

ECLI:NL:RBDHA:2026:1347

Agence	Tribunal de district de La Haye
Date de l'annonce	28-01-2026
Date de publication	28-01-2026
Numéro de dossier	C/09/659832 / HA ZA 24-53 (ENG)
Domaines du droit	Droit des obligations
Caractéristiques spéciales	Premier cas - plusieurs
Indication du contenu	Affaire climatique de Bonaire. Action d'intérêt public. Droits humains ; articles 2, 8 et 14 de la CEDH. Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et Accord de Paris. Évaluation globale selon la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt KlimaSeniorinnen ; examen des mesures d'atténuation et d'adaptation et des garanties procédurales. Jugement déclaratoire constatant la violation des obligations positives de l'article 8 de la CEDH. Traitement inégal. Jugement déclaratoire constatant la violation de l'article 14 de la CEDH et de l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH. Injonction faite à l'État de prendre des mesures conformes aux accords des Nations Unies, notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'adaptation. Avertissement : La traduction de ce jugement est fournie à titre informatif uniquement. Seul le texte néerlandais fait foi (ECLI:NL:RBDHA:2026:1344).

[ECLI:NL:RBDHA:2026:1348](#) - Traduction en papiamentu

Lieux Rechtspraak.nl

 [Prononciation enrichie](#)

Prononciation

Tribunal de district de La Haye

Équipe commerciale

Numéro de dossier : C/09/659832 / HA ZA 24-53

Jugement du 28 janvier 2026

dans le cas d

GREENPEACE PAYS-BAS à Amsterdam,
demandeur,

ci-après : Greenpeace,
avocats : Mme Bacon et E.W. Jurjens,

contre

L'ÉTAT DES PAYS-BAS (Ministère de la Politique climatique et de la Croissance verte, Ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau et Ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume),

à La Haye,

défendeur,

ci-après : l'État,

Avocats : EHP Brans et K. Winterink.

1 De quoi s'agit-il dans cette affaire ?

- 1.1. Cette action, intentée en vertu de la Loi sur le règlement des pertes ou dommages à grande échelle (actions collectives), porte sur les questions suivantes :
 - a. L'État a pris des mesures suffisantes, opportunes et appropriées pour protéger les habitants de Bonaire des effets du changement climatique (*adaptation*), et
 - b. Il convient d'examiner si la politique climatique de l'État est conforme à la contribution équitable qu'il doit apporter en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris qui en a découlé. Ces accords stipulent que les pays du monde entier doivent prendre des mesures pour limiter le réchauffement climatique à moins de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels d'ici la fin du siècle (*atténuation*).
- 1.2. Greenpeace représente les habitants de Bonaire dans cette affaire et estime que l'État ne prend pas de mesures d'atténuation et d'adaptation suffisantes pour les protéger. Selon Greenpeace, l'État manque donc à ses obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). De plus, l'État offre aux habitants de Bonaire une protection contre le changement climatique moindre que celle offerte aux habitants des Pays-Bas européens et, toujours selon Greenpeace, ne tient pas suffisamment compte de leur droit à vivre et à pratiquer leur propre culture. Greenpeace considère que tout cela est illégal à l'égard des habitants de Bonaire.
- 1.3. L'État estime faire suffisamment d'efforts pour les habitants de Bonaire en matière d'adaptation et d'atténuation. Il reconnaît ne pas réduire les mesures prises à Bonaire, mais plutôt les adapter spécifiquement à la situation caribéenne, différente de celle des Pays-Bas européens. Concernant l'atténuation, l'État souligne qu'il dispose d'une marge de manœuvre considérable en matière de politique climatique et que le tribunal ne peut définir de politique à sa place. Il fait également remarquer que les Pays-Bas en font déjà plus que de nombreux autres pays et ne sauraient être tenus seuls responsables du problème mondial du changement climatique.
- 1.4. La Cour constate que l'État a manqué à ses obligations positives au titre de l'article 8 de la CEDH envers les habitants de Bonaire, car les mesures d'atténuation et d'adaptation prises dans leur ensemble par les autorités compétentes à l'égard des habitants de Bonaire ne satisfont pas aux obligations que l'État a assumées dans un contexte onusien.

Les États parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont délibérément conçu un système permettant de tenir chaque pays individuellement responsable d'une partie du problème mondial du changement climatique. Dans ce système, l'argument selon lequel les Pays-Bas et/ou l'UE contribuent proportionnellement plus que d'autres pays n'est pas déterminant, car chaque pays est tenu de contribuer en fonction de ses capacités et en tenant compte de ses émissions historiques. Les Pays-Bas et l'UE disposent tous deux d'une capacité financière considérable et représentent une part importante des émissions historiques.
- 1.5. De plus, l'État a pris des mesures d'atténuation et d'adaptation pour les habitants de Bonaire beaucoup plus tard et de manière moins systématique que pour les habitants des Pays-Bas européens, alors même qu'il était connu depuis au moins le début des années 1990 que :

a. Bonaire subirait de graves conséquences négatives du changement climatique plus tôt que les Pays-Bas européens, et

b) les autorités locales de Bonaire ne disposaient pas du personnel, des ressources et des connaissances spécialisées suffisants pour contrer ces graves conséquences négatives.

L'État n'a pas suffisamment justifié pourquoi les mesures prises à Bonaire ont été plus tardives et moins systématiques que celles destinées aux habitants des Pays-Bas européens. Certes, la situation à Bonaire diffère de celle des Pays-Bas européens et exige donc une approche adaptée ; or, cette même situation souligne précisément la nécessité de prendre plus tôt des mesures d'atténuation et d'adaptation.

La Cour conclut donc que l'État a également violé l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 14 de la CEDH et à l'article 1 du Douzième Protocole à la CEDH. Cette violation est également illégale à l'égard des habitants de Bonaire.

1.6. Contrairement à ce qu'affirme Greenpeace, les mesures d'atténuation et d'adaptation ne peuvent être évaluées séparément ; le cadre d'évaluation défini dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen* consiste en une appréciation globale de toutes les mesures prises au sein d'un État membre. Tous les points de vue contestables dans cette appréciation globale ne constituent pas nécessairement une violation individuelle de la CEDH ni un acte illicite. Les décisions déclaratoires sollicitées par Greenpeace ne sont donc que partiellement recevables.

1.7. L'État dispose d'une marge de manœuvre considérable en matière d'élaboration de politiques et de choix des mesures qu'il prendra pour remplir les obligations qu'il a contractées dans le cadre des Nations Unies. La Cour ordonne donc à l'État de prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de ses obligations onusiennes en temps opportun, mais ne lui donne aucune instruction quant aux modalités précises de cette mise en œuvre. Ce choix relève des autres pouvoirs au sein de la *trias politica*.

1.8. Enfin, la Cour relève que les États parties à la CEDH jouissent d'une grande liberté quant au choix de leur structure constitutionnelle. Toutefois, cette liberté a pour revers l'impossibilité pour les États d'invoquer les difficultés liées à la structure constitutionnelle choisie comme moyen de défense face aux citoyens se plaignant de violations de leurs droits fondamentaux. La Cour a donc examiné si l'ensemble des mesures climatiques prises par les autorités compétentes à l'égard des habitants de Bonaire étaient conformes aux exigences de la CEDH ; l'État porte la responsabilité ultime de cette situation globale. Cela ne signifie pas pour autant que *seul* l'État a manqué à ses obligations dans les relations internes entre Bonaire et l'État, lesquelles sont régies par la Charte du Royaume des Pays-Bas, la Constitution néerlandaise et la loi relative aux organismes publics (Bonaire, Saint-Eustache et Saba). La question de savoir si d'autres niveaux de gouvernement ont également manqué à leurs obligations n'a pas été examinée dans le cadre de cette procédure.

2 Comment ce jugement est-il structuré ?

1. De quoi s'agit-il dans cette affaire ? 1

2. Comment ce jugement est-il structuré ? 3

3. La procédure faisant suite au jugement provisoire sur la recevabilité 4

4. Faits et contexte 5

a. Bonaire en tant que « petite île » 5

b. Conséquences du changement climatique pour Bonaire 8

c. Évolutions mondiales dans le domaine du climat 14

5. Droit conventionnel pertinent 17

a. Droit conventionnel de l'ONU 17

b. Législation européenne sur le changement climatique 27

c. Applicabilité du droit conventionnel pertinent à Bonaire 28

6. Législation et politique nationale pertinente en matière de climat 29

a. Loi sur le climat 30

b. Adaptation au changement climatique ; Pays-Bas européens 31

c. Adaptation au changement climatique ; Bonaire 32

7. Relations politiques au sein du Royaume 39
 - a. La période précédant le 10-10-10 39
 - b. Affaires du Royaume et affaires nationales 41
 - c. Les îles BES dans la structure politique des Pays-Bas 42
8. La demande et la défense 44
9. Évaluation : remarques générales sur cette affaire 47
10. L'évaluation : le cadre d'évaluation des articles 2 et 8 de la CEDH 48
 - a. Articles 2 et 8 de la CEDH ; généralité 49
 - b. Plus précisément, dans les cas liés au climat, 50
11. Évaluation : Les affirmations de Greenpeace 58
 - a. Évaluation des mesures d'atténuation et d'adaptation dans leur ensemble cohérent 58
 - b. Évaluation au regard de l'article 8 de la CEDH, et non de l'article 2 de la CEDH 59
 - c. Évaluation globale de toutes les mesures prises par les autorités compétentes 60
 - d. Mesures d'atténuation 60
 - e. Mesures d'adaptation 69
 - f. Garanties procédurales 76
 - g. Traitement inégal 78
 - h. Conclusion : violation des articles 8 et 14 de la CEDH et de l'article 1 P12 81
 - i. Acte illégal 81
 - j. Recevabilité des décisions déclaratoires invoquées 81
 - k. Admissibilité des ordres revendiqués 82
 - l. Exécution provisoire 84
 - m. Frais de procédure 85
12. La décision 85

3 La procédure faisant suite au jugement provisoire sur la recevabilité

- 3.1. Les documents suivants ont été ajoutés au dossier après le jugement provisoire du 25 septembre 2024 :
 - la déclaration de défense du 9 octobre 2024 avec les pièces 1 à 45,
 - la proposition de procédure des parties du 23 octobre 2024,
 - l'avis du tribunal concernant la procédure du 24 octobre 2024,
 - la déclaration de réponse et de modification de la demande du 12 février 2025 avec les pièces 80 à 110,
 - la réplique du 18 juin 2025 avec les pièces 46 à 70,
 - l'acte de soumission des pièces 111 à 141, ainsi que l'acte de modification de la demande, reçu le 12 septembre 2025,
 - l'avis au nom de l'État reçu le 17 septembre 2025,
 - le document contenant les pièces 71 à 85 de l'État, reçu le 19 septembre 2025,
 - le document contenant les pièces 142 à 147 de Greenpeace, reçu le 29 septembre 2025,
 - la demande de Greenpeace de rendre le jugement lors d'une audience et par diffusion en direct, reçue le 28 novembre 2025.
- 3.2. Un calendrier des audiences a été établi pour les deux jours d'audience, en concertation avec les parties. Le tribunal a également posé aux parties un certain nombre de questions au préalable, leur demandant d'y répondre dans leurs conclusions écrites lors des audiences.
- 3.3. L'audience s'est déroulée les 7 et 8 octobre 2025 et a été retransmise en direct. Les parties étaient accompagnées de leurs avocats. Ces derniers ont présenté leurs arguments sur la base de conclusions écrites, lesquelles ont été versées au dossier. Trois résidents de Bonaire ont fait des déclarations, également versées au dossier. Les parties ont répondu aux questions du tribunal et ont pu échanger des propos.

3.4. Le tribunal a établi un compte rendu des débats tenus lors de l'audience. Compte tenu du caractère particulier de cette affaire, ce compte rendu sera communiqué aux parties en même temps que le jugement.

3.5. Finalement, la date du prononcé de ce jugement a été fixée.

4 Faits et contexte

4.1. De 1954 au 10 octobre 2010, Bonaire faisait partie des Antilles néerlandaises. Les Antilles néerlandaises constituaient un pays distinct au sein du Royaume des Pays-Bas (ci-après : le Royaume). **Depuis** le 10 octobre 2010, Bonaire fait partie intégrante des Pays-Bas. L'administration locale de Bonaire est assurée par l'Organisme public de Bonaire (ci-après : l'OLB). L'OLB possède une structure administrative similaire à celle d'une commune (voir le chapitre 7 pour plus de détails).

a. *Bonaire en tant que « petite île »*

4.2. Bonaire est la plus grande et la plus méridionale des îles caribéennes néerlandaises. Située sous le vent de la mer des Caraïbes, à environ 90 kilomètres des côtes vénézuéliennes, Bonaire a une superficie de 288 km² et compte environ 26 000 habitants.

4.3. L'île est relativement plate et se compose principalement de calcaire corallien. Au nord-ouest, elle offre un paysage vallonné, avec le Brandaris comme point culminant (241 mètres). Le sud de Bonaire est nettement moins élevé. On y trouve les *salines* au sud-ouest et la mangrove (baie du Lac) au sud-est. La capitale, Kralendijk, est située sur la côte ouest. À deux kilomètres au large de Kralendijk se trouve l'îlot corallien inhabité de Klein Bonaire.

4.4. *La pêche et l'agriculture sur les kunukus* (fermes) sont des piliers essentiels de la culture bonairienne ; de nombreuses fêtes culturelles y sont étroitement liées. Une grande partie du patrimoine culturel matériel se trouve dans les zones de basse altitude. Il s'agit notamment des huttes d'esclaves – les seuls vestiges tangibles de cette période – situées près de la côte.

4.5. De nombreux habitants de Bonaire vivent dans la pauvreté en raison de faibles revenus et du coût de la vie élevé sur l'île. L'économie de Bonaire repose en grande partie sur le tourisme. Environ 75 % des touristes viennent y faire de la plongée sous-marine autour des récifs coralliens.

i. *Vulnérabilité des petites îles*

4.6. Le *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (GIEC) est une organisation des Nations Unies (ONU) créée en 1988 afin de fournir aux gouvernements des informations scientifiques utiles à l'élaboration de politiques climatiques. À cette fin, le GIEC publie périodiquement *des rapports d'évaluation* (RE).² **Ces** rapports, fruits de la collaboration de milliers de scientifiques de diverses disciplines à travers le monde, reflètent l'ensemble des connaissances actuelles sur le climat. Ils sont élaborés à l'issue d'un processus rigoureux comprenant de multiples phases d'examen au cours desquelles des experts externes et des représentants des gouvernements nationaux peuvent vérifier l'ensemble des données et formuler des observations.

4.7. Dès 1990, dans son premier rapport d'évaluation (AR1), le GIEC mentionnait à plusieurs reprises que les « petites îles » étaient particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique.^{**3**} Cette vulnérabilité s'explique principalement par leur situation géographique, leur petite taille et leur forte dépendance économique au tourisme et aux importations. Depuis 1995, et à partir de son deuxième rapport d'évaluation (AR2), le GIEC consacre un chapitre spécifique de ses *rapports d'évaluation* aux petites îles et à leur vulnérabilité particulière face aux effets du changement climatique .^{**4**} Cette vulnérabilité a également été constatée par d'autres organismes, notamment en ce qui concerne les îles des Caraïbes.^{**5**} En 2022, le Secrétaire général des Nations Unies a désigné les îles des Caraïbes comme l'épicentre de la crise climatique mondiale.^{**6**}

4.8. Dans son dernier rapport (AR6), le GIEC a identifié huit « *risques clés* » qui affectent négativement la viabilité des petites îles : **7**

1. perte de biodiversité et d'écosystèmes marins et côtiers ;

2. inondation des îles coralliennes ;
 3. perte de biodiversité et d'écosystèmes terrestres ;
 4. accès incertain à l'eau ;
 5. destruction de maisons et d'infrastructures ;
 6. dégradation de la santé et du bien-être publics ;
 7. déclin économique et perte de moyens de subsistance ;
 8. perte de culture et de patrimoine.
- 4.9. Les études du GIEC montrent également que les effets négatifs du changement climatique et de la pauvreté se renforcent mutuellement. **8**

ii. Recherches pour Bonaire

- 4.10. Les recherches scientifiques sur les effets du changement climatique sur Bonaire ont commencé il y a plusieurs années, principalement avec des recherches menées par l'Institut royal météorologique des Pays-Bas (ci-après : KNMI), qui ont conclu en 2017 **que** Bonaire, Sint Eustatius et Saba (ci-après collectivement appelées les îles BES) sont très vulnérables au changement climatique et que les récifs coralliens de Bonaire sont menacés par l'élévation du niveau de la mer combinée à l'acidification et au réchauffement des océans.
- 4.11. La même année, des scientifiques de l'Université et Centre de recherche de Wageningen (ci-après : WUR) ont observé que les effets du changement climatique sur la nature et la biodiversité des îles BES seraient très néfastes. Ils mentionnent notamment la disparition des habitats côtiers et le blanchissement des coraux. ¹⁰ Cette étude a été commandée par le ministère des Affaires économiques dans le cadre du programme de recherche d'appui aux politiques « Pays-Bas caribéens ».
- 4.12. L'Institut d'études environnementales de la VU Amsterdam (ci-après : IVM) a mené une étude pour le compte de Greenpeace sur les conséquences du changement climatique à Bonaire. Les résultats de cette étude ont été publiés en septembre 2022 dans le rapport intitulé « *Les impacts du changement climatique sur Bonaire* ».
- 4.13. L'Institut néerlandais de météorologie et de climatologie (KNMI) élabore des scénarios climatiques annuels pour les Pays-Bas européens. Dans le scénario de 2023, le KNMI s'est également intéressé aux îles de la zone de services écosystémiques (BES).

b. Conséquences du changement climatique pour Bonaire

- 4.14. L'Institut météorologique national de Corée (KNMI) a élaboré quatre scénarios climatiques pour Bonaire dans le cadre de son projet KNMI'23 : fortes émissions et climat sec (Hd), fortes émissions et climat humide (Hn), faibles émissions et climat sec (Ld) et faibles émissions et climat humide (Ln). Dans tous ces scénarios, la température et la vitesse du vent augmentent à Bonaire, tandis que les précipitations annuelles diminuent plus ou moins, ou restent stables selon le scénario. Le KNMI souligne que l'élévation du niveau de la mer représente une menace particulière pour Bonaire, île de faible altitude. Un aperçu des résultats est présenté dans la figure ci-dessous.

Seizoen	Variabele	Indicator	Klimaat 1991-2020 = referentie- periode	2050 (2056-2065)				2100 (2086-2115)			
				Ld	Ln	Hd	Hn	Ld	Ln	Hd	Hn
Jaar	Zeespiegel	gemiddelde niveau	0 cm ¹	+23 (14 tot 34) cm	+23 (14 tot 34) cm	+25 (16 tot 37) cm	+25 (16 tot 37) cm	+48 (31 tot 78) cm	+48 (31 tot 78) cm	+81 (55 tot 127) cm	+81 (55 tot 127) cm
	Zeespiegel	tempo van de verandering	4 mm/jaar ¹	+2 (1 tot 6) mm/jaar	+2 (1 tot 6) mm/jaar	+4 (2 tot 8) mm/jaar	+4 (2 tot 8) mm/jaar	-1 (-1 tot 4) mm/jaar	-1 (-1 tot 4) mm/jaar	+11 (5 tot 24) mm/jaar	+11 (5 tot 24) mm/jaar
	Temperatuur	gemiddelde	28,5°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,2°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+3,0°C	+3,3°C
	Neerslag	hoeveelheid	514 mm	-8%	0%	-15%	-2%	-7%	0%	-48%	-11%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ¹	7,8 m/s	+2%	+1%	+3%	+1%	+2%	0%	+11%	+4%
Natte seizoen	Temperatuur	gemiddelde	28,5°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,3°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+3,1°C	+3,4°C
	Neerslag	hoeveelheid	366 mm	-6%	2%	-13%	0%	-5%	+2%	-48%	-12%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ¹	7,6 m/s	+3%	+1%	+5%	+1%	+2%	+1%	+14%	+5%
Droge seizoen	Temperatuur	gemiddelde	27,8°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,2°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+2,9°C	+3,2°C
	Neerslag	hoeveelheid	169 mm	-12%	-3%	-20%	-5%	-11%	-3%	-48%	-7%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ¹	8,0 m/s	+1%	0%	+2%	+1%	+1%	0%	+7%	+3%

Figure 1 : Données sur le changement climatique concernant le niveau de la mer, la température, les précipitations et le vent à Bonaire **11**

- 4.15. Les recherches scientifiques sur les conséquences du changement climatique pour Bonaire n'ont pas encore permis de dresser un tableau complet des impacts que ce changement aura sur ses habitants. Toutefois, les parties concernées s'accordent à dire que Bonaire subit déjà des conséquences négatives du changement climatique et que celles-ci s'aggraveront à l'avenir. Le niveau de la mer autour de Bonaire monte, les températures augmentent et le risque de périodes de sécheresse plus longues s'accroît. Les sections suivantes recensent plusieurs des effets négatifs du changement climatique sur Bonaire qui se manifestent déjà ou qui sont très susceptibles de se produire prochainement.

i. *Augmentation de la température*

- 4.16. Dans les quatre scénarios climatiques élaborés par le KNMI, la température moyenne annuelle à Bonaire augmentera au cours du siècle prochain. En 2050, elle devrait se situer entre 29,3 °C (scénario à faibles émissions) et 29,8 °C (scénario à fortes émissions). En 2100, elle devrait se situer entre 29,2 °C (scénario à faibles émissions) et 31,8 °C (scénario à fortes émissions).

ii. *Élévation du niveau de la mer*

- 4.17. En mars 2022, l'Institut météorologique national de Russie (KNMI) a publié un rapport sur l'élévation du niveau de la mer autour des îles BES. **Ce** rapport montre que l'élévation moyenne du niveau de la mer autour des îles BES au cours des trois dernières décennies est comparable à l'élévation moyenne mondiale du niveau de la mer durant cette période. Le KNMI estime probable que le niveau de la mer autour des îles BES s'élèvera légèrement plus vite que la moyenne mondiale à l'avenir.
- 4.18. Le projet KNMI'23 indique que le niveau de la mer autour de Bonaire devrait s'élever de 14 à 34 cm (scénario à faibles émissions) ou de 16 à 37 cm (scénario à fortes émissions) d'ici 2050. D'ici 2100, cette élévation sera de 31 à 78 cm (scénario à faibles émissions) et de 55 à 127 cm (scénario à fortes émissions). Cette limite supérieure pourrait atteindre 3,4 mètres si des processus incertains, tels que la déstabilisation de la calotte glaciaire antarctique, se concrétisaient avant 2100. ^{**13**}
- 4.19. Les modèles KNMI **14** et IVM **15** ont cartographié l'élévation future du niveau de la mer prévue autour de Bonaire en 2022/2023, en se basant sur les *scénarios socio-économiques partagés* (SSP) élaborés par le GIEC. Ces SSP se répartissent en trois catégories : scénarios à faibles émissions (SSP1-2.6), scénarios à émissions modérées (SSP2-4.5) et scénarios à fortes émissions (SSP5-8.5). L'amplitude de l'élévation potentielle du niveau de la mer (en centimètres) autour de Bonaire est illustrée dans la figure ci-dessous.

	KNMI (mediaan, 5 ^{de} en 95 ^{de} percentiel)		IVM (gemiddelde)	
Zeespiegelstijging in cm	2050	2100	2050	2100
Lage uitstoot (SSP1-2.6)	23 (14 – 34)	48 (31 – 78)	24	51
Matige uitstoot (SSP2-4.5)	24 (16 – 36)	59 (39 – 98)	-	-
Hoge uitstoot (SSP5-8.5)	25 (16 – 37)	81 (55 – 127)	27	85

Figure 2 : Estimation de l'élévation du niveau de la mer par rapport à la période 1991-2020 (KNMI) et 1995-2014 (IVM) **16**

- 4.20. L'impact de la montée prévue du niveau de la mer est lié à l'altitude de Bonaire. L'IVM¹⁷ **et** HKV Lijn in Water BV, société mandatée par le ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau en 2024 pour cartographier plus précisément les risques d'inondation liés au changement climatique pour les îles de la BES (ci-après : HKV) **18**, concluent toutes deux que des inondations côtières se produiront dans la partie sud de Bonaire en raison de la montée moyenne prévue du niveau de la mer. En l'absence de mesures d'adaptation, les *salines* du sud-ouest de l'île et les mangroves du sud-est seront de plus en plus inondées, et certaines portions du littoral sud et ouest de Klein Bonaire, en particulier, reculeront davantage à l'intérieur des terres. HKV a cartographié la montée du niveau de la mer à Bonaire en 2050 et 2100, selon deux scénarios d'émissions : faible et élevée.

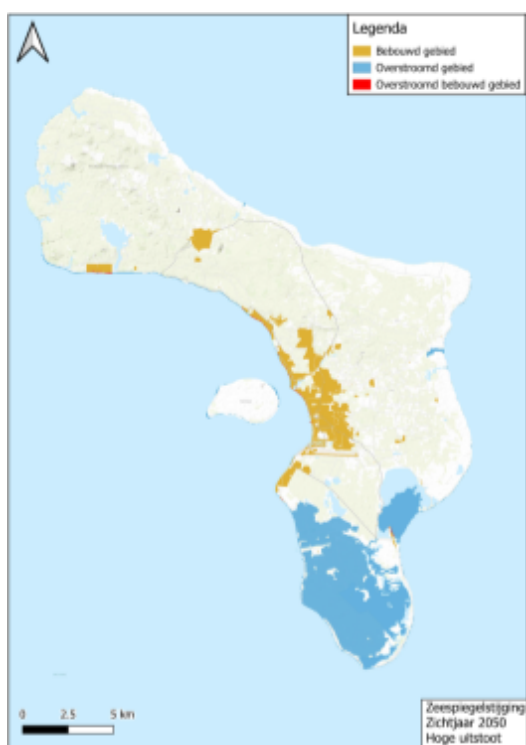
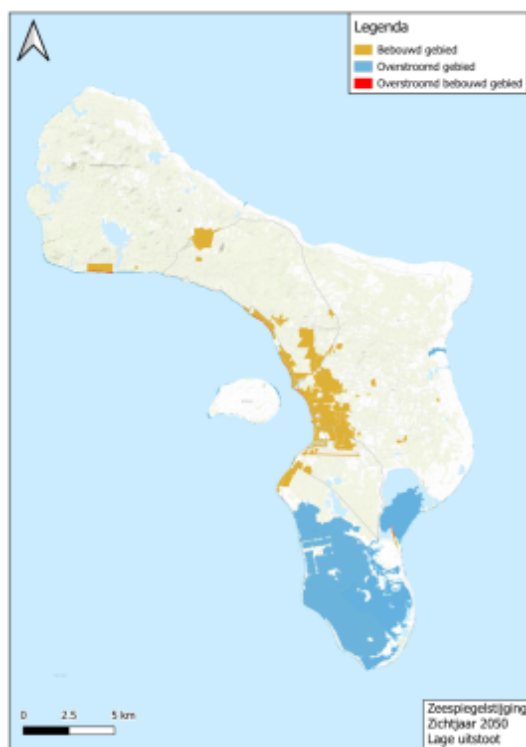
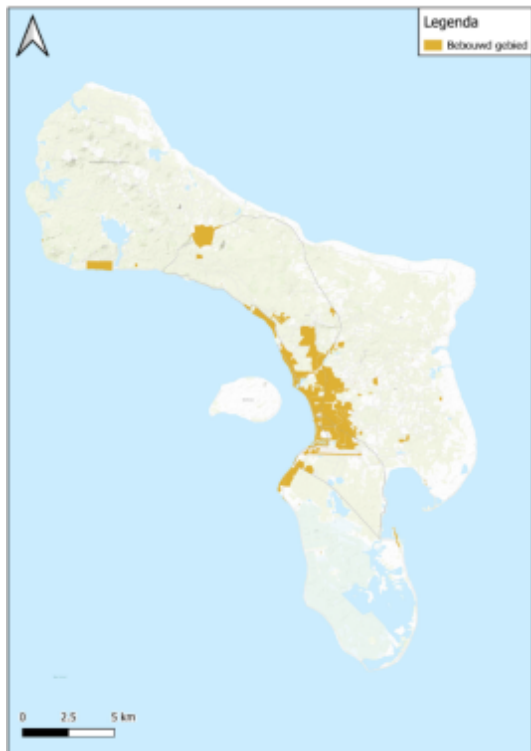


Figure 3 : Quatre cartes des zones inondables de Bonaire pour les années prévisionnelles 2050 et 2100 (exclusivement dues à l'élévation du niveau de la mer) **19**

Selon HKV, le profil de risque régional ne prévoit pas d'élévation du niveau de la mer dans le contexte climatique actuel. D'après les scénarios KNMI'23, cette élévation atteindra 27 cm en 2050 et 85 cm en 2100. Les inondations qui en résulteront seront considérées comme ayant un impact « limité » (moins de 5 % de la population touchée) en 2050 et « important » (5 à 10 % de la population touchée) en 2100.

L'IVM a cartographié le littoral sud de Bonaire en 2150 selon différents scénarios d'émissions :



4.122.

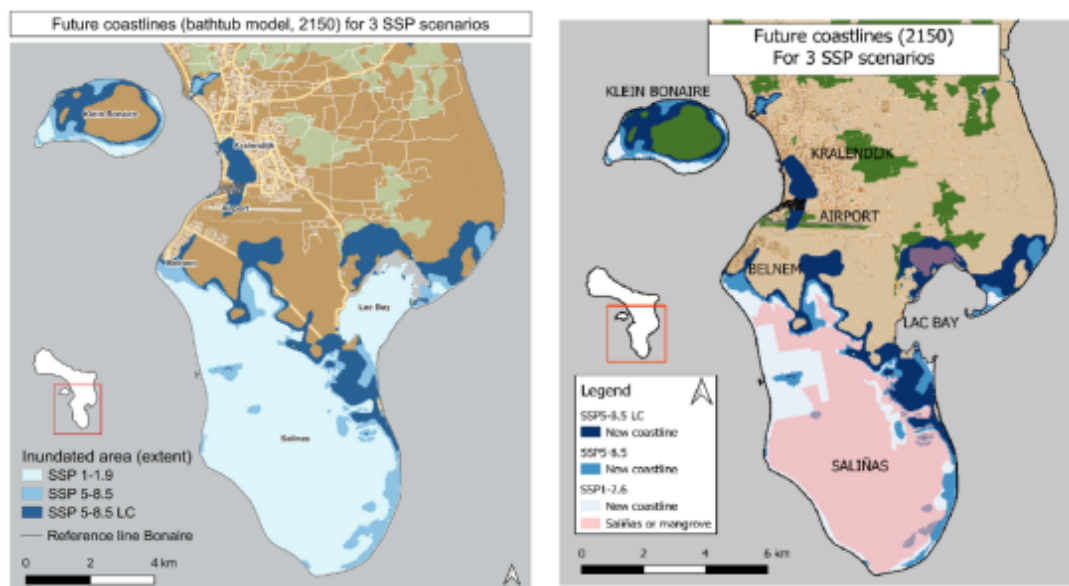


Figure 4 : Évolution future du littoral de Bonaire en 2150 selon trois scénarios climatiques du GIEC **20**

iii. *Inondations dues aux tempêtes tropicales/ouragans et aux précipitations extrêmes*

4.23. Le risque d'inondations dues à des tempêtes plus violentes et à des précipitations extrêmes à Bonaire s'accroît également, notamment en raison du changement climatique. ²¹ En 2013, l'OLB, en collaboration avec la Région de sécurité de La Haye, a établi un profil de risque pour Bonaire, qui identifie les inondations dues aux fortes pluies et aux tempêtes tropicales comme des risques majeurs. Le rapport souligne que de telles inondations pourraient avoir des conséquences très graves pour l'île. ²²

4.24. En 2016, HKV a réalisé une *analyse rapide* de la situation en matière de sécurité hydrique sur les îles BES²³, en examinant les risques et les conséquences des inondations marines et des inondations dues à des précipitations extrêmes. HKV a mis à jour cette analyse rapide en 2024²⁴ en se basant sur de nouvelles connaissances et de nouveaux modèles, notamment les effets attendus du changement climatique selon différents scénarios d'émissions. Quel que soit le scénario d'émissions, HKV estime que l'impact des inondations marines causées par un ouragan ou une tempête tropicale sera « grave » (10 à 25 % de la population touchée) dans le contexte climatique actuel et pour l'année prévisionnelle 2050, et « très grave » (25 à 50 % de la population touchée) pour l'année prévisionnelle 2100.

