

Provisoire

**Réservé aux participants**

17 juillet 2017

Français

Original : anglais

---

**Commission du droit international**  
**Soixante-neuvième session (première partie)**

**Compte rendu analytique provisoire de la 3358<sup>e</sup> séance**

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 16 mai 2017, à 10 heures

**Sommaire**

Protection de l'atmosphère (*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 portées sur 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](mailto:trad_sec_fra@unog.ch)).

GE.17-07971 (F) 130717 170717



\* 1 7 0 7 9 7 1 \*

Merci de recycler



**Présents :**

*Président :* M. Nolte  
*Membres :* M. Cissé  
M<sup>me</sup> Escobar Hernández  
M<sup>me</sup> Galvão Teles  
M. Gómez-Robledo  
M. Hassouna  
M. Hmoud  
M. Jalloh  
M. Kolodkin  
M. Laraba  
M<sup>me</sup> Lehto  
M. Murase  
M. Murphy  
M. Nguyen  
M<sup>me</sup> Oral  
M. Ouazzani Chahdi  
M. Park  
M. Peter  
M. Rajput  
M. Reinisch  
M. Ruda Santolaria  
M. Saboia  
M. Šturma  
M. Valencia-Ospina  
M. Vázquez-Bermúdez  
M. Wako  
Sir Michael Wood

**Secrétariat :**

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

*La séance est ouverte à 10 heures.*

**Protection de l'atmosphère (point 5 de l'ordre du jour) (suite) (A/CN.4/705)**

M<sup>me</sup> Lehto remercie le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport sur la protection de l'atmosphère (A/CN.4/705) et dit qu'elle lui sait gré de la manière réfléchie et déterminée dont il a abordé le sujet dans des circonstances difficiles. Elle se félicite aussi des nombreuses activités de sensibilisation qu'il a menées et du débat interactif qu'il a organisé la semaine précédente avec des scientifiques du Programme des Nations Unies pour l'environnement, de l'Organisation météorologique mondiale et de la Commission économique pour l'Europe, qui ont fourni aux membres des indications précieuses quant aux relations complexes entre les océans et l'atmosphère.

Définir les relations entre les règles juridiques relatives à la protection de l'atmosphère et d'autres règles du droit international est certes une bonne manière pour le Rapporteur spécial d'aborder le sujet, mais cet objectif très ambitieux appelle une analyse beaucoup plus approfondie que celle qu'il a été possible de mener dans les limites du rapport à l'examen. L'analyse utilise à juste titre les projets de conclusions 1 à 4 du rapport de 2006 du Groupe d'étude de la Commission sur la fragmentation du droit international (A/CN.4/L.682 et Add.1) comme fondement méthodologique pour aborder la question de l'application concurrente, bien qu'elle s'écarte de ces conclusions à certains égards, en particulier en introduisant le concept de soutien mutuel.

La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités est le cadre à la fois de l'analyse du Groupe d'étude et du principe de l'harmonisation, ou de l'intégration systémique, visé dans le rapport du Rapporteur spécial. Comme l'indique le Groupe d'étude dans son rapport, ce principe est le plus efficace lorsqu'il traite d'une relation entre deux traités conclus entre les mêmes parties sur des matières connexes ; il ne sera donc guère utile s'agissant de la relation entre des régimes conventionnels différents, tels que le droit commercial, le droit des droits de l'homme et le droit de l'environnement. L'étude de 2006 mentionne également le soutien mutuel en tant que technique de résolution des conflits de normes, mais uniquement entre traités relevant du même régime. Certains auteurs ont reproché à l'étude de ne pas avoir vu dans le soutien mutuel un moyen autonome de lutte contre la fragmentation, estimant qu'il était qualitativement différent de l'harmonisation en ce qu'il était lié non à la présomption d'absence de conflit de normes mais au principe de la cohérence normative ou de la connexité des différents régimes. Le soutien mutuel encourage également les États à négocier activement pour prévenir les conflits entre dispositions conventionnelles, comme le souligne le Rapporteur spécial aux paragraphes 15 et 16 de son rapport.

Certains membres de la Commission ont dit douter que ce concept puisse être invoqué dans le contexte de la protection de l'atmosphère. Jusqu'alors, le principe du soutien mutuel a été essentiellement invoqué en droit commercial international ; son statut en droit international général est incertain. Certains auteurs le considèrent comme un principe en gestation du droit international ayant son origine dans les impératifs de la bonne foi et de la coopération, alors que d'autres y voient une déclaration de politique générale ou un simple appel à la coordination. Quoi qu'il en soit, il ne peut être considéré comme créant des obligations à la charge des États. C'est pourquoi certains membres de la Commission ont estimé que dans les projets de directive les références au soutien mutuel devaient être remplacées par des références à la Convention de Vienne. L'oratrice dit qu'elle espère que le Rapporteur spécial explicitera les raisons pour lesquelles ce concept est pertinent et peut être utilement associé au principe de l'harmonisation.

M<sup>me</sup> Lehto pense comme d'autres membres de la Commission que le Rapporteur spécial n'explique pas toujours clairement les « liens intrinsèques » qui unissent le droit commercial international, le droit international de l'investissement, le droit de la mer et le droit international des droits de l'homme au droit international de la protection de l'atmosphère. Une difficulté à cet égard tient au fait que la jurisprudence et les traités invoqués dans le rapport concernent pour la plupart le droit de l'environnement en général ; de ce fait, les analyses figurant aux chapitres II, III et IV du rapport, si elles sont intéressantes, soulèvent peu de questions concernant directement la protection de l'atmosphère.

