

Provisoire

Réservé aux participants

26 juillet 2021

Français

Original : anglais

Commission du droit international
Soixante-douzième session (première partie)

Compte rendu analytique provisoire de la 3514^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 4 mai 2021, à 11 heures

Sommaire

Protection de l'atmosphère (*suite*)

Application à titre provisoire des traités

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@un.org).



Présents :

Président : M. Hmoud
Membres : M. Aurescu
M. Cissé
M^{me} Escobar Hernández
M. Forteau
M^{me} Galvão Teles
M. Gómez-Robledo
M. Grossman Guiloff
M. Hassouna
M. Jalloh
M. Laraba
M^{me} Lehto
M. Murase
M. Nguyen
M^{me} Oral
M. Ouazzani Chahdi
M. Park
M. Petrič
M. Rajput
M. Reinisch
M. Saboia
M. Šturma
M. Tladi
M. Valencia-Ospina
M. Vázquez-Bermúdez
Sir Michael Wood
M. Zagaynov

Secrétariat :

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

La séance est ouverte à 11 h 5.

Protection de l'atmosphère (point 5 de l'ordre du jour) (*suite*)
(A/CN.4/735 et A/CN.4/736)

Le Président invite la Commission à reprendre l'examen du sixième rapport du Rapporteur spécial sur la protection de l'atmosphère (A/CN.4/736).

M. Valencia-Ospina, dans une déclaration vidéo préenregistrée, exprime sa profonde gratitude au Rapporteur spécial pour les efforts inlassables qu'il n'a cessé de déployer. La protection de l'atmosphère est une préoccupation universelle et la dégradation de l'atmosphère un phénomène qui a des conséquences extrêmement dangereuses pour l'humanité. L'absence de régime juridique uniforme en la matière et l'existence d'autres régimes susceptibles d'être pertinents témoignent de l'importance des travaux de la Commission sur le sujet. Le Rapporteur spécial a, de manière constructive, amené la Commission au stade final de ses travaux, en dépit des limites assignées à ceux-ci.

Dans le cadre de la seconde lecture, la Commission travaille sur la base du projet de directives approuvé en première lecture et n'a donc à répondre qu'aux commentaires formulés sur celui-ci et aux propositions correspondantes du Rapporteur spécial. Ce n'est qu'en respectant cette pratique bien établie que la Commission pourra achever ses travaux sur le sujet à la session en cours.

S'agissant des propositions du Rapporteur spécial concernant le préambule, M. Valencia-Ospina dit qu'il ne s'oppose pas à l'ajout des mots « une ressource naturelle limitée » au premier alinéa, bien qu'ils infléchissent le sens de celui-ci. Placés au tout début du préambule, ces mots orienteront l'analyse de l'ensemble du texte.

En ce qui concerne la question controversée des conditions fixées en 2013, on ne saurait nier qu'il est utile pour le lecteur appelé à interpréter ou appliquer un texte, en particulier juridique, de connaître les limites assignées à l'élaboration de celui-ci. En l'occurrence, ces limites sont très importantes, comme il ressort amplement du sixième rapport. Il est d'autant plus nécessaire de mentionner les conditions en question que le Rapporteur spécial et la Commission les ont respectées. Peu importe qu'elles soient imputables à la seule Commission ou inspirées d'une manière ou d'une autre par la Sixième Commission, dans la mesure où un renvoi à leur genèse et leur existence peut être utile, une brève mention dans le commentaire général devrait suffire.

Comme le texte respecte les conditions fixées en 2013, il n'y a pas lieu de les reproduire ou de les mentionner en tant que telles dans le projet de directives ou le préambule. De fait, le texte adopté en première lecture n'y faisait pas du tout référence. La question est de savoir s'il est utile de mentionner dans le texte final les limites précises, quelle que soit leur origine, du champ d'application du projet de directives. Pour M. Valencia-Ospina, une telle mention préservera l'intégrité et la dignité professionnelles du Rapporteur spécial et permettra une évaluation plus exacte des travaux de la Commission.

Analysant chaque condition individuellement, M. Valencia-Ospina convient que le dernier alinéa du préambule, qui indique que le projet de directives ne doit pas empiéter sur les négociations politiques, devrait être supprimé. Une telle disposition n'a pas sa place dans un texte juridique. Quant aux autres alinéas du préambule, M. Valencia-Ospina approuve la proposition de déplacer le troisième alinéa afin qu'il figure après le cinquième, et de transférer la teneur du deuxième alinéa dans le projet de directive 1.

Au stade actuel des travaux de la Commission, à laquelle le temps est compté, il serait peu judicieux de mentionner, dans le troisième alinéa du préambule, l'interaction entre l'atmosphère et d'autres écosystèmes que les océans. Aussi utile que cela puisse être, la Commission ne dispose pas du temps nécessaire pour procéder à l'analyse préalable approfondie et minutieuse qu'appelle une telle décision.

M. Valencia-Ospina dit que comme la majorité des États et des membres de la Commission ayant évoqué la question, il appuie le remplacement de la formule « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » par « préoccupation commune de l'humanité » au quatrième alinéa du préambule. Il est en effet clair que celle-ci est considérée par les États comme l'expression établie en droit international

de l'environnement. L'expression « préoccupation pressante » risque donc d'être source de confusion. L'utilisation de l'expression « *common concern of humankind* » (« sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière ») dans le texte anglais de l'Accord de Paris de 2015 montre que l'expression n'a pas été abandonnée par les États. Quant à ceux qui considèrent que ses implications juridiques ne sont pas claires, on peut en dire tout autant de l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ». De plus, toute interprétation valide du texte élaboré par la Commission n'aura pas les conséquences juridiques que craignent certains membres, car il serait déraisonnable de supposer que la Commission entend lui attribuer des conséquences aussi éloignées que celles qui sont admises sans indiquer clairement que telle est son intention. La Commission doit considérer que ceux qui lisent les textes issus de ses travaux ne les interpréteront pas déraisonnablement. Les implications juridiques précises évoquées par certains membres pourraient être clarifiées dans le commentaire.