Les inondations dues à des précipitations extrêmes « probables » (probabilité de 2 à 20 % par an) ou « très probables » (probabilité de 1 à 2 % par an) sont considérées comme ayant un impact « grave », tant dans le climat actuel que pour les années 2050 et 2100. L'impact des inondations dues à des précipitations extrêmes « possibles » (probabilité de 20 à 200 % par an) et « improbables » (probabilité de 200 à 2 000 % par an) est « très grave ».

iv. *Conséquences pour la santé publique*

4.25. Les parties s'accordent à dire que les changements climatiques ont des conséquences néfastes sur la santé publique à Bonaire et que la hausse des températures accroît le risque de maladies liées à la chaleur. L'ampleur exacte de l'impact des changements climatiques sur la santé est difficile à prévoir. Pour Bonaire, peu d'informations sont disponibles sur l'évolution possible des risques sanitaires et cardiovasculaires liés au climat sur l'île. Cependant, l'IVM a mené des recherches sur les effets des changements climatiques sur la santé publique à Bonaire. ²⁶ L'IVM a conclu que les changements climatiques à Bonaire augmenteront très probablement le risque de troubles physiques et mentaux dus au stress thermique et à l'insécurité alimentaire, et entraîneront une augmentation des maladies vectorielles (comme les moustiques). Les dommages causés aux infrastructures auront également un impact négatif sur l'accès aux soins de santé. ²⁷

4.26. Les recherches menées par le projet international *Global Commons Alliance*²⁸ **montrent** que les êtres humains se portent le mieux à des températures comprises entre 13 et 27 °C et que l'exposition à des températures en dehors de cette *niche climatique humaine* a des effets néfastes sur leur santé et leur bien-être. La température moyenne annuelle à Bonaire est actuellement de 28,5 °C (voir figure 1 ci-dessus), ce qui est supérieur à la limite supérieure de la *niche climatique humaine*.

v. *Conséquences pour la nature*

- 4.27. Récemment, le WUR **29** a déterminé que la nature sur les îles BES est dans un état moyen à très mauvais. Outre les espèces envahissantes et le bétail errant, le changement climatique constitue l'une des menaces les plus importantes pour les mangroves, les *salines*, le récif corallien et les autres habitats naturels de Bonaire et de ses environs. Il représente donc également l'une des menaces les plus importantes pour la biodiversité des Pays-Bas caribéens. **30**

vi. *Conséquences pour la culture*

- 4.28. L'IVM a mené des recherches sur les conséquences du changement climatique sur le patrimoine culturel de Bonaire. **Une** grande partie du patrimoine matériel de Bonaire – notamment les cabanes d'esclaves et de pêcheurs, le phare et les marais salants – est située dans les zones côtières basses du sud de l'île et est vulnérable à une submersion permanente due à la montée du niveau de la mer, aux tempêtes et aux phénomènes météorologiques extrêmes. L'IVM a constaté que le changement climatique menace également le patrimoine immatériel de Bonaire, notamment la pêche et l'agriculture traditionnelles.
- 4.29. Il y a une cinquantaine d'années, Bonaire était une île quasiment autosuffisante, ses habitants se nourrissant de pêche traditionnelle, d'agriculture locale à petite échelle et d'élevage. Aujourd'hui, Bonaire dépend à 99 % des importations alimentaires. La population de Bonaire a considérablement augmenté ces quinze dernières années. **32** Par ailleurs, l'agriculture est de plus en plus difficile en raison de la sécheresse croissante qui sévit sur l'île ; la population de poissons diminue également, notamment à cause du réchauffement et de l'acidification des eaux marines et des dommages qui en résultent pour les coraux. **33**

vii. *Conséquences pour le tourisme et l'économie*

- 4.30 À Bonaire, de nombreuses personnes vivent dans la pauvreté. Ces personnes sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, car elles n'ont pas les moyens de se protéger contre la chaleur, les phénomènes météorologiques extrêmes et les inondations. De plus, le changement climatique peut aggraver la pauvreté. L'économie de Bonaire repose fortement sur le tourisme : de nombreux touristes viennent y plonger et admirer les récifs coralliens, et les mangroves sont également très prisées. La préservation des récifs coralliens et des mangroves est donc cruciale pour l'économie bonairienne. Le changement climatique constitue l'une des menaces qui pèsent sur les récifs coralliens et les mangroves, au même titre que l'envasement dû aux dépôts de sédiments et la pression croissante du tourisme.

viii. *Conséquences pour les infrastructures*

- 4.31. De plus, des dommages matériels sont également attendus en raison des changements climatiques. La plupart des infrastructures et des bâtiments essentiels sont situés sur la côte et dans les zones de basse altitude de Bonaire. Les recherches de l'IVM montrent que Bonaire

Bonaire sera vulnérable aux inondations dues à la montée du niveau de la mer et aux tempêtes futures. L'IVM a mené des recherches sur les dommages prévus aux infrastructures et aux bâtiments de l'île. **Ces** recherches montrent que même dans les scénarios climatiques les plus optimistes, les dommages prévus aux bâtiments de Bonaire en 2050 et 2150 se chiffrent en millions de dollars.

c. **Évolutions mondiales dans le domaine du climat**

- 4.32. Dans ce cas précis, il est incontestable que le changement climatique d'origine humaine représente un risque réel pour l'humanité et que les risques associés à ce changement climatique se concrétisent déjà dans un nombre croissant d'endroits à travers le monde.
- 4.33. En 2022, la température moyenne mondiale était déjà supérieure d'environ 1,2 °C à celle de l'ère préindustrielle. **35** Cette hausse de température est principalement due aux émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine. **36**
- 4.34. Une grande partie de ces émissions provient de la combustion des énergies fossiles, qui libère du dioxyde de carbone (CO₂), un gaz à effet de serre. Environ la moitié de ces émissions de CO₂ sera **absorbée** par les forêts, les zones humides et les océans (appelés « *puits de carbone* ») au cours des trente prochaines années. Le reste du CO₂ restera dans l'atmosphère pendant des centaines, voire des milliers d'années, agissant comme une sorte de couverture retenant la chaleur autour de la Terre.

Il existe d'autres gaz à effet de serre, comme le méthane, l'oxyde nitreux et les gaz fluorés. Ces gaz ont un pouvoir de réchauffement (bien) plus important que le CO₂ et ne sont pas absorbés par les *puits de carbone*. La concentration de ces autres gaz à effet de serre dans l'atmosphère augmente également et contribue à l'aggravation du réchauffement climatique, même si leur effet de réchauffement est de plus courte durée que celui du CO₂.

- 4.35. Une nouvelle hausse de la température moyenne mondiale pourrait avoir des conséquences extrêmement néfastes à l'échelle planétaire. Parmi celles-ci figurent les vagues de chaleur extrêmes, les sécheresses extrêmes, les précipitations extrêmes, l'élévation du niveau de la mer due à la fonte des calottes glaciaires et des glaciers polaires, le réchauffement des océans, les inondations et les ouragans. Ces conséquences néfastes se produisent de plus en plus fréquemment dans le monde entier. L'augmentation de la température moyenne mondiale constitue une grave menace pour les écosystèmes, les systèmes de production alimentaire et les populations qui en dépendent. **Il** est également clair qu'une hausse soutenue des températures peut conduire à des points de basculement climatique, qui accélèrent brutalement le processus de changement climatique. Lorsqu'un point de basculement est atteint, le climat change de manière abrupte et dramatique dans certaines régions du monde. Cela peut menacer la vie, la santé, le bien-être et le cadre de vie de nombreuses personnes, partout dans le monde, et notamment aux Pays-Bas.
- 4.36. Ces dernières années, scientifiques et responsables politiques du monde entier ont conclu d'un commun accord que les conséquences négatives du changement climatique sont encore plus graves qu'on ne le pensait. Les conséquences néfastes pour l'humanité sont illustrées dans la figure ci-dessous : **40**

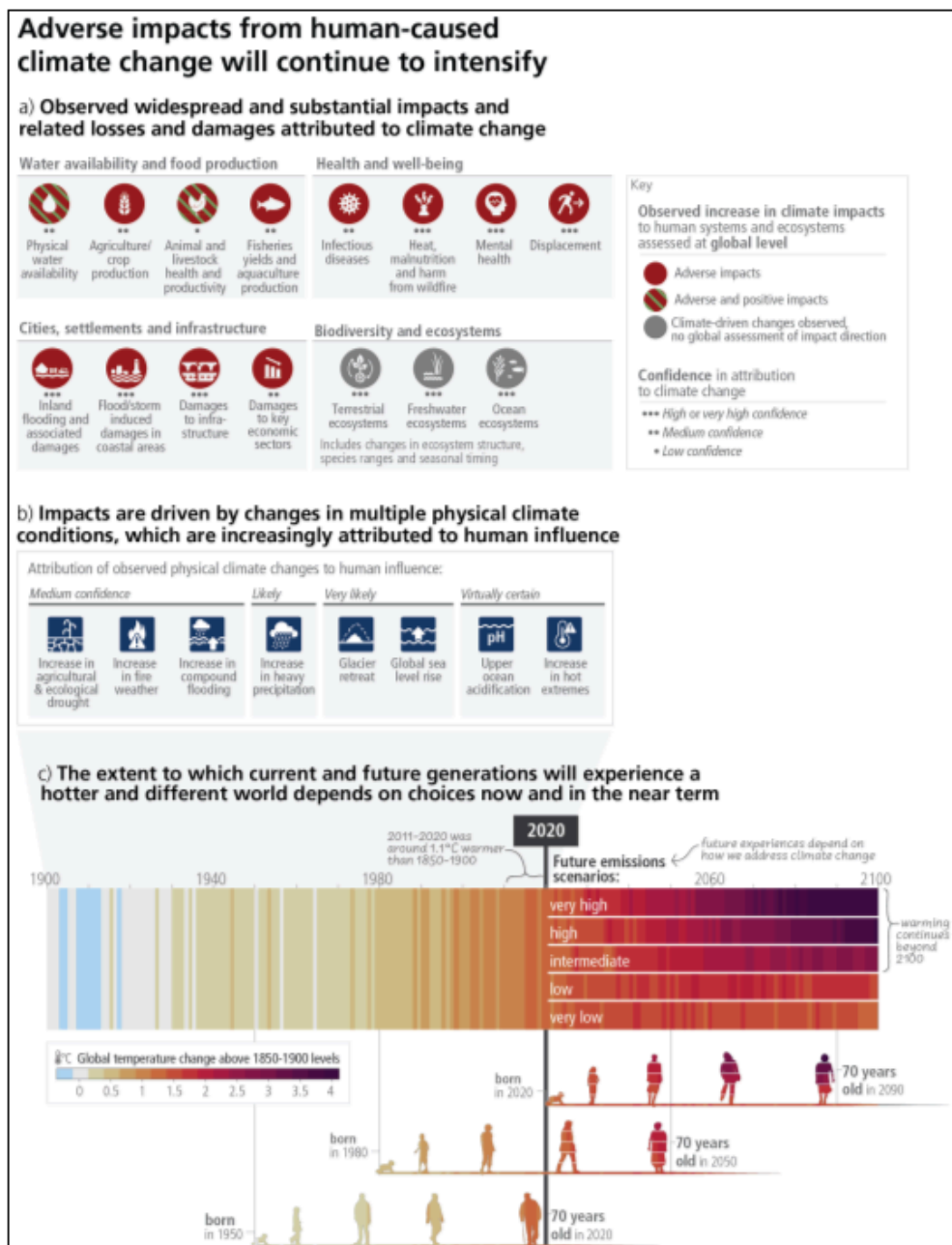


Figure 5 : Les effets néfastes du changement climatique d'origine humaine continueront de s'intensifier.

- 4.37. Initialement, les États membres de l'ONU (dont les Pays-Bas) s'étaient fixé l'objectif commun de limiter le réchauffement climatique « nettement en dessous de 2 °C et de préférence à 1,5 °C ». Face à la multiplication des catastrophes liées aux phénomènes météorologiques extrêmes et compte tenu des résultats de recherches complémentaires, ils ont décidé de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C maximum. **Il est** alors apparu clairement que la température moyenne mondiale avait déjà dépassé de plus de 1,2 °C cet objectif de 1,5 °C et que le rythme de cette hausse s'accélérait. De plus, il est devenu évident que les pays ont jusqu'à présent pris moins de mesures que prévu, ce qui a engendré un retard dans la réduction des émissions (autrement dit, il est urgent d'agir).
- 4.38. Pour toutes ces raisons, les États membres de l'ONU se sont accordés sur la nécessité de réduire plus significativement les émissions de gaz à effet de serre. Dans les chapitres suivants, la Cour examine les accords de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels les Pays-Bas se sont engagés, tant au niveau international (chapitre 5) qu'au niveau national (chapitre 6).

5 Droit conventionnel pertinent

a. *Droit conventionnel des Nations Unies*

i. *Convention des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992*

- 5.1. La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC) (ci-après : la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) de 1992 **constitue** le fondement des accords des Nations Unies relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre mentionnés ci-dessous. La grande majorité de la communauté internationale – 198 pays, dont les Pays-Bas – a ratifié cette convention.
- 5.2. L'objectif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation humaine dangereuse du système climatique. Ce niveau doit également être atteint dans un délai permettant aux écosystèmes de s'adapter naturellement aux changements climatiques. Cela garantira la production alimentaire et assurera un développement économique durable 。
- 5.3. Tous les États membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques se sont engagés à protéger le système climatique pour le bien des générations présentes et futures. Il a été convenu que les pays riches et développés joueraient un rôle moteur dans la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes, car ils ont davantage contribué aux émissions de gaz à effet de serre par le passé et, de ce fait, disposent aujourd'hui de plus de ressources que les pays en développement. Ces pays riches, dont les Pays-Bas, sont énumérés à l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; la Cour désigne ce groupe de pays comme « pays de l'Annexe I » ci-dessous 。
- 5.4. Les États membres se sont engagés à prendre des mesures de précaution pour anticiper, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et pour limiter leurs effets néfastes. Les politiques et mesures climatiques doivent tenir compte des différents contextes socio-économiques, être globales et couvrir tous les secteurs économiques ainsi que l'adaptation de toutes les sources, puits et réservoirs de gaz à effet de serre pertinents. **46**
- 5.5. En outre, les États membres devraient coopérer pour se préparer à l'adaptation aux effets des changements climatiques. Ils doivent élaborer et mettre en œuvre des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, des ressources en eau et de l'agriculture, ainsi que pour la protection et la restauration des zones touchées par la sécheresse, la désertification ou les inondations. **47** Ils doivent également tenir compte des changements climatiques dans leurs politiques et actions dans les domaines social, économique et environnemental. Les pays de l'Annexe I doivent apporter leur soutien aux autres États membres, particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, en prenant en charge leurs coûts d'adaptation. **48**
- 5.6. Lors de l'élaboration de leurs politiques climatiques et de la mise en œuvre de mesures en la matière, les États membres doivent recourir à des méthodes appropriées, par exemple en réalisant des évaluations d'impact environnemental au niveau national. Ils sont tenus de promouvoir la recherche scientifique,

technologique, technique, socio-économique et autre afin de lever les incertitudes qui subsistent quant aux causes, aux conséquences, à l'ampleur et à l'évolution du changement climatique. **49**

5.7. **Bien que les prévisions relatives** aux changements climatiques comportent de nombreuses incertitudes – notamment en ce qui concerne leur évolution, leur ampleur et leurs schémas régionaux –, les États membres ont convenu, dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, qu'ils ne pouvaient pas invoquer ces incertitudes pour justifier un report de l'action.

5.8. La *Conférence des Parties* (ci-après : COP) est l'organe décisionnel suprême de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Presque chaque année, la COP organise une conférence sur le climat au cours de laquelle les États membres prennent des décisions communes et élaborent de nouvelles politiques .

5.9. Les États membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques doivent établir des inventaires nationaux des émissions anthropiques de gaz à effet de serre par source et des absorptions par type de *puits de carbone* . Ils doivent également utiliser des méthodes de calcul et de gestion comparables, convenues par la COP, afin de garantir la comparabilité des données. Ces inventaires doivent être mis à jour périodiquement, rendus publics et mis à la disposition de la COP. Les États membres doivent également élaborer des programmes nationaux comportant des mesures d'atténuation des changements climatiques, axés sur les émissions par source et les absorptions par type de puits de carbone pour tous les gaz à effet de serre, et doivent revoir et actualiser périodiquement leurs politiques et pratiques. **52**

5.10. Enfin, les États membres ont reconnu l'importance d'associer les citoyens et les organisations de la société civile aux efforts visant à atténuer les effets négatifs des changements climatiques. Ils se sont donc engagés à garantir au grand public l'accès à l'information sur les changements climatiques et leurs effets, afin de permettre une large participation à la lutte contre ces changements et leurs conséquences. **53**

ii. *Protocole de Kyoto de 1997*

5.11. Lors de la troisième conférence des Nations Unies sur le climat (COP3) à Kyoto, au Japon, les États membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont adopté le Protocole de Kyoto.⁵⁴ **Ce** protocole est entré en vigueur le 16 février 2005.⁵⁵ **Il** a notamment fixé de nouveaux objectifs de réduction plus précis pour la période 2008-2012. Pour les pays visés à l'Annexe I, comme les Pays-Bas, les exigences suivantes ont été établies :

Article 3 du Protocole de Kyoto

1. Les Parties visées à l'Annexe I veillent, individuellement ou conjointement, à ce que leurs émissions anthropiques cumulées d'équivalent dioxyde de carbone des gaz à effet de serre énumérés à l'Annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont assignées, calculées conformément à leurs engagements quantifiés de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'Annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire leurs émissions globales de ces gaz d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période d'engagement 2008-2012.

(...)

Cadre d'adaptation de Cancun 2010

5.12. Lors de la COP16 à Cancún, au Mexique, les États membres ont constaté que les effets du changement climatique se faisaient déjà sentir à l'échelle mondiale, notamment par des variations de température moyenne, des décalages saisonniers, une fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes et l'apparition d' *événements à évolution lente*^{**56** . Ils ont conclu que plus le climat évolue rapidement et plus les efforts d'adaptation tardent à se concrétiser, plus il sera difficile et coûteux de lutter contre le changement climatique. Les États membres ont donc décidé de créer le *Comité d'adaptation* . Ce comité supervise la mise en œuvre du *Cadre d'adaptation de Cancún* ^{**57** et apporte son expertise et son soutien technique aux États membres.}}

5.13. Dans le *cadre d'adaptation de Cancún* , les États membres ont accordé une attention particulière aux pays en développement et aux « *populations particulièrement vulnérables du monde* » , car elles subissaient déjà à cette époque les effets négatifs des changements climatiques.

iv. *Accord de Paris 2016*

5.14. Le 22 avril 2016, la vingt-et-unième conférence des COP (COP21) a abouti à l'Accord de Paris.⁵⁸ Par cet accord, les États membres souhaitaient améliorer les objectifs et la mise en **œuvre** de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, notamment en :

- a. maintenir la hausse de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et continuer de s'efforcer de limiter cette hausse à 1,5 °C, car cela réduirait considérablement les risques et les conséquences du changement climatique ;
- b. renforcer la capacité d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et promouvoir la résilience face aux changements climatiques et le développement à faible émission de carbone d'une manière qui ne compromette pas la production alimentaire; et
- c. aligner les flux financiers sur une trajectoire de développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient face au changement climatique.

Ces accords doivent être mis en œuvre sur la base de l'équité et du principe des responsabilités et des capacités communes mais différenciées, en tenant compte des différentes situations nationales. **59**

5.15. Tous les États membres doivent en tout état de cause s'efforcer d'atteindre au plus vite l'objectif mondial d'émissions de gaz à effet de serre et de réduire ensuite rapidement ces émissions conformément aux meilleures connaissances scientifiques disponibles. Concrètement, un équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et le captage/stockage doit être atteint dans la seconde moitié de ce siècle, c'est-à-dire à partir de 2050. Les principes directeurs de cette démarche sont l'équité, le développement durable et la lutte contre la pauvreté .

5.16. Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, tous les États membres doivent déployer des efforts ambitieux et en rendre compte publiquement. L'Accord précise les modalités de ce compte rendu.

5.16.1. L'Accord confère aux États membres une grande liberté quant aux mesures qu'ils souhaitent prendre dans le cadre de leurs efforts nationaux ; toutefois, ces efforts nationaux doivent démontrer des progrès au fil du temps. **61** Les pays visés à l'Annexe I doivent fixer des objectifs absolus de réduction des émissions pour l'ensemble de leur économie. **62**

5.16.2. Afin de suivre les progrès accomplis en matière de contributions nationales, chaque État membre doit rendre compte tous les cinq ans des contributions déterminées au niveau national qu'il entend réaliser. Les États membres doivent prendre des mesures nationales d'atténuation pour atteindre les objectifs de leurs contributions nationales. Ils doivent également assurer le suivi de ces contributions, en tenant compte des décisions ultérieures de la COP et des résultats des examens intermédiaires (« *bilans mondiaux* »). **63**

5.16.3. Chaque contribution déterminée au niveau national ultérieure d'un État membre doit refléter le niveau d'ambition le plus élevé possible et aller au-delà de la contribution déterminée au niveau national précédente qu'il a communiquée. **64**

5.16.4. Tous les États membres doivent formuler des stratégies à long terme pour un développement fondé sur de faibles émissions de gaz à effet de serre ; ils doivent également communiquer ces stratégies à long terme au Secrétariat de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC). **65**

5.16.5. Les pays visés à l'annexe I doivent montrer l'exemple en fixant des objectifs absolus de réduction des émissions pour l'ensemble de leur économie. **66**

5.16.6. Les États membres doivent également rendre compte de leurs contributions déterminées au niveau national. Ils doivent le faire de manière transparente, exacte, complète, comparable et cohérente ; le double comptage doit être évité. **67** Toutefois, les avantages supplémentaires liés à l'atténuation – par exemple, ceux résultant de mesures d'adaptation ou de plans de diversification économique – peuvent contribuer aux résultats d'atténuation que les États membres doivent suivre et déclarer. **68**

5.16.7. De plus, les États membres doivent fournir les informations suivantes tous les cinq ans : **69**

- a. rapport d'inventaire national des émissions anthropiques par source et des absorptions par puits de gaz à effet de serre, établi selon des méthodologies reconnues comme bonnes pratiques par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et approuvées par la COP ; et
- b. les informations nécessaires pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre et la réalisation de la contribution déterminée au niveau national de l'État membre. **70**

Les informations fournies doivent être aussi claires et transparentes que possible afin d'en faciliter la compréhension. Les États membres ont convenu que cela impliquait que les communications devaient, le cas échéant, inclure des informations quantifiables sur le point de référence (y compris, le cas échéant, une année de base), les échéanciers et/ou les périodes de mise en œuvre, le champ d'application et la couverture, les processus de planification, les hypothèses et les approches méthodologiques, notamment celles utilisées pour estimer et comptabiliser les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et, le cas échéant, les absorptions, ainsi que la manière dont l'État membre considère que sa contribution déterminée au niveau national est admissible et ambitieuse, compte tenu de sa situation nationale, et comment elle contribue à la réalisation de l'objectif de température convenu. **71**

5.17. Dans l'Accord de Paris, les États membres ont également pris de nouveaux engagements en matière d'adaptation, reconnaissant l'importance de prévenir, de minimiser ou de remédier aux dommages et aux pertes causés par les changements climatiques. Ils ont reconnu que l'adaptation comporte des dimensions locales et infranationales et qu'elle constitue un élément essentiel de l'approche mondiale à long terme face aux changements climatiques, afin de protéger les populations, les moyens de subsistance et les écosystèmes. Les États membres se sont engagés à collaborer et à prendre en compte les besoins urgents et immédiats des pays particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques .

5.18. Lors de la mise en œuvre de mesures d'adaptation, les États membres devraient adopter une approche nationale, participative et pleinement transparente, tenant compte des groupes, des communautés et des écosystèmes vulnérables. Ces mesures devraient s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, les savoirs des peuples autochtones et les systèmes de connaissances locaux afin de garantir leur bonne intégration dans les politiques et mesures socio-économiques et environnementales pertinentes.

73

5.19. Les États membres peuvent coopérer à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ils peuvent le faire en concluant un accord et en notifiant au Secrétariat de la COP les dispositions de cet accord. L'accord doit préciser le niveau d'émission attribué à chaque État membre participant pour la période concernée. Les États membres parties à un tel accord de coopération restent responsables de leurs propres niveaux d'émission. **74**

5.20. Les États membres de l'Union européenne (UE) sont parties à l'Accord de Paris et ont conclu un accord de coopération. L'UE est également une partie indépendante à l'Accord de Paris.

contre le Pacte climatique de Glasgow

5.21. Lors des conférences sur le climat organisées depuis l'Accord de Paris, les objectifs climatiques fixés dans cet accord ont été maintes fois confirmés, voire renforcés. Par exemple, lors de la COP26 à Glasgow (Royaume-Uni) en 2020, les parties à l'accord ont confirmé, dans le Pacte climatique de Glasgow, que les objectifs de la COP26 étaient atteints .

« I. Science et urgence »

1. *Reconnaît* l'importance des meilleures données scientifiques disponibles pour une action et une élaboration de politiques climatiques efficaces ;

(...)

3. *Exprime son inquiétude et sa plus grande préoccupation* face au fait que les activités humaines ont provoqué un réchauffement d'environ 1,1 °C à ce jour, **que** les impacts se font déjà sentir dans toutes les régions et que les budgets carbone compatibles avec la réalisation de l'objectif de température de l'Accord de Paris sont désormais faibles et s'épuisent rapidement ;

4. *Rappelle* l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord de Paris, qui prévoit que le Paris

L'accord sera mis en œuvre de manière à refléter l'équité et le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives compte tenu des différentes réalités nationales.

circonstances;

5. *Souligne* l'urgence de renforcer l'ambition et l'action en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement au cours de cette décennie cruciale afin de combler les lacunes dans la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris ;

II. Adaptation

6. *Prend note avec une vive préoccupation* des conclusions de la contribution du Groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du GIEC, notamment que les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes et leurs effets néfastes sur les populations et la nature continueront de se produire.

augmenter avec chaque nouvelle hausse de température ;

7. *Souligne* l'urgence d'intensifier l'action et le soutien, notamment financiers et de renforcement des capacités.

construction et transfert de technologies, afin d'améliorer la capacité d'adaptation, de renforcer la résilience et

réduire la vulnérabilité au changement climatique conformément aux meilleures données scientifiques disponibles, en tenant compte

tenir compte des priorités et des besoins des pays en développement Parties ;

(...)

IV. Atténuation

20. *Réaffirme* l'objectif de l'Accord de Paris visant à contenir l'augmentation du réchauffement climatique.

température moyenne nettement inférieure à 2 °C au-dessus des niveaux préindustriels et poursuite des efforts pour

limiter l'augmentation de température à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels ;

21. *Reconnaît* que les impacts des changements climatiques seront beaucoup moins importants à cette température

une augmentation de 1,5 °C par rapport à 2 °C et la résolution de poursuivre les efforts visant à limiter la température

augmenter à 1,5 °C ;

22. *Reconnaît* que limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C exige des mesures rapides, profondes et soutenues.

réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre, notamment la réduction des émissions mondiales de dioxyde de carbone

Les émissions devraient diminuer de 45 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2010 et atteindre la neutralité carbone vers le milieu de l'année.

siècle ainsi que des réductions importantes d'autres gaz à effet de serre ;

23. *Reconnaît également* que cela exige une action accélérée au cours de cette décennie cruciale, sur la base

des meilleures connaissances scientifiques disponibles et de l'équité, reflétant des connaissances communes mais différenciées

responsabilités et capacités respectives à la lumière des différentes circonstances nationales et dans le contexte du développement durable et des efforts visant à éradiquer la pauvreté ;

24. *Se félicite* des efforts déployés par les Parties pour communiquer des mesures nationales nouvelles ou mises à jour.

contributions, stratégies de développement à long terme à faibles émissions de gaz à effet de serre et autres

actions qui démontrent des progrès vers la réalisation de l'objectif de température fixé par l'Accord de Paris but;

25. *Prend note avec une vive préoccupation* des conclusions du rapport de synthèse sur les contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'Accord de Paris, selon lequel le niveau global d'émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de la mise en œuvre de toutes les contributions déterminées au niveau national soumises, devrait être supérieur de 13,7 % au niveau de 2010 en 2030 ;

26. *Souligne* l'urgence pour les Parties d'intensifier leurs efforts pour réduire collectivement

les émissions grâce à une action accélérée et à la mise en œuvre de mesures d'atténuation nationales

conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord de Paris ;

Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh

- 5.22. Fin 2022, la COP a confirmé ce qui précède dans le *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* (COP27) **77**. Entre autres, les États membres ont noté ce qui suit :

« **I. Science et urgence** »

(...)

6. *Prend note* des rapports de 2022 du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur l'écart d'adaptation et l'écart d'émissions, ainsi que des récents rapports mondiaux et régionaux de l'Organisation météorologique mondiale sur l'état du climat ;

7. *Réaffirme* que les impacts du changement climatique seront beaucoup moins importants à cette température

une augmentation de 1,5 °C par rapport à 2 °C et la résolution de poursuivre les efforts visant à limiter augmentation de température à 1,5 °C ;

(...)

IV. Atténuation

14. *Reconnaît* que limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C nécessite des réductions rapides, importantes et soutenues des émissions mondiales de gaz à effet de serre de 43 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2019 ;

15. *Reconnaît également* que cela exige une action accélérée au cours de cette décennie cruciale, sur la base de l'équité et des meilleures connaissances scientifiques disponibles, reflétant des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, à la lumière des différentes circonstances nationales et dans le contexte du développement durable et des efforts visant à éradiquer la pauvreté ;

(...)

17. *Réitère* son invitation aux Parties à envisager de nouvelles mesures pour réduire d'ici à 2030 les émissions de gaz à effet de serre autres que le dioxyde de carbone, notamment le méthane ;

- 5.23. Le *plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* stipule ce qui suit concernant l'adaptation : **78**

« 12. *Il convient également de noter* que les meilleures données scientifiques disponibles, ainsi que les pratiques traditionnelles, autochtones et locales, sont prises en compte.

Les connaissances pertinentes devraient être prises en compte pour combler les lacunes prioritaires et besoins mentionnés au paragraphe 7 ci-dessus et dans l'amélioration du processus de formulation et mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation pour les pays en développement ;

13. *Prend note avec une vive préoccupation* des conclusions relatives aux lacunes en matière d'adaptation figurant dans la contribution du Groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ;

14. *Reconnaît* que la planification à long terme et la mise en œuvre accélérée des mesures d'adaptation, en particulier au cours de la prochaine décennie, sont importantes pour combler les lacunes en matière d'adaptation ;

15. *Reconnaît également* que la mauvaise adaptation peut être évitée grâce à des mesures flexibles et multisectorielles,

planification et mise en œuvre inclusives et à long terme de mesures d'adaptation qui profitent à de nombreux secteurs et systèmes ;

16. *Prend note* du soutien offert aux pays en développement pour l'élaboration et met en œuvre des plans nationaux d'adaptation et *reconnaît* l'importance d'intensifier ce processus soutien;

17. *Encourage* les organisations concernées à poursuivre la coordination du soutien relatif à

processus visant à formuler, mettre à jour et mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation et à continuer de partager les enseignements tirés ;

18. *Souligne* que le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation est crucial.

éclairer l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif mondial en matière d'adaptation, notamment par le biais du programme de travail Glasgow-Charm el-Cheikh sur l'objectif mondial relatif à adaptation et bilan mondial.

Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale

5.24. Suite aux résultats du *programme de travail de Glasgow-Charm el-Cheikh sur l'objectif mondial d'adaptation*, les États membres (unis au sein de la COP) ont formulé des objectifs mondiaux d'adaptation en 2023 : **79**

10. *Décide* que le Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale comprend les cibles suivantes en relation avec les dimensions du cycle d'adaptation itératif, reconnaissant la nécessité de renforcer l'action et le soutien en matière d'adaptation :

a) Évaluation des impacts, de la vulnérabilité et des risques : d'ici à 2030, toutes les Parties auront effectué des évaluations actualisées des aléas climatiques, des impacts des changements climatiques et de l'exposition aux risques et aux vulnérabilités et auront utilisé les résultats de ces évaluations pour éclairer l'élaboration de leurs plans nationaux d'adaptation, de leurs instruments politiques et de leurs processus et/ou stratégies de planification, et d'ici à 2027, toutes les Parties auront mis en place des systèmes d'alerte précoce multirisques, des services d'information climatique pour la réduction des risques et une observation systématique pour soutenir l'amélioration des données, des informations et des services liés au climat ;

b) Planification : d'ici à 2030, toutes les Parties auront mis en place des plans, des instruments politiques et des processus et/ou des stratégies d'adaptation nationaux, adaptés aux besoins des pays, tenant compte des questions de genre, participatifs et pleinement transparents, couvrant, le cas échéant, les écosystèmes, les secteurs, les populations et les communautés vulnérables, et auront intégré l'adaptation dans toutes les stratégies et tous les plans pertinents ;

c) Mise en œuvre : d'ici à 2030, toutes les Parties auront progressé dans la mise en œuvre de leurs plans, politiques et stratégies nationaux d'adaptation et, de ce fait, auront réduit les impacts sociaux et économiques des principaux aléas climatiques identifiés dans les évaluations visées au paragraphe 10 a) ci-dessus ;

d) Suivi, évaluation et apprentissage : d'ici à 2030, toutes les Parties auront conçu, établi et mis en œuvre un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage pour leurs efforts nationaux d'adaptation et auront développé les capacités institutionnelles requises pour mettre pleinement en œuvre le système ;

Premier bilan mondial

5.25. La première évaluation intermédiaire (*Premier bilan mondial*) a été préparée pour la COP28 à Dubaï, aux Émirats arabes unis. À cette fin, l'état des lieux en 2023 de la situation climatique et l'efficacité des mesures annoncées pour la combattre ont été examinés. Parmi **les principaux constats, on note que les émissions mondiales réelles ne sont pas en voie d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris** et que tous les plans soumis par les États membres n'ont pas été mis en œuvre. Par conséquent, il reste beaucoup à faire pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C, le seuil convenu, et le temps presse. La conclusion est qu'il est non seulement nécessaire de prendre des mesures ambitieuses (ou plus ambitieuses), mais aussi de les mettre effectivement en œuvre.

« 13. **Constat clé n° 5 : il est nécessaire de faire preuve de beaucoup plus d'ambition et de renforcer le soutien apporté à la mise en œuvre de mesures d'atténuation nationales et à la fixation d'objectifs plus ambitieux dans les CDN afin de saisir les opportunités existantes et émergentes dans tous les contextes, dans le but de réduire les émissions mondiales de GES de 43 % d'ici à 2030 et de 60 % supplémentaires d'ici à 2035 par rapport aux niveaux de 2019 et d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 à l'échelle mondiale.** » **82**

viii. « *Avis consultatif* » de la Cour internationale de Justice

5.26. Le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la plus haute juridiction de l'ONU – la Cour internationale de Justice (CIJ) – un avis consultatif sur les obligations des États en matière de changement climatique. **83**

Le 23 juillet 2025, la CIJ a publié un avis consultatif **n° 84** énonçant les obligations d'atténuation et d'adaptation des États membres de l'ONU. Dans cet avis, la CIJ a expliqué plusieurs dispositions du droit des Nations Unies pertinentes pour la présente instance et a fourni des précisions. La Cour tient compte de cet avis consultatif dans son appréciation des griefs au chapitre 8 ci-dessous, pour les conclusions relatives à des règles et principes spécifiques. Toutefois, les considérations exposées ci-dessous sont pertinentes pour l'interprétation de toutes les règles susmentionnées :

« 175. (...) La Cour relève que toutes les dispositions d'un traité ne se prêtent pas aisément à une qualification d'obligations de résultat ou de comportement, et que chaque disposition doit être examinée individuellement, au regard des circonstances particulières. La Cour rappelle que les obligations de comportement en droit international de l'environnement impliquent une obligation d'agir avec diligence raisonnable, exigeant des États parties qu'ils « mettent en œuvre tous les moyens à leur disposition » en vue de remplir leurs obligations internationales. »

(...)

208. Il convient de souligner que les deux types d'obligations [*obligations de conduite et*]

Les obligations de résultat, ajoutées par la Cour , peuvent entraîner la responsabilité d'un État pour violation de l'obligation concernée. Si la question de la responsabilité est examinée plus en détail à la question b) (voir la partie V ci-dessous), la Cour juge utile de rappeler ici que, s'agissant d'une obligation de conduite, un État commet une faute s'il n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour atteindre l'objectif.