S'agissant des projets de directives proposés, l'oratrice pense comme d'autres membres de la Commission que leur nombre doit être revu afin d'éviter les répétitions. Le projet de directive 9 introduit un nouveau concept, le « principe d'application concurrente », qui a notamment été étudié par l'Association de droit international dans le contexte du développement durable mais qui, comme le soutien mutuel, constitue une approche et non un principe. Il ne semble pas ajouter quoi que ce soit au projet de directive 9, qui mentionne déjà le soutien mutuel et l'harmonisation. L'oratrice dit qu'elle appuie le nouveau libellé proposé par M. Aurescu pour le projet de directive 9, car il énonce des garanties utiles.

Les projets de directives 10 et 11, qui demandent aux États de prendre, dans les domaines du droit commercial international, du droit international de l'investissement et du droit de la mer, les mesures qui conviennent pour protéger l'atmosphère, devraient être rédigés avec soin de manière à ne pas porter atteinte à des obligations existantes. L'oratrice pense comme d'autres membres de la Commission que le paragraphe 2 du projet de directive 11 doit être supprimé, car il n'a guère de rapport avec le sujet à l'examen. Le projet de directive 12, relatif à la manière dont les États doivent élaborer les normes internationales relatives aux droits de l'homme, les interpréter et les appliquer, atteste une conception large et dynamique du soutien mutuel, mais l'on voit mal pourquoi ces normes devraient être élaborées dans cette perspective particulière. Le paragraphe 3 du projet de directive mentionne l'élévation du niveau des mers mais ce problème, quoique important, ne peut être envisagé dans le contexte d'un projet de directives sur la protection de l'atmosphère. La mention au paragraphe 4 des générations futures semble inutile, le projet de directive 6 visant déjà les « générations présentes et futures ». En conclusion, l'oratrice recommande que les projets de directives soient renvoyés au Comité de rédaction, qui devrait envisager d'en réunir certains ou de les réunir tous.

**M. Reinisch** dit qu'il pense comme le Rapporteur spécial que l'identification des conflits potentiels entre le droit international de la protection de l'atmosphère et d'autres branches du droit international, et la mise au point d'outils juridiques permettant de prévenir ou de résoudre ces conflits, est une entreprise très importante. Bien que le Rapporteur spécial mentionne fréquemment ces « conflits » dans son rapport, il n'en définit pas précisément ni n'en caractérise la nature. Il ressort de la lecture du rapport qu'au moins deux types de conflits peuvent surgir. Le premier est un conflit entre les objectifs du droit de l'environnement et ceux d'autres régimes, par exemple le droit commercial. Dans de tels cas, le soutien mutuel est difficile à mettre en œuvre parce que les objectifs sont clairement différents et parfois même opposés. Dans de telles situations, les techniques traditionnelles offertes par la Convention de Vienne et examinées par le Groupe d'étude de la fragmentation du droit international fournissent les outils nécessaires pour régler les conflits.

Le second type de conflit naît lorsque les champs d'application de différents régimes conventionnels se chevauchent, même si les objectifs de ces régimes sont communs ; le rapport donne comme exemple l'application concurrente des instruments de l'Organisation maritime internationale (OMI), de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Dans de telles situations, la notion de soutien mutuel, sous la forme de l'interprétation harmonieuse, sera plus facile à mettre en œuvre.

Un autre terme qui n'est pas clairement défini dans le rapport est celui d'« application concurrente ». On peut lire au paragraphe 12 qu'il désigne une « notion » qui illustre « l'interdépendance entre la protection de l'environnement et le développement économique et social », ce qui donne à penser qu'il s'entend de la situation dans laquelle des mesures environnementales et des mesures de développement s'appliquent concurrentement, voire entrent en conflit. Cette notion semble toutefois également revêtir un aspect normatif, puisqu'elle « est censée trouver un point d'équilibre dans le développement durable ». Cet aspect normatif est également apparent dans le projet de directive 9, qui vise un « principe d'application concurrente » que les États doivent appliquer pour prévenir les conflits entre différentes règles juridiques. Enfin, l'expression « application concurrente » est le plus souvent utilisée dans le rapport pour décrire la relation entre différentes branches du droit, par exemple le droit de la protection de l'atmosphère, le droit commercial international et le droit international des investissements.

Au paragraphe 7 de son rapport, le Rapporteur spécial énumère plusieurs branches du droit international – le droit commercial international, le droit international de l'investissement, le droit de la mer et le droit international des droits de l'homme – comme entretenant des « liens intrinsèques » avec le droit de la protection de l'atmosphère, mais il n'explique pas d'où viennent ces liens. On voit mal pourquoi d'autres branches du droit, comme le droit de la propriété intellectuelle ou le droit humanitaire, ne sont pas également considérées comme entretenant des liens intrinsèques avec le sujet. Au paragraphe 18 du rapport à l'examen, consacré au principe interprétatif de l'harmonisation, le Rapporteur spécial évoque l'affaire bien connue *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules* (affaire *Gasoline*), dont a connu l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Étant donné l'accent mis dans la suite du rapport sur le commerce et l'investissement, il convient de noter que ce principe d'interprétation a également été adopté par divers tribunaux des investissements, qui ont souligné que les traités d'investissement ne pouvaient être interprétés indépendamment du droit international public.

