



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 février 2020  
Français  
Original : anglais/espagnol/  
français/russe

## Commission du droit international

Soixante-douzième session

Genève, 27 avril-5 juin et 6 juillet-7 août 2020

### Protection de l'atmosphère

#### Commentaires et observations reçus des États et des organisations internationales

#### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Commentaires et observations reçus des gouvernements . . . . .	3
A. Commentaires et observations généraux . . . . .	3
B. Observations particulières sur le projet de préambule et les projets de directive. . . . .	11
1. Projet de préambule . . . . .	11
2. Projet de directive 1 : Définitions . . . . .	17
3. Projet de directive 2 : Champ d'application des directives. . . . .	20
4. Projet de directive 3 : Obligation de protéger l'atmosphère. . . . .	22
5. Projet de directive 4 : Évaluation de l'impact sur l'environnement . . . . .	26
6. Projet de directive 5 : Utilisation durable de l'atmosphère. . . . .	28
7. Projet de directive 6 : Utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère . . . . .	31
8. Projet de directive 7 : Modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère	32
9. Projet de directive 8 : Coopération internationale. . . . .	34
10. Projet de directive 9 : Relation entre règles pertinentes . . . . .	37
11. Projet de directive 10 : Mise en œuvre . . . . .	40
12. Projet de directive 11 : Contrôle du respect. . . . .	41
13. Projet de directive 12 : Règlement des différends. . . . .	42



---

III.	Commentaires et observations reçus des organisations internationales . . . . .	44
A.	Observations et recommandations générales . . . . .	44
B.	Observations particulières sur le projet de préambule et les projets de directive. . . . .	44
1.	Projet de Préambule . . . . .	44
2.	Projet de directive 1 : Définitions . . . . .	46
3.	Projet de directive 2 : Champ d'application des directives. . . . .	47
4.	Projet de directive 3 : Obligation de protéger l'atmosphère. . . . .	47
5.	Projet de directive 4 : Évaluation de l'impact sur l'environnement . . . . .	47
6.	Projet de directive 5 : Utilisation durable de l'atmosphère. . . . .	48
7.	Projet de directive 6 : Utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère . . . . .	48
8.	Projet de directive 7 : Modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère	48
9.	Projet de directive 8 : Coopération internationale. . . . .	49
10.	Projet de directive 9 : Relation entre règles pertinentes . . . . .	49
11.	Projet de directive 10 : Mise en œuvre . . . . .	49
12.	Projet de directive 11 : Règlement des différends. . . . .	49
13.	Projets de directive supplémentaires . . . . .	50

## I. Introduction

1. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission du droit international a adopté, en première lecture, le projet de préambule et les projets de directive sur la protection de l'atmosphère<sup>1</sup>. Conformément aux articles 16 à 21 de son statut, la Commission a décidé de transmettre les projets de directive, par l'entremise du Secrétaire général, aux gouvernements et aux organisations internationales, en les priant de faire parvenir leurs commentaires et observations au Secrétaire général d'ici au 15 décembre 2019<sup>2</sup>. Par une note du 19 septembre 2018, le Secrétaire général a transmis aux États le projet de préambule et les projets de directive sur la protection de l'atmosphère ainsi que les commentaires y relatifs, en les invitant à faire part de leurs commentaires et observations, conformément à la demande de la Commission. Par lettre du 18 septembre 2018, il a également communiqué les projets de directive et les commentaires s'y rapportant aux organisations internationales et autres entités, en les invitant à faire connaître leurs commentaires et observations. Dans sa résolution 74/186 du 18 décembre 2019, l'Assemblée générale a appelé l'attention des États sur l'importance de communiquer leurs commentaires et observations sur les projets de directive adoptés en première lecture par la Commission à sa soixante-dixième session.

2. Au 23 janvier 2020, les États ci-après avaient fait parvenir des commentaires écrits : Allemagne (13 décembre 2019) ; Antigua-et-Barbuda (30 décembre 2019) ; Argentine (17 décembre 2019) ; Bélarus (13 décembre 2019) ; Belgique (13 décembre 2019) ; Estonie (12 décembre 2019) ; États-Unis d'Amérique (13 décembre 2019) ; Finlande (au nom des pays nordiques : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) (11 décembre 2019) ; Japon (13 septembre 2019) ; Pays-Bas (9 décembre 2019) ; Portugal (7 janvier 2020) ; République tchèque (19 décembre 2019) ; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (20 décembre 2019) ; Togo (8 janvier 2019).