Si la proposition de transférer la teneur du deuxième alinéa du préambule à l'alinéa a) du projet de directive 1 est acceptée, l'article « *the* » précédant le mot « *polluting* » devrait être supprimé dans le texte anglais, puisque c'est la première fois que des substances polluantes et dégradantes seront mentionnées dans le texte. Tel qu'actuellement libellé, l'alinéa a) du projet de directive 1 est ambigu. On peut l'interpréter de deux manières : soit le membre de phrase provenant du deuxième alinéa du préambule n'est qu'un énoncé factuel, soit il altère le sens du terme « atmosphère » en le limitant à l'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre et au sein de laquelle sont transportées et propagées des substances polluantes et dégradantes. Le commentaire devrait indiquer laquelle de ces interprétations est la bonne.

M. Valencia-Ospina dit qu'il approuve la proposition du Rapporteur spécial d'ajouter les mots « ou d'énergie » à l'alinéa b) du projet de directive 1. Le libellé en résultant devra toutefois être expliqué dans le commentaire, et le paragraphe 9) du commentaire du projet de directive 1 adopté en première lecture sera utile à cet égard. S'il est exact que les mots « substances ou énergie » sont utilisés dans la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le sens de la notion de « rejet » d'énergie dans l'atmosphère n'est pas clair.

Les trois principes du droit international de l'environnement qui ont été identifiés – le principe « pollueur-payeur », le principe de précaution et les « responsabilités communes mais différenciées » – devraient être visés explicitement dans le projet de directive 2, relatif au champ d'application des directives. M. Valencia-Ospina propose donc de modifier comme suit le deuxième paragraphe de ce projet de directive : « Le présent projet de directives ne traite pas de questions relatives au principe "pollueur-payeur", au principe de précaution et aux responsabilités communes mais différenciées. ». Ce libellé prend acte de l'existence de ces principes au lieu de les passer ostensiblement sous silence – ce qui risquerait fort d'être mal interprété. Quant à la double négation, M. Valencia-Ospina ne pense pas qu'elle soit ambiguë, car chacun de ses éléments a une fonction différente : le premier indique que le projet ne traite pas explicitement des principes en question, le second que cela est sans préjudice de ceux-ci. Au pire, cette double négation est maladroite, mais cela ne remet pas en cause sa teneur quant au fond. Les paragraphes 2 et 4 du projet de directive 2 ont des fonctions similaires et peuvent donc être rédigés dans les mêmes termes. M. Valencia-Ospina dit qu'il appuie la suppression du paragraphe 3 du projet de directive que propose le Rapporteur spécial.

M. Valencia-Ospina appuie également la proposition du Rapporteur spécial de remplacer la conjonction « ou » par « et » dans le projet de directive 3 afin que celui-ci vise l'obligation de « prévenir, réduire et maîtriser la pollution atmosphérique ». La conjonction « ou » n'a tout simplement aucun sens dans ce contexte. Il n'y a en effet aucune raison qu'un État qui s'efforce de réduire la pollution atmosphérique ne soit pas tenu de la prévenir, ou qu'un État qui maîtrise la dégradation atmosphérique ne soit pas tenu de la réduire.

M. Valencia-Ospina dit qu'il appuie la conclusion du Rapporteur spécial de ne pas apporter de modifications au projet de directive 5 pour les raisons données au paragraphe 61 du sixième rapport et dans le commentaire adopté en première lecture, qui explique que « l'expression "son utilisation devrait être entreprise de manière durable" [...] a davantage valeur de ligne de conduite ou de principe directeur international que de code opératoire

visant à déterminer les droits et obligations des États ». De plus, il est fort probable que la formule « de manière durable » ne sous-entend pas en elle-même une obligation positive telle que celles énoncées dans le projet de directive 3.

M. Valencia-Ospina dit qu'il n'approuve pas la proposition d'ajouter une référence aux évaluations de l'impact sur l'environnement dans le projet de directive 7. Même sans cet ajout, l'obligation positive énoncée dans le projet de directive 4 s'appliquera dans le contexte du projet de directive 7, en imposant l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement en cas d'activités visant la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère.

En conclusion, M. Valencia-Ospina dit qu'il appuie le renvoi du préambule et du projet de directives au Comité de rédaction.

M^{me} Escobar Hernández remercie le Rapporteur spécial pour son sixième rapport, qui fournit à la Commission une excellente base pour achever ses travaux sur le sujet à la session en cours.

Le fait que les travaux de la Commission ont malheureusement été limités par les conditions fixées en 2013 ne saurait être passé sous silence. Les problèmes posés par ces conditions ont été soulignés par les États à la Sixième Commission et dans leurs commentaires sur le projet de directives, et ont même remis en question la portée du mandat de la Commission et sa capacité de contribuer effectivement au développement progressif et à la codification du droit international. Il est manifeste que ces problèmes ne peuvent plus être résolus et que la Commission ne peut changer le passé, mais M^{me} Escobar Hernández est convaincue qu'elle saura tirer les conclusions qui s'imposent pour l'avenir.

M^{me} Escobar Hernández dit qu'étant donné que le projet de directives qu'examine la Commission en seconde lecture est issu d'un processus influencé par les conditions fixées en 2013, elle ne peut souscrire pleinement à la proposition du Rapporteur spécial de supprimer tout renvoi à ces conditions. Le projet de directives ne peut en effet être compris que dans le contexte dans lequel il a été élaboré. Il est exact qu'un certain nombre d'États ont souligné l'impact négatif que les conditions fixées en 2013 ont eu sur le projet de directives adopté en première lecture, mais se contenter de supprimer tout renvoi à ces conditions ne fera pas disparaître cette critique. Celle-ci risque au contraire de s'intensifier si le lecteur interprète l'absence, dans le texte final du projet de directives, de toute mention des éléments, principes et substances visés dans les conditions comme signifiant que le Rapporteur spécial et la Commission considèrent qu'ils ne sont pas pertinents dans le contexte de la protection de l'atmosphère. Il est clair que tel n'est pas le cas et que cette absence résulte des conditions fixées en 2013, qui ont été elles-mêmes la condition *sine qua non* de l'inscription du sujet à l'ordre du jour de la Commission et répondaient davantage à des considérations politiques qu'à des critères juridiques.

