

Provisoire

**Réservé aux participants**

26 septembre 2016

Français

Original: anglais

---

**Commission du droit international**  
**Soixante-septième session (Première partie)**

**Compte rendu analytique provisoire de la 3249<sup>e</sup> séance**

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 12 mai 2015, à 10 heures

**Sommaire**

Protection de l'atmosphère (*suite*)

Organisation des travaux de la session (*suite*)

---

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *deux semaines au plus tard à compter de la date du présent document*, à la Section française de traduction, bureau E.5059, Palais des Nations, Genève (trad\_sec\_fra@unog.ch).

GE.15-07795 (EXT)



\* 1 5 0 7 7 9 5 \*

Merci de recycler



*Présents:*

*Président:* M. Singh  
*Membres:* M. Al-Marri  
M. Caflisch  
M. Candioti  
M. Comissário Afonso  
M<sup>me</sup> Escobar Hernández  
M. Forteau  
M. Gómez-Robledo  
M. Hassouna  
M. Hmoud  
M. Huang  
M<sup>me</sup> Jacobsson  
M. Kamto  
M. Kittichaisaree  
M. Laraba  
M. McRae  
M. Murase  
M. Murphy  
M. Niehaus  
M. Nolte  
M. Park  
M. Peter  
M. Petrič  
M. Saboia  
M. Šturma  
M. Tladi  
M. Valencia-Ospina  
M. Vázquez-Bermúdez  
M. Wako  
M. Wisnumurti  
Sir Michael Wood

*Secrétariat:*

M. Korontzis Secrétaire de la Commission

*La séance est ouverte à 10 heures.*

**Protection de l'atmosphère** (point 8 de l'ordre du jour) (*suite*) (A/CN.4/681)

**Le Président** invite la Commission à reprendre l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la protection de l'atmosphère (A/CN.4/681).

**M. Huang** dit que la protection de l'atmosphère est un sujet beaucoup plus complexe que la Commission l'avait initialement imaginé. Il est donc surpris que celle-ci n'ait pas adopté une approche plus prudente: elle tente d'établir des définitions juridiques de concepts scientifiques que les scientifiques eux-mêmes ont du mal à définir, et elle semble ainsi s'écarter des méthodes de travail rigoureuses qui sont habituellement les siennes.

Au cours du débat, toute une série d'opinions bien argumentées ont été exprimées. Il est toutefois regrettable que les discussions aient pris un tour politique et émotionnel, certains membres assimilant l'opposition aux vues du Rapporteur spécial à un désintérêt pour le sort de la planète, alors que d'autres envisageaient le sujet strictement en termes d'opposition entre monde développé et monde en développement. Une telle approche est contreproductive. La Commission ne doit pas devenir une instance de protection de l'environnement ni une ONG. Ses membres doivent faire moins de propagande et se consacrer davantage à l'analyse juridique, et œuvrer dans l'intérêt de la protection de l'environnement, un objectif qui ne peut être atteint par une rhétorique creuse ou des «directives» juridiques irréalistes.

Diverses préoccupations se sont exprimées à la Sixième Commission quant au choix de ce sujet par la Commission. On a notamment dit qu'un cadre juridique général sur la protection de l'atmosphère était inutile, puisque des instruments établis de longue date donnaient déjà suffisamment d'orientations aux États; que tenter d'extraire des règles juridiques des traités existants et affirmer qu'elles étaient applicables dans des domaines ne relevant pas de leur champ d'application originaire était potentiellement dommageable; que l'étude du sujet par la Commission compliquerait gravement des négociations délicates en cours; et que la Commission n'avait peut-être pas les compétences nécessaires pour étudier un sujet d'une nature aussi hautement technique. La situation difficile dans laquelle la Commission se trouve maintenant semble justifier ces craintes.

La Commission est confrontée à un dilemme. D'une part, le débat ne peut être rouvert sur l'entente à laquelle elle est parvenue en 2013 à l'issue de négociations ardues, d'autre part, cette entente est elle-même devenue controversée. Le Rapporteur spécial a tenté de la contourner en lui donnant une «interprétation relativement libérale», mais s'il est compréhensible qu'il souhaite jouir d'une certaine marge de manœuvre, son «interprétation libérale» méconnaît en fait totalement l'entente de 2013. M. Huang dit qu'il admire les travaux ambitieux menés par le Rapporteur spécial pour l'Association de droit international, qui ont abouti en 2014 à l'adoption d'un ensemble de principes juridiques sur les changements climatiques, mais que, comme d'autres membres, il se demande si le Rapporteur spécial a des ambitions comparables quant au résultat final des travaux de la Commission sur le sujet. L'entente de 2013 est une condition préalable de l'étude du sujet, et le Rapporteur spécial doit y revenir.

S'agissant des projets de directive, les trois définitions proposées dans le projet de directive 1 sont controversées et ne sont pas étayées par la recherche scientifique et la pratique internationale. La définition de l'atmosphère à l'alinéa *a* n'est toujours pas acceptable pour la plupart des membres. M. Huang doute que la Commission puisse élaborer une définition juridique de l'atmosphère étant donné l'absence de frontière physique claire entre celle-ci et l'espace extra-atmosphérique. Du point de vue juridique, les régimes juridiques applicables à l'atmosphère et à l'espace extra-atmosphérique doivent

être différents. S'ils ne le sont pas, ou s'ils se chevauchent, l'exercice de la juridiction étatique et l'attribution des responsabilités risquent de manquer de clarté, par exemple en cas de pollution.