3. Au 23 janvier 2020, les organisations internationales ci-après avaient fait parvenir des commentaires écrits : Union européenne (3 décembre 2019) ; Programme des Nations Unies pour l'environnement (18 décembre 2019).

4. Les commentaires et observations reçus des gouvernements sont reproduits à la section II, tandis que ceux des organisations internationales figurent à la section III<sup>3</sup>.

## II. Commentaires et observations reçus des gouvernements

### A. Commentaires et observations généraux

#### Allemagne

[Original : anglais]

L'Allemagne salue le travail accompli par la Commission sur ce sujet très pertinent. Elle remercie le Rapporteur spécial, M. Murase Shinya, de ses rapports et félicite la Commission d'avoir achevé la première lecture. Elle attend avec intérêt

<sup>1</sup> Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-dixième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, p. 77.

<sup>2</sup> Ibid., par. 76.

<sup>3</sup> Dans chacune des sections ci-après, les commentaires et observations reçus sont présentés sous le nom des différents États et organisations internationales, lesquels sont classés dans l'ordre alphabétique français.

l'issue fructueuse de cet important projet. La protection de l'atmosphère contre les substances nocives pouvant y pénétrer est indispensable à la vie sur Terre, à la santé et au bien-être humains ainsi qu'aux écosystèmes. La pollution atmosphérique transfrontière, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les modifications des conditions atmosphériques entraînant notamment les changements climatiques sont des préoccupations communes auxquelles doit répondre la communauté internationale.

### **Antigua-et-Barbuda**

[Original : anglais]

Antigua-et-Barbuda regrette que le Rapporteur spécial ait été limité dans la portée de son travail depuis le début de ce projet en 2013. Lors de la session de cette année-là, la Commission a inscrit le sujet à son programme de travail, subordonnant cette inscription à l'exclusion de l'examen de plusieurs principes du droit international de l'environnement. Antigua-et-Barbuda estime que, sur un sujet aussi important, le travail de la Commission ne devrait pas être soumis à de telles limitations. Elle attend avec intérêt l'examen du sujet par la Commission et espère qu'à cette occasion, la vulnérabilité des États en développement face à la modification de l'atmosphère sera prise en compte.

### **Argentine**

[Original : espagnol]

L'Argentine se félicite du travail que continue de mener la Commission pour élaborer un ensemble de directives sur la protection de l'atmosphère, compte tenu du fait que la pollution et la dégradation atmosphériques constituent un problème actuel de grande importance pour les États en raison de la transversalité et de l'universalité de ces phénomènes.

À cet égard, l'Argentine se réjouit de l'approche systémique qui a été suivie, non seulement dans un sens normatif et sur la base de la prise en compte des relations existant entre les règles du droit international relatives à l'atmosphère et les règles d'autres domaines du droit, mais aussi en vue de rendre possible l'action collective des États dans l'adoption de mesures d'atténuation qui tiennent compte de l'ensemble de l'atmosphère, de l'hydrosphère, de la biosphère et de la géosphère, ainsi que de leurs interactions.

En ce qui concerne la méthode de travail, l'Argentine se félicite qu'un large éventail de normes de droit international applicables ait été pris en considération dans l'élaboration du projet. En outre, elle se réjouit que le fondement de chaque projet de directive soit expliqué dans un commentaire.

### **Belgique**

[Original : français]

La Belgique s'aligne sur les commentaires formulés par l'Union européenne mais souhaite également présenter des commentaires à titre national.

La Belgique note que le projet de directives souligne le fait que l'atmosphère est indispensable à la survie de l'homme, des plantes et des animaux sur Terre et que la protection de l'atmosphère est donc nécessaire. Elle salue la création d'un cadre juridique soutenant ce principe.