Le Rapporteur spécial et la Commission ont scrupuleusement respecté les conditions fixées en 2013. La Commission n'a maintenant d'autre choix que d'achever ses travaux sur le sujet dans le cadre limité dans lequel ils ont commencé. Tout retour en arrière serait contre-productif, car il retarderait encore l'adoption, extrêmement pertinente et urgente, du texte sur la protection de l'atmosphère. La Commission doit achever ses travaux dans la plus grande transparence et ne doit cacher au lecteur aucun élément – y compris les conditions fixées en 2013 – lui permettant de les évaluer comme il convient. Cela dit, les conditions fixées en 2013 ne devraient pas être mentionnées tout au long du projet de directives.

Certains membres ont appelé l'attention sur des questions qui ne sont pas traitées dans le projet de directives. Malheureusement, aussi pertinentes soient-elles, ces questions ne peuvent être envisagées à un stade aussi tardif des travaux. Cela ne signifie toutefois pas que les conditions fixées en 2013 doivent servir de prétexte pour ne pas apporter au texte certaines améliorations afin qu'il reflète mieux l'état actuel du droit international. Ne pas le faire reviendrait pour la Commission à renoncer à s'acquitter de son mandat, à savoir contribuer au développement progressif et à la codification du droit international.

En ce qui concerne le préambule, M^{me} Escobar Hernández appuie la proposition du Rapporteur spécial d'ajouter l'expression « une ressource naturelle limitée » au premier alinéa, même si elle ne s'opposerait pas à l'emploi de l'expression, « une ressource naturelle

d'une capacité d'assimilation limitée ». Pour ce qui est du quatrième alinéa du préambule, elle préfère l'expression « préoccupation commune de l'humanité », déjà utilisée dans divers instruments internationaux, à l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale », qui semble excessivement vague et risque d'induire en erreur.

M^{me} Escobar Hernández dit qu'elle a des doutes quant à la proposition de supprimer le deuxième alinéa du préambule et d'en transférer la teneur dans la définition du terme « atmosphère » figurant dans le projet de directive 1. Comme d'autres membres, elle n'est pas convaincue que le transport et la propagation de substances polluantes et dégradantes soient réellement un élément de la définition de l'atmosphère. Ils relèvent davantage de la dégradation atmosphérique et sont donc plus à leur place dans le préambule.

M^{me} Escobar Hernández dit qu'elle ne s'oppose pas à la proposition de supprimer le dernier alinéa du préambule, car elle ne pense pas que ce soit le meilleur endroit pour mentionner les limitations imposées par les conditions fixées en 2013. Elle appuie également la modification de l'ordre des alinéas du préambule proposée par le Rapporteur spécial.

En ce qui concerne le projet de directive 1, il n'est pas nécessaire de modifier la définition du terme « atmosphère » figurant à l'alinéa a). Par contre, la proposition du Rapporteur spécial d'insérer les mots « ou d'énergie » à l'alinéa b) mérite d'être retenue car s'il est clair que l'énergie n'est pas au nombre des « substances », elle n'en constitue pas moins un des éléments contribuant à la pollution atmosphérique.

M^{me} Escobar Hernández dit qu'elle n'appuie pas la proposition du Rapporteur spécial de supprimer les paragraphes 2 et 3 du projet de directive 2, car cette suppression risque d'avoir les effets indirects pernicieux qu'elle a évoqués dans ses observations liminaires. Elle considère que ces deux paragraphes donnent des informations utiles et que la clause « sans préjudice » du paragraphe 2 est essentielle pour éviter des erreurs d'interprétation. Quoi qu'il en soit, la raison d'être des deux paragraphes en question devrait être expliquée dans le commentaire pour éviter qu'ils soient mal interprétés.

S'agissant du projet de directive 3, M^{me} Escobar Hernández dit qu'elle ne s'oppose pas au remplacement de la conjonction « ou » par « et ». De plus, il serait utile d'indiquer que l'obligation de protéger l'atmosphère a un caractère *erga omnes*, même si le Rapporteur spécial n'a pas fait de proposition en ce sens.

Pour ce qui est du projet de directive 4, il est regrettable que le Rapporteur spécial n'ait pas jugé nécessaire de mentionner la dimension procédurale des évaluations de l'impact sur l'environnement, comme l'a suggéré le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). L'importance du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ne peut être méconnue, en particulier en ce que ce principe a inspiré deux traités importants, à savoir la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) et l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le Comité de rédaction devrait envisager de mentionner expressément, dans le projet de directive 4, l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, des principes pleinement applicables aux évaluations de l'impact sur l'environnement en relation avec la protection de l'atmosphère.

En ce qui concerne le projet de directive 5, M^{me} Escobar Hernández pense qu'il serait utile de mentionner le « développement social » au paragraphe 2, comme l'a proposé le PNUE.

S'agissant du projet de directive 7, M^{me} Escobar Hernández doute qu'il soit souhaitable d'y mentionner expressément les évaluations de l'impact sur l'environnement, qui font déjà l'objet du projet de directive 4, mais elle ne s'y opposera pas si cette proposition fait l'unanimité à la Commission. Bien qu'elle comprenne les raisons que donne le Rapporteur spécial pour justifier l'emploi des mots « avec prudence et précaution », elle considère qu'ils pourraient être remplacés par l'expression « approche de précaution », que la Commission a déjà utilisée par le passé.