À l'issue de cinquante ans de travaux, le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique et son Sous-Comité juridique ne sont toujours pas parvenus à un accord sur l'utilité de définir l'espace extra-atmosphérique. Certains soutiennent qu'étant donné les progrès scientifiques et technologiques et la commercialisation de l'espace extra-atmosphérique, une définition contribuerait à la mise en place d'un ordre juridique unique régissant l'atmosphère et l'espace extra-atmosphérique et clarifierait les limites de la souveraineté et de la responsabilité des États. D'autres considèrent que le cadre juridique existant fonctionne bien et que définir l'espace extra-atmosphérique ou déterminer ses limites risque d'entraver les activités spatiales futures et le progrès technologique. Il semble peu judicieux pour la Commission d'emprunter la même voie, du fait en particulier que toute définition de l'atmosphère qu'elle adoptera risque de porter préjudice aux travaux du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique et de son Sous-Comité juridique.

La pollution atmosphérique est de même difficile à définir. L'augmentation de la concentration de dioxyde de carbone est l'une des causes majeures des changements climatiques, et pourtant on ne peut tirer de la jurisprudence et de la pratique actuelles des États aucune conclusion claire sur le point de savoir si le dioxyde de carbone constitue lui-même un polluant. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques n'a pas défini les gaz à effet de serre comme des polluants en général, mais a appelé à une stabilisation de la concentration de ces gaz dans l'atmosphère. De plus, des expériences scientifiques ont montré que l'émission d'une substance spécifique constituait un problème environnemental uniquement lorsque cette substance atteignait un certain degré de concentration dans des conditions météorologiques particulières. Il n'existe donc pas de critères uniformes pour établir ce qui constitue une pollution atmosphérique grave. Le Rapporteur spécial a cité l'accident nucléaire de Fukushima comme preuve que les émissions nucléaires étaient une source de pollution atmosphérique, mais ces émissions ne relèvent pas du sujet à l'examen.

Des membres de la Commission ont aussi exprimé des doutes quant à la définition de la dégradation atmosphérique. L'identification arbitraire d'altérations de certains éléments physiques présents dans l'atmosphère comme constituant la dégradation atmosphérique n'est pas suffisamment étayée par les expériences et données scientifiques.

S'agissant du projet de directive 2, M. Huang doute que le Rapporteur spécial soit en mesure d'honorer l'engagement pris au paragraphe 18 du rapport, à savoir limiter les projets de directive aux dommages atmosphériques «transfrontières».

M. Huang fait siens les doutes exprimés en ce qui concerne l'expression «préoccupation commune de l'humanité» figurant dans le projet de directive 3 pour trois raisons: premièrement, bien que cette expression soit utilisée dans plusieurs traités, ses connotations juridiques précises ne sont pas claires. Elle peut renvoyer à de nombreuses questions qui préoccupent la communauté internationale, allant du terrorisme aux changements climatiques. M. Huang est persuadé que 90 % de la population mondiale n'avait jamais entendu parler de «la dégradation des conditions atmosphériques» avant que le Rapporteur spécial n'utilise l'expression, et il se demande donc comment on peut y voir une «préoccupation commune de l'humanité».

Deuxièmement, une «préoccupation commune de l'humanité» ne peut efficacement définir le statut juridique de l'atmosphère ou les obligations juridiques des États de protéger celle-ci. Une grande partie de l'atmosphère relève de l'espace aérien territorial des États, mais une grande partie se trouve également au-dessus des eaux internationales ou des

régions polaires, qui ne relèvent de la juridiction d'aucun État. Comment, de ce fait, les obligations juridiques des États de protéger l'atmosphère peuvent-elles être définies sans faire la différence entre ces zones? De plus, comment la préoccupation commune de l'humanité peut-elle créer deux obligations générales à la charge des États – protéger l'atmosphère et coopérer – sans mettre à leur charge des obligations de fond concrètes? Or telle est la thèse défendue par le Rapporteur spécial au paragraphe 37 de son rapport.

Troisièmement, l'affaire de la *Fonderie de Trail* permet de douter que la pollution atmosphérique transfrontière puisse constituer une préoccupation commune de l'humanité.

L'obligation générale de «protéger l'atmosphère» énoncée dans le projet de directive 4 est très probablement une proposition erronée. L'être humain doit s'adapter aux effets néfastes des changements intervenant dans l'environnement naturel et atténuer ces effets, et il ne s'agit donc pas de protection mais bien d'«adaptation et d'atténuation», les termes utilisés dans les traités internationaux sur les changements climatiques. Même si l'on devait reconnaître une obligation des États de protéger l'atmosphère, l'intérêt de la définir comme une obligation générale doit encore être démontré. Des études plus poussées sont nécessaires pour recenser les obligations spécifiques qu'elle implique pour les États et trouver un moyen de déterminer si un État ne les exécute pas. Ainsi, une définition globale de la protection de l'atmosphère comme étant une «obligation générale» semble manquer de rigueur juridique.

En ce qui concerne le projet de directive 5, l'idée que la coopération internationale est le seul moyen efficace de résoudre les problèmes mondiaux fait déjà l'objet d'un consensus. Certains principes fondamentaux relatifs à la protection de l'atmosphère, par exemple l'obligation générale des États de coopérer, le règlement pacifique des différends et les responsabilités communes mais différenciées, sont déjà envisagés dans des instruments juridiques contraignants comme la Charte des Nations Unies, et il n'est donc nul besoin de les répéter. De même, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques sont bien réglementés par les cadres juridiques existants. Ainsi, ce dont la protection de l'atmosphère a besoin n'est pas d'une réglementation, mais d'engagements concrets et d'une action effective, lesquels dépendent dans une mesure considérable de la volonté politique des États.

En conclusion, étant donné que les études relatives à l'atmosphère sont actuellement peu concluantes, les travaux de la Commission doivent avancer au même rythme que la recherche scientifique et la pratique des États. De plus, comme des membres de la Commission ont émis des réserves au sujet du deuxième rapport du Rapporteur spécial et des cinq projets de directive qu'il contient, M. Huang s'oppose au renvoi de ceux-ci au Comité de rédaction.