Toutefois, à la lecture conjointe du projet de préambule et des projets de directive, la Belgique s'interroge sur le caractère limité de leur champ d'application. Ce dernier semble tellement limité que des questions importantes se posent quant à la portée effective du projet de directives. La Belgique se réfère en particulier aux limitations suivantes :

- Le projet de directives ne doit pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone et la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (dernier alinéa du projet de préambule) ;
- Le projet de directives ne vise pas à « combler » les lacunes des régimes conventionnels actuels ni à les compléter par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques (dernier alinéa du projet de préambule) ;
- Le projet de directives ne traite pas de la pollution au niveau interne ou local (commentaire relatif au projet de directive 2) ;
- Le projet de directives ne traite pas de questions relatives au principe « pollueur-payeur », au principe de précaution, au principe des responsabilités communes mais différenciées, à la responsabilité de l'État et de ses ressortissants et au transfert de fonds et de technologies, y compris des droits de propriété intellectuelle, aux pays en développement, mais est sans préjudice de ces questions (projet de directive 2) ;
- Le projet de directives ne traite pas de certaines substances, telles que le carbone noir, l'ozone troposphérique et d'autres substances à double impact, qui font l'objet de négociations interétatiques (projet de directive 2) ;
- Rien dans le projet de directives ne remet en cause le statut de l'espace aérien en droit international ni les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique, y compris sa délimitation (projet de directive 2).

À cet égard, la Belgique note que le dernier alinéa du projet de préambule mentionne que le projet de directives ne doit pas empiéter sur des négociations politiques qui traitent de diverses problématiques importantes en rapport avec l'atmosphère. Cette exclusion du champ d'application est tellement large qu'il est difficile de la lire en conjonction avec le projet de directive 2, paragraphe 1, aux termes duquel le « présent projet de directives concerne la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique ». En outre, le commentaire relatif au projet de directive 2 indique que les directives « ne traiteront pas non plus de la pollution au niveau interne ou local »<sup>4</sup>, ce qui limite encore leur portée. La Belgique estime qu'une telle limitation du champ d'application nuit à la pertinence et à la valeur ajoutée du projet de directives. Cette restriction pourrait également donner l'impression que la communauté internationale n'attache pas beaucoup d'importance à des accords clairs sur la protection de l'atmosphère.

## **Estonie**

[Original : anglais]

L'Estonie se félicite du travail accompli par la Commission et le Rapporteur spécial et accueille favorablement le projet de directives, qui constitue le premier document international à faire la synthèse des principaux principes et des principales préoccupations relatifs à la protection de l'atmosphère à l'échelle mondiale. Outre les accords multilatéraux pertinents, que l'on trouve énumérés dans les commentaires

<sup>4</sup> Par. 3) du commentaire relatif au projet de directive 2, [A/73/10](#), par. 78, p. 173.

relatifs au projet de directives, l'Estonie souligne le grand intérêt du commentaire, qui présente une analyse approfondie de la pratique judiciaire et arbitrale internationale en la matière ainsi qu'un exposé exhaustif de la théorie juridique sur la question.

### États-Unis d'Amérique

[Original : anglais]

Les États-Unis saluent le travail accompli par la Commission et son rapporteur spécial sur ce sujet important.

Les États-Unis se sont à plusieurs reprises inquiétés, dans les déclarations faites devant la Sixième Commission, de ce que les travaux de la Commission sur le présent sujet auraient pour effet de compliquer plutôt que de faciliter les négociations sur les questions environnementales liées à l'atmosphère et pourraient par conséquent entraver les avancées dans ce domaine. Les projets de directive qui ont été adoptés en première lecture viennent essentiellement donner raison à cette préoccupation générale mais soulèvent également des questions particulières quant à leur forme et à leur contenu. À la lumière des observations qui suivent, les États-Unis estiment que la Commission ferait un meilleur usage de son temps en se consacrant à d'autres sujets et qu'au lieu d'être adopté en deuxième lecture, le projet de directives devrait plutôt être réexaminé dans le cadre d'un groupe de travail chargé d'en apprécier la viabilité au vu des commentaires et observations reçus.