S'agissant du projet de directive 8, M^{me} Escobar Hernández appuie la proposition du Rapporteur spécial d'ajouter les mots « et techniques » après le mot « scientifiques » au paragraphe 2.

En ce qui concerne le projet de directive 10, elle doute sérieusement qu'il soit judicieux d'y insérer un nouveau paragraphe sur la responsabilité de l'État en droit international comme le propose le Rapporteur spécial. Comme le libellé du nouveau paragraphe proposé est très générique et ne fait que reprendre une règle générale du droit international, il n'ajoute rien au projet de directives. On ne voit pas non plus très bien quelles sont les obligations auxquelles un manquement engagerait la responsabilité de l'État. Un paragraphe visant expressément la responsabilité de l'État serait plus à sa place ailleurs, peut-être dans le projet de directive 11.

En ce qui concerne le paragraphe 1) du projet de directive 11, M^{me} Escobar Hernández propose, s'agissant du texte espagnol, de remplacer les mots « *la protección de la atmósfera de la contaminación atmosférica* » par les mots « *la protección de la atmósfera frente a la contaminación atmosférica* ».

En conclusion, M^{me} Escobar Hernández recommande de renvoyer au Comité de rédaction les propositions présentées par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport, étant entendu, comme toujours, qu'elles seront examinées en même temps que les commentaires et propositions faits en plénière.

M. Murase (Rapporteur spécial), parlant par liaison vidéo et résumant le débat sur son sixième rapport sur la protection de l'atmosphère (A/CN.4/736), remercie les membres de la Commission pour leurs contributions à ce débat. Il ne sera pas en mesure, dans le cadre de son résumé, de répondre à chacune des observations qui ont été faites, mais il s'efforcera d'en commenter le plus grand nombre possible.

Le Rapporteur spécial dit qu'il accueille avec intérêt les propositions visant à renforcer le projet de directives en ce qui concerne, notamment, l'aspect scientifique et la dimension « droits de l'homme » de la protection de l'atmosphère. Toutefois, comme il s'agit seulement, en seconde lecture, de répondre aux commentaires des États et organisations internationales sur le texte adopté en première lecture, il regrette de ne pouvoir accueillir ces propositions.

Certains membres ont fait des suggestions intéressantes au sujet des commentaires, dont il sera tenu compte lors de l'élaboration de ceux-ci une fois que le Comité de rédaction aura adopté les projets de directive. Le Rapporteur spécial dit qu'il s'efforcera de présenter le projet de commentaires le plus rapidement possible une fois que le Président du Comité de rédaction aura fait son rapport. La demande de Sir Michael Wood de disposer des commentaires en même temps que des projets de directive révisés proposés par le Rapporteur spécial va à l'encontre de la pratique établie de la Commission. Si aucune modification n'est apportée aux projets de directive, les commentaires demeureront en principe tels qu'ils ont été publiés dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-dixième session (A/73/10).

En ce qui concerne les « conditions fixées en 2013 », la majorité des membres qui ont pris la parole ont approuvé la proposition d'en supprimer la mention dans le projet de préambule et le projet de directive 2. Certains membres ont affirmé que les renvois à ces conditions approuvés en première lecture devaient demeurer tels quels, et d'autres ont suggéré de les conserver pour informer le lecteur que les restrictions imposées par les conditions fixées en 2013 avaient fait obstacle à l'élaboration d'un projet de directives plus étoffé et plus large.

Le Rapporteur spécial dit qu'il n'est pas du tout d'accord avec M. Reinisch lorsqu'il fait valoir qu'un renvoi aux conditions fixées en 2013 pourrait donner des indications aux futurs rapporteurs spéciaux travaillant sur des sujets non traditionnels, si celui-ci sous-entend que des conditions comparables pourraient être de nouveau imposées à l'avenir. C'est la première fois depuis que la Commission du droit international existe que des restrictions sont imposées à un rapporteur spécial et cela ne devrait plus jamais se reproduire. Les membres sont libres de critiquer les propositions formulées dans leurs rapports par les rapporteurs spéciaux mais ils ne doivent pas limiter la portée de leurs travaux avant que ceux-ci ne commencent.

Le Rapporteur spécial souscrit à l'observation faite par plusieurs membres selon laquelle les conditions fixées en 2013 devraient être mentionnées au début du commentaire ; en fait, elles sont déjà mentionnées et reproduites intégralement dans le premier paragraphe et la première note de bas de page du chapitre du rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-dixième session (A/73/10) qui contient le texte adopté en première lecture et les commentaires y relatifs. L'explication qui y figure est factuelle, et la transparence est donc pleinement préservée. Les commentaires resteront en l'état au stade actuel et pourront peut-être être complétés lors de leur adoption en seconde lecture.

Le Rapporteur spécial dit qu'il désapprouve la proposition faite par certains membres de conserver le paragraphe 2 du projet de directive 2. M. Tladi a interprété la « double négation » comme mettant l'accent sur la formule « est sans préjudice de » et non sur les mots « ne traite pas de », ce que le texte de la disposition ne justifie pas, puisque les deux expressions visent les mêmes questions, y compris les « responsabilités communes mais différenciées ». M^{me} Galvão Teles a proposé de supprimer les mots « ne traite pas de » et de conserver la clause « sans préjudice ». Si cela permettrait d'éliminer le problème que pose la double négation, la solution contraire, à savoir supprimer les mots « est sans préjudice de » en conservant la formule « ne traite pas de », rendrait plus fidèlement compte de la genèse du sujet. Ne conserver que la clause « sans préjudice » donnerait l'impression que les principes et autres questions mentionnés auraient pu être traités dans le projet de directives, alors qu'en fait les conditions fixées en 2013 l'interdisaient. Quoi qu'il en soit, pour le Rapporteur spécial ce paragraphe est source de confusion, et c'est pourquoi il avait initialement proposé de le supprimer.