**M. Kamto**, évoquant le débat en cours sur l'opportunité pour la Commission d'étudier le sujet, dit que bien que la Sixième Commission ait manifestement approuvé le projet, certains membres de la Commission semblent continuer d'entretenir des doutes en ce qui le concerne. Une entente comme celle à laquelle la Commission est parvenue en 2013 – il s'agit d'une «entente» et non d'un «accord» – devrait être la première étape s'agissant de déterminer la manière la plus appropriée d'étudier le sujet. Si la Commission souhaite ultérieurement donner au Rapporteur spécial des orientations plus précises sur la manière dont elle souhaite qu'il procède, elle peut et doit le faire de manière non ambiguë, comme elle l'a fait par le passé en ce qui concerne d'autres sujets, comme celui de l'expulsion des étrangers.

C'est en formulant des directives générales inspirées des normes juridiques en vigueur dans divers domaines de l'activité internationale et non des directives sur la relation entre la protection de l'atmosphère et d'autres branches du droit international que la Commission peut apporter une contribution modeste mais vitale à la protection de

l'atmosphère. La section V du programme de travail futur proposée au paragraphe 79 du rapport devrait donc être abandonnée. La pertinence de la section VI est également contestable. Sinon, l'approche adoptée par le Rapporteur spécial est la bonne, puisque les directives ne sont pas censées devenir des règles contraignantes.

Comme il est crucial de disposer d'une définition de l'atmosphère scientifiquement approuvée et adaptée aux fins des directives, le Rapporteur spécial devrait consulter des experts pour énoncer dans le projet de directive 1 une définition qui soit conforme aux connaissances scientifiques actuelles. La Commission n'a nul besoin d'envisager les questions de souveraineté: son objectif devrait être d'identifier les domaines dans lesquels l'atmosphère peut subir une dégradation nuisible à l'environnement mondial. Dans le projet de directive 2 b), le membre de phrase commençant par «et les rapports qu'ils entretiennent» devrait être supprimé. Le contenu du projet de directive 3 devrait être placé dans un préambule, car la première phrase ne constitue pas une directive mais fait un constat, et la deuxième, qui a un caractère normatif, n'est pas fondée en droit international positif et pourrait avoir des implications juridiques importantes et complexes. Toute règle juridique élaborée sur le sujet ne peut que prendre la forme d'une norme primaire relevant de la compétence législative des États. Toutefois, même en l'absence de règles de droit coutumier, les États ont l'obligation générale de protéger l'atmosphère «en tant que composante de l'environnement global», selon la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions internationales. Pour cette raison, la formule «en tant que composante de l'environnement global» devrait être ajoutée à la fin de la phrase constituant le projet de directive 4.

M. Kamto dit qu'il est favorable au renvoi des projets de directive 1 (avec une définition scientifique révisée du terme «atmosphère»), 2, 3 (qui doit devenir un préambule), 4 et 5 au Comité de rédaction.

**M. Forteau** félicite le Rapporteur spécial de l'esprit constructif dont il a fait montre en essayant de tracer une voie permettant aux travaux sur la protection de l'atmosphère de progresser et de trouver une issue satisfaisante. Il est personnellement convaincu de la nécessité de se pencher sur les menaces qui pèsent sur l'atmosphère terrestre mais il estime que la Commission ne saurait promouvoir le développement progressif du droit international sur le sujet en l'envisageant en termes de droits et obligations ou en créant de nouveaux concepts ou principes.

La protection de l'atmosphère introduit dans l'ordre juridique mondial une nouvelle dimension qui échappe à la logique individualiste qui imprègne le droit classique de la responsabilité internationale. Comme les enjeux économiques et sociaux à venir dans ce domaine échappent encore à la communauté internationale et comme on ne sait pas encore s'il s'agira pour celle-ci de s'adapter aux changements climatiques ou bien de les éviter, la première question que devrait se poser la Commission est de savoir ce qu'elle veut réaliser au moyen du projet de directives et comment elle peut encourager ou accompagner les engagements politiques courageux qui seront nécessaires, plutôt que de tenter de révolutionner le droit pour forcer la main des États.

On peut douter que même une interprétation «relativement libérale» de l'entente de 2013 permette à la Commission de déterminer quels sont les principes et tendances qui se font jour, évoqués aux paragraphes 25 et 73 du rapport à l'examen. S'agissant du projet de directive 2 b), M. Forteau ne pense pas que la Commission puisse définir la relation du présent sujet avec «les autres branches applicables du droit international» et que l'expression «principes fondamentaux» est moins pertinente que «règles internationales applicables» à la protection de l'atmosphère, étant entendu que ces règles sont par définition en nombre limité puisqu'il s'agit de règles du droit international général. Il ne faut pas perdre de vue que l'objectif n'est pas de rédiger un code international de l'environnement, mais d'identifier des règles du droit international coutumier.

Les alinéas *b* et *c* du projet de directive 1 sont trop largement formulés, car la définition de la «pollution atmosphérique» peut s'entendre de toute source de pollution, directe ou indirecte, y compris la fumée émise par une usine ou la pollution causée par la climatisation d'une salle de conférence. Bien que le droit interne de certains États, dont la France, contienne une définition très semblable à celle énoncée à l'alinéa *b*, l'obligation de ne pas causer de pollution atmosphérique ne peut viser les mêmes activités en droit interne et en droit international. Par le passé, la pratique de la Commission a consisté à adopter des dispositions de droit international relatives au dommage significatif. M. Forteau se demande s'il s'agit, dans l'esprit du Rapporteur spécial, de faire en sorte que, par l'effet combiné de l'alinéa *b* du projet de directive 1 et du projet de directive 4, les États soient obligés au niveau international de lutter contre toute forme de pollution atmosphérique dans le cadre de leur droit interne. Mais s'agit-il encore de la codification du droit international coutumier? Les mêmes observations peuvent être faites au sujet de l'alinéa *c* du projet de directive 1, relatif à la dégradation atmosphérique.

