

générales prévues par le droit de la responsabilité de l'État, notamment qu'un lien de causalité suffisamment direct et certain puisse être établi entre le fait illicite et le préjudice subi.

Siég. : M. Iwasawa (prés.), Mme Sebutinde, MM. Tomka, Abraham, Yusuf, Mme Xue, MM. Bhandari, Nolte, Mme Charlesworth, MM. Brant, Gomez Robledo, Mme Cleveland, MM. Aurescu et Tladi.
Greffier : M. Gautier.

J.L.M.B. 25/235

Observations

La solidarité internationale sur le climat est un impératif juridique

C'est comme une nouvelle sève qui coule désormais dans les veines de la gouvernance climatique internationale.

La Cour internationale de Justice a rendu, le 23 juillet 2025, un avis consultatif sur les obligations des États en matière climatique, dont l'apport est majeur au vu des interprétations proposées sur le contenu et les effets du droit conventionnel et du droit coutumier, lorsqu'il s'agit de protection du système climatique.

La Cour était amenée à répondre à deux vastes questions que l'on peut résumer comme suit :

- a. à la lumière du corpus complet du droit international, quelles sont les obligations qui incombent aux États, en ce qui concerne la protection du système climatique ?
- b. quelles sont les conséquences juridiques de ces obligations, en particulier en cas de dommage significatif, ceci tant à l'égard des États les plus menacés (comme les petits États insulaires) qu'à l'égard des peuples et individus des générations présentes et futures ?

La Cour aurait pu renvoyer l'ensemble des Parties à la relecture de l'Accord de Paris de 2015 sur le climat et à l'apparente large marge d'appréciation qu'il confère aux parties – ce que plaiderent d'ailleurs nombre d'États.

Mais ce n'est pas du tout de cette manière que la Cour internationale de Justice envisage aujourd'hui le contenu et l'ampleur des obligations des États en matière de changement climatique. Elle décide, bien au contraire, que les obligations qui s'imposent aux États dépassent de loin le contenu et le champ d'application des seuls traités sur le climat, énumère les nombreuses obligations contraignantes que ceux-ci contiennent et décide que la violation de chacune de ces obligations est susceptible d'avoir des conséquences sur le plan juridique, du point de vue du droit international, en ce compris par le biais de demandes de cessation de l'acte illicite et de recours en indemnisation.

Le droit coutumier

D'abord, la Cour entérine la position selon laquelle les obligations climatiques des États sont à ce point solides et sévères qu'elles trouvent désormais leur siège dans le droit international coutumier.

L'obligation coutumière qu'ont les États de prévenir les dommages significatifs à l'environnement, d'une part, et l'obligation coutumière qu'ils ont de coopérer pour protéger l'environnement, d'autre part, s'étendent désormais à la dimension climatique. La Cour rejoint à cet égard une partie de la doctrine, cette position étant restée jusque-là très controversée. L'enjeu est important et d'actualité, puisque cela signifie qu'il existe des obligations en matière climatique dans le droit international

général, même pour les États qui sortiraient, l'exemple n'est pas pris au hasard, de l'accord de Paris. Le doigt, même s'il s'en défend, est évidemment pointé vers la situation américaine. Un État qui s'exclut volontairement d'un traité sur le climat n'échappe pas pour autant à l'obligation de se comporter de manière particulièrement diligente en matière climatique. Ces obligations coutumières ont une existence propre, qu'un État soit ou non partie aux traités relatifs aux changements climatiques (paragraphe 315). De cette extension de l'exigence de prévention à la thématique climatique, il ressort que les États deviennent responsables des conséquences de leur (in)action climatique bien au-delà de leurs propres frontières, et pourquoi pas à l'autre bout du monde, en cas de participation au dommage causé.