Le Rapporteur spécial dit qu'il souscrit aux observations générales faites par M. Tladi et M^{me} Galvão Teles, qui concernent pour la plupart la manière dont le lecteur interprétera le projet de directives s'il n'a pas connaissance des conditions fixées en 2013. Si l'on supprime les renvois à ces conditions dans le préambule, il faudrait au moins indiquer quelque part dans le texte que des limites indépendantes de la volonté du Rapporteur spécial ont été assignées au projet de directives. Les mots « ne traite pas de » indiquent que le projet de directives ne vise pas à traiter de ces principes, et la formule « est sans préjudice de » indique que cette omission n'a pas de signification juridique.

Le Rapporteur spécial dit qu'ayant longuement examiné la question, il recommande de reformuler le paragraphe 2 du projet de directive 2, étant entendu que l'alinéa pertinent du préambule sera supprimé. Pour éviter toute confusion, ce paragraphe 2 serait remanié comme suit : « L'omission de certains principes du droit international de l'environnement dans le projet de directives est sans préjudice de leur statut juridique. ». Ce libellé évite ainsi la double négation tout en indiquant que les principes en cause ont été omis. De plus, le lecteur comprendra pourquoi certains principes importants ne sont pas envisagés sans avoir à lire les commentaires, dans lesquels les principes en question pourront être visés.

S'agissant du premier alinéa du préambule, le Rapporteur spécial constate que sa proposition d'insérer les mots « une ressource naturelle limitée » a été appuyée par la plupart des membres qui l'ont commentée. Répondant à la question de M. Zagaynov sur le point de savoir si une constatation de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, justifie que l'on définisse l'atmosphère comme étant « une ressource naturelle limitée », le Rapporteur spécial souligne que « l'air pur » est un élément central de la protection de l'atmosphère. Certains membres ont proposé d'ajouter les mots « d'une capacité d'assimilation limitée » mais cela n'est peut-être pas nécessaire puisqu'ils figurent déjà au paragraphe 1) du projet de directive 5.

Le Rapporteur spécial relève que quelques membres ont appuyé sa proposition de supprimer le deuxième alinéa du préambule et d'en transférer la teneur à l'alinéa a) du projet de directive 1, mais plusieurs autres ont exprimé des doutes. Le Rapporteur spécial dit qu'il retire donc cette proposition pour laisser le deuxième alinéa du préambule en l'état.

La plupart des membres ont appuyé la proposition de remplacer l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale », qui figure au quatrième alinéa du préambule, par l'expression « préoccupation commune de l'humanité ». Sir Michael Wood a invoqué, pour justifier son opposition à l'utilisation de celle-ci, le résultat des travaux d'un groupe d'experts juridiques convoqué par le PNUE en 1990 et 1991,

ignorant ce faisant l'évolution qui s'est produite entre l'adoption en 1992 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'adoption en 2015 de l'Accord de Paris sur les changements climatiques ainsi que celle intervenue depuis 2015. La plupart des États qui ont fait des observations sur cette question sont convenus que c'est l'expression « préoccupation commune » qui devait être utilisée. Curieusement, M. Murphy a souligné que la Commission devait analyser les vues exprimées par certains États en 2014 et 2015, avant l'adoption du texte en première lecture et de la signature de l'Accord de Paris. Or les États peuvent très bien avoir changé d'avis depuis lors ou préférer rester muets sur cette question.

En ce qui concerne l'alinéa du préambule sur l'interaction entre l'atmosphère et les océans, certains membres ont proposé de mentionner la biodiversité et d'autres écosystèmes que les océans, par exemple les forêts, les lacs et les fleuves. Si l'atmosphère est, bien entendu, également essentielle pour la préservation de ces écosystèmes, le Rapporteur spécial dit qu'il pense comme M. Valencia-Ospina qu'au stade actuel la Commission devrait limiter cet alinéa aux océans. Les sources indiquées par les membres de la Commission, les États et les organisations internationales en ce qui concerne les interactions entre l'atmosphère et d'autres écosystèmes que les océans sont toutefois pertinentes, et ces questions seront le cas échéant abordées dans le commentaire.

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a recommandé dans son rapport de supprimer le dernier alinéa du préambule, qui renvoie aux conditions fixées en 2013. Plusieurs membres sont convenus que ce renvoi n'était pas à sa place. Le Rapporteur spécial propose donc de le placer dans la nouvelle version du paragraphe 2) du projet de directive 2 qu'il propose.

Le Rapporteur spécial indique que conformément à la suggestion de l'Estonie, il recommande de placer le troisième alinéa du préambule après le cinquième alinéa. Il propose en conséquence de remplacer les mots « *Conscients également* » par « *Constatant également* » au début du sixième alinéa du préambule et le mot « *Constatant* » par « *Reconnaissant* » au début du septième alinéa.

S'agissant du projet de directive 1, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a proposé de transférer le deuxième alinéa du préambule à l'alinéa a) du projet de directive 1, où il figurait initialement. Bien que certains membres aient approuvé cette proposition, d'autres s'y sont opposés et c'est pourquoi il la retire.

M. Zagaynov a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de donner une définition de l'atmosphère, mais la Commission a décidé en 2015 que le texte devait au minimum contenir une brève définition de l'atmosphère qui pourrait être développée dans les commentaires.

Le Rapporteur spécial souligne que sa recommandation d'ajouter les mots « ou d'énergie » après le mot « substances » à l'alinéa b) du projet de directive 1, comme l'ont proposé plusieurs États, est conforme à l'alinéa a) de l'article premier de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et au paragraphe 1. 4) de l'article premier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Un petit nombre de membres se sont opposés à cet ajout, mais la plupart l'ont approuvé. Le Rapporteur spécial maintient donc sa recommandation.