Le projet de directive 2 a) semble limiter le champ d'application du projet de directives en visant les activités humaines qui ont ou sont susceptibles d'avoir des répercussions néfastes majeures sur la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel. Il est certes nécessaire d'introduire un seuil de dommage, mais la notion de «répercussions néfastes majeures» n'est pas très claire. Pourquoi ne pas parler de dommages «significatifs», comme le font plusieurs conventions existantes? Il serait plus simple d'incorporer le contenu de l'alinéa *a* du projet de directive 2 dans l'alinéa *b* du projet de directive 1 en indiquant que, par «pollution atmosphérique» aux fins du projet de directives, on entend uniquement les dommages transfrontières significatifs.

S'agissant du projet de directive 3, si l'on décide de conserver l'expression «préoccupation commune de l'humanité», qui renvoie au mieux aux menaces pesant sur l'atmosphère et non à sa protection, il serait préférable de mentionner «la dégradation des conditions atmosphériques» dans un préambule plutôt que dans une directive. D'autre part, cette notion n'est consacrée dans aucun texte conventionnel relatif à l'atmosphère et il est difficile d'en saisir le contenu et la portée exacte. De fait, elle est trop large, car elle peut couvrir les cas isolés de pollution locale, alors que l'objet du projet de directives est la dégradation mondiale causée par la somme des pollutions locales. Il pourrait donc être souhaitable d'utiliser la formule retenue dans la Convention de Minamata sur le mercure et de dire que le projet concerne la pollution atmosphérique ayant un effet «à l'échelle mondiale».

Une question cruciale concernant le projet de directive 4 est celle de savoir si l'atmosphère est censée être protégée contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique mentionnées dans le projet de directive 1 ou contre les activités humaines visées dans le projet de directive 2, puisque le critère de seuil de pollution n'est énoncé que dans le projet de directive 2. À première vue, l'idée que «les États ont l'obligation de protéger l'atmosphère l'environnement» relève du bon sens, à condition que le projet de directives ne s'applique qu'aux dommages transfrontières (ou d'effet mondial) significatifs. Au soutien de cette obligation, le Rapporteur spécial évoque des dispositions à première vue convergentes tirées de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières. Or il est évident que les activités économiques menées sur terre sont d'une toute autre nature que celles menées en haute mer, sur les cours d'eau ou dans les aquifères. Pour cette raison, le contexte de la protection de l'environnement est différent lorsqu'il s'agit d'encadrer les activités économiques qui menacent l'atmosphère. L'interdiction générale de la pollution atmosphérique aurait des conséquences d'une dimension extraordinaire puisque toutes les activités humaines menées sur terre, en particulier celles des privilégiés qui ont accès au confort moderne, polluent l'atmosphère. Raisonner en termes de droits et d'obligations des États n'est donc pas approprié. Cette

considération a conduit les rédacteurs de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à adopter une formulation beaucoup moins draconienne que celle que propose le Rapporteur spécial, et à énoncer un engagement à stabiliser ou améliorer la situation, non une obligation de protection. Le projet de directive 4 devrait peut-être indiquer que «les États ont le devoir de prendre les mesures appropriées en vue de préserver l'atmosphère de toute dégradation dangereuse pour la vie sur Terre», ou peut-être être supprimé, seul le projet de directive 5, qui paraît plus en harmonie avec l'état actuel des engagements juridiques internationaux des États, étant conservé. Dans ce cas, l'alinéa *a* de ce projet de directive 5 devrait être légèrement modifié et se lire ainsi: «Les États doivent coopérer de bonne foi entre eux et avec les organisations internationales compétentes en vue de préserver l'atmosphère de toute dégradation dangereuse pour la vie sur Terre».

Comme la Commission ne semble pas avoir une idée bien précise de la direction générale que doivent prendre ses travaux sur la protection de l'atmosphère, il pourrait être utile de créer un groupe de travail dans le cadre duquel cette question, ainsi que celle de savoir s'il faut élaborer des conclusions générales plutôt que des directives, pourrait être examinée. Dans l'intervalle, M. Forteau recommande de renvoyer les projets directive 1 a) et 5 au Comité de rédaction.

**M. Kamto** dit qu'il a écouté avec intérêt les observations de M. Forteau sur plusieurs points juridiques techniques. Le plus important touche la question de savoir ce que la Commission souhaite réaliser dans le cadre des travaux sur le sujet. Il convient que la Commission devrait définir clairement ses objectifs. Si elle entend faire prévaloir le développement progressif du droit sur sa codification, la Commission doit avoir le courage de jouer son rôle en indiquant quelle attitude doivent adopter les États face aux menaces qui pèsent sur l'atmosphère. Quant à l'«entente» de 2013, un terme sans précédent dans le cadre des travaux de la Commission, M. Kamto tient à rappeler qu'il s'agit d'une décision que la Commission a prise pour guider le Rapporteur spécial dans ses travaux.

**M. Nolte** dit qu'il est reconnaissant à M. Forteau d'avoir appelé l'attention sur la nouvelle dimension juridique qui s'est faite jour en relation avec la protection de l'atmosphère. Il n'a toutefois pas bien compris comment il parvient à sa conclusion selon laquelle, parce que le problème est complexe, il n'est pas opportun de le conceptualiser en termes de droits et d'obligations. Il se serait attendu à ce que M. Forteau considère que l'obligation de protéger l'atmosphère doit être complétée par une obligation de réduire les effets néfastes sur l'atmosphère.