Le projet de directives est susceptible de prêter à confusion en raison des incohérences entre son titre, son contenu et sa forme. Comme nous l'avons expliqué dans les observations générales que nous avons présentées devant la Sixième Commission, la Commission s'éloigne de plus en plus de la pratique des projets d'articles, le résultat de ses travaux étant diversement qualifié de « conclusions », de « principes » ou de « directives ». Les différences entre ces catégories ne sont pas toujours évidentes, en particulier lorsque certains de ces textes renferment ce qui semble être des propositions de nouvelles obligations positives des États, lesquelles relèveraient davantage d'un projet d'articles<sup>5</sup>. Dans la pratique internationale générale, les textes intitulés « directives » ne sont pas considérés comme énonçant des obligations juridiques internationales. Or, les projets de directive 3, 4 et 8 énoncent tous catégoriquement que « les États ont l'obligation » d'accomplir tel ou tel acte. Si le Guide de la pratique sur les réserves aux traités<sup>6</sup> de la Commission offre une sorte de précédent permettant d'examiner la portée des obligations d'un État dans le cadre de « directives », il ne pouvait s'agir dans ce cas que de la possibilité de formuler des réserves à des obligations conventionnelles contraignantes. En outre, la forme du Guide a été choisie pour indiquer clairement que le document avait pour objet de donner des orientations et non d'énoncer des obligations. Or, par sa forme, le présent projet de directives s'apparente davantage à un projet d'articles pour un traité ou une convention multilatérale, avec un préambule et un dispositif comprenant des dispositions régissant le « contrôle du respect » et le « règlement des différends » qui ne semblent pas avoir leur place dans un ensemble de directives non contraignantes.

Les projets de directive 9 à 12 traitent chacun de sujets d'application générale dans le cadre du droit international public qui ne méritent pas une attention

<sup>5</sup> Voir États-Unis d'Amérique, déclaration du 29 octobre 2019, 24<sup>e</sup> séance, Sixième Commission (disponible sur le Portail PaperSmart de l'Organisation des Nations Unies, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/74th-session/statements/>) ; voir également A/C.6/74/SR.24, par. 73.

<sup>6</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 2011*, vol. II (troisième partie).

particulière ou spéciale dans le contexte de la protection de l'atmosphère. Plus précisément, les projets de directive 9, 10, 11 et 12 portent respectivement sur la « relation entre les règles pertinentes », la « mise en œuvre », le « contrôle du respect » et le « règlement des différends ». Toutes ces questions pourraient être, et au moins deux l'ont été, considérées comme des sujets à part entière par la Commission. Cependant, en abordant ces domaines généraux du droit dans le projet de directives, la Commission crée une confusion inutile.

**Finlande (au nom des pays nordiques : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède)**

[Original : anglais]

Les pays nordiques saluent le travail accompli par la Commission du droit international et le Rapporteur spécial sur la protection de l'atmosphère et sont dans l'ensemble favorables au projet de directives.

Les pays nordiques se félicitent du doigté avec lequel le Rapporteur spécial a mené ses travaux sur ce sujet grave et complexe, ayant conscience de la difficulté de la tâche confiée compte tenu des limitations imposées au traitement du sujet. Il convient de rappeler que, selon le plan d'étude joint au rapport 2011 de la Commission, l'objectif initial était d'établir un projet d'articles sur la protection de l'atmosphère en vue de la conclusion d'une convention-cadre comparable à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>7</sup>. Les pays nordiques considèrent depuis le départ que la protection de l'atmosphère est un sujet d'étude important pour la Commission<sup>8</sup> et regrettent seulement que le projet de directives traduise inévitablement les strictes contraintes imposées au mandat du Rapporteur spécial.

**Japon**

[Original : anglais]

Le Japon considère que l'examen du sujet offre une occasion privilégiée de constituer une base juridique commune à partir des traités existants en matière d'environnement. Il tient à féliciter la Commission et le Rapporteur spécial, M. Murase Shinya, d'avoir mené à bien la première lecture du projet et d'avoir adopté le préambule et les 12 projets de directive.

Le Japon se réjouit que la Commission s'en tienne aux conditions fixées en 2013 et devant présider à l'examen du sujet<sup>9</sup>. Il note que la Commission et le Rapporteur

<sup>7</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 2011*, vol. II (deuxième partie), annexe II, p. 191, par. 5. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1833, n° 31363, p. 3.

<sup>8</sup> *A/C.6/66/SR.18*, par. 30.