En ce qui concerne le projet de directive 2, le Rapporteur spécial dit qu'après avoir initialement proposé d'en supprimer le paragraphe 2, il propose pour ce paragraphe la version révisée dont il a donné lecture. Il maintient sa recommandation de supprimer le paragraphe 3 parce que la Commission, dont les membres ne sont pas des scientifiques, ne serait absolument pas en mesure de traiter adéquatement la question des substances chimiques contribuant à la pollution et la dégradation de l'atmosphère.

Pour ce qui est du projet de directive 3, le PNUE et plusieurs États ont proposé de remplacer les mots « prévenir, réduire ou maîtriser » par les mots « prévenir, réduire et maîtriser », qui figurent à l'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. On pourrait arguer que la conjonction « ou » signifie que l'obligation est alternative, puisqu'une seule des trois prescriptions doit être satisfaite, alors que la conjonction « et » signifie qu'elle est cumulative et que les trois prescriptions doivent toutes être satisfaites. Si les trois notions se recoupent quant au fond, peu importe la conjonction utilisée. Comme le Rapporteur spécial, plusieurs membres approuvent cette modification et la question pourra être examinée au Comité de rédaction.

Plusieurs membres ont souligné que l'obligation énoncée dans le projet de directive 3 avait un caractère *erga omnes*. Cette question pourra peut-être être examinée lors de l'examen du paragraphe 3) du commentaire relatif à cette disposition.

Certains membres ont proposé que le projet de directive 4, relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, mentionne les droits procéduraux, notamment en matière de notification, participation, consultation et examen, et d'autres ont approuvé la proposition du Rapporteur spécial de ne viser ces droits que dans le commentaire.

Il a été proposé d'insérer l'article « *the* » avant le mot « *protection* » dans le texte anglais du paragraphe 2) du projet de directive 5.

En ce qui concerne le projet de directive 6, certaines observations des États seront reflétées dans le commentaire.

S'agissant du projet de directive 7, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a recommandé d'y ajouter le membre de phrase « y compris celles relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement ». Cette proposition a été approuvée par plusieurs membres, et quelques autres s'y sont opposés ; la question pourra être examinée plus avant au Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial dit qu'il appuie la proposition de M. Grossman Guiloff de remplacer les mots « devraient être menées avec » par les mots « ne devraient être menées qu'avec ». Certains membres ont souligné qu'il importait de remplacer les mots « avec prudence et précaution » par les mots « selon l'approche de précaution ». Comme c'est à l'issue d'un long débat que la Commission a décidé d'utiliser l'expression « prudence et précaution », il n'est pas certain qu'elle puisse la remplacer au stade actuel. L'« approche de précaution » pourrait peut-être être mentionnée dans le commentaire. Comme on l'a relevé durant la première lecture, le terme « principe de précaution » n'est pas approprié, puisqu'un tel « principe » inverserait la charge de la preuve.

En ce qui concerne le paragraphe 2) du projet de directive 8, plusieurs membres ont approuvé la proposition d'ajouter les mots « et techniques » après le mot « scientifiques » afin d'élargir quelque peu la portée de la coopération internationale, même si plusieurs membres se sont déclarés sceptiques à cet égard.

Le Rapporteur spécial dit que s'il ne propose d'apporter aucune modification au projet de directive 9, il ne doute pas que le commentaire y relatif devra être complété sur la base des observations reçues.

En ce qui concerne le projet de directive 10, le Rapporteur spécial dit qu'eu égard aux commentaires de certains États et pour faire justice aux commentaires de l'Afrique du Sud et des États fédérés de Micronésie, il a proposé d'insérer dans ce projet de directive un nouveau paragraphe 2 ainsi libellé : « Le manquement à une obligation constitutif d'une violation engage la responsabilité de l'État en droit international. ». Sir Michael Wood s'est opposé à cet ajout parce qu'il considère qu'il va à l'encontre des conditions fixées en 2013. Le Rapporteur spécial rappelle une nouvelle fois à la Commission que ces conditions interdisent seulement de traiter de l'obligation de réparer (*liability*) mais non de la responsabilité (*responsibility*). Les membres de la Commission font bien la différence entre ces deux concepts. Comme l'a indiqué M^{me} Oral, la nouvelle disposition proposée ne fait qu'énoncer un principe établi du droit international. Le Rapporteur spécial indique toutefois que face à l'opposition de nombreux membres, il retire sa proposition.

M. Jalloh et M. Tladi ont proposé un renvoi aux « responsabilités communes mais différenciées ». Parce que le mot « responsabilités » est au pluriel, ce concept n'est pas en relation directe avec la « responsabilité » de l'État pour fait internationalement illicite. S'il a été strictement respecté dans le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, il a considérablement évolué à la suite de la négociation de la Plateforme de Durban pour une action renforcée et de l'adoption de l'Accord de Paris. Malheureusement toutefois, les conditions fixées en 2013 interdisent d'envisager la notion de « responsabilités communes mais différenciées ».

Le Rapporteur spécial dit qu'il n'a pas de recommandation à faire en ce qui concerne les projets de directives 11 et 12 mais il prend note de l'amélioration proposée par M^{me} Escobar Hernández en ce qui concerne le texte espagnol du projet de directive 11.

Pour ce qui est de la recommandation à l'Assemblée générale proposée au paragraphe 102 de son rapport, le Rapporteur spécial dit qu'il ne s'oppose pas à l'ajout suggéré par M. Jalloh d'une phrase encourageant les États à ratifier les traités pertinents.