S'agissant du projet de directive 9, l'orateur se demande si l'expression « principe d'application concurrente » devrait être remplacé par « principe du soutien mutuel » ou « principe de l'harmonisation ». L'expression « application concurrente » semble être descriptive, alors que les termes « soutien mutuel » ou « harmonisation » peuvent s'entendre comme désignant des principes normatifs à appliquer pour prévenir les conflits pouvant résulter de l'application concurrente de différentes normes. L'objet du projet de directive semble être d'appliquer le « principe d'application concurrente » à l'activité normative, l'activité judiciaire et la mise en œuvre (« élaborent, interprètent et appliquent les règles de droit international »), mais il risque d'être compris comme ne concernant que l'interprétation et l'application, non l'élaboration. Il pourrait donc être opportun d'ajouter les mots « de prévenir ou » avant les mots « de régler tout conflit entre ces règles ». Une autre question est celle de savoir si le membre de phrase « en vue de régler tout conflit entre ces règles » est répétitif, puisqu'il reflète la nécessité d'interpréter et d'appliquer les règles dans un souci « d'harmonisation ».

En ce qui concerne la relation entre le droit de la protection de l'atmosphère et le droit international du commerce et de l'investissement, qui fait l'objet du projet de directive 10, le Rapporteur spécial mentionne au paragraphe 31 du rapport à l'examen les traités d'investissement qui garantissent « un "traitement juste et équitable" dans les affaires d'expropriation » ; il serait plus exact de dire « un traitement juste et équitable ainsi qu'une indemnisation en cas d'expropriation », car la norme de traitement juste et équitable ne comporte pas de garanties contre l'expropriation, et la norme relative à l'expropriation n'interdit pas l'expropriation mais lui associe une obligation d'indemnisation.

Le projet de directive 10 énonce à l'intention des États deux recommandations qui sont tout à fait précises mais ne découlent pas directement de l'analyse figurant dans les paragraphes du rapport qui précèdent le texte proposé. La première de ces recommandations risque d'être comprise comme concernant non la conclusion de traités dans les domaines du droit international du commerce et de l'investissement mais les mesures que prennent effectivement les États pour protéger l'atmosphère, puisqu'elle rend compte de la condition énoncée à l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), à savoir que les mesures prises par les États ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ni une restriction déguisée au commerce international ou à l'investissement étranger. Or ce libellé impose, en ce qui concerne les mesures prises par les États, des conditions de proportionnalité qui doivent être évaluées à la lumière de l'Accord ; il ne vise pas la conclusion de traités dans le domaine du droit commercial. Lorsque les États prennent « dans les domaines du droit commercial international et du droit international de l'investissement les mesures qui conviennent » en concluant des traités, il ne semble pas approprié d'assujettir ces mesures à un critère spécifique ; par exemple, si des États souhaitent adopter de nouvelles règles conventionnelles garantissant un niveau de protection plus élevé, ces règles ne devraient pas être assujetties à la condition de proportionnalité énoncée à l'article XX de l'Accord.

Une autre raison de ne pas faire du texte de l'Accord la norme fondamentale est que les États sont beaucoup plus libres d'adopter des mesures de protection ou de tenir compte des considérations environnementales dans le domaine du droit des investissements que

dans celui du droit commercial. Dans la pratique du règlement des différends à l'OMC, la « proportionnalité » envisagée à l'article XX a été interprétée d'une manière qui impose une lourde charge à la partie adoptant les mesures, alors que les États qui concluent des traités doivent pouvoir déterminer la norme qu'ils souhaitent adopter. De plus, dans le texte anglais, c'est l'auxiliaire « *shall* », plus prescriptif, qui est utilisé, alors que c'est l'auxiliaire « *should* » qui est employé dans le reste du projet de directive 10. En ce qui concerne la deuxième phrase de celui-ci, l'orateur se demande dans quelle mesure les États peuvent « veiller à ce que » les règles pertinentes soient interprétées et appliquées conformément au principe du soutien mutuel, car cette tâche incombe généralement à des organes indépendants de règlement des différends.

M. Reinisch dit qu'il craint que le paragraphe 1 du projet de directive 11 n'affaiblisse les obligations que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et d'autres traités en vigueur imposent aux États, à la fois parce qu'il revêt la forme d'une recommandation et parce que sa seconde phrase risque d'être interprétée comme recommandant que les règles pertinentes du droit international soient appliquées avec moins de vigueur afin d'éviter tout conflit. De plus, comme d'autres membres de la Commission, il doute qu'une question aussi spécifique que l'élévation du niveau des mers et ses conséquences pour les petits États insulaires et États de faible altitude, évoquée au paragraphe 2 du projet de directive 11 et au paragraphe 3 du projet de directive 12, doive être mentionnée dans des projets de directive sur le sujet plus général de la protection de l'atmosphère.

