

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Soixante-septième session

Genève, 4 mai - 5 juin 2015 et

6 juillet – 7 août 2015

PROTECTION DE L'ATMOSPHERE

Déclaration du Président du comité de rédaction,

M. Mathias Forteau

2 juin 2015

M. le Président,

J'ai le plaisir aujourd'hui de présenter le premier rapport du comité de rédaction au titre de la 67^{ème} session de la Commission, sur le sujet de la « Protection de l'atmosphère ». Je tiens à indiquer que la présente déclaration du président du comité de rédaction, ainsi que tout autre qui sera faite durant la première partie de la session de la Commission, sera mise en ligne sur le site de la Commission à la fois en français et en anglais. Je me félicite par ailleurs que le comité de rédaction ait travaillé, durant la première partie de la session, en anglais et en français.

Le rapport du comité de rédaction sur le sujet de la protection de l'atmosphère se trouve dans le document A/CN.4/L.851. Il se compose d'un préambule et de trois projets de directives.

Au cours de la présente session, le comité de rédaction a dédié cinq réunions – de la 3^{ème} à la 7^{ème}, les 13, 18, 19, 20 et 21 mai 2015, à l'examen des projets de directives qui lui ont été renvoyées par la Commission le 12 mai 2015.

Avant de présenter en détail les projets de directives adoptées à titre provisoire, je souhaiterais rendre hommage au Rapporteur spécial, M. Shinya Murase, dont la maîtrise du sujet, l'esprit constructif et la coopération ont grandement facilité le travail du comité de rédaction et ont rendu ma tâche de président plus facile. Je suis également très reconnaissant aux membres du comité de rédaction pour leur participation active et leurs contributions précieuses au résultat atteint avec succès. Je souhaiterais également remercier le Secrétariat pour son aide inestimable. Et, comme toujours et il convient de les en remercier, les traducteurs ont su relever, derrière la scène, le défi particulier que pose la traduction des débats du comité de rédaction.

* * *

Monsieur le Président,

Lors de sa 3249^{ème} réunion, le 12 mai 2015, à l'issue du débat sur le sujet, la Commission a décidé de renvoyer les projets de directives 1, 2, 3 et 5, figurant dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/681) au comité de rédaction, étant entendu que le projet de directive 3 devait être discuté en tant qu'élément d'un préambule. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a proposé de reporter le renvoi par la Commission au comité de rédaction de la directive 4, dans l'attente d'un nouvel examen l'an prochain. Il doit également être rappelé que le Rapporteur spécial a suggéré, lors de son résumé du débat, quelques ajustements aux projets de directives proposées et a soumis quelques projets de paragraphes pour le préambule, fondés sur les divers commentaires qu'avaient pu faire les membres. En conséquence, le comité de rédaction a été saisi d'un document de travail comportant les propositions d'ajustements faites par le Rapporteur spécial.

J'en viens à la présentation du rapport du comité de rédaction. Monsieur le président, avant d'en venir aux projets de directives adoptées à titre provisoire, je voudrais relever une erreur dans l'intitulé du rapport dans les versions autres que la version française. Ces versions se réfèrent aux projets de « conclusions ». Cela sera corrigé de manière à ce que l'intitulé vise les projets de « directives » et non de « conclusions ».

Je commencerai par le projet de directive 1, « **Définitions** », étant précisé que je reviendrai sur les paragraphes du préambule à la fin de ma présentation.

Projet de directive 1 : « Définitions »