**M. Forteau** dit qu'il est difficile de voir ce qu'une obligation de protéger l'atmosphère peut impliquer dans la pratique des États, ceux-ci ne pouvant éviter de polluer l'atmosphère. C'est pour cette raison que les instruments existants visent la stabilisation et la réduction progressive des dommages causés à l'atmosphère et n'énoncent pas une obligation de protéger l'atmosphère.

**M. Wako** remercie le Rapporteur spécial pour son deuxième rapport, qui atteste une érudition de premier ordre et montre une volonté de tenir compte des observations des membres de la Commission et des États. Il rend hommage à la sagesse de la décision du Rapporteur spécial de reformuler les trois projets de directive qui figuraient dans son premier rapport et de les inclure dans son deuxième rapport. Bien entendu, des améliorations sont toujours possibles.

Comme la définition de la «pollution atmosphérique» (*«air pollution»*) énoncée dans le projet de directive 1 comprend l'introduction de polluants dans l'atmosphère, il se demande pourquoi, en anglais, l'expression *«atmospheric pollution»* n'a pas été utilisée par souci de cohérence.



Des opinions divergentes se sont exprimées quant à ce qui est appelé dans le projet de directive 3 «préoccupation commune de l'humanité». Cette expression est apparemment reprise du préambule de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique. Toutefois, comme l'a montré M. Murphy, il n'y a rien en droit conventionnel, en droit international coutumier ou dans la jurisprudence qui donne à penser que cette notion, s'agissant de l'atmosphère, puisse être considérée comme un principe juridique. M. Wako dit qu'il a néanmoins été persuadé par M. McRae et M. Nolte qu'on ne pouvait déduire de ce silence que les États rejettent cette notion. Il n'est en effet pas possible, sans une analyse plus poussée, d'affirmer qu'elle a été spécifiquement examinée – et rejetée – lors des négociations ayant abouti à l'adoption des traités en question. Pour M. Wako, le mot «préoccupation» doit recevoir une interprétation littérale. Une préoccupation est quelque chose qui intéresse une personne ou une entité en raison de ses conséquences positives ou, le plus souvent, négatives potentielles pour la personne ou l'entité en question. Il pense avec M<sup>me</sup> Jacobsson que la seule expression qui comprend les mots «commun» et «humanité» et qui semble être juridiquement opérante est l'expression «patrimoine commun de l'humanité». Comme elle l'a démontré, le simple fait d'utiliser les mots «genre humain», «humanité», «préoccupation» ou «intérêt» dans une phrase n'a pas d'implications juridiques.

À la Sixième Commission, certaines délégations ont reconnu que la protection de l'atmosphère était l'un des problèmes les plus pressants auxquels l'humanité était confrontée, dans la mesure où l'atmosphère est indispensable à la vie sur terre. Or les activités humaines sont telles que les frontières entre les différents régimes de protection de l'environnement, que ce soit au plan local, régional ou international, sont de plus en plus brouillées. En fait, avec le temps, tous ces régimes revêtiront une dimension internationale.

Comme le Rapporteur spécial le note dans son rapport, la «préoccupation commune de l'humanité» peut être envisagée comme relevant du développement du droit international. Bien que le fait de ne pas protéger l'atmosphère n'entraîne pas encore de conséquences juridiques, ça n'est qu'une question de temps. Il est donc important que la Commission ne se limite pas à la situation actuelle mais envisage l'avenir.

S'agissant de l'entente de 2013, M. Wako pense avec M. Kamto qu'il ne s'agit pas tant d'un accord que d'une condition *sine qua non* de l'étude du sujet par la Commission. C'est pourquoi celle-ci doit procéder compte dûment tenu de cette entente. Si certains membres de la Commission, dont lui-même, estiment qu'à l'avenir de telles contraintes ne devraient pas être imposées à un Rapporteur spécial, les conditions fixées doivent néanmoins être respectées. S'agissant du deuxième rapport, M. Wako n'y découvre aucun manquement aux conditions de l'entente de 2013.

Pour ce qui est du projet de directive 3, il est d'accord avec les membres qui pensent qu'il serait plus à sa place dans un préambule ou dans une introduction au projet de directives. Quant aux projets de directives 4 et 5, il devrait être possible d'identifier les droits et obligations des États qui découlent des principes et règles juridiques applicables à la protection de l'atmosphère. De plus, des principes communs peuvent également être dégagés des traités existants et de la pratique en vigueur. M. Wako pense toutefois comme M. Kittichaisaree que des éclaircissements sont nécessaires quant à la nature de l'obligation de protéger l'atmosphère et de l'obligation des États de coopérer entre eux. Il pense également que le projet de directives doit être axé sur l'être humain.

Il considère que tous les projets de directive devraient être renvoyés au Comité de rédaction, lequel devra tenir pleinement compte de toutes les propositions qui ont été faites quant à la manière de les reformuler.

**M. Al-Marri** félicite le Rapporteur spécial pour la qualité de son deuxième rapport qui, sur la base du fondement posé dans son premier rapport, propose une bonne analyse du

sujet. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de rassurer les membres de la Commission qui craignaient que l'entente de 2013 ne soit pas respectée et a tenu dûment compte des observations faites par les membres à la session précédente.

La protection de l'atmosphère contre les types d'exploitation nocive appelle un effort déterminé en vue d'élaborer un cadre juridique adéquat. Le Rapporteur spécial a esquissé un tel cadre de manière convaincante, en soulignant que la protection de l'atmosphère est une préoccupation commune de l'humanité et en s'inspirant des instruments et principes juridiques élaborés pour la protection de l'environnement. S'agissant de la préoccupation commune de l'humanité, M. Al-Marri souligne qu'il existe des précédents dans des instruments juridiques remontant aux années 1970 et concernant, par exemple, les mécanismes propres à améliorer la gestion des ressources sous-marines dans l'intérêt de l'humanité tout en tenant compte des intérêts des États en matière de développement.