La norme de diligence requise issue de ce droit coutumier implique, dit la Cour, l'adoption de mesures appropriées portant tant sur la réduction des gaz à effet de serre que sur l'adaptation (paragraphe 282). Pour la Cour, ces mesures « doivent régir le comportement d'opérateurs publics et privés agissant dans les limites de la juridiction ou sous le contrôle des États et s'accompagner de dispositifs d'exécution et de suivi efficaces qui en garantissent la mise en œuvre » (paragraphe 282). Elle estime encore que la disponibilité d'informations scientifiques et technologiques joue un rôle dans l'appréciation du respect de l'obligation de prévention du dommage climatique significatif : elle « impose aux États de chercher activement à obtenir les informations scientifiques dont ils ont besoin pour pouvoir évaluer la probabilité que des dommages soient causés et leur gravité éventuelle » (paragraphe 283).

Les droits humains

L'avis consultatif comporte un important chapitre sur les obligations des États en vertu du droit international des droits humains, qu'il s'agisse des effets néfastes des changements climatiques sur la jouissance des droits humains (paragraphe 372) ou encore de la récente reconnaissance du droit à un environnement propre, sain et durable (« Il est difficile de concevoir comment les États parties à des traités relatifs aux droits de l'homme, dans la mesure où ils sont tenus de garantir la jouissance effective de tels droits, pourraient s'acquitter des obligations ainsi mises à leur charge sans en même temps veiller à ce que le droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit de l'homme soit protégé », paragraphe 113).

Pour la Cour, qui prit le temps d'entendre – et ceci à sa propre invitation – plusieurs auteurs contribuant ou ayant contribué aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), « la pleine jouissance de ces droits ne peut être assurée sans la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement » (paragraphe 403).

Dans son analyse du siège des obligations des États en matière climatique en ce qui concerne les droits humains, la Cour de La Haye valide la corrélation déjà établie entre « environnement naturel » et droits humains par des juridictions régionales de haut niveau (citant, pour ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* [Gde ch.], arrêt du 9 avril 2024¹, paragraphes 144), ainsi qu'en lien aux effets néfastes du changement climatique (paragraphe 385, c'est à nouveau *Verein KlimaSeniorinnen* qui est mentionné notamment, ainsi que « les tribunaux nationaux »²). Les conséquences de cette articulation sont pour la Cour très concrètes : en matière climatique, les États ont des obligations découlant du principe de non-refoulement s'il existe des motifs

¹ Cette revue, 2024, p. 1324 et obs. D. MISONNE, « L'urgence climatique accueillie à Strasbourg ».

² Sur ces aspects, voy. notamment D. MISONNE, M. TORRE-SCHAUB et A. ADAM, « Chronique sur la justice climatique en Europe (2024) », *R.T.D.H.*, 2025, pp. 435-473.

sérieux de croire que le renvoi d'individus dans leur pays d'origine comporte un risque réel de préjudice irréparable au droit à la vie (paragraphe 378).

Quand on connaît la frilosité de la référence aux droits humains dans certaines négociations des conférences des Parties aux traités sur le climat, la Cour lève un important tabou lorsqu'elle estime que « le droit international des droits de l'homme, les traités relatifs aux changements climatiques et les autres traités pertinents sur l'environnement ainsi que les obligations pertinentes du droit international coutumier s'éclairent mutuellement » (paragraphe 404), ce qui implique que les États doivent par conséquent tenir compte des obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations au regard des traités relatifs aux changements climatiques, des autres traités pertinents sur l'environnement et du droit international coutumier, et vice-versa.

Les traités sur le climat

L'un des aspects essentiels de l'avis concerne l'interprétation à donner à l'ensemble des obligations que contiennent les traités mondiaux sur le climat, mais aussi à d'autres traités sur l'environnement ainsi que sur le droit de la mer (à cet égard, la Cour abonde dans le sens de l'avis consultatif rendu par le Tribunal international du droit de la mer, le 21 mai 2024, en particulier sur le fait que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre peuvent être qualifiées de pollution du milieu marin au sens de la Convention de Montego Bay).