Il est entendu que les « définitions » sont établies aux fins du présent projet de directives. Le paragraphe a) définit le terme « Atmosphère ». Dans la proposition du Rapporteur spécial, le terme « atmosphère » comportait deux éléments. L'aspect physique visait à refléter les caractéristiques de l'atmosphère telles qu'identifiées dans la littérature scientifique. Cela correspondait à la définition proposée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son 5^{ème} rapport d'évaluation, en 2014. L'aspect fonctionnel mettait en relief le fait que l'atmosphère est un milieu dynamique à travers lequel ont lieu le transport et la propagation de substances polluantes. Ce second aspect a suscité des discussions au sein du comité de rédaction. La référence aux « substances de dégradation » a posé le problème de savoir ce qu'étaient ces substances, de même que celle de savoir ce que signifiait « propagation ». De plus, même s'il est reconnu que le mouvement transcontinental de substances polluantes constitue l'une des préoccupations majeures relativement à l'environnement atmosphérique contemporain, le souci a été exprimé que cette référence dans la définition de l'atmosphère limitait indûment celle-ci, et portait en elle une connotation négative, en impliquant peut-être même que le transport et la propagation de substances de dégradation dans l'atmosphère étaient à certains égards souhaitables ou acceptables. L'accord s'est fait pour supprimer ce second élément de la définition proposée, en conservant simplement et de manière concise le premier élément.

L'autre aspect des discussions, qui avait été aussi un objet de débat en séance plénière, fut de déterminer s'il était vraiment nécessaire de définir l'« atmosphère », étant donné que dans d'autres situations comparables, telles que le droit de la mer, la mer n'avait pas été définie. Il fut rappelé que le dialogue informel que les membres de la Commission ont eu avec les scientifiques le 7 mai 2015 a révélé qu'il y avait plusieurs

manières de définir l'atmosphère. Il fut noté que la brève définition qui restait après la suppression de l'élément fonctionnel semblait trop élémentaire et certains membres se sont demandé si celle-ci conservait une utilité. D'autres membres répondirent qu'il existait d'autres exemples dans lesquels la Commission elle-même avait jugé opportun de définir certains termes dans des situations similaires. Cela fut le cas, par exemple, dans le cadre de l'étude du droit des aquifères transfrontières pour les besoins duquel le terme « aquifères » a été défini. En conséquence, il fut décidé que la définition serait brève, qu'elle serait centrée sur ce qu'est en substance l'atmosphère, en laissant de côté les aspects fonctionnels pour des développements ultérieurs, vraisemblablement dans un préambule, en gardant à l'esprit que cette définition ne vaut qu'aux fins du présent projet de directives.

Le paragraphe a) du projet de directive 1 se lit donc désormais comme suit : **Par « atmosphère », on entend l'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre.**

Le paragraphe b) du projet de directive 1 porte sur le sens de l'expression « pollution atmosphérique ». La décision a été prise de définir la pollution « atmosphérique », plutôt que la pollution « de l'air » comme l'avait initialement suggéré le Rapporteur spécial, afin de rester dans le cadre du présent projet qui traite de la protection de l'atmosphère. Il fut généralement remarqué, tant en relation avec ce projet de définition qu'avec les autres proposés par le Rapporteur spécial, qu'il n'était pas facile pour le comité de rédaction de formuler des définitions à ce stade, sans avoir décidé encore quel serait le contenu des dispositions substantielles des projets de directives. Il était difficile de savoir, par exemple, si la définition de la pollution atmosphérique devait viser à la fois les formes de pollution naturelle et d'origine humaine. Il fut finalement agréé, cependant, qu'une définition était à la fois possible et nécessaire à ce stade et que les projets de directives devaient se focaliser sur les sources de pollution « par l'homme ». Ces mots ont donc été insérés dans le projet de directive 1 b).

Une grande partie de la discussion a porté sur le point de savoir si la définition de la pollution atmosphérique devait être limitée à la pollution transfrontière, comme c'est le cas dans la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue

distance, ou bien si la pollution de l'atmosphère à l'intérieur d'un seul Etat devait être incluse dans le champ du projet de directives. Bien qu'il fût considéré que la pollution atmosphérique à l'intérieur d'un seul Etat pouvait certainement constituer une préoccupation, il fut souligné par certains membres que le droit international ne s'était pas intéressé pour l'heure à une telle pollution. Les instruments internationaux existants s'intéressaient soit à la pollution transfrontière soit à d'autres questions affectant l'atmosphère globale, telles que les émissions de gaz à effet de serre, qui font l'objet de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Un seuil éventuel de gravité de la pollution atmosphérique à l'intérieur d'un seul Etat fut proposé en guise d'approche alternative. Certains membres proposèrent d'utiliser l'expression d'effets ou de dommages « significatifs », mais le comité n'est pas parvenu à trouver une formulation adéquate. L'accord a finalement consisté à limiter la définition à la pollution dont les effets s'étendent au-delà de l'Etat d'origine et qui sont de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre.