Le cadre juridique défini dans le deuxième rapport inclut l'obligation pour les États de protéger l'atmosphère et de coopérer entre eux de bonne foi à cette fin. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il comptait que les travaux sur le sujet seraient achevés d'ici à 2020 mais M. Al-Marri estime qu'il faudrait aller plus vite compte tenu de la nécessité pressante de prévenir tout nouveau dommage à l'atmosphère. Il encourage donc le Rapporteur spécial à accélérer ses travaux sur le sujet.

**M. Murase** (Rapporteur spécial), résumant le débat, dit que les observations pertinentes et constructives faites par 22 orateurs attestent de l'importance du sujet. De l'avis général, le sujet est étroitement lié à la recherche scientifique sur l'atmosphère, la perspective scientifique est utile et la Commission doit se tenir au courant de l'état des connaissances scientifiques en la matière afin de ne pas s'en écarter.

Durant le débat, les membres ont exprimé toute une série d'opinions sur l'entente en quatre points auxquels la Commission est parvenue à sa soixante-cinquième session. Cinq membres se sont demandé si le Rapporteur spécial avait réussi à respecter cette entente dans son deuxième rapport, alors même qu'il affirme l'avoir fait. Le fait qu'il a utilisé les expressions «interprétation relativement libérale» et «solution intermédiaire» ne signifie pas qu'il s'est efforcé de trouver un compromis entre respecter l'entente et l'abandonner, mais indique qu'il reconnaît que son interprétation du droit international et du rôle de celui-ci dans l'étude du sujet ne correspond peut-être pas exactement à celle de certains membres de la Commission. Il approuve la proposition faite par trois membres de reproduire dans le projet de directives le libellé des conditions fixées en 2013.

S'agissant du programme de travail futur, le Rapporteur spécial explique que son intention n'est pas, dans le futur projet de directive 12, qui sera intitulé «Précaution», de viser le principe de précaution, dont plusieurs membres ont contesté l'inclusion. Le principe de précaution n'a pas été établi en tant que principe du droit international coutumier, et s'il était appliqué en tant que principe juridique, il aurait pour effet d'inverser la charge de la preuve – un effet qui n'a jamais été reconnu par aucune juridiction internationale. Il indique qu'il entend, dans le projet de directive 12, viser «l'approche de précaution» ou des «mesures de précaution».

Quelques membres se sont déclarés préoccupés par la mention de la relation entre le sujet et d'autres branches pertinentes du droit international. Il est incontestable que le sujet est lié à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. De plus, les liens entre le sujet et le droit commercial international constituent un problème pressant depuis près de trois décennies, comme le montre l'article 4 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et les décisions des organes de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. De plus, il sera assurément nécessaire d'évoquer le droit international de la santé et certains traités relatifs aux droits de

l'homme si le sujet est axé sur l'être humain comme on l'a proposé. Les références à cette relation ne seront néanmoins faites que dans la mesure nécessaire et selon qu'il convient.

S'agissant du règlement des différends, le Rapporteur spécial explique que son intention n'est pas d'établir de nouvelles procédures de règlement des différends et qu'il n'essaiera pas de le faire. Par contre, il examinera celles qui existent déjà en droit international, en soulignant certaines caractéristiques particulières des différends environnementaux relatifs à l'atmosphère qui portent essentiellement sur des questions de fait et des questions scientifiques, comme plusieurs de ceux décrits aux paragraphes 42 à 50 de son premier rapport (A/CN.4/667).

En ce qui concerne la relation entre le sujet à l'examen et la Déclaration des principes juridiques relatifs au changement climatique adoptée par l'Association de droit international, le Rapporteur spécial rappelle que celle-ci est une institution académique non gouvernementale qui a pour mandat d'étudier, de clarifier et de développer le droit international. Il est donc enclin à considérer ces principes comme faisant partie de la doctrine, dans la mesure où cela est nécessaire ou approprié.

S'agissant des cinq projets de directive, il indique qu'il a révisé ses propositions initiales pour tenir compte des suggestions faites par les membres de la Commission durant le débat sur le sujet. Il a également établi quelques alinéas d'un préambule, qui pourra être complété ultérieurement. Ce préambule se lirait comme suit:

«Préambule

La Commission du droit international,

*Reconnaissant* que l'atmosphère est une ressource naturelle essentielle à la vie sur Terre, à la santé et au bien-être de l'homme et aux systèmes aquatiques et terrestres, et qu'ainsi la dégradation des conditions atmosphériques est une préoccupation commune de l'humanité,

*Soulignant* que le présent projet de directives ne doit pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, et qu'il ne vise pas non plus à «comblé» les lacunes des régimes conventionnels actuels ni à compléter ceux-ci par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques,

[...]

*Adopte* les directives ci-après sur la protection de l'atmosphère.»

S'agissant du titre de la Partie I, «Directives générales» – par opposition à «Dispositions générales» le titre utilisé pour les projets d'articles – le Rapporteur spécial dit qu'il est ouvert à toutes propositions d'amélioration.

En ce qui concerne le projet de directive 1 a), trois membres se sont demandé si en définitive il était souhaitable de donner une définition de l'atmosphère, et sept ont déclaré que la définition proposée était nécessaire et adéquate aux fins du projet de directives. Le Rapporteur spécial indique que cette définition est une définition provisoire formulée pour des raisons pratiques et exclusivement aux fins du projet de directives. Quelques membres ont proposé d'ajouter le terme «particules». Le Rapporteur spécial indique qu'il se rangera sur ce point à l'opinion du Comité de rédaction. Bien que deux membres aient contesté la nécessité de viser les aspects fonctionnels de la manière dont des substances étaient «transportées et propagées», il estime qu'il est d'une importance cruciale de les mentionner, mais que sur cette question également il se rangera à l'avis du Comité de rédaction.