Le projet de directive 12 pose des problèmes de forme. On voit mal, à la lecture du paragraphe 2, si les États sont tenus de respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme ou seulement de faire « tout leur possible » pour les respecter. Si ce projet de directive vise à rappeler aux États qu'ils doivent prendre les normes internationales relatives aux droits de l'homme en considération lorsqu'ils élaborent, interprètent et appliquent des règles et recommandations concernant la protection de l'atmosphère contre la pollution et la dégradation atmosphériques, il doit être reformulé pour exprimer cette intention plus clairement.

M. Reinisch dit qu'il appuie la proposition de M. Park d'envisager de réunir les quatre projets de directive proposés par le Rapporteur spécial en une disposition unique.

**M. Ruda Santolaria** remercie le Rapporteur spécial d'avoir présenté son quatrième rapport et organisé une réunion informelle avec d'éminents scientifiques.

S'agissant du rapport en lui-même, il pense comme d'autres membres de la Commission que si le « soutien mutuel » est indéniablement une aspiration ou un objectif important, il ne constitue pas un principe du droit international général, encore moins le « principe [...] qui devrait guider » les États et les tribunaux internationaux afin qu'ils interprètent et appliquent les règles pertinentes de façon harmonieuse, comme il est dit au paragraphe 17. Ce point est illustré par le fait que les dispositions d'accords commerciaux citées au paragraphe 26 du rapport, tout comme les dispositions identiques d'autres accords commerciaux conclus par les pays d'Amérique latine avec les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne, traduisent la volonté d'améliorer, d'accroître et de renforcer le soutien mutuel entre le commerce et l'environnement et entre les accords multilatéraux relatifs à l'environnement et commerciaux en tant que but ou objectif que les parties doivent s'efforcer d'atteindre. Ainsi, le soutien mutuel n'est pas un principe du droit international, mais un objectif.

Au paragraphe 18 du rapport, le Rapporteur spécial note à juste titre que l'alinéa 3 c) de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités garantit tacitement le principe interprétatif de l'harmonisation en ce qu'il dispose que « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties » doit être prise en considération dans l'interprétation des traités. À titre d'exemple, le Rapporteur spécial cite, au paragraphe 28 du rapport à l'examen, le rapport de l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire *Gasoline*, qui voit dans la « règle générale d'interprétation » énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne une règle du droit international coutumier ou général que l'Organe d'appel a pour instruction d'appliquer en vertu de l'article 3 2) du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

À la différence de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, qui a été interprété de manière très restrictive du point de vue du règlement des différends, l'article 3 2) du Mémoire d'accord sur le règlement des différends stipule expressément que le système de règlement des différends de l'OMC a pour objet de clarifier les dispositions des accords pertinents « conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public ». L'Organe d'appel a ainsi conclu qu'il ne fallait pas « lire l'Accord général en l'isolant cliniquement du droit international public ». Toutefois, comme d'autres membres de la Commission l'ont relevé, la jurisprudence des organes de règlement des différends de l'OMC ne donne pas toujours, des obligations des parties découlant des accords pertinents, une interprétation en harmonie avec les autres règles applicables du droit international.

Il est regrettable que la longueur du rapport ait dû être limitée, car des éléments supplémentaires auraient été utiles pour donner un aperçu exhaustif de l'application concurrente des règles relatives à la protection de l'atmosphère et du droit international du commerce et de l'investissement, ainsi que du droit de la mer et du droit international des droits de l'homme.

S'agissant du chapitre III.A du rapport, sur les liens entre la mer et l'atmosphère, plusieurs pays d'Amérique latine ont lancé un programme d'étude multidisciplinaire complet dans le cadre du Protocole de 1992 sur le Programme pour l'étude régionale du phénomène El Niño dans le Pacifique Sud-Est. Quant au chapitre III.B, sur la relation juridique entre le droit de la mer et le droit de la protection de l'atmosphère, l'orateur pense comme d'autres membres de la Commission que s'il est clair qu'il existe des règles relatives à la protection de l'atmosphère, elles ne constituent pas une branche distincte du droit, contrairement au droit de la mer.

En ce qui concerne l'élévation du niveau des mers et ses conséquences, en particulier pour les petits États insulaires en développement, l'orateur rappelle que l'Assemblée générale a constaté la gravité de cette menace en adoptant la résolution 69/15, relative aux modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa). Toutefois, une analyse technique des conséquences préjudiciables de l'élévation du niveau des mers, telles que visées en particulier au paragraphe 11 de ladite résolution, ne relève pas du sujet. Comme d'autres membres de la Commission, M. Ruda Santolaria estime que l'élévation du niveau des mers ne devrait pas être envisagée dans les projets de directive mais inscrite au programme de travail à long terme de la Commission.

Enfin, l'orateur dit que les quatre projets de directive proposés par le Rapporteur spécial doivent être réunis en deux projets de directive. Le premier pourrait indiquer qu'il importe d'interpréter les règles relatives à la protection de l'atmosphère en harmonie avec d'autres règles du droit international, en soulignant les critères d'interprétation ayant acquis un statut coutumier, et le second traiter plus précisément des liens entre la mer et l'atmosphère. Comme l'ont relevé d'autres membres de la Commission, il sera nécessaire de tenir compte de la teneur des projets de directive qui ont déjà été adoptés à titre provisoire afin d'éviter les chevauchements et les redites.

**M. Jalloh** remercie le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport, ses vastes efforts de sensibilisation et l'initiative qu'il a prise d'organiser des échanges informels avec des scientifiques.