Une autre discussion s'est engagée en ce qui concerne la mention dans la proposition originale du Rapporteur spécial de l'« énergie » en plus des « substances » comme source de pollution atmosphérique. Des préoccupations ont été exprimées quant au caractère incertain de ce que cela visait. Certains membres étaient inquiets du fait que cela puisse être compris comme visant, par exemple, l'énergie nucléaire, alors que cette forme d'énergie pouvait être considérée comme l'une des moins polluantes comparée aux sources d'énergie issues du charbon et du pétrole. D'autres membres ont estimé quant à eux que l'énergie, y compris l'énergie nucléaire, n'était pas exclue du champ du projet de directives. L'inquiétude fut exprimée que, à partir du moment où l'article 1 (a) de la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique à longue distance et l'article 1, paragraphe 1 (4), de la convention sur le droit de la mer de 1982 couvrent l'« énergie » en plus des « substances », cela constituerait une lacune significative si le projet de directive ne se référait pas à l'« énergie ». Il fut envisagé de remplacer le terme « énergie » par l'expression « émissions et rejets », qui sont les termes utilisés dans d'autres instruments internationaux, comme la convention de Minamata sur le mercure. En définitive, toutefois, le comité a décidé de ne pas utiliser ces termes dans la mesure où, contrairement à la convention de Minamata sur le mercure, l'incertitude demeurerait dans

le présent projet de directives quant à savoir quels « émissions ou rejets » constitueraient une pollution atmosphérique. La définition mentionne uniquement par conséquent les « substances », étant entendu que le commentaire définira le terme « substances » et expliqueront si l'énergie ou d'autres éléments sont inclus dans ce terme, en tenant compte du fait que certains membres ont exprimé leur ferme opposition à ce que l'énergie nucléaire soit incluse dans cette définition.

Enfin, l'expression "contribuant à" a été substituée à l'expression "résultant de" afin de mettre mieux l'accent sur le fait que la pollution atmosphérique est due à l'effet global et cumulatif de l'émission et du rejet de substances dans l'atmosphère.

Le paragraphe b) du projet de directive 1 se lit donc comme suit : **Par "pollution atmosphérique", on entend l'émission ou le rejet dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances contribuant à des effets nocifs qui s'étendent au-delà de l'Etat d'origine et qui sont de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre.**

Ayant traité d'un certain nombre de questions de principe en relation avec la définition de la « pollution atmosphérique », le comité de rédaction a été en mesure d'aboutir relativement rapidement à un accord sur la définition de la « dégradation atmosphérique » dans le projet de directive 1 c). Il a été de nouveau agréé que, bien que la dégradation atmosphérique puisse être causée par un phénomène naturel tel que des éruptions volcaniques, le projet de directives devait s'appliquer uniquement aux altérations de l'atmosphère causées par les humains, en gardant à l'esprit que la définition couvre l'altération à la fois directe et indirecte des conditions atmosphériques par les humains. De plus, il fut accepté que la structure de, et les formulations utilisées dans, cette définition devaient, autant que possible, suivre celles adoptées provisoirement pour la définition de la « pollution atmosphérique ». Néanmoins, dans la mesure où la « dégradation atmosphérique » renvoie à un phénomène global, et non à un phénomène transfrontière, il n'était pas nécessaire de limiter la définition aux effets nocifs s'étendant au-delà de l'Etat d'origine. Puisque la définition pouvait par conséquent s'appliquer aux actions survenant à l'intérieur d'un seul Etat, les membres ont estimé nécessaire toutefois

d'inclure un seuil approprié pour son application. Le mot « significatifs » a été inclus après « effets nocifs », en suivant le précédent constitué par l'article 1.1 de la convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