L'obligation est prévue par celle-ci, mais l'État ne commet pas d'erreur s'il prend toutes les mesures à sa disposition pour la remplir, même si l'objectif visé n'est finalement pas atteint. Dans le cas d'une obligation de résultat, l'État commet une erreur s'il ne parvient pas à produire le résultat requis. Toutefois, on ne saurait affirmer qu'une obligation de résultat, telle que l'obligation d'« adopter des politiques nationales et de prendre des mesures correspondantes pour atténuer les changements climatiques », sera remplie par la simple adoption de politiques et la mise en œuvre de mesures. Pour satisfaire à cette obligation de résultat, les politiques adoptées et les mesures prises doivent permettre d'atteindre l'objectif visé. Autrement dit, l'adoption d'une politique et la mise en œuvre de mesures connexes, à titre de simple formalité, ne suffisent pas à remplir l'obligation de résultat .

b. Législation européenne sur le changement climatique

5.27. Le 22 avril 2016, l'Union européenne a signé l'Accord de Paris et est ainsi devenue partie intégrante de ce traité des Nations Unies, aux côtés de ses États membres. **86**

i. Pacte vert pour l'Europe 2019

5.28. L'UE a intégré ses plans climatiques au *Pacte vert pour l'Europe (2017)* , publié par la Commission européenne le 11 décembre 2019. Ce programme politique vise à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, économe en ressources et compétitive, où les émissions nettes de gaz à effet de serre sont nulles en 2050 et où la croissance économique est découplée de l'utilisation des ressources. La Commission a annoncé qu'elle soumettrait en mars 2020 une proposition de loi européenne sur le climat, comprenant deux objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre : la neutralité climatique d'ici 2050 et une réduction de 50 à 55 % des émissions d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

5.29. La législation européenne sur le climat possède sa propre structure de gouvernance, **88** y compris des obligations administratives auxquelles les États membres de l'UE doivent se conformer afin de suivre les efforts conjoints et de faire rapport à la CCNUCC.

Entre autres, les États membres doivent soumettre des « plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat » et des stratégies à long terme, et les actualiser tous les dix ans. **89** Les États membres doivent également soumettre des rapports d'étape tous les deux ans, notamment sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de leurs propres plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat et sur les prévisions. Les inventaires estimés des gaz à effet de serre doivent être communiqués annuellement. **90**

L'objectif est que ce système coordonné permette une plus grande cohérence et une plus grande efficacité des mesures prises au sein de l'UE. Il permettrait également de réduire considérablement la complexité et les charges administratives pour les États membres, les institutions de l'UE et les autres parties prenantes .

ii. Loi européenne sur le climat 2021

5.30 La loi européenne sur le climat **est** entrée en vigueur le 30 juin 2021, sous la forme du règlement (UE) 2021/1119. Ce règlement comporte deux objectifs contraignants : la neutralité climatique de l'UE d'ici à

2050 et une réduction nette réglementaire des émissions de gaz à effet de serre de l'Union d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990. **Ce faisant, l'UE vise à atteindre l'objectif des Nations Unies de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C et à progresser vers la réalisation des objectifs d'adaptation au changement climatique** des Nations Unies.

iii. *Convient pour un paquet de 55*

- 5.31. En 2023, l'UE a adopté une série de propositions législatives révisant l'ensemble des instruments politiques européens nécessaires à la réalisation de l'objectif climatique de 2030. Avec ce paquet « Fit for 55 »⁹⁶, l'UE a réaffirmé que les émissions de gaz à effet de serre au sein de l'UE devaient être réduites d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, et que l'UE devait atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. L'UE a mis en place un *Fonds pour une transition juste* afin de soutenir les régions et les secteurs économiquement dépendants des énergies fossiles et qui doivent procéder à des ajustements majeurs dans le cadre de leur transition vers une économie verte.
- 5.32. Depuis le *premier bilan mondial* susmentionné, des négociations sont en cours au sein de l'UE afin de fixer un nouvel objectif climatique intermédiaire pour l'UE à l'horizon 2040. À la date du présent arrêt, aucun nouvel objectif n'a encore été inscrit dans la législation. ⁹⁷ La proposition qui semble avoir fait l'objet d'un consensus politique est celle d'une réduction des émissions de CO₂ de 90 % en 2040 par rapport à 1990, dont 5 % au maximum pourraient être obtenus par l'achat de *crédits carbone* internationaux. ⁹⁸

c. **Applicabilité du droit conventionnel pertinent à Bonaire**

- 5.33. L'article 28 de la Charte stipule qu'Aruba, Curaçao et Sint Maarten peuvent, s'ils le souhaitent, devenir membres d'organisations internationales sur la base d'accords internationaux conclus par le Royaume.
- 5.34. La CEDH, le Douzième Protocole à la CEDH et le PIDCP s'appliquent à l'ensemble du Royaume, y compris Bonaire. ⁹⁹
- 5.35 Les Pays-Bas sont membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris, mais uniquement en ce qui concerne leur partie européenne. L'exposé des motifs de l'approbation de l'Accord de Paris du ³¹ octobre 2016 précise ce qui suit à cet égard.

4.2 *La partie caribéenne des Pays-Bas*

L'extension de l'application de l'Accord de Paris à la partie caribéenne des Pays-Bas (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) requiert l'extension de l'application de l'Accord-cadre à cette même partie ; or, ce n'est pas encore le cas.

Dans l'optique d'une éventuelle acceptation de l'Accord de Paris pour la partie caribéenne des Pays-Bas, des consultations seront menées avec Bonaire, Saint-Eustache et Saba sur la manière dont elles peuvent contribuer (supplémentairement) à la réalisation de l'objectif général et de l'objectif de température à long terme de l'Accord. Cette contribution pourrait inclure le renforcement des capacités d'adaptation des îles, le renforcement de leur résilience face aux effets du changement climatique, leurs plans d'atténuation, la mise en place de la législation et de la réglementation nécessaires, ainsi que le financement de l'ensemble des mesures. Une fois la législation d'application nécessaire élaborée, l'Accord pourra alors s'appliquer à Bonaire, Saint-Eustache et Saba. Dans ce contexte, l'extension nécessaire de l'Accord-cadre à Bonaire, Saint-Eustache et Saba sera intégrée.

- 5.36. La loi européenne sur le climat ne s'applique pas à Bonaire.

5.36.1. En vertu du droit de l'UE, les territoires d'outre-mer des États membres de l'UE bénéficient d'un statut spécial en tant que « pays et territoires d'outre-mer » (PTO) ou « régions ultrapériphériques » (RUP).

5.36.2. En principe, la législation de l'UE s'applique aux OR ; cependant, en raison de leur grande distance de l'Europe, des exceptions à cette règle principale sont possibles.

En principe, le droit de l'Union européenne ne s'applique pas aux PTE, à l'exception des parties II et IV du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La partie II concerne la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union ; la partie IV concerne l'association des PTE. L'objectif de l'association des PTE à l'Union européenne est de « promouvoir le développement économique et social des pays et territoires » (article 198 du TFUE).

- 5.36.3. Les Antilles néerlandaises et Aruba bénéficiaient du statut de territoire non incorporé avant 2010. Lors des réformes constitutionnelles de 2010, il a été convenu de maintenir ce statut pour les îles BES « à titre provisoire ». Cela signifie qu'en principe, le droit de l'Union européenne ne s'applique pas aux îles BES.

6 Législation et politique nationales pertinentes en matière de climat

a. *Loi sur le climat*

- 6.1. La première loi néerlandaise sur le climat (ci-après : la loi sur le climat) est entrée en vigueur le 1er septembre 2019. Les objectifs de cette loi ont été formulés comme suit :

Article 2 Loi sur le climat 2019

1. La présente loi établit un cadre pour l'élaboration d'une politique visant à réduire de manière irréversible et progressive les émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas à un niveau inférieur de 95 % en 2050 par rapport à 1990, afin de limiter le réchauffement climatique et les changements climatiques.

2. Afin d'atteindre cet objectif pour 2050, les ministres concernés s'efforceront de réduire de 49 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et d'atteindre une production d'électricité totalement neutre en CO2 d'ici 2050.

3. Aux fins de la présente loi, les émissions de gaz à effet de serre sont réputées être les émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas visées à l'article 2(b) du règlement relatif au mécanisme de surveillance.

- 6.2. Le 14 février 2023, la Chambre des représentants a approuvé une proposition (modifiée) de modification de la loi sur le climat, transposant ainsi la législation européenne sur le climat. Les modifications apportées à la loi sur le climat sont entrées en vigueur le 22 juillet 2023.

- 6.3. L'article 2 de la loi sur le climat se lit désormais comme suit :

1. La présente loi établit un cadre pour l'élaboration d'une politique visant à réduire de manière irréversible et progressive les émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas afin de limiter le réchauffement climatique et les changements climatiques, conformément à l'article 2, premier paragraphe, de la loi européenne sur le climat :

a. réduire à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2050 au plus tard,
et

b. vise des émissions de gaz à effet de serre négatives après 2050.

2. Afin d'atteindre cet objectif pour 2050, les ministres concernés s'efforceront de réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 d'ici à 2030 et d'atteindre une production d'électricité totalement neutre en CO2 d'ici à 2050. Ils prendront également les mesures appropriées pour garantir que les Pays-Bas respectent les obligations de réduction prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la loi européenne sur le climat et aux actes juridiques contraignants de l'UE adoptés pour sa mise en œuvre.

3. Aux fins de la présente loi, les émissions de gaz à effet de serre sont considérées comme étant les émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas provenant de secteurs et de sources et l'absorption par puits incluse dans les inventaires nationaux de gaz à effet de serre conformément à l'article 4, premier paragraphe, sous a, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Recueil de traités 1992, 189).

- 6.4. En vertu de la loi sur le climat, un plan climat doit être élaboré tous les cinq ans. Le premier plan climat couvrait la période 2021-2030 et le plan climat actuel couvre la période 2025-2030 .

- 6.5. Le mécanisme de responsabilisation de la loi sur le climat figure au chapitre 3 de cette loi. L'article 6 stipule que l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale (PBL) doit publier un rapport annuel sur le climat et l'énergie (KEV). Ce rapport scientifique analyse les conséquences de la politique climatique menée au

cours de l'année civile précédente. Il s'agit d'une présentation objective et factuelle de l'état de la politique climatique, indiquant si les objectifs climatiques peuvent être atteints avec la politique climatique en vigueur et proposée. Le KEV précise si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il est présenté chaque année au Parlement, en même temps que le document de politique générale sur le changement climatique. Avant la présentation de ce document, la Division consultative du Conseil d'État émet son avis. Si le KEV et le document de politique générale concluent à la nécessité de mesures supplémentaires, une procédure est engagée pour préparer la prise de décision concernant ces mesures.

6.6. Dans le KEV 2025 **102**, le PBL a conclu qu'il est « *hautement improbable* », avec une probabilité inférieure à 5 %, que les Pays-Bas atteignent l'objectif climatique légal d'une réduction de 55 % des émissions d'ici 2030.

6.7. Dans son avis sur le projet de rapport Climat et énergie 2025, la Division consultative du Conseil d'État a relevé ce qui suit : **103**

« Sur la base du projet de rapport et du KEV 2025, également examinés au regard des estimations des années précédentes, la Division constate que, de manière générale, les Pays-Bas font peu de progrès vers la réalisation des objectifs de 2030 en matière de climat. »

Cette stagnation signifie concrètement qu'il y a eu une régression, car des mesures plus importantes devront être prises à l'avenir pour pouvoir atteindre les objectifs climatiques.

b. Adaptation au changement climatique ; Pays-Bas européens

6.8. Depuis 1992 (année de la conclusion de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), l'État s'est engagé dans la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique pour les Pays-Bas européens. Depuis lors, il présente tous les quatre ans à la CCNUCC un rapport sur ses mesures d'atténuation et d'adaptation dans une « *Communication nationale* ».

6.9. Dans sa huitième *communication nationale* à la CCNUCC **104**, l'État a présenté les mesures prises entre 2006 et 2022 en matière d'adaptation au changement climatique aux Pays-Bas européens. Ces mesures comprennent notamment les actions suivantes :

2006 Scénarios climatiques KNMI 2006

Programme d'adaptation spatiale aux changements climatiques (ARK) 2006-2011

Stratégie nationale d'adaptation de 2007 : Faire de la place au climat

Programme de recherche 2008-2014 : Connaissances pour le climat

2010-2014 Début du programme Delta (phase préparatoire)

Présentation de la mise à jour annuelle du programme Delta (à partir de 2010)

2014 Début de la phase de mise en œuvre du programme Delta

Scénarios climatiques KNMI 2014 2014

Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 2016 (SNA 2016)

Programme de mise en œuvre du NAS 2018-2019

Alerte climatique KNMI 2021

Rapport final 2022 sur l'évaluation du NAS

6.10. En 2012, la Cour des comptes néerlandaise a conclu que la politique d'adaptation au changement climatique des Pays-Bas européens ne répondait pas aux exigences de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **¹⁰⁵** Par exemple, la compréhension des risques liés au changement climatique et de leurs interrelations était insuffisante, aucune politique d'adaptation intégrée et efficace n'était en place, et la politique existante n'était ni coordonnée, ni suivie, ni évaluée. De ce fait, les Pays-Bas européens ne seraient pas suffisamment préparés aux conséquences du changement climatique. Suite à cet avis, la politique d'adaptation des Pays-Bas européens a été développée, mise en œuvre, évaluée et, après cette évaluation, renforcée.

6.11. Suite à l'évaluation de 2022, le Cabinet a adopté le Programme national de mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique (NUPKA) en 2023. De plus, en 2023, le KNMI a adopté les scénarios climatiques évoqués ci-dessus.

c. Adaptation au changement climatique; Bonaire

6.12. Dans le cadre de cette action, l'État a divisé les mesures qu'il prend ou soutient à Bonaire en quatre catégories :

1. renforcement des infrastructures de base ;
2. préserver et renforcer l'environnement naturel ;
3. sécurité et gestion de crise ;
4. de nouvelles étapes vers une stratégie intégrée d'adaptation au changement climatique.

i. Renforcement des infrastructures de base

6.13. En 2012, face à l'incertitude quant à l'approvisionnement en eau potable et à son coût, il a été décidé d'adopter une nouvelle législation relative à l'eau et à l'énergie.¹⁰⁶ Ce processus législatif a abouti en 2016 à la loi sur l'électricité et l'eau potable de l'archipel de Beyrouth (Weed BES).¹⁰⁷ L'évaluation de 2023 a démontré que la durabilité de l'approvisionnement en eau potable et en électricité sur les îles de Beyrouth s'était considérablement améliorée depuis l'entrée en vigueur de cette loi.¹⁰⁸ L'État a octroyé des subventions structurelles et ponctuelles afin de garantir l'accessibilité financière de ces services.

6.14. En raison de l'absence de système d'assainissement (propre) à Bonaire, un système centralisé de traitement des eaux usées a été construit en 2014 grâce à des subventions de la Commission européenne et de l'État. ¹⁰⁹

ii. Préserver et renforcer l'environnement naturel

6.15. Conformément à l'article 2 de la loi relative aux principes de conservation et de protection de la nature des Antilles néerlandaises (Wgnb BES), le ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de la Sécurité alimentaire et de la Nature doit, en étroite consultation avec les conseils exécutifs des îles, adopter un plan de politique de la nature tous les cinq ans. Pour la période allant de 2013 à 2017, il s'agissait du Plan de politique de la nature pour les Antilles néerlandaises (NBP). L'État a apporté un soutien indirect et financier aux îles des Antilles néerlandaises pour la mise en œuvre de leurs plans de protection de la nature. De plus, Bonaire a reçu 5 238 400 USD de fonds publics pour la nature afin de réaliser des projets de protection de la nature. Les objectifs du NBP ont été mis en œuvre dans le cadre de dix projets entre 2013 et 2017, notamment le reboisement, la restauration des coraux et la réduction des espèces exotiques envahissantes.

6.16. En avril 2020, conformément à l'article 2 de la loi relative aux îles BES et à l'article 1.4 de la loi sur le logement, l'aménagement du territoire et l'environnement (îles BES), le Plan de politique environnementale et de gestion de la nature pour les Pays-Bas caribéens 2020-2030 (PNGM) a été élaboré par les ministres de l'Infrastructure et de la Gestion de l'eau, de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume, et de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire, en étroite concertation avec les conseils exécutifs des îles BES. S'appuyant sur le Plan national pour la nature (PNN), le PNGM intègre également une politique environnementale. Quatre objectifs stratégiques ont été formulés : 1) réduire le déclin des coraux, 2) restaurer et préserver les habitats et les espèces uniques, 3) assurer une utilisation durable des terres et de l'eau pour le développement de l'économie locale, et 4) créer les conditions nécessaires à la pérennité des résultats de la politique de gestion de la nature. Le PNGM couvre à la fois des projets-cadres pour les îles BES et des projets spécifiques à chaque île.

6.17. Les îles BES sont responsables de l'élaboration de leurs plans de mise en œuvre locaux et reçoivent un soutien financier de l'État pour ce faire. L'État leur apporte également un soutien financier pour la mise en œuvre de ces plans. Par exemple, 35 millions d'euros ont été alloués à la mise en œuvre de la première phase du Programme national de gestion des récifs coralliens (PNGR) et 7,2 millions d'euros supplémentaires aux mesures de restauration des coraux. La répartition des fonds disponibles du PNGR entre les différentes îles BES dépend des demandes soumises par chacune d'elles. L'État ne prévoit aucun budget pour la mise en œuvre de la deuxième phase du PNGR ni pour la période postérieure à 2030 .

6.18. Dans le cadre du Programme national de gestion des mangroves (PNGM), deux grands programmes ont été lancés sur chaque île : le programme de restauration de la nature et le programme de gestion de l'eau. ¹¹¹ Concernant la restauration de la nature, un plan de restauration des coraux et un plan de restauration des mangroves ont été élaborés à Bonaire, et des plans sont en cours d'élaboration pour l'élimination du bétail errant. Le programme de gestion de l'eau est axé sur la gestion, la rétention et la purification de l'eau. Les mesures prises seront financées par l'État. ¹¹²

- 6.19. La Direction générale des travaux publics et de la gestion de l'eau et l'OLB ont adhéré au Programme de surveillance de la qualité de l'eau de mer. Lancé en 2023, ce programme vise à établir un réseau de surveillance de base à Bonaire pour contrôler la qualité des eaux de mer et souterraines. L'amélioration de la qualité de l'eau est essentielle à la croissance des récifs coralliens de Bonaire. L'État finance la construction de ce système de surveillance.
- 6.20. Début 2024, un nouveau Programme d'aménagement du territoire pour les Pays-Bas caribéens (POTC) a été adopté dans le cadre du Plan national de gestion des ressources naturelles (PNGRN), conformément à l'article 4 de la loi relative aux principes de planification de l'aménagement du territoire (Wgro Bes). Le POTC a été élaboré en concertation avec les conseils exécutifs des organismes publics et le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire. Il fournit à l'Office national des collectivités locales (ONCL) un cadre pour l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire adapté à l'île, axé sur le logement, le changement climatique et **la** préservation du patrimoine culturel et naturel. L'État joue le rôle de partenaire auprès de l'ONCL et assume la responsabilité de la mise en œuvre d'aménagements spatiaux de qualité.
- 6.21. L'État travaille à la mise en place d'un système d'autorisation, de supervision et de contrôle (système VTH) afin de préserver les intérêts liés à la protection de la nature et de l'environnement à Bonaire. Des démarches d'amélioration ont été entreprises suite à un rapport de 2023 de l'Inspection de l'environnement humain et des transports (IHAT)¹¹⁴, qui constatait l'imprécision quant aux entreprises soumises à autorisation en vertu de la réglementation alors en vigueur (l'ordonnance sur les nuisances) et l'absence de système cohérent de supervision et de contrôle. Le ^{er} avril 2024, le décret relatif aux établissements et aux activités (IAB BES) et ses règlements d'application sont entrés en vigueur. Ce décret a clarifié les règles environnementales applicables aux entreprises dans les Pays-Bas caribéens, renforcé les exigences en matière d'évaluation d'impact environnemental et imposé une obligation de responsabilité au secrétaire d'État chargé des infrastructures et de la gestion de l'eau quant à la mise en œuvre de la politique et des missions du système VTH.
- 6.22. Depuis 2017, l'État a commandé diverses études relatives aux changements climatiques et à l'adaptation au climat à Bonaire, notamment des études sur la sécurité de l'eau, ¹¹⁵ la nature et l'environnement¹¹⁶ **et le climat**.¹¹⁷
- 6.23. Le 27 septembre 2022, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences a conclu un pacte culturel avec les organismes publics afin de promouvoir l'infrastructure culturelle dans les Pays-Bas caribéens. ¹¹⁸ Ce pacte culturel porte notamment sur l'éducation culturelle, la préservation et la protection du patrimoine matériel et immatériel, ainsi que sur l'archéologie (sous-marine). Un programme culturel commun est élaboré pour chaque île par l'OLB et le ministère ; pour Bonaire, cela a été fait le 9 juillet 2024. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences joue un rôle de soutien dans ce processus.¹¹⁹

iii. Sécurité et gestion de crise

- 6.24. En 2023, le ministère de la Justice et de la Sécurité a élaboré une stratégie de sécurité pour le Royaume. Ce document identifie le changement climatique comme une menace aux conséquences « *de plus en plus graves et difficiles à gérer* », y compris pour les Pays-Bas **caribéens**. La stratégie de sécurité stipule, entre autres, ce qui suit pour les Pays-Bas caribéens :

« L'ANV a méthodiquement traduit les intérêts de sécurité en critères d'impact, permettant ainsi de mieux comprendre dans quelle mesure ces intérêts pourraient être compromis. Conjuguées à des analyses spécifiques à chaque domaine¹¹, ces analyses constituent un élément important de la stratégie et contribuent ainsi à une orientation stratégique en matière de sécurité nationale qui non seulement se concentre sur les menaces à court terme, mais aussi sur les (possibles) développements de la menace à plus long terme.

[note de bas de page 11 : Parmi les exemples, citons l'évaluation nationale de la menace terroriste,

l'évaluation des menaces émanant des acteurs étatiques et l'évaluation de la cybersécurité aux Pays-Bas, ainsi que des études scientifiques portant, par exemple, sur l'impact du changement climatique sur Bonaire. Le cas échéant, ces analyses sont mentionnées dans la stratégie.] **121**

(...)

À plus long terme, la montée des eaux représente une menace importante : des millions de personnes vivant dans les villes du Royaume et des environs sont de plus en plus vulnérables à ce phénomène. D'ici 2050, on estime que les deux tiers de la population mondiale vivront en ville, dont 800 millions dans des

zones exposées à la montée des eaux. Pour Bonaire en particulier, les effets du changement climatique signifient que l'île est particulièrement menacée.

sera partiellement submergé d'ici 2050.³⁹

[*Note de bas de page 39* : IVM Institute for Environmental Studies, *The Impacts of Climate Change on Bonaire* , 2022, p. 71.] **122**

(...)

Le climat, les catastrophes naturelles et les infrastructures sont essentiels à la partie caribéenne du Royaume. 64

L'impact du changement climatique et des catastrophes naturelles sur notre sécurité nationale peut être considérable, notamment lorsque des processus essentiels comme l'approvisionnement alimentaire et énergétique sont perturbés, voire totalement interrompus. Pour la partie caribéenne du Royaume, la défaillance de ces processus cruciaux pourrait avoir des conséquences encore plus graves, compte tenu de sa situation géographique.

Les îles dépendent du transport maritime et aérien pour leur approvisionnement en denrées alimentaires et en marchandises. L'inaccessibilité ou l'inutilisabilité des ports et des aéroports auront des conséquences majeures, car il n'existe souvent aucune infrastructure alternative sur laquelle s'appuyer. (...)

Le Royaume est de plus en plus vulnérable aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles telles que les phénomènes météorologiques extrêmes, notamment les vagues de chaleur/sécheresses et les ouragans. L'ouragan Irma illustre l'impact majeur qu'une catastrophe naturelle peut avoir sur la partie caribéenne du Royaume, en particulier si de nombreuses infrastructures sont touchées simultanément. (...)

Pour Bonaire, Aruba et Curaçao, le risque de tempête tropicale ou d'ouragan violent, comme Irma, est plus faible. Néanmoins, le changement climatique a également des répercussions sur la sécurité nationale de ces territoires, notamment en raison du risque d'inondations. Le niveau de la mer des Caraïbes monte. D'ici 2050, même les zones les plus basses de Bonaire risquent d'être inondées de façon permanente. De plus, leurs infrastructures vitales sont vulnérables, car elles sont principalement situées au sud et sur le littoral de Bonaire.

[*Note de bas de page 64* : Vliet van, Pj et Mennen, MG, *Exploration technologique et sécurité nationale : une exploration des opportunités et des menaces liées aux développements technologiques pour la sécurité nationale* , 2014] **123**

(...)

Une approche à long terme pour la partie caribéenne du Royaume face aux effets du changement climatique. Les priorités clés sont le passage à l'énergie solaire et éolienne, une planification spatiale résiliente au climat et le renforcement de la redondance en cas de défaillance des systèmes vitaux.^{**124**}

6.25. En raison du risque de conditions météorologiques extrêmes, le KNMI surveille la météo sur les îles BES depuis 2016.

iv. Nouvelles étapes vers une stratégie intégrée d'adaptation au changement climatique

6.26. En 2016, le gouvernement de l'époque a adopté la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique « S'adapter avec ambition » (SNA 2016). Cette stratégie stipule que les enjeux climatiques dans les régions caribéennes du Royaume sont sensiblement différents et nécessitent un plan distinct. **125**

6.27. Le Plan national d'adaptation (PNA) 2016 a été élaboré dans le cadre du Programme de mise en œuvre du PNA 2018-2019. Ce dernier vise à « sensibiliser et réunir les parties prenantes concernées ». Suite à une évaluation menée en 2022, le Programme national de mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique (PNMVAC) a été adopté par le Conseil des ministres en 2023. Le PNMVAC concerne principalement les Pays-Bas européens, mais il indique également, dans la mesure du possible, les tâches et mesures envisagées pour les Pays-Bas caribéens. Le **PNMVAC** identifie également cinq priorités sur lesquelles l'État attire l'attention lors de la Table ronde sur le climat de Bonaire, à savoir :

- formuler des objectifs d'adaptation concrets ;
- rendre les connaissances accessibles et applicables et se concentrer sur le développement des connaissances ;
- inviter un large groupe de parties prenantes ;

- explorer les possibilités de faire de la résilience climatique une composante standard de toutes les politiques (responsabilités et organisation claires) ;
 - explorer les possibilités d'élargir le financement de l'adaptation au changement climatique.
- 6.28. Le 24 mai 2022, le Conseil exécutif de Bonaire a demandé au ministre du Climat et de l'Énergie de mettre en place une table ronde sur le climat à Bonaire et de désigner un coordinateur pour développer ce concept. Le 8 mai 2023, le coordinateur Nijpels a publié son rapport consultatif intitulé « Il n'est jamais trop tard ».

128

6.29. En réponse à ce rapport consultatif, l'État a pris les mesures suivantes :

- Le ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau a alloué un budget annuel fixe au KNMI pour cartographier les conséquences du changement climatique pour les îles BES en relation avec les scénarios climatiques ;
- Les scénarios climatiques KNMI'23 se concentrent également sur les Pays-Bas caribéens ;
- En 2023, le ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau a chargé *Climate Adaptation Services* de créer l'Atlas des impacts climatiques pour les îles BES **129** dans le but de rassembler en un seul endroit les connaissances les plus récentes sur le changement climatique, permettant ainsi aux gouvernements, aux résidents et aux communautés de visualiser les effets du changement climatique dans leur région spécifique. Cet atlas des impacts climatiques est disponible en trois langues (néerlandais, anglais et papiamentu) depuis le 7 décembre 2023 ;

Les 19 et 20 octobre 2023, des ateliers et des conférences publiques ont été organisés à Bonaire afin de partager les avancées en matière d'information climatique, de discuter des scénarios climatiques KNMI'23 et de présenter l'Atlas des impacts climatiques pour les îles BES à Bonaire. Les résultats de ces ateliers sont inclus dans le rapport « *Impacts climatiques pour Bonaire* » ; **130**

- des sites web ont été créés pour informer les habitants de Bonaire sur le changement climatique, l'importance de la nature et les mesures d'adaptation à prendre et à préparer ; **131**
- En décembre 2023, des images satellites des îles BES ont été mises à disposition sur le portail de données satellitaires du gouvernement néerlandais. Ces images peuvent être utilisées pour la recherche climatique et pour analyser les changements survenus à Bonaire ;
- En janvier 2024, des vols ont été effectués autour de Bonaire afin de prendre des photographies aériennes et des mesures d'altitude pour leur intégration au modèle d'élévation des Pays-Bas. L'OLB et le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume ont pris l'initiative de ce projet, qui a également été financé par le ministère. Le nouveau modèle d'élévation est désormais disponible.
- un « *outil de vision* » virtuel a été lancé **132** qui montre à quoi Bonaire pourrait ressembler en 2050 si une vision inclusive de la nature est suivie.

6h30 En 2023, une Table ronde sur le climat a été mise en place à Bonaire. Composée de représentants de divers secteurs et gouvernements, elle est présidée par un responsable indépendant. Cette Table ronde a pour objectif d'élaborer un plan climat pour Bonaire. L'État a mandaté le cabinet de conseil Witteveen+Bos pour réaliser un état des lieux des efforts d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, actuels et prévus, sur les îles de l'archipel de Bonaire, afin d'appuyer la rédaction du plan. Le rapport n° **133** de Witteveen+Bos a été remis au groupe de travail de la Table ronde sur le climat. L'État prévoit que le plan climat sera finalisé au premier trimestre 2026. La structure de la Table ronde est présentée dans la figure ci-dessous.

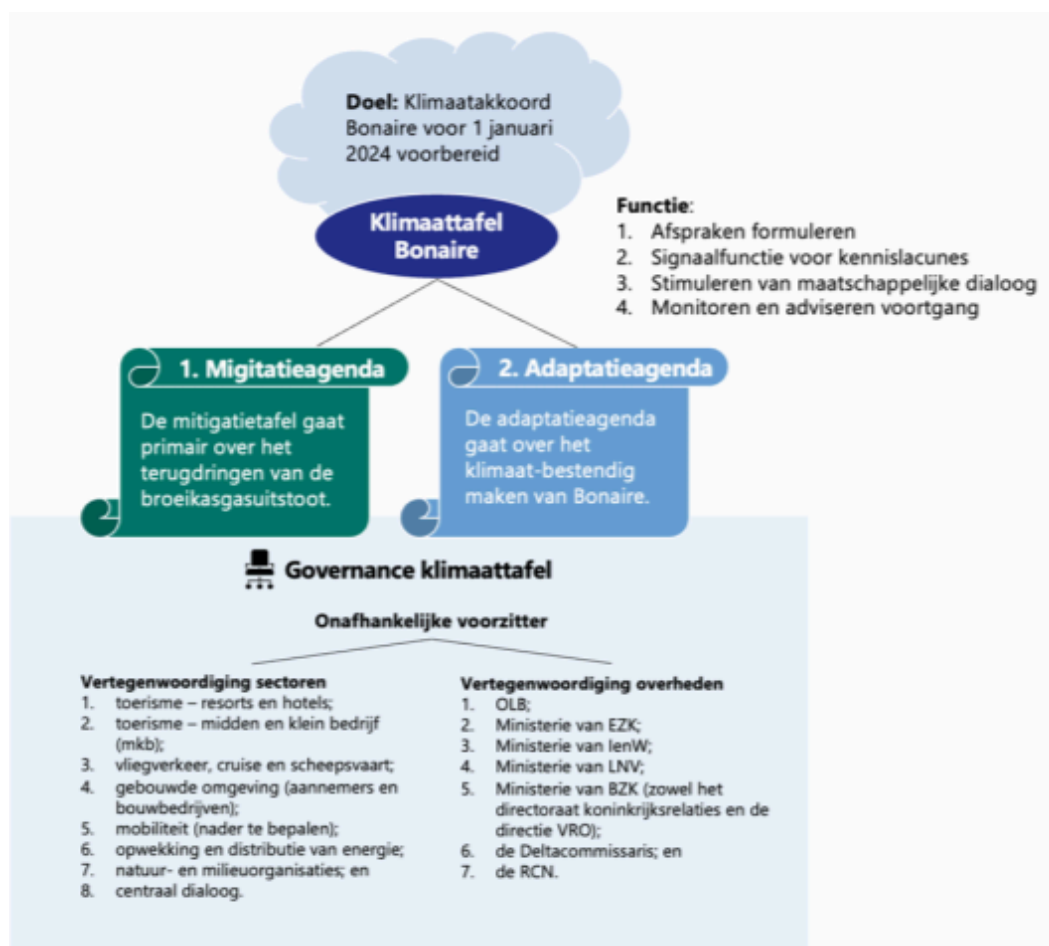


Figure 6 : Structure du climat Tableau **134**

6.31. L'État est également attaché à la coopération au sein du Royaume et à la coopération internationale, comme suit :

- Le renforcement des capacités de mise en œuvre de Bonaire est une priorité essentielle de l'Accord administratif entre Bonaire et le Royaume ; **135**
- Le ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau, en collaboration avec *les autorités néerlandaises de l'eau* , développe un soutien structurel pour les Pays-Bas caribéens afin de relever les défis liés à l'environnement physique de vie ;
- Depuis le 1er juillet 2024, le VNG-Caribendesk a été créé dans le cadre d'un projet pilote cofinancé par le ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume. Le VNG-Caribendesk apporte aux îles BES ses connaissances et son expertise en matière de renforcement des politiques, de la législation et de leur mise en œuvre. On ignore encore si, et le cas échéant, comment le VNG-Caribendesk poursuivra ses activités après la fin du projet pilote.
- échange de connaissances au sein du Royaume par le biais de conférences ; **136**

Les îles BES sont affiliées au *Groupe international d'experts sur les deltas et les zones côtières* (GIEC). Le 21 mai 2024, le GIEC a publié un rapport sur la manière dont les îles font face aux changements climatiques et sur la façon dont elles peuvent collaborer pour mieux se préparer à leurs conséquences ; **137**

Afin d'exploiter davantage les possibilités de soutien financier pour les Pays-Bas caribéens provenant de fonds internationaux (notamment les fonds de l'UE, des Nations Unies et les fonds régionaux), l'État a nommé un envoyé spécial pour les Pays-Bas caribéens. **138**

6.32. En matière de politique d'adaptation au changement climatique, l'État a notamment entrepris les actions suivantes :

- L'État a débloqué 33,6 millions d'euros pour accélérer la transition vers une électricité durable. Grâce à ces efforts, les îles BES ont été sélectionnées pour participer au projet « 30 pour 2030 » de l'UE . Par le biais de ce projet, l'UE soutient la poursuite de la transition énergétique.
- Une situation socio-économique stable est essentielle à la réussite des mesures d'adaptation au changement climatique. C'est pourquoi, en réponse aux recommandations du rapport « Une existence digne » **139** , l'État a alloué 32 millions d'euros par an, de manière structurelle, à l'amélioration du pouvoir d'achat et à la lutte contre la pauvreté aux Pays-Bas caribéens. Par ailleurs, l'État a augmenté

structurellement le salaire minimum, les prestations sociales minimales et les allocations familiales, les alignant ainsi sur les montants applicables aux Pays-Bas européens.

- Le sujet du changement climatique et de la santé figure au programme de travail du Conseil de la santé pour 2025. Les recommandations que le Conseil de la santé entend formuler sur les risques du changement climatique pour la santé aux Pays-Bas prennent également en compte les Pays-Bas caribéens ;
- Le Mémoire de politique sanitaire locale de Bonaire 2024-2027 comprend un chapitre sur le climat, qui contient également des recommandations sur les problèmes de santé liés à la chaleur.