Dans un monde où les faits, en particulier ceux qui reposent sur des preuves scientifiques, sont de plus en plus remis en question, et dans lequel certains responsables adoptent une attitude cavalière face aux préoccupations environnementales croissantes, il importe de reconnaître l'urgence exceptionnelle des problèmes environnementaux. Il a en outre été démontré que les couches inférieures de l'atmosphère jouent un rôle critique dans la régulation des aspects du système climatique qui ont l'impact le plus immédiat sur la vie humaine dans le monde entier. Les faits parlent d'eux-mêmes : les phénomènes climatiques extrêmes sont de plus en plus fréquents dans un nombre croissant de pays, et les températures augmentent au niveau mondial, 2015 ayant été l'année la plus chaude jamais enregistrée. Dans ce contexte, la nécessité pour la communauté internationale de coopérer

pour faire face aux changements climatiques n'a jamais été plus urgente et le droit international, y compris les travaux de la Commission, joue et doit continuer à jouer un rôle utile à cet égard.

Lors de l'élection des membres de la Commission à l'automne 2016, un nombre non négligeable de délégations ont vigoureusement appuyé les travaux concernant l'environnement mondial récemment entrepris par la Commission. Nombre d'entre elles ont souligné l'urgence critique des problèmes environnementaux, et certaines la nécessité de réaliser un équilibre entre les sujets de droit international public classiques, axés sur l'État, et les nouveaux sujets, axés sur la sécurité humaine. Sur ce dernier point, l'orateur dit qu'il pense avec le Rapporteur spécial qu'une telle approche permettra à la Commission d'identifier de nouvelles possibilités pour le XXI<sup>e</sup> siècle. La Commission devrait tirer parti des progrès qu'elle a réalisés à ce jour pour identifier et mettre en lumière les principes du droit international qui devraient régir la protection de l'atmosphère.

S'agissant du rapport à l'examen, il est regrettable que sa longueur ait souffert des limitations administratives en vigueur. M. Jalloh dit qu'il souscrit à la plupart des préoccupations exprimées par d'autres membres de la Commission, même si son opinion diffère sur certains points précis, en particulier en ce qui concerne le droit commercial international et le droit international des droits de l'homme.

L'élévation du niveau des mers découlant du réchauffement planétaire, identifiée dans le rapport comme l'une des conséquences les plus marquées de la dégradation atmosphérique pour les océans, constitue une grave menace pour les États côtiers, en particulier ceux dont les zones côtières sont densément peuplées ou de faible altitude, et pour les petits États insulaires. Cette menace soulève toute une série de questions de droit international dont certaines ont été identifiées par d'autres membres de la Commission.

Davantage d'attention doit assurément être accordée aux préoccupations propres aux petits États insulaires en développement dans le cadre de la poursuite des travaux sur la protection de l'atmosphère et d'autres sujets touchant l'environnement. Les 37 États Membres de l'Organisation des Nations Unies entrant dans la catégorie des petits États insulaires en développement comptent sur l'Organisation pour trouver les solutions qu'ils ne sont pas en mesure de concevoir par eux-mêmes ou dans d'autres instances multilatérales. Selon un document de réflexion établi par la Nouvelle-Zélande pour le débat public du Conseil de sécurité sur le thème « Les petits États insulaires en développement face aux menaces contre la paix et la sécurité » (S/2015/543), la vulnérabilité particulière de ces États aux effets des changements climatiques et aux catastrophes liées au climat aggrave les problèmes qu'ils connaissent en matière de sécurité et de développement. Avec le temps, la lutte pour des ressources rares s'intensifiera et les risques de conflits armés augmenteront. Ainsi, ne pas s'attaquer aux changements climatiques rendra inévitablement l'avenir de ces États plus incertain.

S'il convient de féliciter le Rapporteur spécial d'avoir souligné les problèmes complexes auxquels les petits États insulaires en développement sont confrontés, ces problèmes appellent une solution réellement holistique qui transcende le sujet de la protection de l'atmosphère, et peut-être doivent-ils de ce fait être examinés ailleurs, y compris dans le cadre de négociations politiques. La Commission peut néanmoins contribuer à anticiper les questions fondamentales de droit international qu'ils soulèvent. M. Jalloh exhorte donc le Rapporteur spécial à examiner sérieusement la proposition de M. Aurescu tendant à ce que la situation des petits États insulaires en développement soit analysée plus en détail dans un rapport ultérieur assorti de projets de directive révisés ou, à défaut, à ce qu'elle ne soit pas traitée dans le cadre des travaux sur la protection de l'atmosphère mais étudiée exhaustivement en tant que sujet distinct. Si la Commission retient la seconde option, elle pourra alors recenser et analyser toutes les questions de droit international pertinentes et leurs conséquences pour les États concernés. Pour l'orateur, les deux options semblent excellentes.

En ce qui concerne les deux principales propositions – celle de M. Park et celle de M. Aurescu – tendant à réunir ou fusionner les quatre projets de directive proposés dans le quatrième rapport, le Rapporteur spécial a déclaré que chacun des projets de directive avait une teneur et un caractère distincts et qu'il ne fallait pas les réunir, mais il n'est pas sûr que



leurs teneurs respectives soient aussi distinctes que cela et il semble qu'au moins certaines de leurs dispositions pourraient être réunies. M. Jalloh souscrit à la proposition de M. Park de réunir tous les projets de directive en un seul parce qu'elle répond de manière concise aux principales préoccupations exprimées par de nombreux membres de la Commission quant à la forme des quatre projets de directive proposés.