Le paragraphe c) du projet de directive 1 dispose: **“Par “dégradation atmosphérique”, on entend toute altération par l’homme, directement ou indirectement, des conditions atmosphériques, qui a des effets nocifs significatifs de nature à mettre en danger la vie et la santé de l’homme et l’environnement naturel de la Terre.**

Projet de directive 2: Champ d’application des directives

Après avoir ainsi terminé l'examen du projet de directive 1, le comité de rédaction est passé à la directive 2, qui porte sur le champ d'application des directives, qui se décompose en quatre paragraphes et qui inclut une partie du contenu de la décision adoptée par la Commission en 2013 en ce qui concerne le champ du projet. Afin de ne pas perdre de temps inutilement, je ne lirai pas à voix haute le contenu des quatre paragraphes, mais me référerai aux textes provisoirement adoptés qui figurent dans le document L que vous avez sous les yeux.

Le premier paragraphe a donné lieu à une discussion quant à savoir si les projets de directives devaient établir des « principes fondamentaux », comme l'avait proposé le Rapporteur spécial, et si l'utilisation de cette expression impliquait que les directives incluraient des obligations juridiques pour les Etats. Il y avait un accord pour considérer que le terme « fondamentaux » n'était en tout état de cause pas nécessaire et qu'il pouvait introduire quelque confusion. Certains membres ont estimé que l'expression « principes directeurs » reflétait mieux l'objet des directives. Par ailleurs, ils pensaient utile d'inclure une référence à ces principes dans le paragraphe 1 dans la mesure où le paragraphe 2 du présent projet de directive exclut certains principes particuliers du champ du projet. De plus, il fut décidé de viser « des principes directeurs » plutôt que « les » principes directeurs pour faire ressortir que les présents projets de directives n'entendent pas être exhaustifs. D'autres membres ont exprimé la préoccupation que le terme « principes »

pourrait être lu comme ayant une certaine forme de connotation juridique et devrait donc être écarté, et qu'il pourrait être trompeur de donner l'impression que les projets de directives contiennent uniquement des « principes ». Finalement, dans la mesure où il ne fut pas possible de surmonter cette divergence de vues au sein du comité de rédaction, le projet de directive 2.1. contient deux séries de crochets qui reflètent les deux points de vue. Le projet de directive, soit « **contient des principes directeurs concernant** », soit « **traite de** », la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique. Une note de bas de page a été ajoutée dans le document L indiquant que les différentes formulations proposées entre crochets seront examinées plus avant, en fonction du contenu définitif des autres projets de directives qui seront adoptées dans les années à venir.

Les autres paragraphes du projet de directive 2 ont été adoptés sans beaucoup de discussion et seuls quelques amendements mineurs ont été apportés à la proposition du Rapporteur spécial, dans la mesure où ces paragraphes reprennent une partie du contenu de la décision adoptée en 2013 par la Commission s'agissant du champ du présent projet. M. le président, je dois toutefois relever une erreur matérielle dans le document L qui se trouve devant vous, qui concerne le paragraphe 2 du projet de directive 2. A la cinquième ligne de ce paragraphe, après les mots « transferts de fonds » les mots « et de technologie » ont été oubliés et doivent être ajoutés dans les versions autres que la version française. Au bénéfice de cette correction, M. le président, les paragraphes 2, 3 et 4 du projet de directive 2 se trouvent dans le document L qui vous a été distribué.

Projet de directive 5: Coopération internationale

M. le président, j'en viens au projet de directive 5 et je dois préciser tout d'abord que la numérotation des projets de directives sera revue à un stade ultérieur. La numérotation qui apparaît dans le document L – projets de directives 1, 2 et 5 – reflète simplement celle des projets renvoyés au comité de rédaction par la plénière le 12 mai 2015.