<sup>9</sup> La Commission a inscrit le sujet à son programme de travail, précisant que cette inscription était subordonnée aux conditions suivantes :

« a) Les travaux sur ce sujet seraient conduits de façon à ne pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Les travaux ne concerneraient pas non plus des questions telles que la responsabilité de l'État et de ses ressortissants, le principe « pollueur-payeur », le principe de précaution, les responsabilités communes mais différenciées, et le transfert de fonds et de technologie, y compris des droits de propriété intellectuelle, vers les pays en développement, mais seraient aussi sans préjudice de ces questions ;

b) Dans le cadre des travaux sur ce sujet, la Commission ne traiterai pas non plus de questions relatives à certaines substances qui font l'objet de négociations interétatiques, comme le

spécial ont fidèlement respecté ces limitations en achevant la première lecture du projet. On peut s'interroger sur l'opportunité de reproduire les conditions énoncées en 2013 dans le projet de directives. C'est pourquoi le Japon estime qu'il convient que la Commission examine en deuxième lecture toutes les formules possibles, y compris la suppression du huitième alinéa du préambule, ainsi que les paragraphes 2 et 3 du projet de directive 2 relatif au « champ d'application des directives ».

## Pays-Bas

[Original : anglais]

Les Pays-Bas se sont fait remettre un rapport de leur Comité consultatif sur les questions de droit international public et ont invité le Secrétaire général à en prendre note. Le texte intégral du rapport figure sur le site Web de la Commission du droit international.

Les Pays-Bas se réjouissent que la Commission ait inscrit l'importante question de la protection de l'atmosphère à son ordre du jour. La caractérisation de l'atmosphère comme une « entité mondiale unique » est une évolution positive.

Cependant, la Commission semble être partagée sur la question. D'un côté, elle considère que la protection de l'atmosphère est une question d'une grande importance, qui a toute sa place à l'ordre du jour de la communauté internationale. D'un autre côté, elle fait preuve d'une grande circonspection et semble presque divisée sur le point de savoir s'il s'agit d'une question de politique internationale ou d'une question de droit international.

L'accent mis par les Pays-Bas, lorsque le pays était membre du Conseil de sécurité, sur la prévention des conflits, visant en partie les causes profondes liées au climat et les risques d'inondation que pose l'élévation du niveau des mers pour, entre autres, les petits États insulaires en développement, leur a donné l'occasion de faire part de cette ambition dans ce contexte également.

La Commission a indiqué qu'avec le projet de directives, elle visait, par le développement progressif du droit international et sa codification, à établir des directives susceptibles d'aider la communauté internationale à répondre à des questions critiques ayant trait à la protection transfrontière et mondiale de l'atmosphère.

La Commission semble n'avoir que partiellement réussi dans son entreprise. Au lieu d'établir un certain nombre de projets d'article sur la protection de l'atmosphère, elle s'est bornée à élaborer des projets de directive, tout en s'imposant de nombreuses limitations. Au vu des évolutions déjà intervenues en droit international concernant la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques – autant de parties de l'atmosphère –, il semblerait que les conditions que la Commission s'est fixées en 2013 ne soient pas suffisamment justifiées, notamment en ce qui concerne les points a) et d).

---

noir de carbone ou l'ozone troposphérique, et à d'autres substances à double impact. Le projet ne viserait pas à « combler » les lacunes des régimes conventionnels ;

c) Les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique, y compris sa délimitation, seraient exclues du sujet ;

d) Les travaux de la Commission sur le sujet viseraient à élaborer des projets de directive, sans chercher à compléter les régimes conventionnels actuels par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques.

Les rapports du Rapporteur spécial seraient fondés sur le respect de ces conditions. »

*Annuaire de la Commission du droit international, 2013, vol. II (deuxième partie), par. 168.*



On ne voit pas bien pourquoi il fallait passer outre des principes internationaux importants et reconnus du droit de l'environnement, tels que le principe « pollueur-payeur », le principe de précaution et le principe des responsabilités communes mais différenciées. La crainte que les travaux sur le projet de directives n'empiètent sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance semble également exagérée.

En outre, il ne serait même pas possible de « compléter [les régimes conventionnels] par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques », sauf à excéder fortement les compétences de la Commission.

Dans la mesure où il pourrait y avoir des lacunes dans les régimes conventionnels existants, le risque est en effet réel que les projets de directive, en ce qu'ils comportent des propositions de règles ou de principes de droit international général, puissent jouer un rôle pour y remédier, mais la Commission s'est également employée à exclure cette éventualité dans tous les cas, ce que l'on peut également regretter.