7 Relations politiques au sein du Royaume

7.1. De 1954 au 10 octobre 2010, Bonaire faisait partie des Antilles néerlandaises, un pays distinct au sein du Royaume.

a. *La période précédant le 10-10-10*

7.2. Lors d'un référendum organisé le 10 septembre 2004, la population de Bonaire a opté pour des relations directes avec les Pays-Bas.

7.3. Le 17 septembre 2005, des consultations administratives ont eu lieu, aboutissant à un accord de principe entre les Antilles néerlandaises, les Pays-Bas, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius et Saba le 22 octobre 2005. ¹⁴⁰ La perspective à long terme envisagée pour les îles BES était l'octroi d'un nouveau statut particulier au sein du Royaume, avec des liens directs avec les Pays-Bas européens. Ce nouveau statut visait à permettre un développement socio-économique durable – en étroite coopération avec les Pays-Bas européens – avec un niveau de services acceptable ¹⁴¹ pour les habitants des îles BES.

7.4. Face aux divergences d'opinions majeures concernant le nouveau statut constitutionnel des îles BES, le Conseil d'État du Royaume a été sollicité. Dans un avis rendu le 18 septembre 2006, ce Conseil a rejeté les deux modèles proposés : les îles BES en tant qu'îles du Royaume ou en **tant** que communes néerlandaises. Le Conseil a recommandé un modèle selon lequel chacune des îles BES serait organisée en tant qu'organisme public au sens de l'article 134 de la Constitution. Le Conseil a également souligné les points suivants :

« Une particularité de ces organismes publics est qu'ils ne seront pas rattachés à une province. Le contrôle s'exercera donc directement auprès du gouvernement. Dans de nombreux cas, cela concernera le domaine d'activité du ministre de l'Intérieur. Toutefois, les politiques d'aménagement du territoire et d'environnement (par exemple, les plans régionaux et les plans de gestion des déchets) sont également pertinentes. Elles relèvent du ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Bien que ces missions ne soient pas très étendues, leur nature spécialisée exige une disposition explicite. » **143**

7.5. Dans la déclaration finale **144** de la Mini-Conférence des 10 et 11 octobre 2006 sur le futur statut constitutionnel des îles BES, les délégations des îles BES et des Pays-Bas se sont mises d'accord, entre autres, sur ce qui suit :

- Les trois îles se verront attribuer le statut constitutionnel d'organisme public ;
- La législation des Antilles néerlandaises restera initialement en vigueur, mais sera progressivement remplacée par la législation néerlandaise, avec la possibilité de dispositions dérogatoires ;
- Les dispositions légales applicables aux municipalités néerlandaises s'appliqueront mutatis mutandis, sous réserve du respect des dispositions particulières prévues par la loi ou prévues en application de celle-ci.

7.6. Le 10 octobre 2010, le pays des Antilles néerlandaises a été dissous et, depuis lors, le Royaume est composé de quatre pays distincts : Aruba, Curaçao, les Pays-Bas et Sint Maarten. Depuis cette date, les îles BES font partie intégrante des Pays-Bas, en tant qu'entités publiques au sens de l'article 134 de la Constitution. Depuis lors, les relations politiques au sein du Royaume sont les suivantes, comme illustré dans la figure ci-dessous : **145**

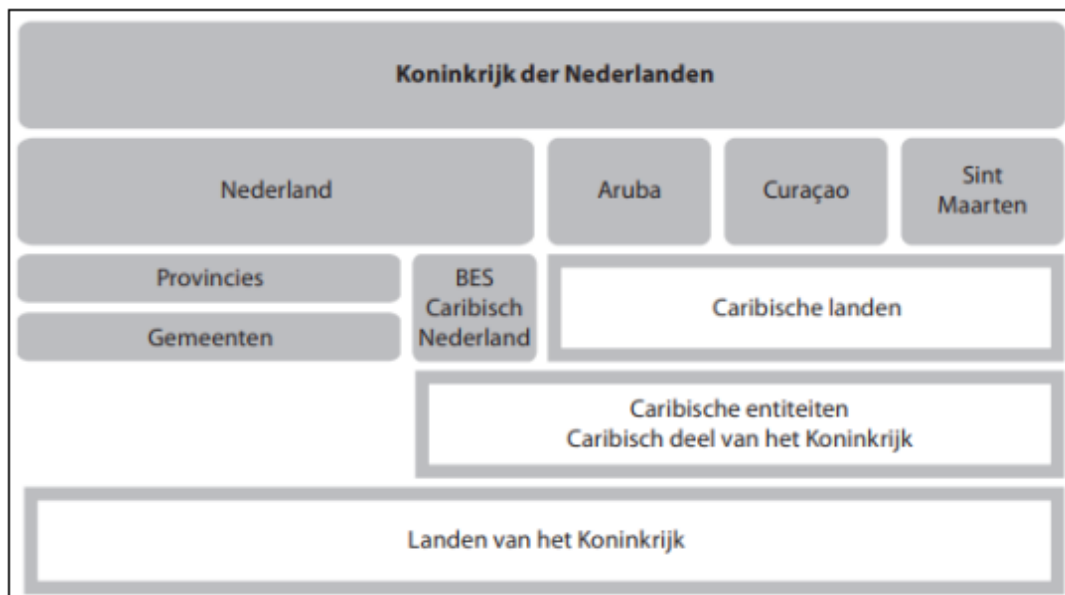


Figure 7 : Relations politiques au sein du Royaume des Pays-Bas **146**

b. Affaires du Royaume et affaires nationales

7.7. Depuis 1954, les relations politiques entre les pays du Royaume sont régies par la Charte du Royaume des Pays-Bas (ci-après : la Charte). Le 10 octobre 2010, la Charte a été modifiée afin de refléter les nouvelles relations politiques.

7.8. La Charte établit une distinction entre les questions législatives et administratives relevant du Royaume (affaires du Royaume) et celles relevant de la compétence des États membres (affaires nationales). L'article 3(1)(a) à (h) de la Charte énumère un certain nombre d'affaires du Royaume. Les mesures relatives au changement climatique n'y figurent pas. Toutefois, le deuxième paragraphe de cet article stipule – en référence à l'article 55 de la Charte – que les États membres peuvent, d'un commun accord et par voie d'acte du Royaume, déclarer d'autres questions comme relevant des affaires du Royaume.

7.9. À ce jour, les pays n'ont pas déclaré que le changement climatique (ou les mesures s'y rapportant) relevait de la compétence du Royaume. Ceci s'applique aussi bien à la période allant de 1954 au 10 octobre 2010 (lorsque Bonaire faisait encore partie des Antilles néerlandaises) qu'à la période postérieure. La politique climatique a donc toujours été une affaire nationale au sein du Royaume.

7.10. Le dossier ne contient aucune information sur les politiques ou les mesures concrètes relatives au changement climatique qui ont été prises à Bonaire avant le 10 octobre 2010.

7.11. L'article 43(1) de la Charte stipule que chaque État doit garantir la réalisation des droits et libertés fondamentaux, la sécurité juridique et la bonne gouvernance. Le deuxième paragraphe précise que la garantie de ces droits, libertés, sécurité juridique et bonne gouvernance relève de la compétence du Royaume.

Les îles BES dans la structure politique des Pays-Bas

i. Organisation constitutionnelle des organismes publics

7.12. L'article 42 de la Charte stipule que la structure constitutionnelle du Royaume des Pays-Bas est régie par la Constitution. Les organismes publics caribéens sont régis par le chapitre 7 de la Constitution.

7.13. L'OLB a été instituée par l'article 2 de la loi n° **147** relative aux organismes publics (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) (ci-après : WolBES). Le chapitre II de la WolBES régit la structure et la composition des organes de l'organisme public.

7.14. Les organismes publics possèdent une structure administrative similaire à celle d'une municipalité. Conformément à l'article 5 du WolBES, chaque organisme public est doté d'un conseil insulaire (équivalent d'un conseil municipal), d'un conseil exécutif (équivalent d'un exécutif municipal) et d'un gouverneur (équivalent d'un maire). Le Sénat est également doté d'un collège électoral.

7.15. L'île de Bonaire possède donc deux niveaux de gouvernement : le Conseil local de Bonaire (OLB) et l'État. L'État et l'OLB ont convenu que le maximum de tâches devraient être effectuées au niveau insulaire (principe de subsidiarité). Cet accord est conforme aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (article **148**) et est inscrit au chapitre V du WolBES, qui régit les relations entre l'OLB et le Royaume.

Article 212 WolBES

1. Notre ministre promeut la décentralisation au profit des organismes publics.
 2. Les propositions de mesures qualifiant certaines affaires de politique nationale ne seront formulées que si le sujet de préoccupation ne peut être traité efficacement par les administrations insulaires.
- 7.16. Il existe également un représentant du Royaume pour les organismes publics de Bonaire, de Saint-Eustache et de Saba (article 187 de la loi WolBES). Ce représentant assure la liaison entre les îles BES et l'État. Ses missions comprennent la présentation de rapports au ministre compétent sur les questions ou constatations particulières concernant les organismes publics et la promotion de la bonne gouvernance au sein de ces derniers (article 204(1)(a) et (j) de la loi WolBES).
- 7.17. Les missions de l'OLB se répartissent entre missions intergouvernementales et missions autonomes. Les missions relatives à l'adaptation au changement climatique relèvent majoritairement des missions intergouvernementales. L'OLB se voit attribuer des missions et des pouvoirs par voie législative (notamment les BES Wgro, Wgnb, Wet VROM et Wmb), et l'État définit des cadres, par le biais de plans et de programmes, au sein desquels l'OLB doit ou peut élaborer et mettre en œuvre des politiques ou des plans.

ii. Applicabilité du droit néerlandais aux îles BES

- 7.18. Les réformes politiques de 2010 reposaient sur le principe de la retenue législative pendant les cinq années suivant le rattachement des îles BES aux Pays-Bas. Concrètement, la législation antillaise néerlandaise en vigueur au début de la nouvelle période constitutionnelle restait applicable sur les îles BES et la législation néerlandaise ne pouvait être introduite qu'en cas de nécessité impérieuse. Cette retenue législative se justifiait par les pouvoirs administratifs et exécutifs limités des îles BES.
- 7.19. L'article 57a de la Charte stipule que les actes, lois, ordonnances nationales, décrets généraux du Conseil du Royaume, arrêtés du Conseil et autres règlements et décrets du Royaume en vigueur le 10 octobre 2010 qui sont contraires à une modification de la Charte restent en vigueur jusqu'à ce qu'une disposition soit prise conformément à la Charte.
- 7.20. Les délégations ont formulé quelques exceptions au principe énoncé à l'article 57 bis de la Charte, lesquelles sont consignées dans une feuille de route. **Ces** exceptions concernaient des domaines auxquels les trois îles et les Pays-Bas accordaient une priorité si élevée à l'époque que la législation et la réglementation néerlandaises dans ces domaines sont entrées en vigueur dès la transition vers le nouveau statut, notamment la santé publique, la sécurité sociale, l'éducation et la jeunesse, la sécurité et la police, et les finances. Le changement climatique ne figurait pas parmi ces priorités.
- 7.21. Il a également été stipulé que des dispositions dérogeant à la législation néerlandaise pourraient être prises sur les îles BES en raison des différences entre ces îles et les Pays-Bas européens (la « disposition dite de différenciation »). **150**

- 7.22. En partie en réponse au rapport d'évaluation de 2015 de la Commission des espions **151** et à l'avis consultatif de la Division consultative du Conseil d'État du 17 juillet 2019 **152**, le principe de retenue législative a été remplacé en 2019 **153** par le principe de « se conformer ou s'expliquer ».

Le principe fondamental de *l'application ou de l'explication* est que toutes les intensifications des politiques euro-néerlandaises, ainsi que les nouvelles législations et/ou conséquences financières qui en découlent, s'appliqueront aux îles BES, sauf circonstances exceptionnelles. **¹⁵⁴** Ces circonstances peuvent inclure des arguments tels que des capacités de mise en œuvre limitées, l'insularité, la distance géographique entre les Pays-Bas européens et les Pays-Bas caribéens, la petite taille des îles, les conditions climatiques et géographiques, et les capacités financières. Il est important de noter que ces facteurs peuvent justifier une adaptation, mais ne doivent pas faire obstacle à l'objectif final d'assurer un niveau de services plus équitable dans les Pays-Bas caribéens. **¹⁵⁵**

Si le renforcement d'une politique ou d'une loi est jugé inapplicable aux îles BES, le ministère concerné devra expliquer pourquoi il estime approprié d'exempter ces îles de la législation ou de la réglementation concernée. Une différenciation reste toutefois possible ; dans le cas d'une nouvelle législation, il convient d'examiner si les îles BES peuvent être incluses si une distinction est faite entre les Pays-Bas européens et

les Pays-Bas caribéens. S'il est décidé qu'une différenciation n'est ni possible ni souhaitable, la décision de ne pas appliquer la législation ou la réglementation aux îles BES doit être justifiée. **156**

8 La demande et la défense

8.1. Greenpeace affirme – en résumé et après modifications apportées à sa demande – que le tribunal devrait rendre un jugement, exécutoire à titre provisoire autant que possible :

Dans le contexte des mesures d'adaptation :

I. statuant que l'État a agi et continue d'agir en violation des droits fondamentaux des habitants de Bonaire en vertu des articles 2, 8 et 14 **de** la CEDH et de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), et a par conséquent également agi et continue d'agir illégalement en :

- a. omettre de prendre (ou du moins prendre des mesures insuffisantes et opportunes pour protéger les habitants de Bonaire contre les effets du changement climatique (*adaptation*) ; et/ou
- b. exempter Bonaire, sans but légitime et sans justification objective, de toute (ou presque toute) législation, réglementation et mesures concrètes prises par l'État dans le cadre de la protection de ses habitants contre les conséquences du changement climatique (*adaptation*) ;
- c. omettre d'informer les habitants de Bonaire (ou du moins insuffisamment) des conséquences attendues du changement climatique et omettre de les impliquer (ou du moins insuffisamment) dans l'élaboration de politiques et la mise en œuvre de mesures concrètes visant à protéger les habitants de Bonaire contre les conséquences du changement climatique (*adaptation*) ;

II. ordonnant à l'État de prendre en temps opportun toutes les mesures nécessaires pour protéger adéquatement Bonaire et ses habitants contre les conséquences des changements climatiques, y compris, mais sans s'y limiter :

- a. fondant toute sa politique d'adaptation à Bonaire sur les traités internationaux applicables relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les Pays-Bas et la soumettant à leur application, et fournissant des raisons claires à cet égard ;
- b. établir, dès que possible et au plus tard le 1er avril 2027, ou au moins dans un délai fixé par la Cour dans la bonne administration de la justice, un plan d'adaptation adéquat pour Bonaire (ou au moins veiller à ce qu'un tel plan d'adaptation soit élaboré) dans lequel toutes les recherches scientifiques pertinentes, les connaissances des habitants de Bonaire et les souhaits et besoins des habitants de Bonaire soient clairement pris en compte, et qui prenne clairement en compte les défis structurels auxquels Bonaire est confrontée, tels que la pauvreté et la résilience des habitants de Bonaire, et qui ait été évalué, au moins de manière transparente et raisonnée, au regard des exigences applicables aux mesures opportunes et appropriées en vertu des articles 2, 8 et 14 de la CEDH et de l'article 27 du PIDCP ;
- c. veiller à ce que les mesures prévues dans le plan d'adaptation soient mises en œuvre en temps opportun, notamment en allouant et en continuant d'allouer des ressources financières suffisantes à la mise en œuvre du plan d'adaptation, et en évaluant périodiquement la mise en œuvre de ces mesures et en remédiant dès que possible à toute lacune dans leur mise en œuvre ;
- d. immédiatement après le prononcé du jugement dans cette affaire, initier ou faire initier et maintenir la diffusion d'informations parmi les habitants de Bonaire sur le changement climatique et ses conséquences ;
- e. immédiatement après le prononcé du jugement dans cette affaire, entreprendre ou faire entreprendre des recherches scientifiques adéquates sur les conséquences historiques, actuelles et futures du changement climatique à Bonaire, et mettre à disposition des ressources suffisantes à cette fin, et continuer à permettre de telles recherches ;

ou du moins de prendre les dispositions jugées appropriées par le tribunal.

Dans le cadre des mesures d'atténuation :

III. statuant que l'État a agi et continue d'agir en violation des droits fondamentaux des habitants de Bonaire en vertu des articles 2, 8 et 14 de la CEDH et agit donc également illégalement en poursuivant jusqu'à ce jour une politique climatique qui ne répond pas à ce qui constitue clairement l'exigence minimale de contribution équitable de l'État aux mesures qui doivent être prises dans le monde entier pour limiter le réchauffement climatique à la fin de ce siècle à moins de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

Principalement :

IV. ordonnant à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que le volume total des émissions annuelles néerlandaises – émissions nationales moins les réductions d'émissions réalisées à l'étranger grâce au financement international néerlandais pour le climat qui peuvent être attribuées aux Pays-Bas –

principalement : les émissions de tous les gaz à effet de serre (CO₂-eq) sont réduites à zéro net d'ici 2030 au plus tard, *soit* de 95 % par rapport aux émissions néerlandaises de 1990, et reste réduit ;

ou bien : les émissions de CO₂ sont réduites à zéro net d'ici le 31 décembre 2031.

et reste réduite, *ou* est réduite à zéro net dans le cadre d'un budget carbone de 448 Mt CO₂ au 1er janvier 2024, et reste réduite ;

V. ordonnant à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que le volume total des émissions nationales annuelles de tous les gaz à effet de serre (CO₂-eq) – soit les émissions de gaz à effet de serre provenant du territoire néerlandais, moins les émissions négatives provenant du territoire néerlandais –

principalement : est ramenée à zéro net d'ici 2040 au plus tard et reste réduite ;

ou bien : est réduite de 95 % par rapport aux émissions de 1990 d'ici 2040 au plus tard et reste réduite ;

Alternativement , les émissions pourraient être réduites de 90 % par rapport à celles de 1990 d'ici 2040 au plus tard.

et reste réduit ;

Autre possibilité :

VI. ordonnant à l'État d'établir, dans les meilleurs délais, mais au plus tard six mois après le prononcé du jugement dans cette affaire, ou au moins dans un délai déterminé par le tribunal dans la bonne administration de la justice, un budget carbone national qui reflète une part équitable du budget carbone mondial restant pour 1,5 °C, sur la base d'une procédure transparente dans laquelle les principes et les choix relatifs au résultat final sont explicitement identifiés et dans laquelle le résultat ne peut pas conduire à un budget carbone inférieur à celui résultant de l'application d'un calcul *égal par habitant* pour la situation néerlandaise.

VII. ordonnant à l'État de fixer des objectifs intermédiaires concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sur la base du budget carbone revendiqué au titre du point VI, pour:

principalement :

- (i) Réduction des émissions sur le territoire néerlandais,
- (ii) Émissions négatives, et
- (iii) Réduction des émissions en dehors du territoire néerlandais ;

alternativement :

La réduction des émissions néerlandaises – émissions nationales moins les

Réductions d'émissions réalisées à l'étranger grâce au financement international néerlandais pour le climat et attribuables aux Pays-Bas.

Par ailleurs, en alternative :

VIII. ordonnant à l'État de se conformer à la politique climatique définie dans la loi sur le climat en prenant toutes les mesures nécessaires pour assurer :

- que le volume total des émissions nationales annuelles soit réduit de 55 % en 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ;
- que les émissions nettes de gaz à effet de serre soient réduites à zéro d'ici 2050 au plus tard.

IX. ordonnant à l'État de fixer dans la loi sur le climat un objectif intermédiaire contraignant pour 2040 qui soit au moins conforme à l'objectif intermédiaire pour 2040 qui sera fixé par la Commission européenne au niveau de l'Union et de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif intermédiaire.

En ce qui concerne les mesures d'adaptation et les mesures d'atténuation :

X. ordonnant à l'État de payer les frais de procédure, plus tous les frais supplémentaires, et tous les frais majorés des intérêts légaux à compter de quatorze jours après la date du jugement à rendre dans cette affaire jusqu'à la date du paiement intégral.

8.2. L'État a présenté ses moyens de défense. Il demande au tribunal de rejeter les demandes de Greenpeace, de condamner cette dernière aux dépens et de prononcer une décision provisoirement exécutoire. Si le tribunal décide néanmoins de rendre un jugement, l'État demande qu'il ne soit pas provisoirement exécutoire à l'égard des demandes II.a, II.b, II.c, IV, V et VIII.

8.3. Les arguments des parties seront examinés plus en détail ci-dessous, dans la mesure nécessaire.

9 Évaluation : remarques générales sur cette affaire

9.1. En 2015, le tribunal de district a été saisi de la question de savoir si l'État néerlandais était tenu de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici fin 2020 par rapport à 1990, et s'il pouvait l'y contraindre. La Fondation Urgenda a déposé une requête afin d'obtenir une injonction obligeant l'État à limiter ses émissions de gaz à effet de serre de manière à les réduire de 40 % d'ici fin 2020 par rapport à 1990, et en tout état de cause d'au moins 25 %. Le tribunal de district a fait droit à cette requête, en ce sens que l'État a été contraint de réduire ses émissions d'au moins 25 % d'ici fin 2020 par rapport à 1990. La cour d'appel a confirmé ce jugement en 2018, et la Cour suprême en 2019. La Cour suprême a estimé qu'il avait été jugé à juste titre que l'État était tenu, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, d'atteindre l'objectif de réduction de 25 %, en raison du risque de changement climatique dangereux qui pourrait également affecter gravement le droit à la vie et au bien-être des habitants des Pays-Bas.

9.2. Cette affaire examinera également si l'État remplit son obligation de protéger ses habitants, en l'occurrence ceux de Bonaire. Seront abordés non seulement les objectifs de réduction des émissions pour 2030, 2040 et 2050, mais aussi les mesures prises par l'État pour les protéger des conséquences du changement climatique. Comme dans l'affaire Urgenda c. l'État, une question importante se pose : la Cour peut-elle et est-elle habilitée à déterminer les obligations de l'État ? Il est incontestable que des mesures doivent être prises ; la question est de savoir si l'État prend des mesures suffisantes. La Cour peut – et doit, si elle est saisie – statuer sur ce point dans le cadre décrit ci-dessous, en vertu duquel elle doit faire preuve de retenue et ne peut empiéter sur les prérogatives du pouvoir législatif et gouvernemental. **158** En cas de violation grave (imminente) des droits de l'homme, s'il est suffisamment clair ce qui doit être fait pour prévenir autant que possible cette menace et ce que l'on peut au moins attendre de l'État dans ce contexte, une ordonnance en ce sens peut être rendue.

9.3. L'État reconnaît à juste titre que les Pays-Bas ne contribuent pas de manière significative aux émissions mondiales de gaz à effet de serre et que, de fait, les Pays-Bas et l'Union européenne ont pris les mesures nécessaires pour réduire ces émissions depuis les années 1990. Par ailleurs, même si les Pays-Bas atteignaient (seulement) les objectifs de réduction proposés dans cette affaire, cela n'aurait pas d'incidence immédiate sur le réchauffement climatique ni sur la situation des habitants de Bonaire. Dans la plupart des cas, cet argument aboutirait à une décision concluant à l'insuffisance de preuves quant à la responsabilité de l'État et/ou à son obligation de prendre des mesures. En l'espèce, cela signifierait le rejet des demandes.

9.4. Cependant, les affaires climatiques sont différentes en raison de la complexité du problème climatique et de la gravité incontestable de ses conséquences, qui peuvent affecter tout le monde, y compris les générations futures. La Cour suprême a déjà statué en 2019 (arrêt **159**) que les États ont une responsabilité partagée à cet égard et que, compte tenu notamment des graves conséquences du changement climatique dangereux, l'argument selon lequel un État n'a pas à assumer sa responsabilité parce que d'autres pays ne respectent pas leurs obligations ne peut être retenu. De même, l'argument selon lequel la part d'un pays dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est mineure et qu'une réduction des émissions sur son territoire n'a que peu d'impact à l'échelle mondiale ne peut être retenu. Accepter ces arguments reviendrait à permettre à un pays de se soustraire à sa responsabilité partagée en rejetant la faute sur d'autres pays ou en invoquant sa faible contribution aux émissions mondiales.

- 9.5. La CEDH l'a confirmé dans son arrêt 2024, **paragraphe 160** : chaque État a la responsabilité de prendre des mesures contre le changement climatique. Cette responsabilité est indépendante des actions ou inactions des autres États. En vertu du droit conventionnel, les États sont tenus de prendre des mesures contre le changement climatique et ses conséquences, même si l'effet précis de ces mesures n'est pas encore clairement établi. La Cour rejette donc les arguments de l'État en l'espèce, qui se résument à l'insuffisance de données sur l'impact qu'aura la réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas sur le changement climatique et ses conséquences pour Bonaire. Les actions ou omissions de l'État sont appréciées au regard des exigences qui peuvent lui être imposées dans les affaires climatiques, car, du point de vue des droits humains, on peut attendre de l'État qu'il mette tout en œuvre, conformément aux accords internationaux, pour prévenir d'autres dommages causés par le changement climatique.
- 9.6. Les résultats de recherches pertinentes et les accords internationaux relatifs au changement climatique ont été décrits en détail dans les chapitres précédents. Ces éléments ne sont pas contestés dans la présente affaire. C'est dans ce contexte que la Cour examinera les arguments de Greenpeace. À cette fin, le cadre d'évaluation de la CEDH sera d'abord analysé en détail, puis les arguments eux-mêmes seront évalués. La décision découlera de cette évaluation.

10 L'évaluation : le cadre d'évaluation des articles 2 et 8 de la CEDH

- 10.1. Greenpeace déplore que l'État n'ait pas respecté ses obligations positives au titre des articles 2, 8 et 14 de la CEDH et de l'article 1 du Douzième Protocole à la CEDH. Selon Greenpeace, ce manquement constitue une violation de ces articles, un manquement à l'obligation de diligence et, par conséquent, une infraction au sens de l'article 6:162 du Code civil néerlandais. Si l'État est soumis à une obligation en vertu des dispositions susmentionnées de la CEDH, il peut être contraint de la respecter (article 3:296 du Code civil néerlandais). Ce principe a déjà été confirmé par la Cour suprême dans l'arrêt *Urgenda*.
- 10.2. L'État affirme en outre que les dispositions de la CEDH citées par Greenpeace ne se prêtent pas à un examen collectif et, par conséquent, ne peuvent être appliquées dans le cadre d'une action intentée en vertu de la loi relative au règlement des pertes ou dommages de grande ampleur (actions collectives), telle que la présente. De plus, l'État soutient que Greenpeace n'a pas suffisamment démontré que son manquement soit suffisamment grave pour constituer une violation des droits de l'homme et/ou un acte illégal à l'encontre des habitants de Bonaire.
- 10.3. Le tribunal évaluera d'abord si – et si oui, comment – les articles 2 et 8 de la CEDH peuvent être appliqués aux demandes liées au climat dans le cadre d'actions intentées en vertu de la loi sur le règlement des pertes ou dommages à grande échelle (actions collectives).

a. Articles 2 et 8 de la CEDH ; généralités

- 10.4. La CEDH oblige les États membres à garantir à leurs résidents les droits et libertés qu'elle consacre. L'article 2 de la CEDH protège le droit à la vie ; l'article 8 protège le droit au respect de la vie privée et familiale.
- 10.5. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), un État membre est tenu de prendre des mesures appropriées s'il existe des risques spécifiques pour la vie et le bien-être de ses résidents et s'il a connaissance de ces risques.¹⁶¹ Il s'agit d'une « obligation positive », par opposition à l'obligation (négative) qui incombe aux États membres de s'abstenir de toute action portant atteinte aux droits des citoyens. Selon la gravité et l'urgence du danger imminent, cette obligation découle de l'article 2 ou de l'article 8 de la CEDH.¹⁶²
- 10.5.1. Pour l'application de ces deux dispositions, il convient de tenir compte du fait que la menace invoquée résulte du comportement de l'État membre lui-même ou de celui de tiers. Comme indiqué précédemment, l'obligation positive des États membres de protéger leurs citoyens contre les dangers résultant du comportement de tiers ne naît que si l'État membre avait connaissance (ou aurait dû avoir connaissance) du danger encouru par les plaignants. ¹⁶³
- 10.5.2. Si un État membre a connaissance ou aurait dû avoir connaissance d'un danger pour la vie de ses résidents causé par des tiers, ses obligations positives au titre des articles 2 et 8 de la CEDH

consistent essentiellement en deux éléments :

- a) l'obligation de fournir un cadre réglementaire, et
- b) l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives. **164**

Ces deux éléments doivent être adaptés aux caractéristiques spécifiques de l'activité de la tierce partie, notamment en ce qui concerne le niveau de risque potentiel. Les États membres doivent réglementer l'autorisation, l'établissement, l'exploitation, la sécurité et la surveillance de cette activité et exiger de toutes les parties concernées qu'elles prennent des mesures concrètes pour assurer la protection effective des citoyens dont la vie ou le bien-être pourraient être mis en danger par les risques inhérents à cette activité. **165**

10.6. Le droit de vivre et de pratiquer sa propre culture, tel que mentionné à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), est également protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour n'examinera donc pas séparément les arguments de Greenpeace au regard de l'article 27 du PIDCP.

b. Plus précisément, dans les cas liés au climat

10.7. Dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen* du 9 avril 2024, la Grande Chambre de la CEDH a exposé sa jurisprudence et s'est concentrée sur la problématique du changement climatique. Elle a également pris en compte les évolutions les plus récentes à cette date, concernant non seulement la situation mondiale et l'état des connaissances scientifiques sur le changement climatique, mais aussi l'état du droit international.

L'arrêt porte sur les articles 2 et 8 de la CEDH et clarifie, pour la première fois, leur application aux affaires climatiques. La Grande Chambre de la CEDH étant la plus haute juridiction compétente en matière d'interprétation de la Convention, elle prend pour point de départ le cadre juridique établi dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen*.

10.8. Dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, la CEDH établit un cadre spécifique pour les affaires climatiques, car l'appréciation des griefs relatifs aux violations de la CEDH liées au changement climatique est beaucoup plus complexe que dans les affaires environnementales plus classiques. La CEDH expose cette complexité en détail. **167**

10.8.1. La CEDH s'était déjà prononcée sur des affaires environnementales, mais celles-ci concernaient des situations impliquant des sources spécifiques de dommages environnementaux. Dans de tels cas, il est possible de déterminer avec un degré raisonnable de certitude qui est exposé à ces dommages et où. L'existence d'un lien de causalité entre une source de dommage identifiable et les effets néfastes effectifs sur des groupes de personnes peut généralement être clairement établie dans ces affaires environnementales « classiques ». Il en va de même pour les mesures qui ont été prises – ou non prises – pour réduire les dommages provenant de cette source particulière. En bref, dans les affaires environnementales classiques sur lesquelles la CEDH s'était prononcée jusqu'alors, il était possible d'établir un lien entre le dommage allégué, sa source et les personnes qui l'ont subi, et les mesures qui auraient pu être prises pour limiter les dommages provenant de cette source étaient clairement identifiées.

10.8.2. La situation est différente dans le cas du changement climatique. Il n'existe pas de source unique et clairement identifiée comme étant à l'origine des dommages ; ces dommages résultent de l'accumulation de gaz à effet de serre provenant de nombreuses sources différentes dans l'environnement, où ils provoquent ensuite des changements cumulés. Nombre de ces sources, prises individuellement, n'émettent pas de quantités de gaz à effet de serre directement nocives pour l'homme ; les effets néfastes découlent de l'accumulation de ces gaz dans l'environnement et de la chaîne complexe de réactions qui s'ensuit. La complexité de cette chaîne de réactions rend impossible de prédire avec exactitude où et quand ces réactions auront lieu, leur intensité et, par conséquent, qui en sera affecté. **168**

10.8.3. Le volume total cumulé de gaz à effet de serre émis dans le monde entier provoque le réchauffement climatique et les changements climatiques. Ce réchauffement et ces changements climatiques entraînent à leur tour des phénomènes météorologiques extrêmes tels que des vagues de chaleur intenses, des sécheresses, des pluies torrentielles, des vents violents et des tempêtes, qui provoquent des catastrophes comme les incendies de forêt, les inondations, les glissements de terrain et les avalanches. Ces conséquences menacent la vie et le bien-être des populations et, à plus long terme, risquent même de détruire les sources d'approvisionnement alimentaire et les moyens de

subsistance des populations des zones les plus touchées. Des populations entières à travers le monde sont déjà affectées, et le seront encore davantage à l'avenir ; les modalités d'impact et la gravité des menaces varieront d'une région à l'autre. Mais il est établi depuis longtemps que de nombreuses personnes dans le monde sont et seront touchées .

10.8.4. Une autre particularité des enjeux climatiques réside dans le fait que les gaz à effet de serre ne sont pas uniquement émis lors d'activités intrinsèquement dangereuses ou superflues. L'agriculture, l'élevage, les transports, la construction, la production d'énergie, le logement et l'industrie sont des composantes essentielles des sociétés du monde entier, mais ils contribuent également aux émissions de gaz à effet de serre. La nécessité de nombreuses activités émettrices de gaz à effet de serre et leur diversité rendent difficile la mise en œuvre de mesures visant à limiter ces émissions.

Afin de limiter la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, les économies et les modes de vie doivent s'adapter. Cela ne peut se faire qu'au prix d'une transformation profonde et globale de divers secteurs de la société à l'échelle mondiale. Une transformation de cette ampleur exige des ensembles d'actions, de politiques et d'investissements coordonnés, complexes et complets, tant dans le secteur public que privé. Les entreprises et les citoyens devront également assumer une part de responsabilités et de charges. Les mesures de lutte contre le changement climatique soulèvent donc inévitablement la question du partage des responsabilités, non seulement entre les différentes générations actuelles, mais aussi entre les générations présentes et futures.

Dans les problématiques environnementales classiques, ce genre de questions ne se pose quasiment jamais.

10.8.5. Les émissions de gaz à effet de serre constituent donc un problème aux causes multiples, dont certaines sont transfrontalières. Les mesures visant à limiter ces émissions ne peuvent par conséquent généralement être localisées ou limitées à des installations spécifiques où se produisent les effets néfastes : le changement climatique exige l'engagement des gouvernements du monde entier. Là encore, les fortes disparités entre les sociétés constituent un facteur de complexité ; cela concerne non seulement l'importance sociale des diverses sources d'émissions et les mesures nécessaires à une atténuation efficace, mais aussi les capacités financières (socio-)économiques.