Résumant ses observations, le Rapporteur spécial dit qu'il propose d'apporter les modifications ci-après aux recommandations formulées dans son sixième rapport. Le deuxième alinéa du préambule adopté en première lecture reste inchangé. À l'alinéa a) du projet de directive 1, les mots « au sein de laquelle sont transportées ou propagées des substances polluantes et dégradantes » sont supprimés. Le paragraphe 2) du projet de directive 2 est modifié comme suit : « L'omission de certains principes du droit international de l'environnement dans le projet de directives est sans préjudice de leur statut juridique. ». Au paragraphe 2) du texte anglais du projet de directive 5, l'article « *the* » est inséré avant le mot « *protection* ». Dans le projet de directive 6, l'adverbe « pleinement » est inséré entre les mots « tenant » et « compte ». Dans le projet de directive 7, les mots « devraient être menées avec » sont remplacés par les mots « ne devraient être menées qu'avec ». Le nouveau paragraphe 2) proposé pour le projet de directive 10 est supprimé. Les autres modifications qu'il est proposé d'adopter au texte adopté en première lecture demeurent inchangées. Le Rapporteur spécial dit qu'il s'efforcera de faire preuve de souplesse s'agissant des suggestions relatives aux conditions fixées en 2013 et autres questions pertinentes dans le cadre du Comité de rédaction.

Le Président félicite le Rapporteur spécial pour le travail remarquable qu'il a accompli au fil des ans sur le sujet de la protection de l'atmosphère. Parlant en tant que membre de la Commission, il précise qu'il ne s'oppose pas à la proposition de remplacer l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » par « préoccupation commune de l'humanité », notant qu'elle a un caractère *de lege ferenda*.

Application à titre provisoire des traités (point 4 de l'ordre du jour) (A/CN.4/737 et A/CN.4/738)

M. Gómez-Robledo (Rapporteur spécial), présentant son sixième rapport sur l'application à titre provisoire des traités (A/CN.4/738), dit que l'objectif principal de ce qui sera sans aucun doute son dernier rapport sur le sujet est d'ouvrir la voie à la seconde lecture de l'ensemble des projets de directive. Ce rapport passe en revue les travaux menés par la Commission sur le sujet au fil des ans et résume les débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission en 2018, lors de la soixante-treizième session de l'Assemblée générale. Il résume ensuite les commentaires et observations d'ordre général reçus des États et organisations internationales sur le projet de directives dans son ensemble et sur les projets de directive individuels. Les modifications qu'il est proposé d'apporter aux commentaires sont également indiquées ; elles seront examinées une fois que le Comité de rédaction aura adopté le texte final du projet de directives.

Tant les commentaires écrits que les contributions au débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, émanant de 46 États Membres et organisations internationales, indiquent que ceux-ci ont généralement bien accueilli le projet de directives, le considérant comme un compendium utile des règles appliquées par la plupart des États et donc conforme à la pratique contemporaine en matière d'application provisoire. Certains États ont estimé qu'il fallait insister davantage sur le caractère volontaire et souple de l'application provisoire des traités. Pour le Rapporteur spécial, ce caractère est déjà clairement indiqué dans le commentaire général, mais celui-ci pourrait souligner explicitement que le projet de directives et les commentaires y relatifs doivent être lus ensemble et non interprétés séparément ou isolément. Il est également clair que les projets de directive ne sauraient être interprétés comme attestant l'intention de la Commission de promouvoir ou d'encourager la pratique de l'application provisoire. Il n'est pas douteux que par rapport à l'entrée en vigueur d'un traité, l'application provisoire a un caractère subsidiaire ; le projet de directives ne doit pas être interprété comme faisant de l'application provisoire une règle par défaut, ni comme encourageant l'inclusion automatique d'une disposition la prévoyant dans le texte des traités. Le Rapporteur spécial dit qu'il analysera soigneusement cette question dans le commentaire pour qu'il soit bien clair que l'application provisoire idéale est celle qui contribue à l'entrée en vigueur du traité.

En ce qui concerne le projet de directive 1, intitulé « Champ d'application », le Rapporteur spécial propose, par souci de clarté, d'y ajouter les mots « par les États et les organisations internationales ». Il considère que le projet de directive 2, intitulé « Objet », identifie comme il convient l'origine de l'application à titre provisoire des traités comme étant l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969, et les autres règles pertinentes du droit international. C'est intentionnellement que la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de 1986, n'est pas mentionnée : premièrement, parce qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur et, deuxièmement, pour ne pas susciter un débat sur le point de savoir si elle reflète le droit coutumier. Le Rapporteur spécial propose donc de n'apporter aucune modification au projet de directive 2.

Le projet de directive 3, intitulé « Règle générale », dont le texte est aligné sur celui de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1969, a recueilli un large appui. Les mots « les États ou organisations internationales concernés » ont fait l'objet d'un long débat tant en plénière qu'au Comité de rédaction, et il a été jugé souhaitable d'envisager, comme le fait désormais la pratique contemporaine, les situations faisant intervenir des États ou organisations internationales autres que ceux ayant participé à la négociation. Il pourra être répondu tant dans le commentaire du projet de directive 3 que dans le projet de directive 4 aux préoccupations exprimées à cet égard par le Brésil et les États-Unis d'Amérique.

Un grand nombre d'États et d'organisations internationales ont formulé des commentaires sur l'alinéa b) du projet de directive 4, intitulé « Forme de l'accord », estimant que si la résolution pertinente d'une organisation internationale n'a pas été adoptée à l'unanimité, il devrait être possible de formuler une objection à l'application provisoire du traité concerné. Le Rapporteur spécial indique que, bien que l'appui dont a bénéficié la résolution – et donc l'application provisoire du traité – doive être évalué au cas par cas, il propose néanmoins d'insérer les mots « et à laquelle l'État concerné ne fait pas objection » à l'alinéa b) pour répondre à cette préoccupation. Cette modification sera également reflétée dans le commentaire.

Le projet de directive 5, intitulé « Prise d'effet de l'application à titre provisoire », a été rédigé de manière à couvrir les diverses situations possibles et à ne pas porter atteinte à la souplesse inhérente à l'application provisoire. Aucune modification n'est donc nécessaire.