La Cour explore la manière dont il convient d'apprécier la relation entre les traités sur le climat, qui sont bien au nombre de trois (« trois instruments juridiquement contraignants », paragraphe 174), avec la précision importante, inattendue chez certains observateurs, que le protocole de Kyoto est toujours en vigueur (paragraphe 120), en ce sens qu'il peut toujours servir de cadre d'interprétation (paragraphe 220). Pour la Cour, la convention-cadre sur le changement climatique (C.C.N.U.C.C., 1992), le protocole de Kyoto (1997) et l'accord de Paris (2015) sont complémentaires et ne présentent aucune incompatibilité (paragraphe 195), les textes subséquents ne visant pas à modifier ceux qui précèdent : « la convention-cadre énonce l'objectif ultime, ainsi que les principes fondamentaux et les obligations générales des États en matière de changement climatique, alors que le protocole de Kyoto et l'accord de Paris traduisent ces principes fondamentaux et obligations générales en une série d'obligations interdépendantes plus détaillées qui sont chacune l'expression d'une approche pratique globale de la communauté des États parties face au problème des changements climatiques ». Le devoir de coopération que prescrit la C.C.N.U.C.C. doit être interprété de bonne foi, ce qui « suppose de tenir compte des directives données par la COP » (conférence des parties), notamment sur les transferts financiers, explique encore la Cour.

L'accord de Paris est confirmé dans son statut d'instrument juridiquement contraignant (paragraphe 223), même s'il ne s'agit pas formellement d'un protocole. Vu les vagues-hésitations des commentaires émis sur son statut (tant d'observateurs ont affirmé que cet accord de Paris « n'était pas contraignant », ce qui est désormais formellement démenti dans le cadre de cet avis consultatif), cela méritait d'être précisé.

Surtout, la Cour estime que le contenu de l'accord de Paris a évolué avec les décisions des conférences des Parties subséquentes, en ce sens que le plafond de 1.5 °C (qui vise l'augmentation à ne pas dépasser par rapport à l'ère préindustrielle) représente désormais, juridiquement parlant, le principal objectif de température à atteindre pour les parties (paragraphe 224).

Sur la dimension contraignante de cet accord, la cour égrène les obligations de résultat, essentiellement procédurales (établir, communiquer et actualiser les contri-

butions déterminées au niveau national (C.D.N.), paragraphe 236 ; mais aussi établir des inventaires nationaux, paragraphe 203, ce qui implique de collecter des données), et les obligations pour les parties de livrer leur meilleur effort, qui ne sont pas pour autant moins exigeantes (paragraphe 175). Concernant le contenu de ces « C.D.N. » (nous précisons que cette démarche programmatique, exercée directement par l'Union européenne en ce qui concerne la Belgique et les autres États membres, est l'un des rouages centraux dudit accord de Paris), la Cour éclaire le sens à donner à l'exigence de « progression » et celle de « niveau d'ambition le plus élevé possible » qui sont supposées caractériser les C.D.N. successives (ce que les négociateurs appelèrent un moment « les cycles vertueux »). Pour la Cour, ce niveau d'ambition « n'est pas entièrement laissé à l'appréciation » des Parties : la norme de diligence requise est élevée (paragraphe 138), en raison de la gravité de la menace climatique, comme l'avait déjà mentionné le Tribunal sur le droit de la mer. Il s'agit de rester cohérent avec l'objet et le but de l'accord de Paris (paragraphe 242), ainsi qu'avec l'objectif général de la C.C.N.U.C.C. Sur la mise en œuvre desdites contributions, l'obligation de diligence requise s'applique aussi lorsque les activités en question sont essentiellement accomplies par des personnes ou entités privées, dit encore la Cour (paragraphe 252). Ce qui est exigé des parties, « ce n'est pas de garantir que les C.D.N. communiquées seront atteintes, « mais de faire de leur mieux pour parvenir à ce résultat » (paragraphe 253). L'interprétation est plus précise encore : « l'obligation faite aux parties de prendre des mesures internes pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre les objectifs qu'elles ont fixés pour leurs C.D.N. leur impose d'être proactives et de prendre des mesures qui leur permettront raisonnablement d'y parvenir : « ces mesures peuvent consister à mettre en place un système national, composé notamment de lois, de procédures administratives et d'un dispositif de mise en œuvre, et à exercer la vigilance voulue pour garantir le bon fonctionnement d'un tel système, en vue d'atteindre les objectifs des C.D.N. » (paragraphe 253).