Si le changement climatique représente à long terme un risque existentiel pour l'humanité tout entière , la nécessité de le combattre à court terme engendre des conflits d'intérêts entre les citoyens. En Europe, la mise en balance de ces intérêts divergents doit s'effectuer en priorité dans le cadre des processus décisionnels démocratiques des États membres, complétés par un contrôle juridictionnel exercé par les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

10.9. Compte tenu des différences fondamentales entre les affaires environnementales classiques et les affaires climatiques mentionnées ci-dessus, la CEDH estime qu'il n'est pas opportun d'appliquer directement aux griefs relatifs au changement climatique la jurisprudence adaptée aux affaires environnementales classiques. Dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , la Grande Chambre oriente donc sa jurisprudence vers le contexte spécifique du changement climatique. Ceci conduit – pour autant que cela soit pertinent en l'espèce – aux adaptations suivantes de l'approche traditionnelle, que la Cour examinera plus loin :

- i. Le point de départ est que le changement climatique constitue une grave menace pour les droits de l'homme ;
- ii. des exigences adaptées s'appliquent dans les cas climatiques pour évaluer ou faire évaluer les violations des droits de l'homme ;
- iii. les États disposent d'une marge de manœuvre limitée en matière d'élaboration de politiques concernant la nécessité et les objectifs des mesures climatiques ;
- iv. mais ils disposent d'une marge de manœuvre considérable en matière de politiques publiques pour choisir parmi des mesures climatiques efficaces ;
- v. chaque État membre est responsable de sa propre part des mesures nécessaires.

i. *Point de départ : le changement climatique existe et peut menacer les droits de l'homme*

10.10. Comme la Cour suprême **170** , la CEDH **171** , après un examen approfondi des preuves, a conclu que depuis 1992, il existe des preuves fiables suffisantes que le changement climatique causé par l'activité humaine existe et que ce changement climatique constitue une menace sérieuse pour la jouissance des droits de l'homme garantis par la CEDH (étant donné les conséquences mentionnées au point 10.8.3 et les dommages qui peuvent en résulter et qui en ont déjà résulté).

10.11. La CEDH constate que les États membres sont conscients de cette grave menace depuis des années et savent que les risques diminueront si la hausse de la température mondiale est limitée à 1,5 °C au-dessus

des niveaux préindustriels. La CEDH constate en outre qu'il existe un large consensus international parmi les scientifiques et les responsables politiques sur l'insuffisance des efforts d'atténuation déployés à l'échelle mondiale pour atteindre l'objectif d'une augmentation maximale de la température mondiale de 1,5 °C. Cette inaction entraîne une hausse des concentrations de gaz à effet de serre et, par conséquent, des risques pour la santé humaine. La nécessité de prendre des mesures d'atténuation efficaces devient donc de plus en plus urgente. **172**

10.12. Ces dernières années, les États membres des Nations Unies ont examiné et confirmé à plusieurs reprises la nécessité d'agir, avec un sentiment d'urgence croissant. Les États membres de l'Union européenne ont également pris cette mesure au niveau de l'UE. **173**

10.13. Les États membres de la CEDH ont également reconnu à plusieurs reprises, dans diverses instances, qu'il existe des preuves scientifiques convaincantes que les changements climatiques contribuent depuis un certain temps à une augmentation des taux de morbidité et de mortalité, en particulier parmi certains groupes vulnérables, et que cette augmentation risque de devenir irréversible et catastrophique en raison d'un manque de mesures efficaces. **174**

10.14. Pour toutes ces raisons, la CEDH prend comme point de départ l'existence d'un lien de causalité pertinent pour l'application de la CEDH entre le fait qu'un État membre provoque ou ne lutte pas contre le changement climatique et les conséquences mentionnées dans la figure 5 (voir 4.36) que les individus peuvent subir en raison du changement climatique, et également le fait que les États membres en sont conscients.

ii. Des exigences adaptées s'appliquent dans les affaires liées au climat pour évaluer ou faire évaluer les violations des droits de l'homme

10.15 Il est établi par la jurisprudence de la CEDH, dans les affaires environnementales classiques, que les obligations positives d'un État membre ne s'appliquent que lorsque le risque encouru par le requérant dépasse un certain seuil. Il doit également exister un lien de causalité entre ce risque et le manquement allégué de l'État membre à ses obligations positives. En **bref**, le requérant doit démontrer que ses droits ont été affectés, et de quelle manière, par des actes ou omissions spécifiques de la part d'un État membre.

10.16. La CEDH cite cette jurisprudence classique dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen* et considère ensuite que, dans les affaires climatiques, le seuil de victimisation du plaignant et le contenu de l'obligation positive d'un État membre ne peuvent être déterminés sur la base d'un lien de causalité strict (condition sine qua non). **Si** les exigences classiques de causalité étaient retenues dans les affaires climatiques, la complexité du problème décrit ci-dessus signifierait que les droits des citoyens consacrés par la CEDH ne pourraient être effectivement garantis, malgré la reconnaissance par les États membres des causes et de la gravité des dangers liés au changement climatique.

10.17. La CEDH a trouvé une solution concernant la saisine de la Cour en matière de droits de l'homme relatifs au climat : le seuil requis pour être reconnu comme victime individuelle dans les affaires climatiques est élevé (« *particulièrement élevé* ») **177**, mais elle autorise les recours collectifs, ce qui n'est pas permis dans d'autres cas¹⁷⁸. **Cette** solution se justifie notamment par le fait que les conséquences du changement climatique ont déjà été étudiées au niveau international à l'échelle collective et sont largement connues.

10.18. Cette approche est conforme à la jurisprudence antérieure de la CEDH, qui considère que, face à des décisions administratives particulièrement complexes, le recours aux instances collectives constitue l'un des moyens les plus accessibles – voire parfois le seul – dont disposent les citoyens des sociétés modernes pour défendre efficacement leurs intérêts. **¹⁷⁹** Cela est d'autant plus vrai pour le changement climatique, phénomène mondial et complexe aux causes multiples. Ses effets néfastes ne concernent pas un individu ou un groupe d'individus en particulier, mais constituent « *une préoccupation commune de l'humanité* », **¹⁸⁰** pour laquelle le partage intergénérationnel des responsabilités et la représentation des citoyens vulnérables revêtent une importance particulière.

10.19. De cette décision de la Grande Chambre de la CEDH dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, la Cour conclut que, dans les affaires climatiques, les actions collectives – et donc au niveau collectif – il est également possible d'évaluer si un État membre a respecté les articles 2 et 8 de la CEDH.

La marge de manœuvre limitée en matière d'élaboration de politiques concernant la nécessité et les objectifs des mesures climatiques, et

Une marge de manœuvre considérable en matière de politiques publiques pour choisir parmi des mesures climatiques efficaces

10.20 La nature particulière du problème du changement climatique et le large consensus international sur les mesures que les gouvernements du monde entier doivent prendre ont également des conséquences sur la marge de manœuvre dont disposent les États membres en matière de politiques publiques lorsqu'ils prennent des mesures pour lutter contre le changement climatique.

10.21. En résumé, la CEDH considère que les États membres ne disposent que *d'une marge d'appréciation réduite* dans deux domaines clés concernant les mesures de lutte contre le changement climatique, à savoir : 1) la nécessité de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire et 2) les objectifs à atteindre. Par conséquent, les États membres ne peuvent décider qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures ou de poursuivre des objectifs moins ambitieux. En revanche, lorsqu'il s'agit de choisir parmi les mesures possibles, les États membres disposent *d'une large marge d'appréciation*. **¹⁸¹**

10.22. Cette large marge d'appréciation est toutefois limitée par l'exigence que les mesures choisies a) soient appropriées pour atteindre les objectifs et b) soient effectivement mises en œuvre. **182** La Cour examinera ces exigences plus en détail lorsqu'elle évaluera les griefs de Greenpeace au regard des dispositions de l'article 8 de la CEDH.

v. Chaque État membre est responsable de sa propre part des mesures nécessaires

10.23 Dans l'affaire *KlimaSeniorinnen*, le gouvernement suisse a souligné que les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse ne représentent qu'une faible proportion des émissions internationales totales. Il a donc soutenu que la Suisse ne pouvait être tenue responsable du phénomène mondial du changement climatique.

La CEDH a jugé que la Suisse ne peut être tenue responsable du phénomène international du changement climatique, mais qu'elle est responsable de sa part dans la prise de mesures pour le combattre. Les mesures attendues d'un État sont déterminées par les accords conclus par les États à cet égard dans le cadre des Nations Unies. **183**

Dans le contexte des changements climatiques, le contenu de l'évaluation de la gravité du risque dénoncé et la question de savoir si l'État concerné a pris des mesures suffisamment efficaces pour contrer ce risque sont également déterminés en partie par les normes convenues par les États membres dans le cadre des Nations Unies. **184**

vi. Évaluation globale dans les cas climatiques

10.24. Sur la base de ce qui précède, la CEDH est parvenue à l'évaluation *globale* suivante pour déterminer si un État membre a rempli ses obligations positives au titre de l'article 8 de la CEDH lorsqu'il prend des mesures en matière de climat.

10.24.1. Le devoir principal des États membres dans ce contexte est d'adopter une législation et de prendre des mesures substantielles et progressives susceptibles d'atténuer les effets actuels et futurs des changements climatiques. Cette législation doit inclure des objectifs intermédiaires contraignants pour la période allant jusqu'à la neutralité carbone, et ladite législation ainsi que les autres mesures doivent également être effectivement mises en œuvre. **185**

10.24.2. La CEDH distingue trois types de mesures : les mesures d'atténuation, les mesures d'adaptation et les garanties procédurales.

10.24.3. S'agissant **des mesures d'atténuation**, il convient de vérifier si les autorités nationales compétentes – les pouvoirs législatif, exécutif et/ou judiciaire – ont suffisamment tenu compte de la nécessité de : **186**

a. adopter des mesures générales précisant un calendrier cible pour atteindre la neutralité carbone, conformément à l'objectif global des engagements nationaux et/ou mondiaux en matière d'atténuation des changements climatiques ;

b. définir des objectifs et des trajectoires intermédiaires de réduction des émissions de GES qui sont jugés capables, en principe, d'atteindre les objectifs nationaux globaux de réduction des GES dans les délais pertinents; **187**

- c. fournir des preuves démontrant s'ils se sont dûment conformés, ou sont en train de se conformer, aux objectifs pertinents ;
- d. tenir ces objectifs à jour avec toute la diligence requise et en se basant sur les meilleures preuves disponibles; et
- e. agir en temps opportun et de manière appropriée et cohérente lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation et des mesures pertinentes.

Les obligations internationales d'atténuation auxquelles la CEDH fait référence ici sont celles prévues par la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords ultérieurs conclus entre les États membres. **188** Pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 8 de la CEDH en raison du non-respect des exigences a. à e., toutes les exigences doivent être évaluées conjointement. Cette évaluation est globale ; un manquement sur un point précis n'entraîne pas nécessairement la constatation d'une violation de l'article 8 de la CEDH. **189**

10.24.4. Le cas échéant, les États membres doivent compléter les mesures d'atténuation par **des mesures d'adaptation** visant à atténuer les conséquences les plus graves ou les plus menaçantes des changements climatiques. Ces mesures d'adaptation doivent être mises en place et appliquées efficacement sur la base des meilleures données probantes disponibles et conformément aux règles générales relatives aux obligations positives des États membres visées au point 10.5.2. **190**

10.24.5. Compte tenu de l'interdépendance entre les politiques d'adaptation et d'atténuation, et du fait que certaines mesures servent à la fois des objectifs d'atténuation et d'adaptation, la Cour devra procéder à une appréciation *globale* de l'ensemble des mesures d'atténuation et d'adaptation prises par l'État membre. **191**

10.24.6. Enfin, pour déterminer si un État membre est resté dans sa marge d'appréciation, il convient également de rappeler que les États membres doivent respecter deux types de **garanties procédurales** lorsqu'ils prennent des mesures d'atténuation et d'adaptation : **192**

- a. les informations pertinentes, et notamment les conclusions des études pertinentes menées par les autorités publiques, doivent être mises à la disposition du public, et en particulier des personnes susceptibles d'être affectées par les réglementations et mesures en question ou par leur absence ; et
- b. Des procédures doivent être disponibles pour permettre la prise en compte de l'avis du public dans le processus décisionnel.

Obligation de fournir des faits : l'existence d'un danger mortel/(d'un risque de) préjudice

10.25. Comme indiqué précédemment aux points 10.10 à 10.14, pour l'application de la CEDH, les juridictions présument, dans les affaires climatiques, l'existence d'un lien de causalité entre le fait, pour un État membre, de provoquer ou de ne pas lutter contre le changement climatique et certains types de conséquences que des individus subissent de ce fait. Cela signifie que les requérants dans les affaires climatiques n'ont pas à invoquer ni à prouver ces éléments pour que les articles 2 et 8 de la CEDH soient applicables. Ils n'ont pas non plus à prouver que la réparation de la violation alléguée offre une perspective réelle de limitation du préjudice allégué.

10.26. Dans le contexte du changement climatique, il appartient donc à l'État membre de démontrer (et, si nécessaire, de prouver) qu'il n'existe *aucun* lien de causalité entre le comportement spécifiquement reproché et les conséquences connues pour affecter les individus du fait du changement climatique.

viii. *Seuil élevé d'application de l'article 2 de la CEDH dans les affaires collectives relatives au climat*

10.27. L'arrêt *KlimaSeniorinnen* ne précise pas clairement ce que cela implique exactement pour déterminer s'il y a eu violation des articles 2 ou 8 de la CEDH dans un cas particulier. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a uniquement examiné explicitement les griefs formulés dans cette affaire au regard des exigences de l'article 8 de la CEDH, en fournissant quelques indications pour l'examen au regard de l'article 2. L'examen au titre de l'article 2 de la CEDH est « dans une large mesure similaire » (mais non identique) à celui effectué au titre de l'article 8 de la CEDH.

10.28. En outre, les considérations de la CEDH ne permettent pas de déterminer clairement si l'article 2 de la CEDH peut également s'appliquer aux actions collectives. Tout bien considéré, la Cour interprète l'arrêt *Klima Seniorinnen* comme signifiant que cela est en principe possible dans les affaires climatiques, mais que le seuil d'applicabilité de l'article 2 de la CEDH est élevé. Cet avis se fonde sur les considérations suivantes.

10.28.1. S'agissant plus particulièrement des griefs du groupement d'intérêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la CEDH considère que l'article 8 de la CEDH « s'applique incontestablement », mais que « l'applicabilité de l'article 2 de la CEDH est plus discutable ».¹⁹⁵ La CEDH a ensuite constaté que les plaignants individuels ne remplissaient pas les conditions élevées requises pour bénéficier du statut de victime au sens de l'article 2 de la CEDH, mais a laissé la question ouverte concernant le groupement d'intérêt.

10.28.2. Par ailleurs, le raisonnement détaillé du paragraphe 513 et l'application concrète des paragraphes 487 et 488 fournissent des indications permettant d'anticiper les circonstances susceptibles d'amener la CEDH à conclure à une violation de l'article 2 de la CEDH dans des affaires futures. Pour que le seuil d'applicabilité de l'article 2 de la CEDH soit atteint, les paragraphes 487 et 488 stipulent que, dans tous les cas, les conditions suivantes doivent être réunies :

a. une forte exposition des plaignants aux effets néfastes des changements climatiques qui menacent leur vie; et

b. un besoin urgent d'assurer la protection individuelle du plaignant, en raison de l'absence ou de l'insuffisance de toute mesure raisonnable visant à réduire le préjudice.

Ces exigences sont conformes à la jurisprudence constante de la CEDH en matière de catastrophes naturelles telles que les glissements de terrain et les tremblements de terre, qui a établi que l'obligation de protéger la vie s'applique également lorsque le droit à la vie est menacé par une catastrophe naturelle, si le danger est aigu et clairement identifiable. ¹⁹⁶ Si ces conditions sont remplies, il est possible, selon la CEDH, de considérer qu'un risque sérieux de réduction significative de l'espérance de vie d'une personne en raison du changement climatique – comme l'ont soutenu les requérants dans l'affaire *KlimaSeniorinnen* – devrait également entraîner l'application de l'article 2 de la CEDH.¹⁹⁷

10.28.3. Au vu des études internationales sur les risques climatiques pour les populations citées par la CEDH, les exigences énoncées aux paragraphes 487 et 488 peuvent être mieux appréciées au niveau collectif qu'au niveau individuel. Autoriser les recours collectifs en cas de manque d'engagement à atténuer ces risques est conforme au système établi par la CEDH aux paragraphes 489 à 503 de son arrêt.

10.28.4. La CEDH évalue finalement la plainte de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* concernant l'absence d'action contre les risques associés au changement climatique pour l'espérance de vie des personnes concernées non pas au regard de l'article 2 de la CEDH, mais au regard de l'article 8 de la CEDH.

ix. *Obligation de fournir des faits : préjudice (risque) pour le groupe représenté*

10.29. Dans le cadre d'actions collectives, un groupe d'intérêt représente les intérêts d'un ensemble de personnes. Les griefs peuvent alors être étayés au niveau du groupe ; celui-ci n'est pas tenu de préciser ni de justifier les risques encourus et/ou les préjudices subis par chaque partie prenante.

10h30 Dans le cadre de l'article 8 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) autorise les plaintes collectives car, sur la base des informations scientifiques disponibles – largement reconnues comme exactes au niveau international –, il est clair que l'ensemble de la population mondiale est exposée à un certain risque du fait du changement climatique ou a déjà subi un préjudice relevant du champ d'application de l'article 8 de la CEDH.¹⁹⁸ Pour les risques et préjudices dont il est établi qu'ils affectent le groupe représenté par le groupe d'intérêt, l'obligation de fournir des faits sur les groupes d'intérêt est donc limitée.¹⁹⁹

10.31. Comme indiqué précédemment, la CEDH fournit peu d'indications sur l'application de l'article 2 de la CEDH aux actions collectives. Au vu des considérations exposées aux points 10.28 à 10.28.4, la Cour conclut que la CEDH applique également des seuils différents pour la notion de statut de victime au sens des articles 2 et 8 de la CEDH dans le contexte du changement climatique. L'une de ces différences réside dans l'importance de l'obligation de fournir des faits et dans la charge de la preuve quant à la gravité et à l'urgence des risques pesant sur l'espérance de vie du groupe de personnes représenté par un groupe d'intérêt. Pour que l'article 2 de la CEDH s'applique, le groupe d'intérêt doit prouver l'existence d'une situation d'urgence vitale aiguë, tandis que pour que l'article 8 de la CEDH s'applique, il suffit que la vie et le bien-être (ou la jouissance d'autres droits protégés par l'article 8 de la CEDH) de ce groupe soient **menacés** à long terme.

11 Évaluation : Les affirmations de Greenpeace

a. Évaluer les mesures d'atténuation et d'adaptation dans leur ensemble cohérent

11.1. Greenpeace sollicite des décisions déclaratoires distinctes concernant les mesures d'atténuation et d'adaptation prises par l'État. Toutefois, il ressort du cadre d'évaluation des affaires climatiques exposé ci-dessus que, pour déterminer si l'État a rempli ses obligations positives, la Cour doit apprécier *l'ensemble* des mesures climatiques mises en œuvre. Les mesures d'atténuation et d'adaptation ne sauraient donc être considérées séparément dans ce contexte.

b. Évaluation au regard de l'article 8 de la CEDH, et non de l'article 2 de la CEDH

11.2. Le tribunal évaluera les mesures d'atténuation et d'adaptation prises par l'État et les garanties procédurales associées de la manière décrite ci-dessus aux points 10.24 à 10.24.6.

11.3. La Cour examinera ces mesures au regard de l'article 8 de la CEDH et non de son article 2. Elle estime que Greenpeace n'a pas suffisamment démontré que le manquement de l'État à ses obligations positives *collectives* puisse conduire à la conclusion qu'il existe une menace *aiguë* pour le droit à la vie des habitants de Bonaire **201**, tel que visé à l'article 2 de la CEDH. Cet avis se fonde sur les considérations suivantes.

11.3.1. La Cour considère comme suffisamment plausible que le changement climatique représente déjà un risque accru de maladie et de mortalité pour certains groupes dans la région des Caraïbes ; **202** l'État ne l'a pas contesté non plus.

11.3.2. L'article 2 et l'article 8 de la CEDH offrent tous deux une protection aux citoyens contre les dangers qui menacent leur vie. La différence entre ces dispositions réside dans le fait que la protection offerte par l'article 2 de la CEDH concerne les *menaces graves et immédiates* pesant sur la vie des citoyens, tandis que *les autres menaces* à leur vie, à leur espérance de vie et/ou à leur santé relèvent de la protection de l'article 8 de la CEDH (voir 10.28.2, 10.30 et 10.31).

11.3.3. Greenpeace a constaté que les habitants de Bonaire subissent depuis de nombreuses années les conséquences croissantes du changement climatique sur leur vie, leur bien-être et leur cadre de vie. L'organisation souligne également que, du fait de sa situation socio-économique, la population de Bonaire est moins à même de se protéger que celle des Pays-Bas européens.

Cependant, Greenpeace n'a pas expliqué comment les habitants de Bonaire sont *collectivement* exposés de manière si intense aux effets néfastes du changement climatique que *des situations critiques mettant leur vie en danger* surviennent. **203**

Bien qu'il soit très préoccupant de constater que d'ici vingt-cinq ans, une grande partie de l'île sera probablement inondée, la situation ne représente pas pour l'ensemble des habitants de Bonaire une menace vitale. Les conséquences pour les citoyens varieront selon leur lieu de résidence, leur âge, leur niveau de vie et leur état de santé. Leur nature, leur gravité et leur ampleur dépendront également des mesures d'adaptation qui seront mises en œuvre dans les années à venir.

Il en va de même dans cette action collective face à la hausse rapide de la température moyenne annuelle, qui, à 28,5 °C, est déjà très élevée.

11.3.4. Les affirmations de Greenpeace – notamment celles concernant les inondations touchant une grande partie de l'île et la hausse rapide de la température moyenne annuelle – suffisent à établir une possible violation de l'article 8 de la CEDH. Ces arguments n'ont pas été contestés par l'État et les situations décrites constituent, à des degrés divers, une menace pour la vie, la santé, le bien-être et/ou la qualité de vie des habitants de Bonaire. La Cour examinera donc les griefs de Greenpeace au regard de l'article 8 de la CEDH.

c. Évaluation globale de toutes les mesures prises par les autorités compétentes

11.4. Pour déterminer si un État membre a rempli ses obligations positives au titre de la CEDH envers un citoyen, la Cour doit tenir compte de toutes les mesures prises par les autorités compétentes. **204** La

manière dont un État membre a réparti ses compétences et ses responsabilités en interne pour remplir ses obligations est sans importance : cette répartition n'est ni prévue par la CEDH 205 ni régie par l'Accord de Paris. 206

L'inconvénient de cette large marge d'appréciation est que les États membres ne peuvent pas invoquer (les limites de) leur structure étatique interne pour se défendre contre les plaintes de violations de la CEDH.

Mesures d'atténuation

i. Positions des parties

11.5. Greenpeace estime que les objectifs fixés par l'État ne répondent manifestement pas aux exigences de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et des accords complémentaires conclus ultérieurement par les États membres.

11.5.1. Premièrement, selon Greenpeace, la politique climatique néerlandaise ne répond pas à plusieurs exigences d'ambition, notamment parce que : (i) elle repose sur *des droits acquis* ; (ii) la politique d'atténuation ne tient pas compte des émissions historiques ; et (iii) elle ne respecte pas le seuil minimal de la *juste part* néerlandaise , qui, selon un large consensus, est déterminé par une répartition *égale par habitant* du budget carbone mondial restant pour limiter le réchauffement à 1,5 °C. 207

11.5.2. Deuxièmement, selon Greenpeace, la politique climatique néerlandaise ne remplit pas plusieurs conditions nécessaires à la réalisation effective des objectifs climatiques. Il s'agit notamment des obligations suivantes : (iv) quantifier les quotas d'émission en établissant un budget carbone national ; (v) définir des mesures d'atténuation dans une législation nationale contraignante et fixer des objectifs intermédiaires ; et (vi) justifier de manière suffisante la contribution de la politique climatique à l'atteinte d'une *part équitable* de l'objectif de 1,5 °C. 208

11.6. L'État est d'avis qu'il remplit les obligations positives qui lui incombent en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, notamment au regard de l'arrêt *KlimaSeniorinnen* .

11.6.1. Premièrement, selon l'État, l'Accord de Paris ne contient pas d'objectifs de réduction des émissions pour chaque État partie : les pays déterminent leurs propres objectifs d'atténuation et établissent une « *contribution déterminée au niveau national* » (CDN) à cette fin. De plus, l'UE et ses États membres ont opté pour une approche commune en matière d'atténuation du changement climatique, de sorte que, toujours selon l'État, les Pays-Bas n'ont plus besoin d'établir leur propre CDN. 209

11.6.2. La contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'UE comprend un objectif de réduction des émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 et un objectif de neutralité carbone pour 2050. Ces objectifs sont également inscrits dans un règlement : la loi européenne sur le climat. Ils seront atteints grâce à des mesures prises à la fois à l'échelle de l'UE et au niveau national.

11.6.3. Par ailleurs, la loi néerlandaise sur le climat fixe un objectif de réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Pour 2050, elle vise la neutralité carbone.

11.6.4. La législation climatique néerlandaise et européenne comprend toutes deux des mécanismes de suivi et d'ajustement qui permettent de contrôler les progrès accomplis et, si nécessaire, d'apporter des modifications aux politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la loi.

11.6.5. L'État affirme avoir quantifié son quota d'émission, non pas au moyen d'un budget carbone national, ce qui, selon lui, n'est pas nécessaire. Pour la période allant jusqu'à 2030, ce quota a été quantifié au moyen d'une combinaison des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) 2 et 2 (SEQE-UE 2)<sup><sup> 210<sup> 211<sup> 212<sup> 213²¹⁴

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE1), le SEQE-UE2, le règlement ESR et le règlement UTCATF quantifient le quota d'émission de l'UE jusqu'en 2030 ; **pour** la quantification du quota d'émission jusqu'en 2050 inclus, l'État se réfère au budget indicatif des gaz à effet de serre

établi par la Commission européenne sur la base de l'article 4 de la loi européenne sur le climat, publié en même temps que l'avis du Conseil consultatif scientifique européen sur les changements climatiques en février 2024 .

ii. *Résumé du cadre juridique d'atténuation*

11.7. En résumé (voir également 10.24.3), pour remplir son obligation positive au titre de l'article 8 de la CEDH, l'État doit :

- a. adopter des mesures générales précisant un calendrier cible pour atteindre la neutralité carbone, conformément à l'objectif global des engagements nationaux et/ou mondiaux en matière d'atténuation des changements climatiques (à savoir la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords ultérieurs entre États membres fondés sur la Convention) ;
- b. définir des objectifs et des trajectoires contraignants de réduction des émissions de GES à moyen terme qui sont considérés comme capables, en principe, d'atteindre les objectifs nationaux globaux de réduction des GES dans les délais pertinents, pour toute la période jusqu'à la neutralité carbone ;
- c. fournir des preuves démontrant si elle s'est dûment conformée, ou est en train de se conformer, aux objectifs pertinents ;
- d. maintenir ces objectifs à jour avec toute la diligence requise et en se basant sur les meilleures preuves disponibles ; et
- e. agir en temps opportun et de manière appropriée et cohérente lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation et des mesures pertinentes.

11.8. Bien que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords qui en découlent ne s'appliquent pas directement aux îles BES, ces réglementations reflètent le consensus international sur les obligations des États envers leurs citoyens dans le contexte du changement climatique. **C'est** pourquoi la Cour examine également les arguments de Greenpeace contre ces réglementations.

11.9. La Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords qui en découlent contiennent les obligations suivantes, pertinentes pour la présente procédure pour les pays visés à l'Annexe I, tels que les Pays-Bas : **218**

11.9.1. Les États membres doivent atteindre la neutralité climatique d'ici la seconde moitié de ce siècle. **219**

11.9.2. Les États membres devraient viser à limiter la hausse de la température mondiale à 1,5 °C maximum. **²²⁰** En 2022, les États membres estimaient que cela nécessiterait une réduction de 45 % des émissions mondiales de CO₂ d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2010 et la neutralité carbone d'ici au milieu du siècle, ainsi que des « réductions importantes des autres gaz à effet de serre ». **²²¹** En 2023, l'objectif intermédiaire pour 2030 a été révisé à une réduction de 43 % des émissions de *tous* les gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2019. **²²²**

11.9.3. Le *premier bilan mondial* du GIEC a montré que les États membres accusaient un retard dans la mise en œuvre de leurs engagements à ce jour, ce qui signifie qu'ils devront déployer des efforts supplémentaires pour rattraper leur retard. Cela implique que tous les États membres doivent ajuster leurs contributions déterminées au niveau national en fonction des accords complémentaires découlant du Pacte climatique de Glasgow et du *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* , ainsi que des résultats des évaluations intermédiaires. Les pays de l' **Annexe I, tels que les Pays-Bas, doivent également montrer l'exemple en matière de réduction des émissions** de gaz à effet de serre, compte tenu de leur passé et de leur avantage socio-économique (en partie acquis grâce à leur passé).

11.9.4. La situation actuelle est donc telle que les pays de l'Annexe I doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 43 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2019 et atteindre la neutralité carbone vers 2050. Ces objectifs représentent le *minimum* des engagements pris par les pays de l'Annexe I, car ils ont dû intensifier leurs efforts lorsqu'il est apparu clairement, suite au *premier bilan mondial*, que leurs efforts de l'époque étaient insuffisants pour maintenir l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. **225**

11.10. En outre, la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords qui en découlent contiennent un certain nombre d'obligations spécifiques en matière d'administration, de communication et de publication.

11.10.1. L'obligation d'établir un inventaire national des émissions anthropiques par source et des absorptions par puits de tous les gaz à effet de serre et de le soumettre au Secrétariat de la COP est particulièrement pertinente en l'espèce, ^{**226**} ainsi que l'obligation d'établir une liste des programmes nationaux et régionaux de mesures climatiques axés sur les émissions anthropiques par source et les absorptions par puits de tous les gaz à effet de serre. ^{**227**}

11.10.2. Les pays visés à l'Annexe I doivent mettre à jour ces inventaires annuellement, les rendre publics et les soumettre au Secrétariat de la COP. **228** Ces inventaires doivent – comme toutes les autres publications et communications au titre de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques – satisfaire aux exigences de transparence, d'exactitude, d'exhaustivité, de comparabilité et de cohérence. **229**

11.10.3. Les États membres doivent également disposer d'un système national d'estimation des émissions anthropiques par source et des absorptions par puits. **230**

11.10.4. Les dispositions du traité visées ici constituent des obligations contraignantes visant à atteindre des résultats précis. **231** Les informations fournies par les États membres (ainsi que leur qualité et leur comparabilité) sont essentielles au fonctionnement de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, notamment pour suivre l'évolution de la situation mondiale et adapter les efforts conjoints le cas échéant, et pour vérifier si les États membres s'acquittent (suffisamment) de leurs obligations. **232**

11.11. Le respect par l'État des obligations susmentionnées doit être apprécié en fonction de la diligence dont il a fait preuve et des efforts qu'il a déployés au mieux de ses capacités, en utilisant tous les moyens à sa disposition, pour s'acquitter de ces obligations. **233**

iii. Évaluation des mesures d'atténuation

11.12. Dans ce contexte, le tribunal constate que la politique climatique de l'État en matière d'atténuation présente un certain nombre de lacunes et soulève des questions sur plusieurs points.

11.13. Premièrement, cela concerne les objectifs de réduction prévus par la loi néerlandaise sur le climat.

11.13.1. En 2019, l'État a fixé les objectifs climatiques nationaux dans la première loi néerlandaise sur le climat. À cette date, l'Accord de Paris était déjà conclu, tandis que le *Pacte climatique de Glasgow* et le *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* n'étaient pas encore finalisés. Lors de l'entrée en vigueur de la loi néerlandaise sur le climat de 2019, aucun traité n'obligeait donc encore l'État à fixer des objectifs précis de réduction des émissions. Toutefois, les pays de l'Annexe I étaient déjà tenus d'inclure des objectifs absolus de réduction des émissions pour l'ensemble de leur économie dans leur législation nationale et de s'efforcer d'atteindre la neutralité climatique d'ici la seconde moitié du siècle. La loi néerlandaise sur le climat de 2019 (voir l'article 2, paragraphe 1, cité au point 6.1) respectait l'exigence de l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord de Paris relative à la neutralité climatique. Toutefois, la loi ne contenait qu'un « cadre pour l'élaboration d'une politique visant à la réduction irréversible et progressive des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas » (article 2, paragraphe 1) et exigeait des ministres concernés qu'ils *s'efforcent* d'atteindre une réduction de 49 % des émissions d'ici à 2030 et une production d'électricité totalement neutre en carbone d'ici à 2050 (article 2, paragraphe 2). La loi ne fixait donc aucun objectif absolu de réduction des émissions et n'était par conséquent pas conforme à l'article 4, paragraphe 4, de l'Accord de Paris.

11.13.2. En 2023, l'État a renforcé l'article 2 de la loi néerlandaise sur le climat. À cette époque, le *Pacte climatique de Glasgow* et le *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* faisaient également partie du régime climatique des Nations Unies. Les pays de l'Annexe I étaient donc tenus de réduire leurs émissions de tous les gaz à effet de serre d'au moins 43 % par rapport aux niveaux de 2019 d'ici à 2030, et d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

L'article 2(1) de la loi néerlandaise sur le climat de 2023 stipule explicitement et sans condition que les Pays-Bas doivent atteindre la neutralité carbone au plus tard en 2050 ; cette disposition satisfait donc aux exigences d'un objectif absolu de réduction des émissions et de neutralité climatique en 2050.

234

L'article 2, paragraphe 2, de la loi néerlandaise sur le climat de 2023 ne satisfait pas à ces exigences. Premièrement, cette disposition fixe l'année 2030 comme date cible. La loi néerlandaise sur le climat de **2023** ne prévoit donc pas l'objectif intermédiaire de « réduction absolue des émissions pour

l'ensemble de l'économie » visé à l'article 4, paragraphe 4, de l'Accord de Paris. **Deuxièmement**, cette disposition diffère également de la loi européenne sur le climat, qui prescrit un objectif de réduction intermédiaire contraignant pour 2030. **Enfin**, l'objectif fixé pour 2030 dans la loi néerlandaise sur le climat ne correspond pas à celui du *Pacte climatique de Glasgow* ni au *plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh*. La loi néerlandaise sur le climat, à l'instar **de** la loi européenne sur le climat, se fonde sur une réduction de 55 % des émissions en 2030 par rapport aux niveaux **de 1990**, et non par rapport aux niveaux **de 2019** comme l'exigent les normes actuelles des Nations Unies.