S'agissant de l'alinéa *b* du projet de directive 1, il ne s'oppose pas à ce que dans le texte anglais les mots «*air pollution*» soient remplacés par «*atmospheric pollution*» comme l'ont proposé plusieurs membres, et il a procédé à cette modification dans ses projets de directive révisés. Il indique que bien qu'il se soit inspiré, pour rédiger l'alinéa *b*, de l'article 1 a) de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, le Comité de rédaction pourra reformuler cet alinéa si ses membres considèrent que le texte de cette convention doit être strictement suivi, comme l'ont proposé deux membres. Quatre membres se sont dits préoccupés par la mention de l'«*énergie*» dans la définition, mais quatre autres l'ont approuvée dans son principe, tout en reconnaissant que le Comité de rédaction devrait peut-être affiner cette disposition. Pour le Rapporteur spécial, ne pas viser l'«*énergie*» constituerait une lacune majeure.

En ce qui concerne l'alinéa *c*, le Rapporteur spécial indique qu'il a jugé logique de définir plus largement la «*dégradation atmosphérique*» étant donné que le terme précédent, «*pollution atmosphérique*», a été défini de manière étroite en excluant certains problèmes mondiaux comme les changements climatiques et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Il ne s'opposera toutefois pas à ce qu'on supprime les références à la pollution atmosphérique, à l'appauvrissement de l'ozone atmosphérique et aux changements climatiques et à ce que l'on vise uniquement les «*altérations atmosphériques*», dès lors que cette expression est suivie des mots «*autres que la pollution atmosphérique, causées par l'activité humaine*», pour lever les doutes exprimés par deux membres.

En ce qui concerne le projet de directive 2, le Rapporteur spécial déclare que, comme l'ont rappelé plusieurs membres, il importe d'indiquer clairement à l'alinéa *a* que le sujet concerne uniquement les causes anthropogènes, ce qui exclut les dommages causés par des phénomènes naturels comme les éruptions volcaniques et la désertification. Il est persuadé que le Comité de rédaction trouvera le libellé adéquat pour dissiper les préoccupations exprimées à cet égard. Certes, les alinéas *a*, *b* et *c* se recoupent quelque peu, du fait qu'il s'agit d'éléments d'un projet de directives sur le champ d'application et non de définitions. Toutefois, si l'on veut simplifier le projet de directive 2, il importe de conserver les expressions «*activités humaines*», «*qui ont, ou sont susceptibles d'avoir*» et «*répercussions néfastes majeures*», que le Rapporteur spécial considère comme les facteurs les plus pertinents de la définition du champ d'application du projet de directives.

En ce qui concerne l'alinéa *b*, plusieurs membres ont contesté l'utilisation du mot «*interrelationship*» dans le texte anglais, et il propose donc de le remplacer par «*relationship*». Il propose également de remplacer le mot «*branches*» par «*principes*».

Quant à l'alinéa *c*, le Rapporteur spécial propose, conformément à ce qu'a demandé un membre, de remplacer les mots «*ne vient remettre en cause*» par «*ne remet en cause*» et d'ajouter, à la fin de l'alinéa, le membre de phrase «*pas plus qu'elles ne traitent des questions relatives à l'espace extra-atmosphérique, y compris sa délimitation*». Étant donné que l'alinéa *c* est une clause de sauvegarde concernant l'espace aérien, il semble naturel d'y faire figurer cet élément de l'entente à laquelle la Commission est parvenue en 2013.

Trois membres ont proposé que les conditions fixées dans le cadre de cette entente soient reproduites dans le texte relatif au champ d'application du projet de directives. Le Rapporteur spécial indique qu'il a en partie accepté cette proposition et lui a qu'il a rendu compte des aspects de l'entente concernant le champ d'application du projet de directives dans un nouvel alinéa *d*, ainsi libellé:

«*d*) Le présent projet de directives ne traite pas, mais est également sans préjudice, de questions telles que la responsabilité des États et de leurs nationaux, le principe pollueur-payeur, le principe de précaution, les responsabilités communes et différenciées et le transfert de fonds, y compris des droits de propriété intellectuelle, vers les pays en développement. Le présent projet de directives ne traite pas non plus

de certaines substances qui font l'objet de négociations interétatiques, comme le noir de carbone ou l'ozone troposphérique et d'autres substances à double impact.»

Le reste des conditions arrêtées en 2013 a été inséré dans le deuxième alinéa du préambule, où elles sont plus à leur place s'agissant de la préoccupation fondamentale de ne pas empiéter sur les négociations politiques pertinentes.

S'agissant de la partie II du projet, le Rapporteur spécial souligne que le titre en est «Principes fondamentaux» et non «Principes généraux» comme indiqué par erreur à l'annexe de son deuxième rapport. Ce titre vise à renvoyer aux principes fondamentaux du droit international et non aux principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. Il indique qu'il a demandé au Secrétariat de publier un rectificatif.

Le projet de directive 3, intitulé «Préoccupation commune de l'humanité», a été le plus controversé au cours du débat. Plusieurs membres ont souligné l'importance que conservait la notion de «patrimoine commun de l'humanité» en relation avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et dans d'autres contextes. Le Rapporteur spécial rappelle que dans son premier rapport il avait indiqué qu'une référence à la protection de l'atmosphère en tant que préoccupation commune de l'humanité n'imposait pas d'obligations concrètes aux États. Dans son deuxième rapport, il a axé son analyse sur les obligations générales qu'une telle référence impose aux États. Les deux rapports décrivent des obligations de fond et non des obligations procédurales. De nombreux membres ont néanmoins dit qu'ils estimaient que l'expression «préoccupation commune de l'humanité» n'était pas un principe juridique mais uniquement une notion ou un constat dénué de tout contenu normatif. Compte tenu des préoccupations et réserves exprimées durant le débat, il dit qu'il accepte la recommandation de la majorité des membres tendant à transférer la référence à la préoccupation commune de l'humanité dans le préambule.