Les obligations internationales des États en matière de changement climatique sont donc nombreuses et précises et leurs assises juridiques, nombreuses également, s'influencent mutuellement. Il y a même d'autres obligations conventionnelles encore, comme celles qui contribuent à la protection de l'atmosphère (paragraphe 324, où les instruments juridiques relatifs à la couche d'ozone sont décrits comme pertinents, aussi pour la cause climatique en ce qu'ils participent à la préservation de l'atmosphère), de la biodiversité, ou luttent contre la désertification.

Les conséquences juridiques du manquement à ces obligations

Sans se prononcer sur un cas de responsabilité individuelle d'un État ou d'un groupe d'États, la Cour estime que le manquement à toute obligation posée dans le cadre des traités sur le climat engage la responsabilité internationale des États (paragraphe 408). Parmi les obligations du droit coutumier, un État qui n'exerce pas la diligence requise dans son obligation primaire de prévenir le dommage au système climatique commet un fait internationalement illicite et engage tout autant sa responsabilité internationale (paragraphe 409).

Mais devant quel juge alors ? La Cour refuse de lire dans l'accord de Paris une *lex specialis* excluant tout mécanisme de règlement des différends. Elle ne trouve dans ce traité pas de trace de la moindre intention qu'auraient eue les parties à cet instrument de déroger aux règles du droit international coutumier régissant la responsabilité de l'État en cas de manquement à leurs obligations conventionnelles. Pour la Cour, il est clair que les règles générales relatives à la responsabilité internationale de l'État en droit international coutumier s'appliquent donc.

Sur la récurrente et jusque-là très polémique question de savoir s'il est juridiquement possible d'attribuer à un État une part précisément identifiée d'un dommage climatique causé au-delà de sa juridiction (la disparition d'une île, par exemple), la Cour estime – et ceci en écho, sans la citer cependant, à la jurisprudence *Urgenda* pionnière sur cet aspect même si c'était dans le cadre du droit interne néerlandais – que les règles régissant la responsabilité des États peuvent s'appliquer à des situations où le dommage est causé par de multiples acteurs étatiques se livrant à un comportement illicite, et que la responsabilité d'un seul État dans un dommage peut être invoquée sans que celle de tous les États qui pourraient être responsables le soit. Déterminer la responsabilité climatique d'un État pris individuellement est donc juridiquement possible (paragraphe 432), également sur le plan de la démonstration de la causalité (paragraphe 438). Le fait pour un État de ne pas prendre les mesures appropriées pour protéger le système climatique contre les émissions de gaz à effet de serre – « notamment en produisant ou en utilisant des combustibles fossiles, ou en octroyant des permis d'exploration ou des subventions pour les combustibles fossiles », paragraphe 427 – peut constituer un fait internationalement illicite attribuable à cet État. Mettre fin à ce fait illicite pourra signifier l'annulation de toutes les mesures administratives, législatives et autres concernées. Une indemnisation n'est pas exclue.

La Cour affirme en outre que l'obligation coutumière de prévention du dommage au système climatique est une obligation *erga omnes*, de même que les obligations prévues par les traités sur le climat. La conséquence de cette interprétation est puissante : tous les États parties ont un intérêt juridique à ce que les principales obligations en matière d'atténuation prévues par les traités relatifs aux changements climatiques soient protégées et tous peuvent invoquer la responsabilité d'autres États qui y manqueraient (paragraphe 441).

Il existe cependant, pour la Cour, une différence entre la position des États lésés ou spécialement atteints, d'une part, et celle des États non lésés, d'autre part, en ce qui concerne les remèdes disponibles. Un État non lésé pourra intenter une action contre un État qui manque à une obligation collective, mais il ne pourra pas demander réparation pour lui-même. Il pourra « uniquement » – mais ce n'est déjà pas négligeable – demander la cessation du fait illicite et des assurances et garanties de non-répétition, ainsi que l'exécution de l'obligation de réparation dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée.

Dans le cadre de l'obligation de réparation sollicitée par un État lésé, la réparation intégrale est la voie à suivre, qui devra être appréciée au cas par cas. La reconstruction d'infrastructures et la restauration des écosystèmes figurent au rang des mesures envisageables (paragraphe 451), de même que l'indemnisation pour le dommage causé à l'environnement en tant que tel, ce qui n'avait encore été affirmé par la Cour en lien au changement climatique (paragraphe 454).