La proposition de M. Aurescu consiste par contre à scinder les quatre projets de directive en deux directives distinctes. La première, fondée sur une version révisée du projet de directive 9, viserait de manière générale les concepts d'application concurrente et de soutien mutuel en ce qui concerne les normes régissant la protection de l'atmosphère et d'autres branches du droit international. Elle pourrait aussi viser l'intégration systémique et le principe de l'harmonisation, tout en soulignant les règles fondamentales d'interprétation énoncées à l'article 31 de la Convention de Vienne. Elle prévoirait également des garanties quant à la mise en balance des divers intérêts en présence.

Le second projet de directive réunirait les actuels projets de directives 10 à 12 et viserait de manière non exhaustive les trois branches du droit international recensées par le Rapporteur spécial. À défaut, ce nouveau projet de directive pourrait, comme l'a proposé M. Aurescu, être divisé en deux projets de directive distincts. M. Aurescu a en outre proposé que certaines dispositions des actuels projets de directives 10 à 12 soient transférées dans le préambule, notamment la référence aux générations futures.

M. Jalloh dit qu'il peut souscrire à l'une ou l'autre de ces propositions ou, puisqu'il estime que chacune a ses mérites, à une combinaison de l'une et de l'autre. Il a toutefois une légère préférence pour la proposition de M. Aurescu. Quant au programme de travail futur, le Rapporteur spécial pourra vouloir envisager de créer un groupe de travail informel ou organiser des consultations informelles en ce qui concerne les questions qu'il propose d'examiner dans son cinquième rapport. Cela pourrait aider la Commission à achever la première lecture des projets de directive à sa soixante-dixième session, comme le propose le Rapporteur spécial. M. Jalloh dit qu'il approuve ce calendrier et est favorable au renvoi des projets de directive au Comité de rédaction.

**M. Vázquez-Bermúdez** dit que, dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial examine l'application concurrente du droit international relatif à la protection de l'atmosphère et d'autres branches du droit international. Le Rapporteur spécial évoque également certaines des conclusions du Groupe d'étude de la fragmentation du droit international, à savoir que les règles et principes du droit international devraient être interprétés dans le contexte d'autres règles et principes de ce droit, les conflits de normes devraient être réglés suivant l'approche énoncée dans la Convention de Vienne, et les normes concernant la même question devraient être interprétées de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles, conformément au principe de l'harmonisation.

Ces dernières décennies ont été le témoin d'une augmentation majeure, aux niveaux mondial, régional et bilatéral, du nombre des conventions internationales concernant directement ou indirectement la protection de l'atmosphère. Des relations d'interprétation et des relations de conflit peuvent ainsi voir le jour entre ces conventions et les règles et principes relevant d'autres branches du droit international. Or les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne n'envisagent pas toutes les situations possibles : l'article 30, par exemple, ne concerne que l'application de traités successifs portant sur la même matière. Ainsi, lorsque les États anticipent des conflits d'interprétation ou d'application, les traités internationaux prévoient un « soutien mutuel » comme moyen de prévenir ou résoudre ces conflits.

Comme le note le Rapporteur spécial dans son rapport, les conflits entre le droit international de la protection de l'atmosphère et d'autres branches du droit international devraient être réglés, autant que possible, par la coordination active et la mise en œuvre du concept de soutien mutuel. La résolution 2/2014 de l'Association de droit international, intitulée « Déclaration des principes juridiques relatifs au changement climatique » va dans ce sens. Divers instruments juridiques internationaux consacrent le soutien mutuel comme modalité d'application concurrente des traités relatifs à l'environnement, à la culture et au commerce, dans un souci de synergie et de prévention des conflits. On peut citer à cet égard

l'article 20 de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et l'article 4 du Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

Bien que le concept de soutien mutuel soit consacré dans plusieurs traités, on ne sait toujours pas avec certitude s'il a acquis le statut de principe, comme le Rapporteur spécial semble l'affirmer, ou s'il ne sert qu'à guider les États dans l'interprétation et l'application des traités dans lesquels il est mentionné. Pour M. Vázquez-Bermúdez, il peut être incorporé dans les projets de directive à ce dernier titre. Par ailleurs, son utilisation par les États durant la négociation d'un traité en vue d'éviter les conflits avec d'autres règles juridiques représenterait une innovation, et la Commission devrait se demander s'il est souhaitable d'avancer dans cette direction. Si la Commission adopte des projets de directive à cette fin, elle devra définir la teneur et la portée du soutien mutuel dans les commentaires y relatifs.

Le projet de directive 9 est une directive générale qui concerne le soutien mutuel et l'harmonisation. Toutefois, l'application concurrente de règles relevant de régimes juridiques différents ou de branches différentes du droit international doit être considérée comme un fait et non comme un principe. La manière dont l'harmonisation est mentionnée dans le projet de directive 9 n'indique pas si elle est conçue comme complétant le concept de soutien mutuel ou comme indépendante de celui-ci, compte tenu en particulier de l'utilisation dans le titre de l'expression « Principes directeurs » au pluriel. Le Rapporteur spécial mentionne le « principe d'harmonisation » dans son rapport mais il ne l'explique pas, ni ne définit sa relation avec le principe du soutien mutuel.