Au cours de l'examen par le comité de rédaction du paragraphe a) du projet de directive 5 portant sur la coopération internationale, les débats se sont concentrés sur la question de savoir si la directive devait être rédigée comme visant une obligation juridique de coopérer pesant sur les Etats, ou si une formulation moins contraignante devait être employée, peut-être en encourageant les Etats à coopérer, ou en indiquant au conditionnel qu'ils « devraient » le faire. Certains membres ont été d'avis que, dans le domaine de l'environnement, des responsabilités plus générales et indéfinies comme par exemple certains des principes contenus dans la déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain et les déclarations de Rio de 1992 et 1997, ainsi que l'article 3.5 de la convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique tendaient à être formulées dans des termes non-obligatoires, comme le verbe « devrait ». D'un autre côté, des responsabilités étatiques définies de manière plus spécifique et restreinte, à l'image de celles de l'article 2 du protocole de Kyoto de 1998, ont été formulées en termes d'obligations ou à travers un autre type de formulation contraignante.

Pour les membres qui souhaitaient éviter toute formulation contraignante, la discussion était liée à celle tenue plus tôt à propos du projet de directive 2.1, et plus particulièrement à propos du choix du texte entre crochets auquel j'ai déjà fait référence. Si le choix était fait dans le projet de directive 2.1. de mentionner que les directives contiennent des « principes », alors ces membres souhaitaient adopter une approche plus restrictive dans le projet de directive 5 a) pour s'assurer que cela n'impliquait aucune nouvelle obligation pour les Etats. Si le texte entre crochets alternatif était retenu, une approche plus flexible dans le projet de directive 5 a) pouvait être possible. D'autres membres ont estimé qu'il existait un devoir général des Etats de coopérer en vertu du droit international, découlant de la déclaration des Nations Unies de 1970 sur les relations amicales entre Etats, et que cela pouvait être dit au début de ce paragraphe avant d'ajouter une phrase indiquant de manière plus spécifique que les Etats « devraient » coopérer pour la protection de l'atmosphère. Cette interprétation de la déclaration sur les relations amicales entre les Etats ne fut pas acceptée par d'autres membres du comité de rédaction.

En définitive, le paragraphe a) du projet de directive 5 fut adopté à titre provisoire à la suite d'une reformulation du paragraphe par le Rapporteur spécial visant une obligation pour les Etats de coopérer entre eux et avec les organisations internationales « **selon qu'il convient** » pour protéger l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation de l'atmosphère. Par ailleurs, la mention de la bonne foi qui figurait dans la proposition initiale du Rapporteur spécial a été considérée comme étant implicite pour toute obligation internationale et fut par conséquent supprimée. Le projet de directive 5 a) telle qu'adoptée provisoirement se trouve dans le document L devant vous.

Le paragraphe b) du projet de directive 5 a été ajusté par le Rapporteur spécial, pour tenir compte de la discussion que je viens de retracer, dans le sens suivant : les Etats « **devraient** » coopérer ensemble au développement des connaissances scientifiques et cette coopération « **pourra** » prendre la forme d'un échange d'information et d'un suivi conjoint. Le projet de directive 5 a) tel qu'adopté à titre provisoire se trouve dans le document L.

Il convient enfin, M. le président, d'en venir aux paragraphes du préambule. Comme cela avait été demandé par la plénière, le comité de rédaction a examiné la proposition modifiée par le Rapporteur de sa proposition initiale de projet de directive 3. Au cours des discussions, celui-ci a soumis une nouvelle proposition de révision, dont le premier paragraphe indiquait que l'atmosphère était indispensable à la vie humaine et la santé, ainsi qu'aux écosystèmes terrestres et aquatiques, et érigeait sa protection en préoccupation commune de l'humanité. Certains membres exprimèrent leur inquiétude quant à la possibilité que l'expression « préoccupation commune de l'humanité » puisse emporter des conséquences juridiques pour les Etats, ce qui n'était pas opportun s'agissant d'un instrument composé de directives. D'autres membres voyaient dans l'expression une affirmation factuelle – l'expression d'une préoccupation à l'égard d'un phénomène global – l'atmosphère – qui n'emportait pas nécessairement de conséquences juridiques. D'autres membres demeuraient à l'aise face à la possibilité que l'expression puisse suggérer que les directives contenaient des principes juridiques pour la protection de l'atmosphère et estimaient que cela n'était pas contraire à la décision prise par la Commission en 2013 au sujet du champ du présent projet.