- 11.13.3. Bien que les objectifs néerlandais et européens semblent similaires à première vue à la norme de l'ONU, ils reposent en réalité sur des paramètres différents, notamment des années de référence différentes et des sources d'émissions différentes prises en compte dans les calculs. **239**

Par exemple, la norme des Nations Unies inclut également les émissions du transport aérien et maritime. Bien que l'on sache que les émissions provenant de ces sources sont importantes aux Pays-Bas en raison de la présence de plateformes internationales majeures telles que l'aéroport de Schiphol et le port de Rotterdam, **ces** émissions ne sont pas incluses, ou pas pleinement incluses, dans les objectifs néerlandais. Les objectifs européens n'incluent que partiellement les émissions provenant de ces sources. Ceci est contraire à l'article 3, paragraphe 3, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui stipule que la politique et les mesures climatiques doivent couvrir **tous les secteurs** économiques et (l'adaptation de) toutes les sources, tous les puits et tous les réservoirs de gaz à effet de serre pertinents. De telles divergences compliquent également le suivi par les organisations de la société civile et les tribunaux, ce qui est incompatible avec l'obligation d'assurer une transparence maximale dans tous les rapports soumis à la COP **et avec l'obligation d'informer ultérieurement les citoyens concernés de la politique** climatique.

Ce qui précède indique clairement que les normes de réduction néerlandaises et européennes sont bien, comme l'affirme Greenpeace, inférieures aux normes minimales des Nations Unies pour les pays visés à l'Annexe I. Au vu des arguments avancés par l'État dans cette affaire, il n'est pas possible d'établir le contraire.

- 11.13.4. Contrairement à ce que semble supposer la structure des revendications de Greenpeace, toute lacune dans une politique climatique nationale ne constitue pas une violation des obligations positives de l'État au titre de l'article 8 de la CEDH. **245**

Greenpeace souligne à juste titre que les pays visés à l'Annexe I, comme les Pays-Bas, se sont engagés à déployer des efforts globalement supérieurs au minimum requis des États membres moyens et les moins développés. Toutefois, Greenpeace omet de reconnaître que l'État peut également fournir ces efforts supplémentaires autrement qu'en réduisant plus rapidement ses propres émissions de gaz à effet de serre ou dans une proportion supérieure au pourcentage minimal convenu. Par exemple, l'État peut choisir d'apporter un soutien accru à d'autres pays pour réduire leurs émissions ou mettre en œuvre des mesures d'adaptation. En tout état de cause, les États membres de l'ONU disposent d'une marge d'appréciation considérable quant aux efforts supplémentaires qu'ils doivent déployer. **Ce** choix est influencé non seulement par les émissions passées, mais aussi par les ressources dont dispose l'État membre et par les autres circonstances dans lesquelles il se trouve à ce moment-là. **La** Cour fera preuve de retenue à cet égard.

Le fait que l'État ne réduise pas ses propres émissions de gaz à effet de serre plus rapidement et/ou dans une proportion supérieure au pourcentage convenu dans le cadre des Nations Unies ne constitue pas en soi un manquement à ses obligations positives.

- 11.13.5. Cependant, contrairement à ce que l'État semble prendre comme point de départ de sa défense, il pourrait bien avoir du poids dans l'appréciation *globale* au regard de l'article 8 de la CEDH si, dans l'exercice de sa marge d'appréciation, il opte, dans une large mesure et/ou sur des points importants, pour des principes ou des méthodes qui, bien que non interdits, sont néanmoins controversés au niveau international.

Un exemple en est le principe des *droits acquis* : les pays développés tiennent insuffisamment compte de leurs émissions passées, par exemple en s'attribuant une part disproportionnée du budget carbone mondial restant. **248** Ce point est pertinent en l'espèce car l'État reconnaît **249** que le principe des *droits acquis* est une méthode controversée et que le ministère des Finances a averti en septembre 2023 que le budget carbone restant des Pays-Bas serait dépassé d'ici deux ans. **250** Dans ce contexte, l'État n'a pas suffisamment contesté que la politique climatique néerlandaise actuelle repose sur des émissions par habitant nettement supérieures au budget carbone moyen mondial par habitant. **251** Il convient d'expliquer pourquoi cela est équitable au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'article 4, paragraphe 1,

de l'Accord de Paris, et comment cela s'accorde avec le rôle de premier plan que doivent jouer les pays de l'Annexe I et avec le principe de justice intergénérationnelle. Or, l'État n'a pas fourni cette explication. La Cour considère également cela comme un facteur défavorable.

11.14. Deuxièmement, cela concerne la mise en œuvre des mesures climatiques.

11.14.1. Les parties s'accordent à dire qu'il est « *hautement improbable* » que les Pays-Bas atteignent leurs objectifs. La *probabilité d'atteindre l'objectif fixé pour 2030 est « inférieure à 5 % », ce qui est probablement déjà trop faible* », et si la politique de mise en œuvre n'est pas renforcée, l'objectif pour 2050 sera également hors d'atteinte. **Dans** le contexte actuel, l'État n'atteindra pas ses objectifs d'atténuation pour 2030 et 2050.

11.14.2. Toutefois, pour la période 2030-2050, il n'existe toujours pas d'instruments concrets et cohérents visant à atteindre les objectifs de réduction convenus dans le cadre des Nations Unies. Les Pays-Bas ne satisfont donc pas à l'exigence visée au point 11.7, à savoir l'existence d'un cadre réglementaire contraignant assorti d'objectifs intermédiaires et de trajectoires pour la réduction convenue des émissions de carbone sur l' *ensemble* de la période, jusqu'à l'atteinte de la neutralité climatique.

11h15 Troisièmement, l'État n'a pas clairement quantifié le quota d'émissions dont disposent encore les Pays-Bas dans le cadre du budget mondial des émissions visant à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. L'État aurait dû le faire d'une manière ou d'une autre.

11.15.1. Greenpeace réaffirme que l'État est tenu de quantifier le quota d'émissions restant aux Pays-Bas en établissant un budget carbone national lié au budget carbone mondial restant pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. Il est vrai que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords qui en découlent obligent les États membres à quantifier de manière transparente la façon dont leurs réglementations et mesures politiques (et leur mise en œuvre) se rapportent aux normes minimales convenues et à leurs propres objectifs climatiques (voir 11.10-11.10.4). Les États membres devront donc fournir des informations sur le total des émissions nettes de gaz à effet de serre provenant de leur territoire au cours de la période comptable et sur la façon dont ce total se rapporte au budget carbone mondial restant. Cependant, le droit des Nations Unies n'oblige pas les États membres à le faire spécifiquement au moyen d'un budget carbone national.

11.15.2. Dans son arrêt *KlimaSeñorinnen* , la CEDH déduit également des conventions des Nations Unies que les États membres doivent quantifier les limites de leurs émissions sur une certaine période future, mais leur laisse le soin de décider s'ils souhaitent le faire « *par le biais d'un budget carbone ou autrement* ». **253**

11.15.3. Contrairement à l'article 12, paragraphe 8, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'UE n'a pas communiqué à la CCNUCC, pour la période administrative en cours, une ventilation des budgets d'émissions par État membre ; par **ailleurs, la précédente contribution déterminée au niveau national (CDN)** ne précise pas le budget carbone qu'elle assume. Au regard de l'article 4, paragraphe 16, de l'Accord de Paris , les Pays-Bas ne peuvent, à cet égard, se référer aux communications de l'UE pour remplir leurs propres obligations.

11.15.4. L'État a mentionné des instruments politiques visant à limiter les émissions néerlandaises, mais ces instruments ne couvrent pas la totalité des émissions nationales de gaz à effet de serre ; à partir de 2027, ils couvriront 80 % des émissions néerlandaises. De plus, ces instruments visent à atteindre les objectifs de la loi européenne sur le climat ; compte tenu des considérations exposées ci-dessus aux points 11.13.3 et 11.15.3, il n'est pas certain que les objectifs climatiques au niveau de l'UE respectent les normes minimales des Nations Unies.

11.15.5. Les instruments politiques mentionnés par l'État ne prévoient ni plans ni mesures de réduction des émissions pour la période postérieure à 2030 ; ils ne quantifient pas non plus les émissions néerlandaises pour la période 2030-2050. Ceci contrevient aux obligations de l'État au titre de l'article 4 de l'Accord de Paris (notamment ses paragraphes 4, 8 et 19). Lors de l'audience, l'État a affirmé qu'un accord politique sur ces instruments avait été conclu très récemment, mais aucune information à ce sujet n'a été présentée à la Cour. Celle-ci considère donc ce point comme non pertinent, étant entendu que son arrêt ne porte pas sur de nouveaux instruments politiques.

11.15.6. Dans ce contexte, il est également pertinent de noter qu'en septembre 2023, le ministère des Finances a conclu que le budget carbone restant des Pays-Bas serait déjà dépassé dans les deux

années suivantes. Ce constat met en lumière le manque de quantification précise du budget d'émissions restant aux Pays-Bas.

- 11.16. Par ailleurs, la Cour note que si la contribution de l'UE ne répond pas aux normes de l'ONU – ce qui semble être le cas sur au moins deux points importants **257** – les Pays-Bas doivent soumettre leur propre CDN conformément à l'article 4(16) à (18) de l'Accord de Paris.

iv. Conclusion provisoire sur les mesures d'atténuation

- 11.17. Le tribunal constate que, par le passé, la législation néerlandaise en matière d'atténuation n'a pas respecté les normes minimales convenues dans le cadre des Nations Unies sur des points importants, et que la législation actuelle ne respecte pas non plus ces normes sur des points importants.

Mesures d'adaptation

i. Arguments des parties

- 11.18. Selon Greenpeace, l'État de Bonaire ne respecte pas, vis-à-vis des habitants, l'obligation de diligence raisonnable qui incombe aux États lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures d'adaptation. En résumé, Greenpeace justifie son point de vue comme suit.

11.18.1. Greenpeace fait référence aux études mentionnées au chapitre 4, qui montrent que les habitants de Bonaire subissent depuis de nombreuses années des dommages croissants dus aux changements climatiques, allant d'un risque accru de mortalité, de stress thermique et d'autres problèmes de santé ; de dommages à l'agriculture dus à une sécheresse persistante ; de dommages aux infrastructures dus à la sécheresse, aux inondations et à d'autres formes de conditions météorologiques extrêmes.

11.18.2. Les recherches montrent également qu'une grande partie de Bonaire sera inondée d'ici vingt-cinq ans, et des études menées par l'UNICEF et d'autres organisations indiquent que cette perspective suscite une vive inquiétude parmi les habitants de l'île. Greenpeace appelle à une attention particulière pour la jeune génération de Bonairens, qui doit vivre avec l'incertitude quant à sa capacité à façonner son avenir sur l'île, et si oui, comment.

11.18.3. Selon Greenpeace, il ressort de l'article 4 de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, de l'article 7(9) de l'Accord de Paris, de l'arrêt *KlimaSeniorinnen* de la CEDH, de l'avis consultatif de la CIJ et de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) qu'il existe un consensus international sur le fait que l'État a l'obligation de prendre des mesures opportunes pour :

- a. mener des recherches approfondies sur les risques climatiques, ou faire mener de telles recherches, et ces recherches doivent constituer la base du plan national d'adaptation ; les recherches doivent accorder une attention particulière aux « *personnes, lieux et écosystèmes vulnérables* » ;
- b. élaborer un plan national d'adaptation assorti d'un objectif d'adaptation clair ;
- c. assurer la mise en œuvre effective de ce plan d'adaptation, notamment en fournissant des ressources techniques et financières suffisantes ;
- d. mettre en œuvre une politique d'adaptation intégrée qui prenne effectivement en compte tous les risques associés aux changements climatiques et contribue efficacement à renforcer la résilience ;
- e. mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la politique d'adaptation ;
- f. toujours intégrer une perspective de droits de l'homme, y compris le principe de non-discrimination, dans (la mise en œuvre de) la politique climatique.

Selon Greenpeace, l'État n'a pas respecté ces exigences pour Bonaire.

11.18.4. Selon Greenpeace, l'État n'a pas fait tout cela pour les habitants de Bonaire, ou ne l'a pas fait en temps opportun, alors qu'il élabore, met en œuvre, surveille et renforce une politique d'adaptation intégrée pour les Pays-Bas européens depuis environ 2010 et qu'il met des ressources à disposition de manière structurelle.

11.18.5. L'État aurait dû agir ainsi pour les habitants de Bonaire, d'autant plus que l'île fait partie des zones vulnérables « *particulièrement touchées* » par les changements climatiques et qui, de ce fait, ont des « *besoins et des préoccupations spécifiques* ». Conformément à l'article 4, paragraphes 8 et 9, de la

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les États membres doivent accorder une attention particulière (« *pleine considération* ») à ces zones.

11.19. L'État affirme qu'il met en œuvre une politique d'adaptation adéquate et opportune afin de protéger les habitants de Bonaire des effets du changement climatique. En résumé, l'État développe les points suivants à cet égard.

19.11. L'État souligne que Bonaire faisait partie des Antilles néerlandaises jusqu'en 2010. La politique d'adaptation au changement climatique était alors gérée de manière indépendante par les Antilles néerlandaises, sans toutefois constituer une priorité pour celles-ci. L'État n'a connaissance d'aucune mesure spécifique d'adaptation au changement climatique prise par les Antilles néerlandaises à Bonaire avant 2010. Depuis que Bonaire est devenue une entité publique néerlandaise, les missions d'adaptation au changement climatique relèvent en grande partie de compétences partagées entre les deux gouvernements. Cela signifie que l'État établit des cadres législatifs, des plans et des programmes dans lesquels l'Office local de Bonaire (OLB) est tenu ou autorisé à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des plans. En l'absence de réglementation nationale obligeant l'OLB à élaborer un plan local d'adaptation au changement climatique, l'élaboration d'un tel plan relève de sa compétence autonome.

11.19.2. Cependant, le changement climatique n'est pas un problème isolé ; il s'inscrit dans des enjeux tels que l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau, la conservation et la protection de la nature, l'environnement et la santé. L'État a des missions dans ces domaines qui sont également liées à l'adaptation au changement climatique, par exemple en matière d'aménagement du territoire (Wgro BES, Wet VRO BES), de conservation de la nature (Wgnb BES) et de gestion maritime (Wmb BES).

11.19.3. Dans la période initiale qui a suivi les changements politiques de 2010, l'État s'est montré réticent à introduire de nouvelles lois. D'une part, il s'agissait de laisser le temps à la population de s'adapter aux changements et d'instaurer un climat de sérénité ; d'autre part, les collectivités locales et la fonction publique manquaient de personnel et de ressources pour gérer simultanément un trop grand nombre de changements. Ce point de vue a également été partagé avec les îles BES. Depuis 2019, le principe « *appliquer ou expliquer* » s'applique, ce qui signifie que toute intensification des politiques pour les Pays-Bas européens, ainsi que les conséquences législatives et/ou financières qui en découlent, s'appliquent aux îles BES, sauf motif de dérogation.

11.19.4. Avec le programme d'aménagement du territoire pour les Pays-Bas caribéens de juillet 2024, l'État a fourni à Bonaire un cadre pour son propre plan de développement insulaire. Ce plan accorde une large place à l'adaptation au changement climatique, notamment à travers une gestion efficace de l'eau et la protection des infrastructures essentielles et sensibles contre ses effets, grâce à des choix spatiaux judicieux. Par ailleurs, l'État soutient l'OLB en matière de gestion de crise et d'investissements dans la coopération (internationale) et dans...

politiques liées à l'adaptation au changement climatique, telles que la transition énergétique et les politiques socio-économiques.

11.19.5. Conformément aux articles 211 et 212 de la Loi constitutionnelle de 1987 (Loi sur l'État libre et économique de Bonaire), l'État doit promouvoir le pouvoir discrétionnaire de l'administration insulaire et la décentralisation au profit des organismes publics. L'État peut superviser les missions confiées à l'Office local de Bonaire (OLB) et intervenir, mais il doit faire preuve de retenue compte tenu des relations constitutionnelles. L'État ne peut intervenir qu'en cas de négligence des missions de gouvernement commun ou de négligence grave des missions autonomes de l'OLB. Le fait que les mesures d'adaptation au changement climatique aient été adoptées et mises en œuvre plus lentement à Bonaire ne constitue pas en soi une négligence ou une négligence grave des devoirs. Greenpeace ne l'a d'ailleurs pas affirmé. À l'heure actuelle, aucune législation ni réglementation aux Pays-Bas européens ne rend obligatoire la mise en œuvre d'une politique d'adaptation au changement climatique pour les collectivités locales.

19.11.6. L'État est conscient de son devoir de garantir le respect des droits fondamentaux des habitants de Bonaire, notamment leur protection contre les effets du changement climatique. Il précise qu'il s'y emploie. Au niveau national, il travaille à une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique (NAS 2026), qui inclut les Pays-Bas caribéens. Au niveau local, un plan climat pour Bonaire est en cours d'élaboration. Bien qu'il s'agisse d'une mission autonome de l'OLB (Banque de Bonaire), l'État apporte son soutien financier (notamment par le financement de la recherche climatique et du groupe de projet « Tableau climatique de Bonaire »), ainsi que des services de transfert de

connaissances et de renforcement des capacités de mise en œuvre. Le groupe de projet « Tableau climatique de Bonaire » travaille également à l'élaboration d'un plan climat intégré pour Bonaire.

19.11.7. L'État reconnaît que la culture de Bonaire devrait être affectée par le changement climatique, mais selon lui, ces effets ne sont pas encore visibles. Les effets allégués sur l'agriculture, la pêche et les festivals culturels de Bonaire sont difficiles à mesurer, toujours selon l'État. Ce dernier affirme que Greenpeace n'a pas prouvé l'existence d'un impact réel sur le droit à la culture à Bonaire. De plus, de nombreuses mesures sont prises pour protéger le patrimoine culturel de Bonaire. L'État fait référence au Pacte culturel, élaboré dans le cadre d'un agenda culturel, à la loi sur les monuments de Bonaire (BES) et à diverses mesures de préservation de la nature et du milieu marin traditionnels. Le rapport IVM présenté par Greenpeace conclut également qu'il n'y a actuellement aucun impact réel sur le « *patrimoine culturel matériel* » et que « *l'impact du changement climatique sur le [patrimoine culturel immatériel, ajouté par le tribunal] est incertain et difficile à prévoir* ».

19.11.8. Selon l'État, il est inapproprié de comparer les mesures d'adaptation au changement climatique mises en œuvre à Bonaire avec celles prises aux Pays-Bas européens. Ces derniers bénéficient d'une plus longue tradition en matière de lutte contre les inondations, car une part importante de leur territoire se situe sous le niveau de la mer. Ce n'est pas le cas pour Bonaire. La loi sur le delta, le programme delta et la loi sur l'eau ne s'appliquent donc pas à Bonaire. Les différences géologiques impliquent également que l'adaptation au changement climatique à Bonaire requiert une approche totalement différente de celle des Pays-Bas européens. L'État souscrit donc aux *principaux risques* identifiés par le GIEC pour les petites îles et prend des mesures d'adaptation pour atténuer ces risques, notamment en veillant à réunir les conditions préalables essentielles à la réussite de l'adaptation au changement climatique : des ressources financières suffisantes, la disponibilité des données et des connaissances, et l'implication de la communauté dans l'adaptation.

19.11.9. Concernant la recherche scientifique sur le changement climatique à Bonaire, l'État constate que la collecte de données au sein des Antilles néerlandaises était insuffisante. Cette situation continue d'affecter la disponibilité des données pour Bonaire. L'État s'efforce d'y remédier ; depuis 2016, le KNMI mène des recherches sur la météorologie et le climat des îles BES. Bien que ces recherches montrent que Bonaire subit déjà les effets du changement climatique et en subira davantage à l'avenir, l'État souligne que la rapidité et l'ampleur de ces effets à Bonaire restent incertaines. Ces informations sont essentielles pour évaluer les mesures d'adaptation nécessaires et leur calendrier. L'État finance donc plusieurs études, notamment celles de HKV (Profils de risque d'inondation dans les îles BES)²⁵⁸ et de Witteveen+Bos (Changement climatique et efforts d'adaptation dans les îles BES)²⁵⁹.

19/11/10. Enfin, l'État souligne qu'il dispose d'une large marge d'appréciation dans le choix des mesures d'adaptation. **260**

ii. Cadre juridique d'adaptation

11.20 Depuis 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques exige des États membres qu'ils élaborent des programmes nationaux de « *mesures visant à faciliter une adaptation adéquate aux changements climatiques* ». Les États membres doivent ensuite mettre en œuvre, publier et actualiser régulièrement ces programmes.²⁶¹ Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes, les États membres doivent utiliser des méthodes appropriées ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques cite l'établissement d'évaluations nationales d'impact environnemental comme exemple de méthode appropriée. ²⁶²

Les États membres doivent également tenir compte des besoins et intérêts spécifiques des zones particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, telles que les petits États insulaires, les pays côtiers de faible altitude et les zones susceptibles de subir une dégradation forestière. **263** Les pays visés à l'annexe I ont l'obligation d'aider ces zones vulnérables ; bien que cette obligation soit contraignante, elle laisse aux États membres une large marge d'appréciation quant aux modalités de cette aide. **264**

Les États membres de l'ONU ont par la suite souligné et renforcé ces obligations à plusieurs reprises, notamment dans le *programme de travail de Buenos Aires de 2004 sur les mesures d'adaptation et de réponse* de 2004 **et** dans le *cadre d'adaptation de Cancún* de 2010 .

11.21. Les accords relatifs aux mesures d'adaptation ont été renforcés en 2016 par l'Accord de Paris. Dans cet accord, les États membres ont non seulement souligné la nécessité et l'urgence de prendre des mesures d'adaptation, mais aussi l'obligation de rendre compte de manière transparente des efforts déployés et de leurs effets. L'article 7, paragraphe 9, de l'Accord de Paris impose donc aux États membres l'obligation

contraignante d'élaborer un plan de mesures d'adaptation. L'article 7, paragraphe 10, de l'Accord de Paris leur impose également l'obligation de soumettre une communication actualisée sur l'adaptation, dans laquelle ils rendent compte de la planification et de la mise en œuvre de leurs mesures nationales d'adaptation, et de mettre à jour régulièrement cette communication.

11.22. Dans le *Cadre 2023 des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale*, ces objectifs d'adaptation ont été spécifiés en formulant les « *cibles* » suivantes **267** :

11.22.1. D'ici **2027**, tous les États membres devront avoir mis en place des « **systèmes d'alerte précoce multirisques** » et des services d'information climatique pour une observation systématique afin de recueillir de meilleures informations relatives au climat.

11.22.2. D'ici à **2030**, tous les États membres devront avoir réalisé des évaluations actualisées **des impacts et des risques** liés aux risques climatiques, aux conséquences du changement climatique et aux vulnérabilités propres à leur territoire, et devront avoir utilisé les résultats pour formuler des plans nationaux d'adaptation, des instruments politiques et des processus et/ou stratégies de planification.

11.22.3. D'ici à **2030**, tous les États membres doivent se doter d'un **plan national d'adaptation**, d'une politique d'adaptation intégrée et de processus de planification connexes couvrant l'ensemble des écosystèmes, des secteurs, des populations et des communautés vulnérables sur leur territoire. Ces plans, politiques et instruments connexes doivent être transparents et élaborés avec la participation des citoyens et des organisations concernés.

11.22.4. D'ici à **2030**, tous les États membres doivent également avoir progressé dans **la mise en œuvre** de leurs plans, politiques et stratégies nationaux d'adaptation et avoir réduit les impacts sociaux et économiques des principaux risques climatiques identifiés dans les *évaluations d'impact et de risques* susmentionnées.

11.22.5. Enfin, d'ici à **2030**, tous les États membres doivent avoir mis en place un **système** permettant de **suivre, d'évaluer et de tirer des enseignements des résultats** de leurs efforts nationaux d'adaptation, y compris les capacités institutionnelles nécessaires à la pleine mise en œuvre de ce système.

iii. *Évaluation de l'adaptation*

11.23 Le tribunal constate que la politique climatique de l'État dans le domaine de l'adaptation à l'égard de Bonaire présentait d'importantes lacunes par le passé, mais que les mesures récemment prises par l'État semblent encore permettre d'atteindre les objectifs d'adaptation visés aux points 11.22 à 11.22.5.

11.24. Premièrement, le tribunal considère comme un facteur négatif l'absence de plan d'adaptation au changement climatique ou de politique intégrée d'adaptation au changement climatique pour Bonaire, alors même que l'on sait depuis trois décennies que l'île est particulièrement vulnérable aux effets négatifs du changement climatique.

11.24.1. Bien que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords des Nations Unies qui en découlent ne s'appliquent pas encore directement aux îles BES (malgré l'intention du gouvernement, exprimée en 2016, de faire en sorte que cela soit le cas **²⁶⁸**), l'État, en tant que pays de l'Annexe I, s'est engagé de manière répétée et explicite depuis 1992 à aider les petites îles et autres zones vulnérables à se protéger contre les effets néfastes des changements climatiques. Cet engagement **²⁶⁹** influe également sur la nature de l'obligation de diligence de l'État envers ses propres citoyens vivant sur ces petites îles.

11.24.2. Bien que les parties divergent sur la mesure dans laquelle cela est le cas, il est clair que les habitants de Bonaire subissent les effets négatifs du changement climatique depuis de nombreuses années et à un degré croissant (voir 4.14-4.31).

De plus, il est incontestable que d'ici 2050, une part importante des zones basses de Bonaire sera très probablement inondée et qu'une grande partie des bâtiments et du patrimoine culturel bonarien se situent précisément dans ces zones de l'île. **270** Lors de la COP28, l'État, également au nom des Pays-Bas caribéens, a attiré l'attention sur les vulnérabilités particulières des *petits États insulaires en développement* (PEID). **271**

Néanmoins, Bonaire ne dispose toujours d'aucun plan d'adaptation au changement climatique, ni d'aucune politique intégrée d'adaptation au changement climatique.

11.24.3. Un groupe de projet a été mis en place pour élaborer un plan d'adaptation au changement climatique (le groupe de projet Table climatique de Bonaire), mais ses travaux ne donneront pas lieu à un plan d'adaptation. La Table climatique a pour mission de recenser les points de vue et les intérêts en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et, sur cette base, de proposer des mesures au Conseil exécutif de l'OLB. Ces propositions devront ensuite être intégrées à la Déclaration d'intention climatique de Bonaire et précisées dans le Plan climat. **Ce** processus est essentiel pour remplir l'obligation, mentionnée au point 10.24.6, d'offrir aux citoyens susceptibles d'être affectés par les mesures proposées (ou leur absence) la possibilité de participer. Cependant, le délai nécessaire à la mise en œuvre d'un plan d'adaptation concret reste incertain.

11.24.4. Le fait qu'aucun calendrier concret ne puisse encore être établi est difficilement compatible avec l'urgence de mettre en œuvre une politique d'adaptation cohérente et globale pour Bonaire. Depuis le début des années 1990, il est clair que les habitants des petites îles du monde entier courent un risque supérieur à la moyenne de subir de graves conséquences négatives du changement climatique à court terme. Depuis plus d'une décennie, il est clair que le changement climatique ne représente plus seulement un risque futur pour les petites îles des Caraïbes, mais que leurs habitants subissent déjà des dommages concrets à leur santé, des dommages matériels et immatériels (voir les paragraphes 4.1 et 4.2 du présent arrêt). Il était également clair bien avant le 10 octobre 2010 – et en tout état de cause depuis la Conférence de la Table ronde **273** et l'Accord-cadre de 2005 **274** – que les institutions gouvernementales caribéennes ne disposaient pas des connaissances et des ressources suffisantes pour s'attaquer à des problèmes complexes et de grande envergure tels que le changement climatique. **275**

11.24.5. Il a toutefois fallu attendre le rapport consultatif Nijpels de 2023 (« Il n'est jamais trop tard ») pour que l'État prenne des mesures concrètes en vue d'une politique climatique cohérente et intégrée pour les Pays-Bas caribéens. Bien que les mesures actuellement prises semblent appropriées aux **yeux** de la Cour, on ne peut affirmer qu'elles aient été prises en *temps opportun*.

Cette évaluation tient compte du fait que les Pays-Bas européens travaillent à un plan d'adaptation au changement climatique et à une politique d'adaptation intégrée depuis 2006 environ. Depuis 2016, ils disposent d'une stratégie nationale d'adaptation, mise en œuvre et faisant l'objet d'un suivi et d'un perfectionnement continus. Cela démontre que l'État est conscient de ses obligations en matière d'adaptation au changement climatique depuis près de vingt ans, mais qu'il n'a pas accordé la même attention aux habitants des îles BES qu'à ceux des Pays-Bas européens. La Cour examinera plus en détail cette différence d'attention ci-dessous, aux points 11.37 à 11.47.

11.24.6. L'État dispose de quatre ans pour atteindre les *objectifs* 2030 définis dans la *décision 2/CMA.5 (Objectif mondial relatif à l'adaptation)* mentionnée aux points 11.22.2 à 11.22.5. Le processus initié avec le groupe de projet de la Table ronde sur le climat de Bonaire pourrait aboutir à terme à un plan d'adaptation au changement climatique et à une politique intégrée d'adaptation au changement climatique pour Bonaire. Pour l'instant, les *objectifs* mentionnés n'ont donc pas été atteints.

11.25. Deuxièmement, la Cour considère comme un facteur négatif l'insuffisance des recherches scientifiques disponibles sur l'évolution du changement climatique à Bonaire et dans ses environs, ainsi que sur ses conséquences précises, actuelles et futures, pour les habitants de l'île. Ces recherches à Bonaire n'ont débuté que depuis 2017 environ ; la qualité et l'exhaustivité des informations disponibles restent donc inférieures à celles dont disposent les Pays-Bas européens.

Toutefois, les îles BES sont désormais intégrées aux programmes en cours du KNMI (Scénarios climatiques) et du PBL (Véhicules d'amélioration des écosystèmes). L'État a déjà chargé l'IVM d'établir des cartes topographiques actualisées de l'archipel, indispensables à une évaluation précise des risques climatiques et à l'élaboration de plans d'adaptation adéquats. D'après les échanges lors de l'audience, le tribunal a constaté que les recherches se poursuivent.

L'avenir s'annonce donc prometteur en matière de progrès structurels concernant la qualité des données climatiques disponibles pour les îles BES et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques climatiques. L' *objectif* fixé pour 2027, mentionné au point 11.22.1, semble par conséquent réalisable. La Cour considère cela comme un facteur positif pour l'avenir.

11.26. Troisièmement, la Cour considère comme un facteur négatif l'absence de ressources financières allouées à la mise en œuvre de la deuxième phase de la politique d'adaptation relative à la nature en vigueur dans les Caraïbes depuis 2020 (le Plan national de gestion des catastrophes 2020-2030), ce qui rend difficile la mise en œuvre effective de cette partie de la politique. Aucun financement n'a encore été prévu pour la mise en œuvre de la politique couverte par le Plan national de gestion des catastrophes après 2030 ; **la** Cour considère également cela comme un facteur négatif.

11.27. L'État s'est défendu en faisant valoir que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'adaptation relèvent de la compétence de l'OLB. Toutefois, cela n'enlève rien au fait que l'État est en dernier ressort responsable de la garantie des droits fondamentaux des habitants de Bonaire (voir 11.4).

iv. Conclusion provisoire sur l'adaptation

11.28. Au vu de ce qui précède, la cour constate que, pour ce qui concerne le passé, l'État n'a pas suffisamment (et en temps opportun) rempli son devoir de diligence en prenant des mesures d'adaptation appropriées en temps opportun pour réduire la vulnérabilité de Bonaire et de ses habitants aux changements climatiques.

11.29. En ce qui concerne l'avenir, il est toujours possible que les *objectifs de la décision 2/CMA.5 (objectif mondial en matière d'adaptation)* mentionnés aux points 11.22.1 à 11.22.5 soient atteints et que les exigences de l'article 7 de l'Accord de Paris soient toujours respectées.

f. Garanties procédurales

11h30 Pour déterminer si l'État est resté dans les limites de sa marge d'appréciation lors de la prise de mesures climatiques, il convient de préciser – comme déjà examiné au point 10.24.6 – dans quelle mesure :

- a. l'État a mis à la disposition du public les informations pertinentes, et notamment les conclusions des études pertinentes menées par les autorités publiques, et en particulier celles des personnes susceptibles d'être affectées par les réglementations et mesures en question ou par leur absence ;
- b. Des procédures sont en place pour que les points de vue du public concerné par les mesures puissent être pris en compte dans le processus décisionnel. **279**

11.31 Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les États membres se sont entendus sur ce qui suit en ce qui concerne l'information de leurs citoyens :

Article 6. Éducation, formation et sensibilisation du public

Dans l'exécution de leurs engagements au titre de l'article 4, paragraphe 1, point i), les Parties doivent :

- a. promouvoir et faciliter, aux niveaux national et, le cas échéant, sous-régional et régional, conformément aux lois et règlements nationaux et dans le cadre de leurs capacités respectives :
 - i. le développement et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur le changement climatique et ses effets ;
 - ii. l'accès du public à l'information sur les changements climatiques et leurs effets ;
 - iii. la participation du public à la lutte contre les changements climatiques et leurs effets et à l'élaboration de réponses adéquates; et
 - iv. formation du personnel scientifique, technique et de direction ;
- (...)

11.32. Greenpeace indique que l'État ne remplit aucune de ces obligations, ou du moins pas suffisamment. L'État estime, quant à lui, les remplir ; il cite notamment les scénarios climatiques du KNMI, l'Atlas des impacts climatiques pour les îles BES, les efforts déployés dans le cadre (ou depuis) de la Table climatique et les efforts mentionnés dans la lettre adressée à la Chambre des représentants le 7 novembre 2023 .

i. Évaluation des garanties procédurales

11,33 La Cour constate que la quasi-totalité des efforts mentionnés par l'État ont été entrepris après 2022. En ce qui concerne la période allant jusqu'à 2023, on ne peut donc pas dire que l'État a suffisamment rempli les obligations visées au point 11.30.

11.34. Pour la période allant de 2023 à nos jours, les documents montrent que l'État rattrape son retard, de nombreuses mesures nécessaires et attendues depuis longtemps étant toujours prises, et qu'une place est désormais accordée à la participation et à la connaissance des résidents et des organisations locales. **283**

11h35 Toutefois, à compter de 2023, l'absence de normes nationales contraignantes et d'instruments politiques concrets (voir 11.13.3 et 11.24.3) compliquera la participation citoyenne à la lutte contre les changements climatiques et leurs conséquences, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de mesures appropriées. De

plus, le manque de normes et de cadre politique clairs en matière d'adaptation rendra plus difficile pour les citoyens et les organisations de la société civile d'identifier les manquements du gouvernement et de le tenir responsable.

ii. *Conclusion provisoire sur les garanties procédurales*

- 11.36. Au cours de la période allant jusqu'à 2023, l'État n'a pas rempli ses obligations envers les habitants de Bonaire, telles que mentionnées au point 11.30 sous les alinéas a et b. Avec les projets lancés depuis 2023, l'État semble être en bonne voie de remplir les obligations visées au point b.

traitement inégal

i. *Arguments des parties*

- 11.37 Les revendications de Greenpeace sont également fondées sur l'article 14 de la CEDH et sur l'article 1 du douzième protocole à la CEDH (ci-après : P12).

- 11h38. Selon l'État, la situation à Bonaire diffère de celle des Pays-Bas européens en matière d'adaptation au changement climatique. Les situations n'étant pas comparables sur ce point, l'État estime que Bonaire et les Pays-Bas européens ne doivent pas être traités de la même manière.