L'origine de la requête de l'Assemblée générale

Si la Cour eut l'occasion de se prononcer ainsi pour la première fois, dans un cadre non-contentieux, et à la demande de l'Assemblée générale comme le veut la procédure consacrée, c'est à l'audace de quelques étudiants en droit des îles du Pacifique que l'on peut en accorder le mérite. Ce sont eux qui portèrent dès 2019 cette idée de demander plus de clarté à la Cour sur l'interprétation et l'identification du droit applicable, en ce compris aux situations de perte future de leurs lieux de vie. Ils parvinrent à convaincre l'État de Vanuatu de porter l'initiative, dès 2021, ce qui permit de construire la coalition nécessaire pour que l'Assemblée générale, en 2023, pose ces questions à la Cour. C'est donc un long processus qui aboutit ici, sous les ors de La Haye.

Certes, ce n'est là qu'un avis et il n'a pas d'effet contraignant. Mais les avis de la Cour internationale de Justice font généralement autorité par leur haute valeur juridique ainsi que leur autorité morale, à commencer par l'incidence sur sa propre jurisprudence.

La Cour a-t-elle invité ici à une augmentation considérable du contentieux interétatique sur la question climatique, en ce compris dans leur rapport aux personnes privées et à l'exploitation de l'énergie fossile ? La Belgique sera-t-elle bientôt assignée en justice sur la question climatique par des États spécialement atteints et pourtant situés bien loin ? Ce n'est pas exclu. Mais l'apport principal de cet avis de la Cour nous semble résider d'abord dans le sérieux qu'il convient de conférer à l'ensemble des obligations identifiées : on est bien dans le ressort du juridique quand il s'agit de climat et de rôle des États. Sachant que l'un des objectifs de ces avis consultatifs, en contribuant au développement du droit international, est de renforcer les relations pacifiques entre les États, on y lira d'abord un appel à retrouver de la cohésion autour de l'enjeu climatique, à l'inverse du marasme aujourd'hui constaté. C'est à la volonté et à la sagesse humaine que s'adresse d'ailleurs explicitement la Cour, pour trouver « une solution complète à ce problème, qui nous accable mais que nous avons créé nous-mêmes » (paragraphe 456). Elle formule l'espoir que ses conclusions permettront au droit d'éclairer et de guider les actions sociales et politiques visant à résoudre la crise climatique actuelle. Ses précisions sont en tout cas bienvenues.

Delphine MISONNE
Maître de recherche au F.N.R.S.

Cour constitutionnelle

11 septembre 2025

- I. Cour constitutionnelle - Suspension – Urgence – Préjudice grave et difficilement réparable – Aggravation de problèmes de santé sérieux.
- II. Environnement – Obligation de *standstill* – Zone de basses émissions de la Région de Bruxelles-Capitale – Report de deux ans de la phase 2025 – Proportionnalité – Protection des intérêts économiques de la catégorie de population la plus défavorisée – Affirmation non étayée sérieusement – Suspension.

Observations.

1. *Le report de deux ans de la phase 2025 de la zone de basses émissions de la Région de Bruxelles-Capitale est de nature à causer un préjudice grave et difficilement réparable à une personne mineure souffrant d'asthme chronique et d'allergies, en ce qu'il risque d'entraîner une multiplication des situations d'hospitalisation et de traitements médicamenteux lourds que cette personne subit déjà, tant les pathologies dont elle est affectée sont fortement liées à la pollution de l'air.*

2. *L'article 23 de la Constitution comprend une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.*

La protection de l'environnement et de la santé relève d'une préoccupation sociale essentielle. À cet égard, les normes relatives à la qualité de l'air s'insèrent dans un contexte international.

Le report de deux ans de la phase 2025 de la zone de basses émissions de la Région de Bruxelles-Capitale met à mal l'échéancier mis en place par l'arrêté du 30 juin 2022 qui vise un effort continu et à long terme pour réduire la pollution de l'air de façon à respecter les objectifs de développement durable que la Belgique