Le projet de directive 4 a également été très controversé. Pourtant, pour le Rapporteur spécial, il reflète l'un des principes les plus importants du projet de directives. La Commission est divisée sur le point de savoir s'il fallait ou non le conserver. Le Rapporteur spécial dit qu'en conséquence il retire sa demande tendant à ce que ce projet de directive soit renvoyé au Comité de rédaction à la session en cours, ce qui lui permettra de réfléchir davantage aux observations précieuses faites par les membres durant le débat. Il indique que dans son troisième rapport, il se penchera sur le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas* et d'autres principes, et qu'il espère pouvoir donner une idée plus claire de l'obligation des États de protéger l'atmosphère en recensant les obligations spécifiques existant en droit international positif.

Les membres de la Commission ont en général bien accueilli le projet de directive 5, et plusieurs ont fait des suggestions utiles en vue de l'améliorer. Sa proposition révisée consiste à ajouter, à la fin de la première phrase de l'alinéa *b*, les mots «connaissances qui devront être mises à la disposition du public dans la transparence».

En résumé, 12 membres se sont déclarés favorables au renvoi des 5 projets de directive au Comité de rédaction, et 10 au renvoi de certains d'entre eux seulement. Plusieurs se sont opposés au renvoi au Comité de rédaction des projets de directives 3 et 4, et deux se sont opposés au renvoi du projet de directive 4. Trois membres n'étaient pas favorables au renvoi de l'alinéa *a* du projet de directive 1 et un membre n'était pas favorable au renvoi du projet de directive 2.

Le Rapporteur spécial dit qu'il demande donc que les projets de directives 1, 2, 3 et 5 soient renvoyés au Comité de rédaction, étant entendu que le contenu du projet de directive 3 sera transféré dans le préambule. Étant donné la nécessité d'un examen plus poussé et les préoccupations exprimées par les membres de la Commission, le Rapporteur spécial indique qu'il ne demande pas le renvoi du projet de directive 4 à la session en cours. Il espère que les préoccupations exprimées par certains membres en ce qui concerne le

libellé des projets de directives 1, 2 et 5 pourront être dissipées dans le cadre du Comité de rédaction. Il demande également que les alinéas du préambule dont il a donné lecture soient examinés par le Comité de rédaction à la session en cours. Enfin, il ne juge pas nécessaire au stade actuel de créer un groupe de travail sur le sujet, comme l'a proposé M. Forteau.

**Le Président** remercie le Rapporteur spécial de la souplesse dont il a fait preuve en incorporant les vues exprimées par les membres dans un texte révisé des projets de directive.

**Sir Michael Wood** souhaiterait qu'on lui assure que, en transférant le projet de directive 3 dans le préambule, la Commission ne fait pas nécessairement sienne l'expression «préoccupation commune de l'humanité». Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a mentionné d'autres manières de décrire cette notion, dont il est convaincu que le Comité de rédaction les examinera. Si cela est convenu, il peut accepter la proposition dont la Commission est saisie.

**M. Petrič** dit qu'il appuie la proposition tendant à ce que le Comité de rédaction clarifie toutes les questions envisagées dans les directives proposées. Si toutefois le Comité de rédaction se trouve dans une impasse sur une question particulière, la Commission pourrait revenir sur la proposition de M. Forteau de créer un groupe de travail.

**M. Hmoud** dit qu'il appuie le projet de directive 4 et qu'il y a là matière à reformulation par le Comité de rédaction; il peut toutefois accepter la proposition du Rapporteur spécial de renvoyer sa finalisation à la soixante-huitième session. Pour ce qui est du projet de directive 3, l'observation du Rapporteur spécial selon laquelle la notion de préoccupation commune de l'humanité impose une obligation générale aux États l'inquiète, car une telle obligation aura des effets juridiques très divers. À sa connaissance, aucun membre de la Commission n'a approuvé cette notion et, selon lui, elle n'impose pas en elle-même d'obligation générale aux États. Il peut accepter l'idée de Sir Michael Wood de reformuler le projet de directive 3 afin de le présenter comme un accord de la communauté internationale sur certaines questions, mais il ne doit pas énoncer d'obligations juridiques.

**M. Murphy** demande qu'on lui confirme que c'est au Comité de rédaction qu'il incombera de déterminer la forme que doit revêtir le texte introductif du projet de directives, qu'il s'agisse d'un préambule, d'une introduction ou autre.

**Le Président** confirme que c'est effectivement au Comité de rédaction que la décision incombera. Il déclare qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission souhaite renvoyer le projet de directives 1, 2, 3 et 5 au Comité de rédaction, étant entendu que la teneur dudit projet de directive 3 sera transférée dans le texte introductif.

*Il en est ainsi décidé.*

#### **Organisation des travaux de la session** (point 1 de l'ordre du jour) (*suite*)

**M. McRae** (Président du Groupe d'étude sur la clause de la nation la plus favorisée) dit que les membres du Groupe d'étude sont les suivants: M. Caflisch, M<sup>me</sup> Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hmoud, M. Kamto, M. Murase, M. Murphy, M. Park, M. Singh, M. Šturma, M. Tladi, Sir Michael Wood et M. Vázquez-Bermúdez, membre de droit.

*La séance est levée à 13 heures.*