L'orateur dit que s'il approuve plusieurs des observations faites par d'autres membres de la Commission concernant les projets de directives 10, 11 et 12, il n'est pas favorable à leur réunion en un seul projet de directive, car cela reviendrait à méconnaître leurs spécificités. Quoi qu'il en soit, c'est au Comité de rédaction qu'il incombera d'examiner cette question.

Aux termes du projet de directive 10, les États devraient prendre dans les domaines du droit commercial international et du droit international de l'investissement les mesures qui conviennent pour protéger l'atmosphère, pour autant que ces mesures « ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ni une restriction déguisée au commerce international ou à l'investissement étranger ». Cette formule est tirée de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Or reproduire le texte d'un traité visant à promouvoir la liberté du commerce dans un projet de directives sur la protection de l'atmosphère risque de donner à penser que l'interprétation de cette norme dans la jurisprudence de l'OMC s'impose dans le contexte de ce dernier sujet. Il serait donc souhaitable d'étudier un autre libellé, mieux adapté à la protection de l'atmosphère, contenant par exemple, comme on l'a proposé, une référence au développement durable.

Ainsi qu'il a été souligné, les tribunaux arbitraux qui connaissent des différends relatifs aux investissements internationaux ont tendance à interpréter les normes environnementales de manière à éviter les conflits avec les règles régissant les investissements et à donner la priorité aux obligations que ces dernières imposent aux États. L'absence d'indication claire sur la portée et l'application des prétendus principes du soutien mutuel et d'harmonisation risque de donner lieu à une harmonisation arbitraire des règles environnementales en conflit avec des règles relevant d'autres régimes juridiques, réduisant ainsi l'efficacité du droit international de l'environnement en général et des normes relatives à la protection de l'atmosphère en particulier. Le commentaire de tout futur projet de directive sur ce sujet devra indiquer comment ces principes ou outils doivent être appliqués en pratique.

Il conviendrait, dans le commentaire du projet de directive 10, de mentionner les sentences arbitrales récentes concernant la protection de l'atmosphère qui dénotent une tendance à remplacer la « voie à sens unique » favorable aux investisseurs étrangers par un système plus équilibré dans le cadre duquel les investisseurs comme les États hôtes ont des obligations et des responsabilités. Le Rapporteur spécial pourra également vouloir citer, dans le commentaire, des traités d'investissement récents qui prévoient expressément

l'obligation de respecter le droit interne, y compris la législation relative à l'environnement. Le Traité bilatéral d'investissement type de la Communauté de développement de l'Afrique australe, par exemple, oblige les investisseurs à effectuer des études d'impact environnemental et social conformes aux normes internationales, à maintenir un système de gestion de l'environnement et à respecter des normes environnementales correspondant aux obligations internationales en matière d'environnement de l'État hôte ou à celles de l'État investisseur si elles sont plus rigoureuses. Il y a là, de la manière dont le cadre institutionnel du droit international des investissements est en train d'être adapté pour promouvoir la protection de l'environnement, un exemple qui atteste l'existence, entre les deux régimes juridiques, d'une complémentarité croissante susceptible d'aller au-delà de la simple harmonisation.

En ce qui concerne le projet de directive 11, sur la relation entre le droit de la protection de l'atmosphère et le droit de la mer, il importe de souligner que les océans et l'atmosphère interagissent étroitement dans le cadre de divers processus physiques, y compris les conséquences néfastes de la pollution et de la dégradation atmosphériques sur les océans, notamment l'élévation du niveau des mers causée par le réchauffement climatique. Bien que l'élévation du niveau des mers et ses conséquences en termes de recul des littoraux aient d'importantes ramifications juridiques pour la population, le territoire et les espaces maritimes des États, en particulier des petits États insulaires en développement, elle soulève toute une série de problèmes extrêmement importants et complexes qui sortent du champ du projet de directives. Comme l'ont souligné d'autres membres, cette question peut très bien constituer un sujet distinct du programme de travail futur de la Commission. Néanmoins, l'élaboration de normes sur la protection de l'atmosphère et la promotion de la coopération des États dans ce domaine ont une influence directe sur les effets de la pollution et de la dégradation atmosphériques, y compris le réchauffement climatique et ses graves conséquences.

Enfin, le projet de directive 12 devrait être reformulé pour ne pas donner l'impression qu'il réduit l'importance des normes relatives aux droits de l'homme, ce qui, bien entendu, n'est pas l'intention du Rapporteur spécial.

**M. Peter** dit que la protection de l'atmosphère est un sujet qui touche la vie quotidienne des gens parce qu'elle est liée aux conséquences des changements climatiques. Il s'agit d'un sujet hautement technique, et les membres de la Commission ont tiré un énorme profit des exposés des scientifiques éminents qui avaient été invités à leur présenter divers domaines des sciences naturelles intéressant le sujet. À la Sixième Commission, de nombreuses délégations ont souligné l'intérêt de ce dialogue durant le débat sur le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-huitième session (A/71/10).