- 11.38.1. L'État reconnaît que l'approche adoptée aux Pays-Bas européens diffère de celle des Pays-Bas caribéens, mais souligne les différences géographiques, climatiques et géologiques entre les deux parties du Royaume. Il rappelle également que Bonaire ne fait partie des Pays-Bas que depuis 2010. De ce fait, une approche d'adaptation climatique différente est nécessaire à Bonaire par rapport aux Pays-Bas européens.

- 11.38.2. Les différences d'approche ne reposent pas sur les caractéristiques personnelles des habitants. Bonaire et ses habitants sont protégés contre les effets néfastes du changement climatique au même titre que les habitants des Pays-Bas européens. Les deux groupes sont alertés en cas de vagues de chaleur, les deux parties des Pays-Bas disposent d'un cadre juridique et administratif pour les mesures d'adaptation dans le contexte de l'aménagement du territoire, et les objectifs de la politique environnementale fixés pour les Pays-Bas caribéens sont comparables à ceux des Pays-Bas européens. Par conséquent, selon l'État, il n'y a pas violation de l'article 14 de la CEDH ni de l'article 1, paragraphe 12.

- 11.38.3. Bien qu'il n'existe pas de plan climatique global, l'État estime que cela ne constitue pas un traitement inégal.

ii. *Cadre d'évaluation : l'interdiction de la discrimination directe et indirecte*

- 11,39 Le tribunal expliquera d'abord brièvement ci-dessous le cadre d'évaluation, puis procédera à une évaluation des demandes sur cette base.

- 11h40 L'article 14 de la CEDH est ainsi rédigé :

La jouissance des droits et libertés énoncés dans la présente Convention doit être assurée sans discrimination fondée sur aucun motif, notamment le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Cette disposition consacre le droit de ne pas faire l'objet de discrimination en tant que *droit dépendant*, en ce sens qu'elle garantit que les États membres ne pratiquent aucune discrimination lorsqu'ils protègent les autres droits fondamentaux garantis par la CEDH. **284**

- 11.41 L'article 1 P12 se lit comme suit :

1. La jouissance de tout droit énoncé dans la loi doit être assurée sans discrimination fondée sur un motif tel que le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou tout autre statut.
2. Nul ne doit faire l'objet de discrimination de la part d'une autorité publique pour un motif tel que ceux mentionnés au paragraphe 1.

Cette disposition codifie une interdiction générale de discrimination qui constitue un *droit indépendant* . **285**
Son champ d'application recoupe celui de l'article 14 de la CEDH. **286**

11.42. Lors de la rédaction de l'article 1 P12, quatre catégories de cas ont été spécifiquement prises en compte, à savoir : **287**

1. discrimination dans la jouissance d'un droit spécifiquement accordé à un individu en vertu du droit national ;
2. discrimination dans la jouissance d'un droit qui peut être déduit d'une obligation claire d'une autorité publique en vertu du droit national, c'est-à-dire lorsqu'une autorité publique est tenue, en vertu du droit national, de se comporter d'une manière particulière ;
3. discrimination par une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;
4. discrimination par tout autre acte ou omission d'une autorité publique.

11.43. ' La « discrimination » signifie que des personnes se trouvant dans des situations comparables à certains égards sont traitées différemment sans justification objective et raisonnable. La CEDH n'interdit pas à un État membre de traiter différemment des groupes afin de corriger des inégalités de fait entre eux ; en effet, dans certaines circonstances, le fait de ne pas tenter de corriger une inégalité par un traitement différent peut constituer une violation de l'article 14 de la CEDH. **Les États** membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure un traitement différent est justifié.

11.44 Les politiques et mesures générales apparemment neutres, mais ayant des effets néfastes disproportionnés sur des personnes ou des groupes de personnes identifiables uniquement sur la base d'un critère ethnique, peuvent également être considérées comme discriminatoires, même si elles ne visent pas spécifiquement ce groupe. Il en va autrement si ces politiques et/ou mesures sont objectivement justifiées par un objectif légitime et si les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif sont appropriés, nécessaires et proportionnés. **290**

En outre, la discrimination peut découler d'une situation de fait. Dans de tels cas, il peut n'y avoir aucune intention de discriminer des personnes, mais l'absence de mesures adéquates de la part du gouvernement face aux effets disproportionnés d'une situation sur un groupe de population particulier peut constituer une discrimination. **291**

11h45 Si un plaignant a démontré qu'il existe une différence de traitement – ou une absence injustifiée de différence de traitement –, il incombe à l'État de démontrer que cette différence (ou cette absence injustifiée de différence) est objectivement et raisonnablement justifiée. La charge de la preuve qui pèse sur le plaignant est limitée : selon la CEDH, il doit démontrer « *prima facie* » l'existence d'une différence de traitement. **292**

iii. *Évaluation*

11.46 De l'avis du tribunal, les raisons invoquées par l'État ne justifient pas la conclusion selon laquelle le traitement différent de Bonaire et de ses habitants en termes de (rapidité des) mesures d'adaptation au changement climatique est approprié, nécessaire et proportionné.

La situation à Bonaire et aux Pays-Bas diffère, notamment parce que Bonaire est plus rapidement et plus fortement exposée aux risques liés au changement climatique que les Pays-Bas européens<sup>
293</sup> et que ses habitants subissent déjà depuis un certain temps les conséquences néfastes de ce changement. Par ailleurs, il est également notoire que les autorités locales ne disposent pas des ressources et des pouvoirs nécessaires pour protéger efficacement la population. Les différences apparues lors de ces procédures soulignent donc l'urgence *accrue* , pour Bonaire, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'adaptation au changement climatique cohérente et intégrée, comparativement aux Pays-Bas européens.

Pourquoi une politique d'adaptation au changement climatique cohérente et intégrée a-t-elle été mise en œuvre aux Pays-Bas européens en 2016, alors que dix ans plus tard, aucun plan d'adaptation au changement climatique n'est toujours disponible pour l'île de Bonaire, et que l'on ignore quand il le sera ? Cela nécessite donc des explications supplémentaires.

Cependant, les arguments présentés par l'État à la Cour ne constituent pas une justification suffisante de la différence de traitement (reconnue) (voir également les moyens juridiques 11.23 à 11.27), de sorte qu'il n'a pas été démontré que cette différence de traitement poursuit un but légitime et que la différence dans le rythme des mesures d'adaptation est raisonnable et proportionnée. **294**

iv. *Conclusion provisoire : violation des articles 14 et 1 P12*

11.47 Au vu de ce qui précède, la Cour constate qu'il y a eu violation de l'article 1 P12 et de l'article 14 combinés à l'article 8 de la CEDH.

h. Conclusion : violation des articles 8 et 14 de la CEDH et de l'article 1 P12

11.48 En particulier, compte tenu des considérations exposées ci-dessus dans les moyens juridiques 11.12 à 11.17 ; 11.24 à 11.28 ; 11.36 à 11.46, la Cour constate que, *dans l'ensemble*, l'État a manqué à ses obligations positives au titre des articles 8 et 14 de la CEDH et de l'article 1 P12 envers les habitants de Bonaire.

i. Acte illégal

11.49 La violation susmentionnée des articles 8 et 14 de la CEDH et de l'article 1 P12 constitue également une violation de la loi au sens de l'article 6:162 du Code civil néerlandais, qui peut être imputée à l'État. **295**

j. Recevabilité des décisions déclaratoires invoquées

11.50 Il ressort des considérations exposées ci-dessus dans ce chapitre que, sur le fondement de l'article 8 de la CEDH, l'État a l'obligation légale de protéger le droit des habitants de Bonaire à la vie, à la santé, au bien-être et à la jouissance de leur culture contre les effets néfastes du changement climatique. Il en résulte également que l'État a manqué à cette obligation légale de manière adéquate, en violation de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 14 de la CEDH et à l'article 1, paragraphe 12. En conséquence, les décisions déclaratoires sollicitées par Greenpeace sont recevables ; pour le **reste**, elles sont rejetées.

Recevabilité des ordres revendiqués

i. Aucune exception à l'article 3:296 du Code civil néerlandais

11.51 Le tribunal a conclu que, conformément à l'article 8 de la CEDH, l'État a l'obligation légale de protéger le droit à la vie, à la santé, au bien-être et au respect de la culture des habitants de Bonaire contre les conséquences néfastes du changement climatique. Afin de remplir cette obligation, le tribunal peut enjoindre l'État à agir en vertu de l'article 3:296 du Code civil néerlandais, sauf exception.

11.52 En vertu de l'article 3:296 du Code civil néerlandais, une exception s'applique si la loi le prévoit ou si cela découle de la nature de l'obligation ou de l'acte juridique. La jurisprudence de la Cour suprême relative aux injonctions de légiférer constitue une application de cette exception. **297**

11.53 La jurisprudence de la Cour suprême relative aux exceptions au principe selon lequel l'État peut être contraint par la cour de se conformer à une obligation légale qui lui incombe repose sur deux considérations. Premièrement, le tribunal ne peut s'immiscer dans le processus décisionnel politique relatif à l'adoption des lois. Deuxièmement, un décret législatif doit créer un règlement qui s'applique également aux parties autres que celles impliquées dans la procédure. **298**

De l'avis du tribunal, ces considérations n'empêchent pas les ordonnances formulées dans la partie opératoire du jugement, pour les raisons suivantes.

11.53.1. Le fait que la Cour ne puisse intervenir dans le processus décisionnel politique relatif à l'élaboration des lois ne signifie pas qu'elle ne puisse en aucun cas s'immiscer dans ce domaine. En effet, conformément à l'article 94 de la Constitution, la Cour ne peut appliquer une loi si des traités contraignants pour tous l'exigent. Toutefois, elle ne peut, par une injonction législative, s'immiscer dans la décision politique relative à l'opportunité d'adopter une loi au contenu précis et concret. Compte tenu des relations constitutionnelles entre les pouvoirs de l'État, cette compétence relève exclusivement du pouvoir législatif. Par conséquent, la Cour ne peut ordonner au Parlement d'adopter une loi au contenu spécifique.

11.53.2. Le fait qu'un arrêté législatif détaille la création d'une réglementation applicable également à des parties autres que celles impliquées dans la procédure tient au fait que le tribunal civil ne rend que des jugements contraignants entre les parties à la procédure (cf. article 236 du Code de procédure civile néerlandais). Le tribunal n'a pas le pouvoir de décider de manière contraignante pour tous la formulation d'une réglementation. Un arrêté législatif présente donc l'inconvénient que les tiers non parties à la procédure et, par conséquent, non liés par le jugement, le sont néanmoins (indirectement) du fait de son application. Il en va de même pour une injonction générale de prendre des mesures.

11.53.3. Il ressort de ce qui précède que le tribunal n'est pas autorisé à ordonner l'adoption d'une loi ayant un contenu précis. Dans ce cas, les objections mentionnées aux points 11.53.1 et 11.53.2 se posent. Le tribunal peut donc ordonner à l'État de prendre des mesures pour atteindre un objectif précis, pourvu que cette injonction ne constitue pas une injonction d'adopter une loi ayant un contenu précis.

299

11.53.4. Les dispositions formulées dans le dispositif constituent une application de la règle principale de l'article 3:296 du Code civil néerlandais. Elles ne visent pas à enjoindre l'État à prendre des mesures législatives spécifiques, car elles laissent à ce dernier la liberté de choisir les mesures à adopter.

ii. Recherches scientifiques en cours

11.54 Le tribunal rejette la demande visant à ce que, immédiatement après le prononcé du jugement dans cette affaire, des recherches scientifiques adéquates sur les conséquences historiques, actuelles et futures du changement climatique à Bonaire soient entreprises, et que des ressources suffisantes soient mises à disposition à cette fin, et que des ressources continuent d'être mises à disposition pour permettre ces recherches, compte tenu des considérations énoncées ci-dessus au point 11.25.

Les cartes topographiques actualisées de l'île, dont le besoin est urgent, sont en cours d'élaboration. L'État a récemment commandé des études scientifiques sur divers aspects du changement climatique dans les îles BES, **des** plateformes d'échange de connaissances ont été mises en place **et** ces îles sont désormais intégrées aux cycles réguliers de recherche et de compte rendu du KNMI et du PBL. Les études mentionnées ici ont été financées et, dans certains cas, déjà réalisées. Dès lors, Greenpeace n'a pas suffisamment justifié l'intérêt qui subsiste pour la décision déclaratoire revendiquée (et formulée de manière très générale) sur ce point.

Aucune ordonnance lorsque l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire

11.55 Le tribunal rejette les ordonnances demandées par Greenpeace dans les sections IV et V, car elles constituent des ordonnances visant à promulguer une législation ayant un contenu spécifique sur des points sur lesquels l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire (voir les fondements juridiques 11.13.4 et 11.15.1).

11.56 Le tribunal a rejeté la demande d'ordonnance, en vertu du point II.a, enjoignant à l'État de fonder toute sa politique d'adaptation à Bonaire sur les traités internationaux applicables relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les Pays-Bas et de la tester à leur égard, en fournissant des raisons claires à cet égard, pour cause de manque d'intérêt.

L'ordonnance invoquée équivaut à la confirmation d'une règle qui s'applique déjà sans décision de justice – en général, c'est-à-dire pas seulement dans les relations juridiques entre l'État et les habitants de Bonaire.

En d'autres termes, il n'est pas question d'une déclaration concernant la relation juridique entre le demandeur et le défendeur au sens de l'article 3:302 du Code civil néerlandais, ni d'un intérêt suffisamment concret au sens de l'article 3:303 du Code civil néerlandais.

11.57 Le tribunal fait partiellement droit aux ordonnances demandées au titre des points II.b et II.c, enjoignant à l'État d'adopter un plan d'adaptation adéquat pour Bonaire dans les meilleurs délais et au plus tard le 1er avril 2027, et de veiller à sa mise en œuvre.

Bien que l'État ne conteste pas la nécessité d'élaborer au plus vite un plan d'adaptation pour Bonaire, et bien que l'intention d'établir ce plan existe depuis 2022, sa date de finalisation reste incertaine. De ce fait, Greenpeace a un intérêt légitime à obtenir une ordonnance.

Le tribunal ordonnera à l'État de veiller à ce que les **objectifs 303** énoncés dans le *Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale* pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national d'adaptation qui couvre également Bonaire soient atteints à temps, c'est-à-dire d'ici 2030 (voir 11.22.3).

Il est encore trop tôt pour adresser à l'État une injonction plus contraignante afin de garantir la mise en œuvre rapide du plan d'adaptation ; à ce stade, on ignore même encore le contenu exact de ce plan.

11.58. L'ordonnance invoquée au titre du point VI, visant à établir un budget carbone national dans un délai de six mois, ne peut être accueillie pour les motifs exposés aux points 11.15.1 et 11.15.2. La Cour fera droit à la demande subsidiaire en ordonnant à l'État de fournir des informations sur le quota d'émission (restant) des Pays-Bas sur lequel il fonde ses décisions et la mise en œuvre de ses mesures climatiques. L'État est libre de choisir le mode de mise en œuvre de cette ordonnance, étant entendu que ce mode devra respecter les règles de transparence en matière d'information prévues par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les accords des Nations Unies qui en découlent (voir points 5.16.6 et 5.16.7).

Le tribunal considère le délai de six mois réclamé après ce jugement comme raisonnable, les informations sous-jacentes étant déjà disponibles selon l'État. Ce dernier estime que ces informations permettent déjà d'appréhender suffisamment le quota d'émission (restant) sur lequel repose la politique actuelle, mais le tribunal n'est pas de cet avis.

I. Exécution provisoire

11,59 L'État demande à la Cour de déclarer que les demandes II.a, II.b, II.c, IV, V et VIII ne sont pas provisoirement exécutoires. L'État ajoute que leur admission aurait des conséquences importantes, les ministres concernés étant alors tenus de prendre des décisions supplémentaires dans les meilleurs délais et d'adopter des mesures législatives et réglementaires visant à satisfaire ces demandes.

11,60. Les demandes formulées au titre des points IV et V sont rejetées.

11.61. Compte tenu de l'urgence du problème climatique reconnue par l'ONU et l'UE, Greenpeace a un intérêt suffisant à faire déclarer l'ordonnance provisoirement exécutoire. L'État ayant présenté une défense motivée à cet égard, le tribunal doit mettre en balance l'intérêt de Greenpeace à pouvoir faire exécuter le jugement, même en cas d'appel, et l'intérêt de l'État à maintenir le statu quo jusqu'à ce que l'appel soit tranché. **305**

11.62. Le tribunal estime que l'intérêt de Greenpeace (et des habitants de Bonaire) à obtenir l'exécution provisoire demandée l'emporte sur celui de l'État à maintenir le statu quo. En effet, dans le présent arrêt, l'État est seulement tenu de respecter les obligations qu'il a déjà contractées. Le respect de cette injonction peut être assuré, entre autres, par la mise en œuvre effective des règles et politiques déjà applicables et par la réalisation des projets en cours ou planifiés.

m. Frais de procédure

11,63 Étant la partie la moins bien placée, l'État doit prendre en charge les frais de cette procédure, ainsi que tous les frais supplémentaires. Les frais de Greenpeace dans cette procédure sont estimés comme suit :

- frais de convocation	€	112,37	
- frais de justice	€	688,00	
- honoraires d'avocat	€	2 763,00	(4,5 points × 614,00 €)
- coûts supplémentaires	€	178,00	(plus majoration pour service)
Total	€	3 741,37	

11,64. Les intérêts légaux réclamés sur les frais de justice sont accordés conformément à la décision.

12 La décision

Le tribunal

12.1. les règles selon lesquelles l'État a agi et continue d'agir en violation des droits fondamentaux des habitants de Bonaire en vertu de l'article 8 de la CEDH – et agit donc illégalement – en continuant à

- a. mener une politique climatique qui ne contribue pas équitablement aux mesures qui doivent être prises dans le monde entier pour limiter le réchauffement climatique à un maximum de 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici la fin du siècle ;
- b. ne pas prendre de mesures opportunes et appropriées pour protéger les habitants de Bonaire des effets du changement climatique et ne pas les informer adéquatement des conséquences et les associer à la prise de décision concernant ces mesures ;

12.2. ordonne à l'État, dans un délai de dix-huit mois à compter du présent jugement, d'intégrer en tout état de cause dans sa législation nationale les objectifs absolus de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie visés à l'article 4(1) de l'Accord de Paris, y compris les objectifs intermédiaires et les trajectoires de réduction des émissions de carbone pour toute la période allant jusqu'à 2050, qui soient conformes aux

accords conclus dans le cadre des Nations Unies (notamment le *Pacte climatique de Glasgow* et le *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh*) et qui fournissent des indications sur le quota d'émission (restant) des Pays-Bas ;

- 12.3. les règles selon lesquelles l'État a agi et continue d'agir en violation des droits fondamentaux des habitants de Bonaire en vertu de l'article 1 du douzième protocole à la CEDH et en vertu de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH,
que l'État a ainsi agi illégalement, et continue de le faire,
en traitant les habitants de Bonaire différemment des habitants des Pays-Bas européens lors de la mise en œuvre de mesures d'adaptation, sans que ce traitement différent soit approprié, nécessaire et proportionné ;
- 12.4. ordonne à l'État de veiller à ce que les *objectifs 306* énoncés dans le *Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale* pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national d'adaptation qui couvre également Bonaire soient atteints à temps, c'est-à-dire d'ici 2030 ;
- 12.5. ordonne à l'État de payer les frais de justice d'un montant de 3 741,37 €, payables dans les quatorze jours suivant la notification, plus 92,00 € plus les frais de signification si l'État ne se conforme pas aux ordonnances dans les délais et que le jugement est signifié ultérieurement ;
- 12.6. ordonne à l'État de payer les intérêts légaux visés à l'article 6:119 du Code civil néerlandais sur les frais de justice si ceux-ci ne sont pas payés dans les quatorze jours suivant la notification ;
- 12.7. déclare ce jugement provisoirement exécutoire, à l'exception des décisions prises en vertu des articles 12.1 et 12.3 ;
- 12.8. rejette toutes les autres revendications.

Ce jugement a été rendu par JLM Luiten, P. Dondorp et CJ-A. Seinen et prononcé en audience publique le 28 janvier 2026.

2565

1 Le Royaume se compose actuellement de quatre pays : les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten.

2 À savoir : en 1990 (AR1 ou FAR), en 1992 (*Changements climatiques 1992 : Rapport supplémentaire à l'évaluation scientifique du GIEC* , qui a servi de base à la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (ci-après : CCNUCC) de 1992), puis en 1995 (AR2), 2001 (AR3), 2007 (AR4), 2014 (AR5) et 2022/2023 (AR6). Voir tous les rapports du GIEC : ipcc.ch/reports/.

3 Voir par exemple le chapitre 6 du GIEC, « Océans et zones côtières du monde », dans : *Changements climatiques : Évaluations des impacts du GIEC* , Contribution du Groupe de travail II au premier rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (AR1), p. 6-5 : « Une base de référence plus élevée pour les ondes de tempête serait particulièrement importante dans les zones où les ouragans ou les tempêtes violentes sont fréquents, comme le sud-est des États-Unis, le sous-continent indien, le Pacifique occidental et les îles de la mer des Caraïbes. » et p. 6-4 : Tableau 6.1 : Étude des coûts de protection liés à une élévation du niveau de la mer de 1 m. (Pays et territoires classés selon les coûts estimés en pourcentage du PNB*).

4 GIEC, Chapitre 9. Zones côtières et petits États insulaires, dans : *Changements climatiques 1995 : Impacts, adaptation et atténuation des changements climatiques : Analyses scientifiques et techniques*, Contribution du Groupe de travail II au deuxième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (AR2) ; GIEC, Chapitre 17. Petits États insulaires, dans : *Changements climatiques 2001 : Impacts, adaptation et vulnérabilité* , Contribution du Groupe de travail II au troisième rapport d'évaluation (AR3) ; GIEC, Chapitre 16. Petits États insulaires, dans : *Changements climatiques 2007 : Impacts, adaptation et vulnérabilité* , Contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation (AR4) ; GIEC, Chapitre 29. Petits États insulaires, dans : *Changements climatiques 2014 : Impacts, adaptation et vulnérabilité* , Contribution du Groupe de travail II au cinquième rapport d'évaluation (AR5).

5 Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), Avis consultatif AO-32/25 du 29 mai 2025 (ci-après : Avis consultatif de la CIDH), sous B.3.2, avec références complémentaires ; Résolution 47/24 du Conseil des droits

de l'homme du 14 juillet 2021, *Droits de l'homme et changement climatique* , p. 3 ; Réponse du ministre Jetten (Climat et Énergie), également au nom du ministre des Infrastructures et de la Gestion de l'eau et du secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations du Royaume (reçue le 3 juin 2022), *Annexe Actes II* 2021/22, n° 2975, p. 1 et Lettre des ministres des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et de la Coopération au développement du 15 juillet 2022, BZDOC-1464875700-38, relative aux efforts déployés par le Royaume des Pays-Bas en vue de la 77e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, p. 4-5.

6 Actualités de l'ONU, *Les Caraïbes sont « l'épicentre » de l'urgence climatique mondiale* : Guterres , 3 juillet 2022.

7 GIEC, Chapitre 15. Petites îles, dans : GIEC, *Changements climatiques 2022 : Impacts, adaptation et vulnérabilité* , Contribution du Groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après : GIEC AR6 Impacts, adaptation et vulnérabilité).

8 GIEC, Chapitre 8. Pauvreté, moyens de subsistance et développement durable, §2.2, dans : GIEC AR6 Impacts, adaptation et vulnérabilité.

9 KNMI, *Changements climatiques dans les îles des Caraïbes* , 1er septembre 2017.

10 Université et centre de recherche de Wageningen , *État de la nature des Pays-Bas caribéens 2017 : Une évaluation initiale de l'état (de conservation), des menaces et des implications de gestion des habitats et des espèces dans les Pays-Bas caribéens* (*État de la nature des Pays-Bas caribéens 2017 : Une évaluation initiale de l'état (de conservation), des menaces et des implications de gestion des habitats et des espèces dans les Pays-Bas caribéens*), Rapport de recherche C086/17, §4.4 Climat et changement climatique, p. 193.

11 KNMI, *KNMI'23-scénarios climatiques pour les Pays-Bas* (*KNMI'23-scénarios climatiques pour les Pays-Bas*) The Bilt : KNMI, KNMI-Publication 23-03, p. 37 (ci-après : KNMI 2023).

12 D. Le Bars, *Niveau de la mer passé et futur autour des îles BES* (Rapport technique ; TR-397), The Bilt : KNMI 2022.

13 KNMI 2023, p. 39.

14 KNMI 2023.

15 Institut IVM d'études environnementales, *Évaluation des impacts du changement climatique sur l'inondation côtière à Bonaire* , Rapport R-22/05, 28 septembre 2022 (ci-après : IVM 2022/5).

16 Réponse, paragraphe 7.9.

17 IVM 2022/5, p. 24-26.

18 HKV Lijn dans l'eau, *profils de risque d'inondation des îles BES* , rapport final juillet 2024 (ci-après : HKV 2024).

19 Pièce n° 77. Ces chiffres sont établis par HKV à partir des profils de risque de HKV 2024, qui intègrent, outre les cartes d'inondation d'IVM 2022/5, celles de KNMI 2023. Ils ne tiennent pas compte des ondes de tempête, des précipitations extrêmes ni des tsunamis. Voir IVM 2022/5 et HKV 2024.

20 IVM 2022/5, p. 24. Ces chiffres ne tiennent pas compte des ondes de tempête, des précipitations extrêmes et des tsunamis. Pour plus d'informations, veuillez consulter le reste du rapport.

21 Plaidoirie écrite de l'État (adaptation ; adaptation), paragraphe 3.20.

22 OLB, *Profil de risque Bonaire* (*Profil de risque Bonaire*), établi par le Conseil exécutif de l'OLB le 8 mars 2013 (pièce n° 2 de l'État).

23 HKV Lijn in water, *Analyse rapide de la situation de la sécurité aquatique dans les Pays-Bas caribéens* , 2016, PR3239.10 (ci-après : HKV 2016)(open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-1466267f-e3cc-4bb0-b25a-278e88d176c1/pdf).

24 HKV 2024.

25 HKV 2024, §6.1.1.

26 IVM Institute for Environmental Studies, *Impacts of Climate Change on Public Health on Bonaire* , Report R-22/03, September 28, 2022 (ci-après : IVM 2022/3) (assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/a8e0efda-6ef6-4082-a1a7-d1ff7295b883/IVM_R22-03_Public%20Health.pdf), p. 28.

27 IVM 2022/3, p. 28.

28 Lenton, T.M., Xu, C., Abrams, J.F. et al ., « Quantifier le coût humain du réchauffement climatique » . Nature Sustainability 6, p. 1237-1247 (2023).

29 Université et centre de recherche de Wageningen, *Rapport sur l'état de la nature pour les Pays-Bas caribéens 2024, Une deuxième évaluation sur 6 ans de l'état de conservation, des menaces et des implications de gestion pour les habitats et les espèces dans les Pays-Bas caribéens* , rapport de recherche marine de Wageningen C001/25, juin 2025 (ci-après : WUR 2024).

30 WUR 2024 : Chapitre 28 La menace du changement climatique sur la biodiversité dans les Caraïbes néerlandaises, p. 352 suite.

31 Institut IVM d'études environnementales, *Impacts du changement climatique sur le patrimoine culturel de Bonaire* , Rapport R-22/04, 28 septembre 2022 (ci-après : IVM 2022/4).

32 En 2011, Bonaire comptait 15 679 habitants ; en 2025, 26 552 (cbs.nl/nl-nl/figures/detail/83698NED).

33 IVM Institut d'études environnementales, *Les impacts du changement climatique sur Bonaire* , Rapport R-22/06, 28 septembre 2022 (ci-après : IVM 2022/6), Chapitre 9. Impacts sur le patrimoine culturel : §9.3.1 Pêche et §9.3.2 Agriculture et IVM 2022/4, Chapitre 5. Résultats : les impacts du changement climatique sur la culture, §5.2. Patrimoine culturel immatériel.

34 IVM Institute for Environmental Studies, *L'avenir vulnérable de Bonaire, Une évaluation directe des dommages climatiques sur l'environnement bâti de Bonaire* , Rapport R-22/08, 28 septembre 2022 (assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/5d7c0d51-a435-4bc9-8b77-a64e618be502/IVM_R22-08_Infrastructure.pdf).

35 Cela se réfère à la période 1850-1900.

36 Organisation météorologique mondiale, *État du climat mondial 2022* , OMM-No. 1316, p. 3. Cf. GIEC, *Changements climatiques 2023 : Rapport de synthèse* , Contribution des Groupes de travail I, II et III au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après : Rapport de synthèse AR6 du GIEC), Résumé à l'intention des décideurs : §A1.

37 Cependant, la capacité d'absorption mondiale des puits de carbone se trouve de plus en plus limitée, notamment en raison de la déforestation à grande échelle. À mesure que les émissions de CO₂ augmentent et que son accumulation s'accroît, l'efficacité des puits de carbone diminue. Il devrait en résulter une part plus importante de CO₂ émis restant dans l'atmosphère (niveau de confiance élevé). Voir également l'arrêt *Urgenda* , paragraphe 2.1 ; le rapport de synthèse du 6^e rapport d'évaluation du GIEC , Résumé à l'intention des décideurs : p. 20-21 ; le rapport du GIEC, *Changements climatiques 2021 : Les éléments scientifiques* , Contribution du Groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (AR6) (ci-après : GIEC AR6 : Les éléments scientifiques).

38 Voir notamment la CCNUCC ; le préambule du Protocole de Kyoto de 1997, *Trb.* 1999, 110 ; l'Accord de Paris, *Trb.* 2016, 94 ; GIEC, *Réchauffement climatique de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les incidences d'un réchauffement climatique de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires d'émissions mondiales de gaz à effet de serre connexes, dans le contexte du renforcement de la réponse mondiale à la menace du changement climatique, du développement durable et des efforts visant à éradiquer la pauvreté* , Unité d'appui technique du Groupe de travail I, octobre 2018 (ci-après : GIEC, *Réchauffement climatique de 1,5 °C*) ; Décision 1/CMA.3 *Pacte climatique de Glasgow* (COP26) (ci-après : Pacte climatique de Glasgow) dans : document des Nations Unies FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf) ; Décision 1/CP.27 *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh* (COP27) (ci-après : Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh) dans : document des Nations Unies FCCC/CP/2022/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf#page=2) ; GIEC AR6 Impacts, adaptation et vulnérabilité ; Rapport de synthèse du GIEC AR6, §A.1-A.2 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies *sur le droit humain à un environnement propre, sain et durable* , A/RES/76/300, 28 juillet 2022 (ci-après : Résolution 76/300 de l'ONU) ; CEDH (GC) 9 avril 2024, n° 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen/Suisse*) (ci-après : l'arrêt *KlimaSeniorinnen*), § 103-120 avec d'autres références.

39 Voir également l'arrêt *Urgenda* , paragraphes 4.1 à 4.8.

40 GIEC, 2023 : *Résumé à l'intention des décideurs*, dans : Rapport de synthèse AR6 du GIEC.

41 Pacte climatique de Glasgow ; Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, notamment aux points 3 et V.14-19 ; CIJ, *Obligations des États en matière de changement climatique* , Avis consultatif 2025/187, 23 juillet 2025 (ci-après : Avis consultatif CIJ), § 242-245 ; plus d'informations sur ces trois éléments au chapitre 5 du présent arrêt.

42 Organisation météorologique mondiale, *État du climat mondial 2022* , OMM-n° 1316, p. 3. Cf. la *déclaration ministérielle de la Coalition pour une haute ambition sur le bilan mondial* du 31 octobre 2023, qui a également été signée par les Pays-Bas.

43 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et ses annexes, New York, 9 mai 1992, *Trb.* 1992/189.

44 Article 2 de la CCNUCC.

45 Article 3, paragraphe 1, et article 4, paragraphe 2, de la CCNUCC ; voir également le paragraphe 18 du préambule de la CCNUCC.

46 Article 3(3) CCNUCC.

47 Article 4(1)(e) de la CCNUCC.

48 Article 4(4) de la CCNUCC.

49 Article 4(1)(f) et (g) de la CCNUCC.

50 Article 3(3) CCNUCC.

51 Article 7 de la CCNUCC.

52 Articles 4 et 12 de la CCNUCC.

53 Article 6 de la CCNUCC.

54 *Trb* . 1998/170.

55 Protocole de Kyoto à la Convention des Nations Unies sur le climat (avec annexes), Kyoto, 11 décembre 1997, *Trb*. 1999, 110.

56 Les « événements à évolution lente » sont, selon la définition du GIEC (unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe_synopsis.pdf), entre autres l'élévation du niveau de la mer, l'augmentation des températures, l'acidification des océans, le recul des glaciers et ses impacts connexes, la salinisation, la dégradation des terres et des forêts, la perte de biodiversité et la désertification.

57 unfccc.int/tools/cancun/adaptation/index.html; unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-cancun-agreements.

58 *Trb* . 2016/94 ; *Trb* . 2017/141.

59 Article 2(1) Accord de Paris.

60 Article 4 Accord de Paris.

61 Article 3 Accord de Paris.

62 Article 4(4) Accord de Paris.

63 Article 4(2) et (9) et article 14(3) de l'Accord de Paris.

64 Article 4(3) Accord de Paris.

65 Article 4(8), (9) et (19) de l'Accord de Paris ; Décision 1/CP.21 *Adoption de l'Accord de Paris* (COP21) (ci-après : Décision 1/CP.21) , dans : document des Nations Unies FCCC/CP/2015/10/Add.1.

66 Article 4(4) Accord de Paris.

67 Article 4(8), (13) et (14) de l'Accord de Paris et Décision 1/CP.21.

68 Article 4(7) Accord de Paris.

69 Article 4(9) Accord de Paris.

70 Article 13(7) Accord de Paris.

71 Thécision 1/CP.21.

72 Article 7(2), (6) et (7) de l'Accord de Paris.

73 Article 7(5) Accord de Paris.

74 Article 4(16-18) de l'Accord de Paris. Cf. article 12(8) de la CCNUCC, le Préambule (en particulier aux points 27, 30 et 36) et l'article 26 du Règlement (UE) 2018/1999.

75 Pacte climatique de Glasgow. Cf. Résolution 47/24 du Conseil des droits de l'homme du 26 juillet 2021, *Droits de l'homme et changement climatique* .

76 Voir également la Décision 2/CMA.5 *Objectif mondial d'adaptation* (ci-après : Décision 2/CMA.5), dans : document des Nations Unies FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, §15 sous a, (p. 5) : « 15. Prend note avec inquiétude et vive préoccupation des conclusions suivantes du sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : a) Que les activités humaines, principalement par les émissions de gaz à effet de serre, ont sans équivoque provoqué un réchauffement climatique d'environ 1,1 °C ; » .

77 Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, en particulier aux points 3 et 14-19.

