinction établie entre États développés et États en développement ne repose sur aucune analyse juridique. Les différents niveaux de développement des États sont établis en fonction d'indicateurs ou d'indices de développement

économique, social, humain et institutionnel qui sont définis par des institutions telles que l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale. Cette distinction a une incidence importante sur la planification du développement, l'élaboration de politiques, l'aide internationale et le programme mondial de développement. Pour ce qui est des États se trouvant au milieu du spectre, entre les pays développés et les pays les moins avancés, tant qu'ils sont considérés comme des pays en développement, les obligations qui leur incombent au regard du régime conventionnel relatif aux changements climatiques devraient demeurer les mêmes, et ce, quel que soit leur niveau de développement. Cela signifie que, même si leur responsabilité commune de procéder à des réductions d'émissions, conformément aux obligations qui leur incombent au titre des traités, est renforcée par la croissance de leur économie et l'augmentation de leurs capacités, ces États ne sont pas liés par les dispositions qui s'appliquent uniquement aux États développés.

69. Plus important encore, le principe des responsabilités communes mais différenciées, en tant qu'expression de l'équité, reflète certaines considérations politiques aux fins de l'action mondiale contre les changements climatiques. Étant donné que la plus grande part des émissions de GES passées et actuelles provient des pays développés, et au vu des ressources financières et des capacités technologiques de ces États, il ne serait ni équitable ni juste d'imposer aux États en développement les mêmes obligations qu'aux États développés. Comme dans de nombreux autres domaines, la distinction établie est à la base de la coopération internationale.

70. Deuxièmement : le dilemme du développement auquel sont confrontés les pays en développement. Comme il est dit dans le préambule de la CCNUCC et dans les rapports du GIEC, les émissions par habitant des pays en développement sont encore relativement faibles, mais la part des émissions totales imputables à ces derniers est appelée à augmenter pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement. Au cours des dernières décennies, alors même que certains pays en développement voyaient leur développement économique et social s'accélérer, leur produit intérieur brut (PIB) par habitant et leurs émissions par habitant — deux indicateurs essentiels aux fins de l'appréciation des niveaux de développement — restaient beaucoup plus faibles que ceux des pays développés. Il est probable que ces pays auront de plus en plus de difficultés à maintenir leurs objectifs de réduction des émissions de GES à leur niveau d'ambition le plus élevé possible tout en restant en mesure de répondre à des besoins de développement croissants.

71. Ce dilemme entre objectifs de réduction des émissions et besoins de développement se pose de manière générale dans les pays en développement, mais est particulièrement aigu dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Si la CCNUCC insiste autant sur les besoins spécifiques et la situation particulière des pays en développement, notamment ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques et ceux auxquels l'application de la convention-cadre imposerait une charge disproportionnée ou anormale, c'est parce que, faute de coopération internationale de la part des États développés, y compris en matière d'appui financier et de transfert de technologies, ces pays en développement ne pourront pas résoudre le dilemme entre la nécessité de s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques et celle de lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement.

72. Troisièmement : la justice climatique. Les changements climatiques sont une question de développement qui se pose aujourd'hui en droit international mais dont les racines plongent dans le passé.

73. Dans les années 1970, lorsqu'eut lieu la conférence de Stockholm, les pays développés avaient largement achevé leur industrialisation et faisaient face à des problèmes environnementaux. C'est la raison pour laquelle la protection de l'environnement est devenue une question importante à

leurs yeux, aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Soumises à des normes environnementales de plus en plus rigoureuses, les industries manufacturières des pays développés ont progressivement déplacé leurs activités à l'étranger, principalement dans des pays en développement, où la protection de l'environnement était minimale. Cette tendance s'est accentuée au cours du processus de mondialisation de l'économie qui a débuté dans les années 1990.

74. Dans ses rapports, le GIEC conclut que le faible coût de la main-d'œuvre et des matières premières dans les pays en développement a conduit à un transfert net d'émissions et à une externalisation de la production à forte intensité de carbone des pays développés vers les pays en développement par le biais des échanges internationaux. Si les émissions nettes transférées entre pays développés et pays en développement ont baissé depuis 2006, c'est principalement grâce à la réduction de l'intensité carbone des produits échangés et non à une diminution du volume des échanges, sans oublier que l'intensité carbone des émissions des pays en développement a encore tendance à être plus élevée que celles des pays développés, à cause de technologies moins efficaces et d'un mix énergétique à forte intensité de carbone. En résumé, le GIEC conclut que « [l]es pays développés ont tendance à être importateurs d'émissions nettes de CO₂, tandis que les pays en développement ont tendance à être exportateurs d'émissions nettes (degré de confiance élevé) » (GIEC, contribution du groupe de travail III, 2022, p. 65 et 245). Ne pas prendre dûment en considération ce transfert d'émissions de GES entre pays développés et pays en développement serait contraire au principe d'équité.

75. En l'instance, de nombreux participants ont appelé l'attention sur une autre injustice criante : la situation dramatique des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés, qui sont touchés de manière disproportionnée par l'élévation du niveau de la mer, l'érosion côtière, la dégradation des terres, les catastrophes naturelles et les phénomènes météorologiques extrêmes. Selon les rapports du GIEC, le retard avec lequel la plupart des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés, adoptent des technologies à faibles émissions s'explique en partie par l'insuffisance de leurs ressources financières, de leurs capacités, et du développement et du transfert de technologies. De plus, les flux financiers mondiaux actuellement consacrés aux options d'adaptation sont insuffisants, ce qui en entrave donc la mise en œuvre, surtout dans les pays en développement (degré de confiance élevé) (voir le paragraphe 12 ci-dessus). Pour parvenir à la justice climatique, il faut répondre à la situation et aux besoins particuliers de ces groupes d'États et populations vulnérables de manière conforme au principe des responsabilités communes mais différenciées.

76. Malheureusement, cette question n'est pas suffisamment traitée dans la partie correspondante de l'avis consultatif, notamment dans l'examen de la question *b*). Les règles de la responsabilité de l'État pour dommages environnementaux transfrontières sont susceptibles d'apporter une réponse à certains problèmes, mais ne permettront manifestement pas de répondre aux préoccupations des petits États insulaires en développement ; l'élévation du niveau de la mer est un aspect important de ces préoccupations, mais pas le seul.

77. En outre, l'avis consultatif passe sous silence le fait que, pour les peuples et les individus des générations présentes et futures qui subissent ou subiront les effets néfastes des changements climatiques, la solution ultime permettant de leur garantir un environnement propre, sain et durable réside dans un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et un développement durables de tous les États, fondés sur la coopération internationale entre États développés et États en développement.

78. En conclusion, les principes fondamentaux énoncés dans la convention-cadre sont les pierres angulaires du régime conventionnel relatif aux changements climatiques. Toute entorse à ces principes compromettrait la coopération internationale dans l'action mondiale contre les changements climatiques. En tant que principes juridiques, ils fournissent des indications importantes pour l'interprétation et l'application des dispositions des traités relatifs aux changements climatiques, afin d'atteindre l'objectif défini dans la convention-cadre et les objectifs de température fixés par l'accord de Paris.

(Signé) XUE Hanqin.