Un autre aspect de la discussion sur le préambule a concerné la seconde partie de la définition initiale de l'atmosphère proposée par le Rapporteur spécial, qui visait l'élément « fonctionnel » – le transport et la propagation de substances polluantes et de dégradation. Le Rapporteur spécial a répondu aux commentaires émis durant le débat en plénière en revoyant la rédaction de cet élément fonctionnel de manière à éviter toute formulation qui impliquerait involontairement que le transport et la propagation de polluants puissent être à quelque titre que ce soit vus comme souhaitables ou positifs pour l'atmosphère, et que cela constituait une partie de la définition de l'atmosphère. Cette nouvelle approche emporta l'adhésion du comité de rédaction.

Le produit de ces discussions a pris la forme d'un accord consistant à restructurer ces deux premiers paragraphes issus de la proposition révisée du Rapporteur spécial en trois paragraphes – un premier paragraphe reconnaît que l'atmosphère est indispensable à la vie sur terre, à la santé et au bien-être de l'homme, et aux écosystèmes aquatiques et terrestres ; un second paragraphe fait référence au transport et à la propagation des substances polluantes et des substances de dégradation ; et un troisième paragraphe reconnaît que la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique est « une préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ». Cette dernière expression a été proposée par le Rapporteur spécial pour répondre aux préoccupations des membres qui préféraient éviter l'expression « préoccupation commune de l'humanité », et cette proposition retient à la place une expression que la Commission a elle-même utilisée comme critère pour identifier quels projets peuvent être inscrits à son programme de travail, comme cela est indiqué dans les annuaires de la Commission du droit international des années 1997 et 1998. Les membres du comité de rédaction ont été d'accord pour considérer que cette expression n'implique aucune conséquence juridique en elle-même. Cette approche a reçu l'accord du comité de rédaction, que vous verrez reflété dans les trois premiers paragraphes du préambule qui se trouvent dans le document L.

Le quatrième alinéa du préambule incorpore une autre partie du contenu de la décision de la Commission de 2013 relative aux limites du présent projet. La discussion a

porté sur la possibilité de reformuler ce paragraphe et quant au point de savoir si cela était opportun dès lors que la formulation proposée par le Rapporteur spécial reflétait fidèlement la décision prise par la Commission en 2013.

Pour certains membres, une reformulation était essentielle, car la formulation du paragraphe reflétait un compromis entre les membres de la Commission et n'avait pas sa place dans un instrument international que les Etats pourraient éventuellement adopter. Pour d'autres membres, débattre à nouveau de la rédaction de ce paragraphe reviendrait à revenir sur la décision de 2013 de la Commission, ce qui devait être évité. Ces membres ont également suggéré que ce paragraphe pouvait peut-être être inclus dans le projet de directive 2 relatif au champ du projet. Finalement, les membres du comité de rédaction ont été d'accord pour conserver la formulation de la décision de 2013 dans ce paragraphe du préambule, mais en ajoutant une note de bas de page indiquant que la terminologie et l'emplacement de ce paragraphe seront revus à un stade ultérieur du travail de la Commission sur le sujet lorsque l'ensemble des projets de directives seront adoptés. Vous verrez ce résultat reflété dans le document L dans le quatrième alinéa du préambule, et la note de bas de page correspondante.

Il convient d'ajouter enfin que d'autres paragraphes pourront être ajoutés à l'avenir dans le préambule et que celui-ci sera finalisé à la fin de la première lecture.

Monsieur le président, cela conclut ma présentation du premier rapport du comité de rédaction de la 67^{ème} session. J'exprime le souhait que la Commission sera en mesure d'adopter provisoirement les projets de directives que je viens de présenter.

Je vous remercie pour votre écoute bienveillante.