78 Décision 9/CP.27 *Plans nationaux d'adaptation* dans : document des Nations Unies FCCC/CP/2022/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf), p. 28.

79 La décision 2/CMA.5, p. 24 sous 10.

80 ONU, *Dialogue technique du premier bilan mondial* , FCCC/SB/2023/9, 28 septembre 2023 (ci-après : *Dialogue technique du premier bilan mondial*).

81 B. Atténuation, y compris les mesures de réponse, Conclusion clé 4, dans : *Dialogue technique du premier bilan mondial* , p. 5 sous 9.

82 B. Atténuation, y compris les mesures de réponse, Conclusion clé 5, dans : *Dialogue technique du premier bilan mondial* , p. 5, sous 13.

83 Résolution 77/276 *Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États en matière de changement climatique* , 4 avril 2023.

84 Avis consultatif CIJ.

85 Avis consultatif CIJ, §175 et 208.

86 Décision (UE) 2016/590 du Conseil du 11 avril 2016 portant signature, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (JO L 103), p. 1 ; Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 portant conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (JO L 282/1).

87 CE, *The European Green Deal*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

88 Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif à la gouvernance de l'Union de l'énergie et à l'action climatique, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives du Conseil 2009/119/CE et (UE) 2015/652 et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 328/1 ; ci-après : règlement (UE) 2018/1999).

89 Voir notamment l'article 3 et les articles 13 à 15 du règlement (UE) 2018/1999.

90 Chapitre 4 (Déclaration), Règlement (UE) 2018/1999.

91 Ainsi également le préambule aux articles 23, 46 et 49 du règlement (UE) 2018/1999.

92 Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre pour atteindre la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« Loi européenne sur le climat ») (JO L243/1 ; ci-après : Règlement (UE) 2021/1119).

93 Article 1 et article 2(1) du règlement (UE) 2021/1119.

94 Article 4(1) du règlement (UE) 2021/1119.

95 Article 1 Règlement (UE) 2021/1119.

96 CE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « adaptée à l'horizon 2055 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE pour 2030 sur la voie de la neutralité climatique* , Bruxelles, 14.7.2021, COM/2021/550 final.

97 Les 4 et 5 novembre 2025, les ministres européens de l'environnement et du climat sont parvenus à un compromis sur la proposition de la Commission (COM(2025) 524 final) modifiant la loi européenne sur le climat. Cette proposition entre désormais dans la procédure législative ordinaire prévue à l'article 192, paragraphe 1, du TFUE. Le Conseil et le Parlement européen doivent donc adopter conjointement un texte définitif.

98 Conseil de l'UE, objectif climatique 2040 : le Conseil adopte sa position sur une réduction des émissions de 90 %, communiqué de presse, 5 novembre 2025.

99 Les ratifications de la CEDH pour les Antilles néerlandaises (*Trb* . 1956, 5, p. 2, sous H) et pour l'ensemble du Royaume (*Trb* . 1978, 177) ; la *déclaration contenue dans l'instrument d'acceptation déposé le 28 juillet 2004* (coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=177&cotheNature=0) ; la loi du Royaume du 20 mai 2015 approuvant le Protocole n° 15 modifiant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclu à Strasbourg le 24 juin 2013 (*Trb* . 2013, 130 et 233), *Stb* . 2015, 228.

100 *Documents parlementaires II* 2016/17, 34589 (R2077), n° 3 (mémoire explicatif), p. 8.

101 Ministère du Climat et de la Croissance verte, Plan *climat 2025-2035, Vers des Pays-Bas climatiquement neutres* , mars 2025, Publication n° 25400800.

102 PBL, *Exploration du climat et de l'énergie 2025* , La Haye 2025, publication PBL n° : 5692, p. 6.

103 Département consultatif du Conseil d'État, *Avis n° W19.25.00208/IV* , 10 septembre 2025 concernant le Mémoire sur le climat et l'énergie 2025, p. 8.

104 Ministère des Affaires économiques et du Climat, *Huitième communication nationale des Pays-Bas au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* , p. 183-185.

105 Cour des comptes des Pays-Bas, *S'adapter au changement climatique : stratégie et politique* , Rapport du 5 novembre 2012.

106 *Documents parlementaires II* 2012/13, 31568, n° 125 (Lettre du ministre des Affaires économiques).

107 Loi du 23 mars 2016 contenant des règles concernant la production et la distribution d'électricité et d'eau potable à Bonaire, Sint Eustatius et Saba (Loi sur l'électricité et l'eau potable BES, *Stb* . 2016, 142).

108 Annexe 1101814 (Approvisionnement en électricité et en eau potable à Bonaire, Sint Eustatius et Saba : fiable, durable et abordable ?, Une évaluation de la loi BES sur l'électricité et l'eau potable) aux *documents*

parlementaires II 2022/23, 34089, n° 19 (Lettre du ministre du Climat et de l'Énergie).

109 Documents parlementaires II 2015/16, 31710, n° 44 (Lettre du ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement).

110 La note de décision (open.overheid.nl/documents/16625d8f-6ba2-4905-8f22-29648b2d81d0/file) indique à ce sujet : « Aucune ressource supplémentaire n'est disponible pour la mise en œuvre du NMBP dans les années à venir. La réalisation des objectifs et des engagements établis dépend d'une demande de ressources qui reste à élaborer. », p. 2.

111 Documents parlementaires II 2022/23, 33576, n° 355 (Lettre du ministre de la Nature et de l'Azote), p. 2.

112 Documents parlementaires II 2022/2023, 27625, n° 590 (Lettre du ministre des Infrastructures et de la Gestion de l'eau), p. 17.

113 Ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, Programme de développement spatial des Pays-Bas caribéens , juillet 2024, §3.4 Protection des fonctions cruciales et sensibles contre les conséquences du changement climatique, juillet 2024, p. 17.

114 Inspection de l'environnement et des transports, des licences, de la supervision et de l'application de la loi (VTH) par l'entité publique Bonaire , le 1er juin 2023.

115 HKV 2016 et HKV 2024.

116 Université et centre de recherche de Wageningen (WUR), *État de la nature des Pays-Bas caribéens 2017 (État de la nature pour les Pays-Bas caribéens 2017)*, et *État de la nature des Pays-Bas caribéens 2024 (État de la nature pour les Pays-Bas caribéens 2024)* et *Une vision inclusive de la nature pour Bonaire en 2050 , 2020*.

117 Witteveen+Bos, *Changement climatique et efforts d'adaptation Îles BES* , Rapport final, 21 octobre 2024 (ci-après : Witteveen+Bos 2024) ; KNMI, *L'état de notre climat 2024 (L'état de notre climat 2024)*, The Bilt : KNMI, Publication KNMI 25-012024.

118 Accord administratif entre Bonaire et le Royaume 2024-2027 , p. 10 (pièce n° 19 de l'État).

119 Agenda culturel de Bonaire, priorités 2024-2028 , p. 8 et 9.

120 Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas , p. 15, §3.

121 Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas, p. 11, note de bas de page 11 : p. 42.

122 Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas, p. 15, note de bas de page 39 : p. 43.

123 Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas, texte de l'encadré p. 18, note de bas de page 64 : p. 43.

124 Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas, p. 29 et 30, soulignez « Priorités 2023-2029 : », priorité G.

125 Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, *S'adapter avec ambition Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 2016 (SNA)* , décembre 2016, p. 38.

126 Ministère de l'Infrastructure et de la Gestion de l'Eau, *Programme national de mise en œuvre de l'adaptation au changement climatique, Plus intelligent, plus intensif pour et par tous* , novembre 2023 (ci-après : MIW 2023), pp. 37, 42, 48, 61, 84.

127 MIW 2023, p. 15, 16 et 17.

128 Ed Nijpels, Conseils Table climatique Bonaire , *Het is nooit te laat (Il n'est jamais trop tard)*, 8 mai 2023 (ci-après : Nijpels 2023).

129 Atlas des impacts climatiques pour Bonaire, Sint Eustatius et Saba - Atlas des impacts climatiques BES.

130 Résultats de l'atelier Terramar du 20 octobre 2023, *Impacts climatiques pour Bonaire* , 2 avril 2024.

131 Voir par exemple la partie caribéenne du Royaume des Pays-Bas - Portail de connaissances sur l'adaptation au climat (rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-de-koninkrijk), la base de données néerlandaise sur la biodiversité des Caraïbes (dcbd.nl/) et le Bureau national pour les Pays-Bas caribéens (rijksdienstcn.com/).

132 Université et centre de recherche de Wageningen, 2020, *Une vision inclusive de la nature pour Bonaire en 2050* , juillet 2020, Rapport 3023.

133 Witteveen+Bos 2024.

134 Nijpels 2023, p.22.

135 Trot - Accord administratif Bonaire et le gouvernement national 2024-2027, p. 5 et 6.

136 Voir, entre autres, la lettre au Parlement du ministre des Affaires économiques et du Climat concernant les conclusions de la conférence sur le climat d'Aruba du 7 juillet 2023 et ses annexes (rijksoverheid.nl/documents/publicaties/2023/07/07/caribbean-climate-and-energy-conference-2023-agendatie | [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)).

137 GIEC, *Adaptation au changement climatique dans les zones de transition, les côtes et les îles : présentation du cadre d'orientation du GIEC et des contextes d'adaptation au changement climatique des membres du GIEC*, mai 2024. <https://www.cabinetspecialenvoy.com/>.

138 <https://www.cabinetspecialenvoy.com/>.

139 Commission du minimum social des Caraïbes néerlandaises, *Une existence décente, Un minimum social qui offre une perspective croissante d'autonomie*, octobre 2023.

140 *Documents parlementaires II* 2005/06, 30300 IV, n° 18 (Lettre du ministre du Renouveau administratif et des Relations du Royaume) et 18 b1 (Accord-cadre avec une déclaration d'intention annexée).

141 *Documents parlementaires II* 2005/06, 30300 IV, n° 18 b1 (Accord sur les lignes principales avec une déclaration d'intention annexée), voir la déclaration d'intention.

142 Annexe (Informations conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la loi du Conseil d'État concernant la réforme des relations constitutionnelles des îles antillaises au sein du Royaume) aux *documents parlementaires II* 2006/07, 30800 IV, n° 3 (Lettre du ministre du Renouveau administratif et des Relations du Royaume) et 4 (Lettre du ministre du Renouveau administratif et des Relations du Royaume) (ci-après : Annexe aux *documents parlementaires II* 2006/07, 30800 IV, n° 3 et 4).

143 Annexe aux *documents parlementaires II* 2006/07, 30800 IV, n° 3 et 4, §3.4 (fin).

144 *Documents parlementaires II* 2006/07, 30800 IV, n° 5 b1 (Déclaration finale de la mini-conférence sur la future position politique de Bonaire, Sint Eustatius et Saba).

145 Loi du Royaume du 7 septembre 2010 modifiant la Charte du Royaume des Pays-Bas en lien avec le changement de statut constitutionnel des territoires insulaires des Antilles néerlandaises (Loi du Royaume modifiant la Charte en lien avec la dissolution des Antilles néerlandaises), *Stb*. 2010, 333 ; *Documents parlementaires II* 2019/20, 32213 (R 1903) (Lettre du secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations du Royaume).

146 Mémoire en défense, par. 6.1, provenant de : A. van Rijn, *Handbook of Caribbean Constitutional Law*, La Haye : Boom Juridisch 2019, p. 21.

147 *Stb*. 2010,345.

148 *Trb*. 1987, 63; entrée en vigueur *Trb*. 1991, 61.

149 *Documents parlementaires II* 2006/07, 30800 IV, n° 22 b2 (Explication du plan étape par étape pour Bonaire, Saint-Eustache, Saba, les Antilles néerlandaises et les Pays-Bas).

150 Initialement dans l'article 1, paragraphe 2, du Statut (ancien) et plus tard dans l'article 132a, paragraphe 4, de la Constitution.

151 Commission d'évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle structure constitutionnelle des Pays-Bas caribéens (« Commission des espions »), *Cinq ans d'association : Bonaire, Saint-Eustache, Saba et les Pays-Bas européens*, 12 octobre 2015, La Haye, p. 10, 27 et 99.

152 *Documents parlementaires II*, 2019/20, 35300-IV, n° 11 (Informations de la Division consultative du Conseil d'État sur la structure existante entre les Pays-Bas caribéens et européens et le rôle de coordination du ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume), p. 42, sous D, premier point.

153 *Documents parlementaires II*, 2019/20, 35300-IV, n° 11 (Lettre du secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations du Royaume).

154 *Documents parlementaires II*, 2022/23, 36200-IV, n° 85 (Lettre du secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations du Royaume).

155 Voir par exemple la Stratégie de sécurité du Royaume des Pays-Bas, p. 35.

156 Déclaration de défense, paragraphes 6.30 et 6.31.

157 Acte de citation, paragraphe 36.4 : par « Article 14 CEDH », Greenpeace entend l'interdiction de discrimination dans toutes les actions juridiques et factuelles du gouvernement conformément à l'article 14 CEDH et à l'article 1 P12.

158 L'arrêt *KlimaSeniorinnen*, § 412 : « L'intervention judiciaire, y compris celle de la Cour, ne saurait se substituer à l'action qui incombe aux pouvoirs législatif et exécutif. Toutefois, la démocratie ne saurait se réduire à la seule volonté de la majorité des électeurs et des représentants élus, au mépris des exigences de l'État de droit. Le rôle des juridictions nationales et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques. Il appartient au pouvoir judiciaire d'assurer le contrôle nécessaire du respect des obligations légales. »

159 L'arrêt *Urgenda*, paragraphes 5.7.6 et 5.7.7.

160 L'arrêt *KlimaSeniorinnen*, § 442 : « Il s'ensuit que chaque État a sa part de responsabilité pour prendre des mesures visant à lutter contre les changements climatiques et que la mise en œuvre de ces mesures est déterminée par ses propres capacités plutôt que par une action (ou omission) spécifique d'un autre État (voir Duarte Agostinho et autres, précité, §§ 202-203). La Cour considère qu'un État défendeur ne saurait se

soustraire à sa responsabilité en invoquant celle d'autres États, qu'ils soient ou non parties contractantes à la Convention. »

161 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §538.

162 Cour EDH, 18 novembre 2025, n° 1. 40054/23, ECLI:CE:ECHR:2025:1118DEC004005423 (*Fliegenschnee/Autriche*)(ci-après : l'arrêt *Fliegenschnee*), §26.

163 CEDH, *Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme* , version du 28 février 2025 (ci-après : *Guide sur l'article 2*) (ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_eng), § 21 ; CEDH, *Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme* , version du 28 février 2025 (ci-après : *Guide sur l'article 8*), ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng, § 192.

164 Le jugement *Flying Schnee* , §27-29.

165 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §538 ; *Guide sur l'article 2*, §11 ; *Guide sur l'article 8*, §9-16 et §192.

166 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* .

167 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §410-520 et §538 sous (a).

168 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §413-421.

169 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §431-434.

170 L'arrêt *Urgenda* , paragraphes 4.1 à 4.8 et références complémentaires.

171 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §410-422 ; GIEC AR6 Les bases scientifiques physiques GIEC.

172 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §413, §431-434 et §456.

173 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992 ; Protocole de Kyoto de 1997 (*Trb* . 2005, 1) ; GIEC, *Réchauffement climatique ou 1,5 °C* ; Pacte climatique de Glasgow ; Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh ; Règlement (UE) 2021/1119 établissant un cadre pour la réalisation de la neutralité climatique ; GIEC, Rapport d'évaluation 6 du GIEC : Impacts, adaptation et vulnérabilité ; Rapport de synthèse du GIEC AR6, §A.1-A.2 ; Résolution 76/300 de l'ONU ; Avis consultatif de la CIJ, Chapitre II ; Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'émissions 2024 : Finies les promesses en l'air !* (Résumé, p. XII et suiv.).

174 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §104-120, §429 et §478, avec d'autres références.

175 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §438.

176 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §439-440.

177 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §478-488.

178 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §498-503 et §614.

179 Cour EDH, 27 avril 2004, n° 1. 62543/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0427JUD006254300 (*Gorraiz Lizarraga et al./Espagne*), §38.

180 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §420, §489-490, se référant notamment au préambule de la CCNUCC et à la Convention d'Aarhus.

181 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §543.

182 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §545.

183 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §446, 546 et 551. Cf. Avis consultatif CIJ, §430.

184 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §444, 446 et 551.

185 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §545, 549 et 552.

186 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §550 et l'arrêt *Fliegenschnee* , §29.

187 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §549.

188 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §546.

189 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §551, en référence au §543 ; cf. la jurisprudence établie mentionnée au §428.

190 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §552, en référence aux règles générales relatives aux obligations positives au §538 sous (a).

191 Cf. l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , § 549-558 ; *Guide sur l'article 8*, § 15. Cf. sur la cohérence entre les mesures d'atténuation et d'adaptation : Avis consultatif CIJ, § 259.

192 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §554 ; *Guide sur l'article 8*, §15.

193 Cela peut être différent en ce qui concerne des demandes spécifiques, telles que des ordonnances visant à prendre des mesures spécifiques; voir plus loin sur la recevabilité des ordonnances demandées aux points 11.51 à 11.58 du présent jugement.

194 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §537.

195 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §536.

196 CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Environnement* , version du 17 septembre 2025, article 2 (Droit à la vie), IA6.

197 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §536.

198 Voir ci-dessus aux points 10.8.3, 10.8.5, 10.13, 10.17 et 10.18 du présent jugement.

199 Cf. L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §509-511.

200 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §437.

201 À proprement parler, Greenpeace représente dans cette procédure WAMCA « *la population de Bonaire et toute personne aux Pays-Bas ayant un lien personnel avec l'île pour des raisons historiques ou culturelles* » (par. 3.13 de l'assignation) ; en ce qui concerne ce groupe encore plus diversifié, il n'a pas été du tout prouvé que les manquements allégués de l'État constituent une menace grave pour le droit à la vie.

202 GM Gordon-Strachan et al., « *Le rapport 2024 des petits États insulaires en développement du Lancet Countdown sur la santé et le changement climatique* » , dans : The Lancet Global Health 2025, vol. 13(1), E146-E166.

203 Cf. L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §511.

204 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §550.

205 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §538 sous a et b, §547-550.

206 Cf. Préambule de l'Accord de Paris, avant-dernier paragraphe.

207 Déclaration en réponse, paragraphe 8.10 et notes de plaidoirie Greenpeace (atténuation), Chapitre 3.

208 Déclaration en réponse, chapitres 6 et 7 et notes de plaidoirie Greenpeace (atténuation), pars. 3.3 et 3.4.

209 Déclaration de défense, paragraphes 2.11-2.18.

210 ETS signifie Système d'échange de quotas d'émission et désigne le système d'échange en Europe pour les émissions de CO2 de l'industrie.

211 Règlement (UE) 2013/549 du 21 mai 2013 relatif au système européen de comptabilité nationale et régionale dans l'Union européenne. Ce règlement instaure le SEC : un système de règles comptables de l'UE, compatible au niveau international, permettant de dresser un tableau systématique et détaillé de l'économie.

212 Règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 relatif à l'intégration des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie dans le cadre climatique et énergétique à l'horizon 2030. En vertu de ce règlement, chaque État membre doit veiller à ce que toutes les émissions du secteur UTCATF soient compensées par au moins un nombre équivalent d'absorptions au cours de la période 2021-2030 (*règle de non-débit*).

213 Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 relatif à la gouvernance de l'Union de l'énergie et à l'action climatique.

214 Initialement, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE2) devait entrer en vigueur en 2027, mais début novembre 2025, les ministres du Climat ont reporté son entrée en vigueur d'un an.

215 Déclaration en réplique, par. 5.78.

216 Voir le document 87 de Greenpeace.

217 Voir le point 10.23 du présent arrêt. Cf. l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , § 446, § 546 et § 551 ; l'avis consultatif de la CIJ, § 430 ; l'arrêt *Urgenda* , par. 7.2.11.

218 Voir chapitre 5. Cf. Avis consultatif CIJ, Chapitre IV.B.5, en particulier §224, §230, §243 et §245.

219 Article 4(1) Accord de Paris.

220 Article IV.21 Pacte climatique de Glasgow ; Article I.7 Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh.

221 Article IV.22 Pacte climatique de Glasgow.

222 Article IV.14 Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh.

223 Article 4(9) Accord de Paris.

224 Article 3(1) et 4(2) de la CCNUCC ; article 4(4) de l'Accord de Paris ; avis consultatif de la CIJ, § 547 au titre de l'Ab

225 Article 4(9) et article 14(3) Accord de Paris ; Avis consultatif CIJ, §243.

226 Article 4(1)(a) et article 12(1)(a) de la CCNUCC ; article 13(7) de l'Accord de Paris.

227 Article 4(1)(b) et Article 12(1)(b) CCNUCC ; Avis consultatif CIJ, §201-203.

228 Article 4 et article 12 de la CCNUCC ; article 7 du Protocole de Kyoto ; article 4(2) de l'Accord de Paris ; Pacte climatique de Glasgow, IV.28-30.

229 Articles 4 et 12 de la CCNUCC ; articles 3(4) et 7 du Protocole de Kyoto ; Décision 24/CP.19 *Révision des lignes directrices de la CCNUCC relatives à l'établissement des inventaires annuels pour les Parties visées à l'Annexe I de la Convention* , document des Nations Unies FCCC/CP/2013/10/Add.3 (ci-après : Décision 24/CP.19) (unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a03.pdf#page=2), p. 2-3 ; Article 3 a) de la Décision 15/CMP.1 *Lignes directrices pour l'établissement des informations requises en vertu de l'article 7 du Protocole de Kyoto* , document des Nations Unies FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2 (ci-après : Décision 15/CMP.1) (unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf#page=54).

230 Article 5(1) du Protocole de Kyoto.

231 Cf. Avis consultatif CIJ, §202-207 et §236.

232 Articles 13 et 14 de l'Accord de Paris ; Décision 24/CP.19, p. 4-22 (Annexe 1) ; Décision 15/CMP.1. Cf. l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , § 570-573 ; Avis consultatif CIJ, § 289.

233 Avis consultatif CIJ, §208 et 229.

234 Cf. *Documents parlementaires II* 2021/22, 36169, n° 3 (mémoire explicatif), p. 6.

235 Article 2(2) Loi sur le climat ; *Documents parlementaires II* 2021/22, 36169, n° 4 (Avis de la Division consultative du Conseil d'État et rapport complémentaire), p. 3-4.

236 Cf. l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi visant à modifier la loi sur le climat : *Documents parlementaires II* 2021/22, 36169, n° 4 (Avis de la Division consultative du Conseil d'État et rapport complémentaire).

237 Le législateur néerlandais en était conscient : *Documents parlementaires II* 2021/22, 36169, n° 3 (mémoire explicatif), p. 6-7.

238 Par ailleurs, la CDN de l'UE du 16 octobre 2023, *mise à jour de la contribution déterminée au niveau national de l'Union européenne et de ses États membres* (ci-après : CDN de l'UE 2023), énonce l'objectif suivant à la page 15 (soulignement du tribunal) : « **Le règlement (UE) 2023/857 fixe un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % au niveau de l'UE d'ici à 2030, par rapport à 2005, pour les secteurs qu'il couvre . Chaque État membre de l'UE réduira ses émissions par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030 selon le pourcentage suivant : (...) Pays-Bas 48 % (...)** » .

239 Voir, par exemple, l'aperçu des domaines d'application, des objectifs et des années de référence des différents instruments soumis par l'État en tant que pièce 63.

240 europarl.europa.eu/topics/nl/article/20191129STO67756/uitstoot-van-vliegtuigen-en-schepen-feiten-en-cijfers-infografiek; rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/co2-uitstoot-luchtvaart.

241 Notes de plaidoirie de l'État (atténuation), p. 38 (non inclus dans les objectifs intermédiaires ; partiellement inclus par le respect des normes européennes) ; cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/how-groot-is-our-broekasgasuitstoot-wat-is-het-doelen-; clo.nl/indicatoren/nl052127-emissions-door-de-zeescheepvaart-1990-2022.

242 EU NDC 2023, p. 4 et p. 12 sous b.

243 Articles 4 et 12 de la CCNUCC ; article 4 de l'Accord de Paris ; Décision 1/CP.21 ; Avis consultatif CIJ, §244.

244 Article 6 de la CCNUCC ; L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §554.

245 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §551, en référence au §543 ; cf. la jurisprudence établie mentionnée au §428.

246 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §543 ; cf. la jurisprudence établie mentionnée au §538.

247 Cf. l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §538 sous (d) ; Avis consultatif CIJ, §226-229 ; Avis consultatif CIDH, §327.

248 Cf. l'arrêt *KlimaSeniorinnen* , § 569 ; l'avis consultatif de la CIJ, § 151 ; l'avis consultatif de la CIDH, § 327. Voir également le préambule de la CCNUCC, troisième et dix-huitième paragraphe.

249 Déclaration en réplique, paragraphe 6.35.

250 Direction générale de la politique financière et économique, *Livre bleu 2023-2024 (Livre bleu 2023-2024)* , septembre 2023, §1.8.

251 Déclaration en réponse, par. 8.10-8.12 ; notes de plaidoirie Greenpeace (atténuation), par. 1.17, 1.18 et 3.9-3.13.

252 Réponse, paragraphe 2.2 ; Voir notamment l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale, *Perspectives climatiques et énergétiques 2024 (Perspectives climatiques et énergétiques 2024)* (pièce n° 103 de Greenpeace), p. 4 ; l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale, *Perspectives climatiques et énergétiques 2025 (Perspectives climatiques et énergétiques 2025)* (pièce n° 71 de l'État), p. 6.

253 L'arrêt *KlimaSeniorinnen* , §550, 570 et 573.

254 Contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'UE du 5 novembre 2025, *communication de la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne au nom de l'Union européenne et de ses États membres* .

255 Contribution déterminée au niveau national de l'UE pour 2023

256 Article 4(16) Accord de Paris (soulignement du tribunal) : « *Les Parties, y compris les organisations d'intégration économique régionale et leurs États membres, qui sont parvenues à un accord d'agir conjointement en vertu du paragraphe 2 du présent article, notifient au secrétariat les termes de cet accord, y compris le niveau d'émission attribué à chaque Partie dans le délai imparti, lorsqu'elles communiquent leurs contributions déterminées au niveau national (...)* ».

257 À savoir l'objectif de réduction des émissions pour 2030 (paragraphe 11.13.2 et 11.13.3 du présent arrêt) et la communication à la CCNUCC sur la mise en œuvre des objectifs de réduction des émissions pour la période administrative à venir (paragraphe 11.15.3 du présent arrêt).

258 HKV 2024.

259 Witteveen+Bos 2024.

260 Réponse, paragraphe 2.8.

261 Article 4(1)(b) de la CCNUCC.

262 Article 4(1)(f) de la CCNUCC.

263 Article 4(8) de la CCNUCC. Voir également les articles 7(2) et (6) de l'Accord de Paris.

264 Avis consultatif CIJ, §211.

265 Décision 1/CP.10, *Programme de travail de Buenos Aires sur les mesures d'adaptation et de riposte*, dans : document des Nations Unies FCCC/CP/2004/10/Add.1, (unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop10/10a01.pdf#page=2), p. 2.

266 Avis consultatif CIJ, §256.

267 Décision 2/CMA.5, p. 25 sous 10.

268 *Documents parlementaires II* 2016/17, 34589 (R2077), n° 3 (Note explicative), p. 8. Voir aussi *Documents parlementaires II* 2015/16, 34534, n° 3 (Note explicative), p. 22.

269 Outre le fait général que les règlements du GIEC façonnent le consensus international sur les devoirs de diligence que les États doivent à leurs citoyens en matière d'adaptation au changement climatique, voir le point 10.23 du présent jugement.

270 IVM 2022/6, Chapter 9. Impacts on cultural heritage, paragraph 9.2. Tangible cultural heritage; IVM 2022/4, paragraph 5.1 Tangible cultural heritage; statement of rejoinder, pars. 3.7, 3.8, 8.61 and 8.69; pleading notes of the State (adaptation; adaptatie), para. 3.30.

271 *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, no. 1312 (Letter from the State Secretary for the Interior and Kingdom Relations), p. 6.

272 Statement of rejoinder, para. 3.47; see also 6.30 of this judgment.

273 See the stenographic report of the conference, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-IV-37-b1.pdf, p. 4-8.

274 Outline agreement between the Netherlands Antilles, the Netherlands, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius and Saba, *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 IV, no. 18 b1.

275 This was also frequently observed afterward, see, for example, the PowerPoint presentation from the Ministry of Infrastructure and Water Management (hereafter: IandW), *IandW's commitment to the Caribbean Netherlands for the upcoming cabinet term* of April 14, 2022 (Greenpeace exhibit 54): "IandW is currently active in at least 20 policy areas. In many of these policy areas, matters are not in order. This is primarily due to a lack of resources. The BES fund (municipal fund for these islands), which is supposed to be managed by the Ministry of the Interior (DG Kingdom Relations), has been inadequate for years. For this reason, the islands have been turning to the ministries for (financial) support since 2010. In recent years (secondly), we have primarily experienced a lack of implementation and administrative capacity of the islands' public bodies, which is therefore partly responsible for the malfunctioning of the systems." (sheet 2), and "The climate scenarios - necessary for adequate stress testing are less detailed for the Caribbean Netherlands than for EUR NL, meaning the islands are insufficiently able to identify, design, and implement the most effective measures. In virtually all environmental policy areas, the minimum desired progress is lacking." (sheet 4), and "For IandW, the work surrounding the BES islands often involves tasks that do not fit within the current organizational structure. Firstly, because the tasks are often delegated, and secondly, because the state of infrastructure on the islands lags behind or deviates significantly from what is currently available in EurNL." (sheet 5), and "Climate adaptation. In the Netherlands, municipalities have their own responsibility for climate adaptation. However, the islands lack the expertise to deal with this issue, resulting in insufficient insight into climate risks and insufficient or no measures being taken to mitigate these risks. IandW could consider providing the necessary technical assistance. To prevent a report from being compiled that disappears into a drawer, we recommend imposing a co-financing requirement." (sheet 7).

276 From the Memorandum for information dated 12 April 2019 (*Climate adaptation BES islands, St Maarten, Aruba and Curaçao*, Greenpeace exhibit 43) submitted with the summons and the internal memo from the Ministry of Infrastructure and Water Management early January 2022 (*Elaboration of the coalition agreement for drinking water, wastewater and marine environment in the Caribbean Netherlands*, Greenpeace exhibit 49) it follows that at that time it was known within IandW that there was no adaptation policy for the Caribbean Netherlands, that it was urgently needed, but that there were no concrete plans or budgets to create it.

277 See 6.17 of this judgment and footnote 110.

278 This is also called 'system responsibility' or 'system responsibility'; see, for example, the PowerPoint presentation "*IandW's efforts in the Caribbean Netherlands for the next cabinet period*" of 14 April 2022 (Greenpeace exhibit 54), sheet 3 entitled "*System Responsibility*" ("*The fact is that the state of the vital infrastructure and the environmental policy are structurally not in order and the minister can decide to intervene because he is standing for the IandW objectives of safety, accessibility and livability*").

279 The *KlimaSeniorinnen*-judgment, §553-554; article 6 UNFCCC; Advisory Opinion ICJ, §280. See also Compliance Committee Aarhus Convention 1 July 2020, *Recommendations with regard to request for advice ACCC/A12020/2 by Kazakhstan*, ECE//MP.PP/C.1/2021/6, under A.

280 Statement of defense, pars. 8.116-8.145 and 15.25-15.31; statement of rejoinder, para. 8.31.

281 Statement of rejoinder, pars. 3.49-3.53 and 8.31.

282 *Kamerstukken II 2023/24*, 32813, no. 1312 (Letter from the State Secretary for the Interior and Kingdom Relations), §1.

283 Statement of defense, pars. 8.127-8.145; statement of rejoinder, pars. 3.49-3.53 and 8.31.

284 Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination), ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_14_art_1_protocol_12_eng, versie 28 februari 2025 (hierna: Guide on Article 14), §3.

285 Guide on Article 14, §20-24.

286 Council of Europe, *Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, (hereafter: Explanatory Report to Protocol No. 12), §33; ECtHR 20 December 2022, no. 53282/18 and 31428/20, ECLI:CE:ECHR:2022:1220JUD005328218 (*Moraru and Marin/Romania*), §99-100.

287 Explanatory Report to the Protocol No. 12, §22.

288 ECRM (Plenary) 28 October 1987, no. 8695/79, ECLI:CE:ECHR:1987:1028JUD000869579 (*Inze/Austria*), §41; ECtHR (GC) 6 April 2000, no. 34369/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997 (*Thlimmenos/Greece*), §44; ECtHR (GC) 12 April 2006, no. 65731/01 and 65900/01, ECLI:CE:ECHR:2006:0412JUD006573101 (*Stec et al./United Kingdom*), §51; ECtHR (GC) 16 March 2010, no. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš et al./Croatia*), §149.

289 ECtHR (GC) 16 March 2010, no. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš et al./Croatia*), §149.

290 ECtHR (GC) 6 April 2000, no. 34369/97 ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997 (*Thlimmenos/Greece*), §44; ECtHR 6 January 2005, no. 58641/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0106DEC005864100 (*Hoogendijk/the Netherlands*), assessment under 2.

291 ECtHR 20 June 2006, no. 17209/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0620JUD001720902 (*Zarb Adami/Malta*), §76 and §80-82; ECtHR (GC) 16 March 2010, no. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš et al./Croatia*), §150.

292 ECtHR 13 December 2005, no. 55762/00 and 55974/00, ECLI:CE:ECHR:2005:1213JUD005576200 (*Timtshev/Russia*), §57; ECtHR (GC) 16 March 2010, no. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš et al./Croatia*), §150.

293 IPCC, *Regional fact sheet – Small Islands*, which is completely traceable to IPCC AR6 The Physical Science Basis; IPCC, *Fact sheet – Small Islands*, which is completely traceable to IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability.

294 Cf. ECtHR 20 June 2006, no. 17209/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0620JUD001720902 (*Zarb Adami/Malta*), §82.

295 Cf. Advisory Opinion ICJ, §427.

296 Cf. HR 7 March 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (*State/Norma et al.*), para. 4.6.2; the *Urgenda*-judgment, para. 8.2.4.

297 Cf. the *Urgenda*-judgment, para. 8.2.2.

298 Cf. the *Urgenda*-judgment, para. 8.2.3-8.2.7.

299 Cf. the *Urgenda*-judgment, para. 8.2.6; HR 9 April 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (*SGP*), para. 4.6.2.

300 The *Urgenda*-judgment, para. 8.2.5.

301 See the investigations mentioned in 4.10-4.13 and 6.29 of this judgment.

302 Statement of defense, pars. 8.128-8.136.

303 Decision 2/CMA.5, p. 24 under 10 (b) and (c).

304 Statement of defense, pars. 16.5-16.9.

305 Established case law, see, inter alia, HR 29 November 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2215, para. 3.4; HR 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, para. 3.2.3.

306 Decision 2/CMA.5, p. 24 under 10 (b) and (c). See also 5.24 of this judgment.