Apparemment, la Commission oublie totalement les principales opinions exprimées au sujet de ses travaux à la Sixième Commission. La majorité des délégations a accueilli avec enthousiasme l'inscription du sujet « Protection de l'atmosphère » à son programme de travail. Sur les quelque 50 délégations qui ont fait des déclarations sur le chapitre VIII du rapport de la Commission en 2016, 2 seulement n'ont pas appuyé les travaux sur le sujet. La seule délégation en ayant recommandé l'abandon a été celle des États-Unis. Or le débat en cours donne l'impression qu'aucun des membres de la Commission ne souhaite être associé aux travaux sur le sujet qui, pour certains d'entre eux, ne mèneraient à rien.

Lors du débat en cours, on a évoqué à plusieurs reprises les « conditions » de 2013, qui constituaient en fait un ultimatum obligeant le Rapporteur spécial à accepter des restrictions sévères quant aux questions qu'il pouvait étudier s'il voulait poursuivre les travaux sur le sujet. Ces restrictions contraires à l'éthique, qui empêchent le Rapporteur spécial d'étudier le sujet comme il l'entend et font obstacle à un débat ouvert, ne sont pas la bonne manière de travailler dans un domaine où des arguments scientifiques valides ont une importance capitale. De plus, durant le débat qui a eu lieu à la Sixième Commission en 2016, la délégation algérienne a reproché au Rapporteur spécial de n'avoir pas envisagé la question de la coopération internationale sur la base des responsabilités communes mais différenciées des États, ne se rendant pas compte que les « conditions » susvisées faisaient obstacle à son examen, et la délégation sud-africaine a exprimé son opposition à ces conditions. Au moins deux délégations ont expressément approuvé le plan de travail du

Rapporteur spécial et les questions dont il entendait traiter dans son quatrième rapport. Il est donc grand temps que les membres de la Commission qui formulent des objections à son contenu prennent note des opinions exprimées par les représentants des États Membres à la Sixième Commission, qui représentent les vœux de la communauté internationale dans son ensemble.

M. Peter appuie sans réserve les choix faits par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les domaines d'application concurrente et intrinsèquement liés à la protection de l'atmosphère. Dans le contexte du droit international du commerce et de l'investissement, il peut être utile d'examiner les accords d'investissement types du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) qui contiennent des dispositions relatives à la protection de l'environnement pour déterminer quelles mesures peuvent être prises pour écarter les menaces à l'environnement des pays en développement émanant des gros investisseurs dont le seul objectif est de faire des bénéfices. Un autre texte qui mérite d'être mentionné dans le contexte du droit de la mer est un instrument conçu pour prévenir l'immersion de déchets toxiques dans les eaux des pays en développement, à savoir la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Le Rapporteur spécial devrait aussi se pencher sur les conséquences pour l'environnement, et donc pour l'atmosphère, des accidents qui se produisent sur les plateformes pétrolières offshore, et constater qu'il est de plus en plus admis que les droits de l'homme et des peuples comprennent le droit à un environnement sain, comme l'atteste l'inscription de ce droit dans les constitutions de trois États africains après qu'il eut été consacré, en 1981, à l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cela étant, il n'est pas surprenant que la plupart des pays en développement considèrent le rapport annuel de la Commission à l'Assemblée générale comme dépassé et dénué de pertinence.

Le problème de l'élévation du niveau moyen des mers causée par les changements climatiques est d'une importance vitale pour les petits États insulaires et les États de faible altitude, dont l'existence même est en péril. Il n'est donc pas vrai qu'il n'y ait pas de différence entre leur situation et celle des autres États côtiers. À cet égard, l'orateur appelle l'attention sur les déclarations faites par les délégations de Tonga, de Tuvalu et des États fédérés de Micronésie lors du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission sur le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/692). Il appuie donc la teneur du paragraphe 2 du projet de directive 11 et du paragraphe 3 du projet de directive 12. La Commission ne doit pas se désintéresser de la situation difficile des petits États insulaires et des États de faible altitude alors qu'ils sont dans le besoin et que leur survie même est menacée par la dégradation de l'environnement.

M. Peter dit que parce que le temps lui manque, il communiquera par écrit au Rapporteur spécial ses observations sur chacun des quatre projets de directive figurant dans le rapport à l'examen. La proposition tendant à ce qu'ils soient réunis en un seul projet de directive est un non-sens et indique que leur valeur propre et leurs liens avec le sujet n'ont pas été bien compris. Les relations unissant l'atmosphère et la question traitée dans chacun de ces projets de directive sont différentes. Traiter simultanément du droit international du commerce et de l'investissement, du droit de la mer et du droit international des droits de l'homme dans une même directive produirait une disposition incongrue donnant à penser que la Commission a des principes de base du droit international public une conception fondamentalement erronée.

La liste des domaines qui, de l'avis du Rapporteur spécial, sont liés à la protection de l'atmosphère n'est ni gravée dans le marbre ni exhaustive, et la Commission devrait être désireuse de s'instruire auprès de scientifiques et, éventuellement, la compléter. Les projets de directive proposés par le Rapporteur spécial sont étayés par le droit et la science. Ils devraient donc être renvoyés au Comité de rédaction afin que celui-ci les renforce. Ils ne doivent pas être dilués, car les vœux exprimés à la Sixième Commission par les délégations de deux États ne représentent pas les vues de la communauté internationale. M. Peter encourage donc le Rapporteur spécial à poursuivre sur la voie qu'il a choisie sans se laisser dissuader par les critiques.

*La séance est levée à 13 h 5.*