Le projet de directive 6, intitulé « Effet juridique de l'application à titre provisoire », est peut-être l'un des projets de directive les plus importants. Comme indiqué au paragraphe 86 du rapport, le membre de phrase « comme si le traité était en vigueur » est controversé depuis que la Commission a commencé l'étude du sujet. Pour le Rapporteur spécial, eu égard au membre de phrase « L'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité produit une obligation juridiquement contraignante », une comparaison avec l'entrée en vigueur est inutile ; la présence d'une telle comparaison dans le projet de directives risque de donner à penser que l'application provisoire d'un traité et son entrée en vigueur reviennent au même. La Commission doit maintenir sa position, à savoir que l'application provisoire n'a pas tous les effets juridiques de l'entrée en vigueur. Elle a pris soin de ne pas faire d'analogies risquant de se révéler excessivement lourdes, ou contraires au droit des traités. Le Rapporteur spécial considère que le membre de phrase en question ne peut que créer des problèmes, mais il souhaiterait connaître l'opinion des membres de la Commission sur ce point, car certains États et organisations internationales ont approuvé le texte adopté en première lecture.

En ce qui concerne le projet de directive 7, intitulé « Réserves », la question fondamentale est celle de son utilité. Il semble que nul ne conteste qu'un État puisse formuler des réserves lorsqu'il accepte l'application provisoire d'un traité, mais l'absence de pratique et d'autres problèmes évoqués par plusieurs États plaident en faveur de la suppression de ce projet de directive. Certains États estiment toutefois qu'il devait être conservé au motif qu'il ménage une option aux États et organisations internationales. Le Rapporteur spécial dit qu'avant de faire une proposition, il souhaiterait connaître l'avis des membres de la Commission quant à savoir s'il est souhaitable de conserver ce projet de directive, de manière à éviter de retarder inutilement les travaux du Comité de rédaction.

Il ne semble y avoir aucun désaccord sur le projet de directive 8, intitulé « Responsabilité en cas de violation », qui découle directement des dispositions du projet de directive 6. Il ne fait que préciser qu'en cas de violation d'une obligation découlant d'un traité ou d'une partie d'un traité appliqué à titre provisoire, les règles pertinentes du droit international s'appliquent conformément au principe *pacta sunt servanda*.

Deux questions principales ont été soulevées au sujet du projet de directive 9, intitulé « Extinction et suspension de l'application à titre provisoire » : la première concerne les causes de l'extinction de l'application à titre provisoire, la seconde celle de savoir si la clause de sauvegarde du paragraphe 3 doit indiquer expressément que l'extinction d'un traité appliqué à titre provisoire a les conséquences prévues à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 70 de la Convention de Vienne de 1969. Comme les paragraphes 1 et 2 du projet de directive 9 sont fondés sur les paragraphes 1 et 2 de l'article 25 de cette Convention, ils peuvent être laissés en l'état. Toutefois, pour préserver la souplesse de l'application provisoire, il importe de ne pas lier la procédure prévue au paragraphe 2) de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1969 à l'« intention de ne pas devenir partie » au traité concerné. Le Rapporteur spécial propose donc d'ajouter le mot « le » avant le verbe « notifie » et le membre de phrase « quel qu'en soit le motif » au paragraphe 2 du projet de directive 9, qui se lirait alors comme suit :

« À moins que le traité en dispose autrement ou qu'il en soit autrement convenu, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État ou d'une organisation internationale prend fin si cet État ou l'organisation internationale le notifie aux autres États ou organisations internationales entre lesquels le traité ou une partie du traité est appliqué provisoirement, quel qu'en soit le motif. ».

Certains États ayant demandé que d'autres situations touchant la responsabilité en cas de manquement aux obligations découlant de l'application provisoire soient envisagées, la clause de sauvegarde du paragraphe 3) du projet de directive 9 pourrait être renforcée par l'ajout d'un paragraphe 4 ainsi libellé : « À moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement, le fait que l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité a pris fin ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique créés par ladite application à titre provisoire avant qu'elle ait pris fin. ».

Plusieurs États ont soulevé la question de la relation entre le régime de l'article 25 et le régime de l'article 18 de la Convention de Vienne de 1969. Comme indiqué au paragraphe 114 du rapport à l'examen, ces deux régimes peuvent coexister, puisqu'ils ont différents objets et ne se recoupent pas.

Le projet de directive 10, intitulé « Droit interne des États et règles des organisations internationales, et respect des traités appliqués à titre provisoire », a recueilli un large appui et sa proximité étroite avec l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 a été bien accueillie. Aucune modification n'est proposée en ce qui le concerne.

Le projet de directive 11, intitulé « Dispositions du droit interne des États et règles des organisations internationales concernant la compétence de convenir de l'application à titre provisoire des traités », a lui aussi recueilli l'appui général des États qui se sont félicités qu'il suive de près le texte de l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969. Le Rapporteur spécial propose donc de le laisser en l'état, éventuellement en indiquant dans le commentaire qu'il n'y a pas de recueil de la pratique sur le sujet.

Le projet de directive 12, intitulé « Accord relatif à l'application à titre provisoire avec les limites découlant du droit interne des États ou des règles des organisations internationales », outre qu'il constitue une clause de sauvegarde, est indispensable pour que le projet de directives réalise l'équilibre voulu entre, d'une part, la nécessité de tenir compte des dispositions du droit interne des États ou des règles des organisations internationales – puisque s'il n'en est pas tenu compte, l'application provisoire d'un traité risque d'être incompatible avec ces dispositions ou règles – et, d'autre part, la nécessité de préserver la souplesse inhérente à l'application provisoire. Le Rapporteur spécial propose donc de laisser le projet de directive tel qu'il a été adopté en première lecture et de faire figurer dans le commentaire les exemples supplémentaires donnés par le Conseil de l'Europe.

La séance est levée à 13 heures.