La reconnaissance dans le préambule du fait que la protection de l'atmosphère contre la pollution et la dégradation atmosphériques est « une préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale », quoiqu'entendue comme un constat factuel et en soi non erronée, témoigne également d'une certaine réticence. La crainte des conséquences juridiques de l'inclusion dans le préambule de la notion de « préoccupation commune de l'humanité » n'est pas convaincante. Cette notion est généralement admise, et l'introduction de nouveaux concepts tels que celui de « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » ne fait que créer une confusion inutile.

Dans le projet de directives, la Commission demeure extrêmement vague sur le statut exact de l'atmosphère en droit international. Elle devrait apporter plus de clarté sur ce point. Elle devrait en outre donner davantage de précisions sur les problèmes liés à l'atmosphère qui pourraient s'ajouter à ceux que l'on connaît déjà.

Compte tenu des restrictions que la Commission s'est imposée, il est réjouissant de constater qu'en ce qui concerne le fond du projet de directives, les projets de directive 3 (Protection), 4 (Évaluation de l'impact sur l'environnement), 8 (Coopération internationale), 10 (Mise en œuvre), 11 (Contrôle du respect) et 12 (Règlement des différends) ont été formulés en termes d'« obligations ». La Commission donne ainsi l'impression qu'elle prend finalement comme point de départ les règles et principes existants.

## **Portugal**

[Original : anglais]

Les délégations portugaises à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont fait valoir que la relation entre les règles de droit international relatives à l'atmosphère et celles relatives aux droits de l'homme soulevait de nombreux problèmes, notamment du point de vue de l'interprétation de la juridiction, de l'identification et de la mise en œuvre. Le Portugal espère que les travaux de la Commission permettront de résoudre certains de ces problèmes. Il estime que le projet de directives, tel qu'il a été adopté en première lecture, est sur la bonne voie pour y parvenir, en ce qu'il clarifie les normes et principes internationaux existants applicables à la protection de l'atmosphère et encourage ainsi les États à envisager l'adoption de normes, règles et pratiques recommandées communes en matière de

droit commercial et de droit de l'investissement, de droit de la mer et de droit des droits de l'homme.

Le Portugal attire l'attention sur les preuves scientifiques qui montrent que la dégradation de l'atmosphère a une incidence négative profonde à long terme sur la durabilité des écosystèmes et nuit à la pleine jouissance des droits de l'homme et à l'environnement comme bien commun de l'humanité.

Pour prévenir, atténuer et inverser une telle dégradation de l'atmosphère, les communautés humaines doivent avoir les moyens de modifier les comportements aux niveaux politique, technologique et économique ainsi que les modes de vie. Aussi est-il primordial que, dans son analyse juridique des questions liées à la protection de l'atmosphère, la Commission aborde le problème en examinant les liens de cause à effet.

### **République tchèque**

[Original : anglais]

Compte tenu des conditions fixées en 2013 concernant l'approche globale du sujet, la République tchèque souscrit à la conclusion de la Commission selon laquelle ses travaux sur le sujet doivent prendre la forme d'un ensemble de directives.

Bien que classés dans la catégorie des « directives », plusieurs projets de disposition sont dépourvus d'un élément d'« orientation ». Certains projets consistent en la simple énonciation d'une situation factuelle ou en la reformulation d'un principe constant du droit international. D'autres comportent en revanche des éléments intéressants, dont certains mériteraient d'être approfondis. Afin de fournir un outil utile aux États, il est nécessaire, selon la République tchèque, que la Commission formule plus précisément l'objet des différents projets de directive.

Ainsi, si l'objectif des projets est de fournir des orientations aux négociateurs de futurs instruments conventionnels relatifs à la protection de l'atmosphère, plusieurs projets de directive existants, moyennant quelques modifications, sont en effet susceptibles d'aider les États dans un tel cadre. Les commentaires accompagnant les différents projets de directive pourraient être particulièrement utiles au cours de telles négociations, en donnant des indications aux négociateurs et en les orientant vers des instruments particuliers dans lesquels ils trouveraient des exemples de méthodes et de formulations « adaptant » le texte général de la directive au contenu (technique) propre de l'instrument en question. Une telle démarche permettrait également à la Commission d'être plus précise dans le texte des différentes directives.

Ces directives, qui sont censées guider les États dans la mise en œuvre des instruments juridiques auxquels ils sont parties, devraient être clairement formulées « sans préjudice » des obligations juridiques que ces instruments mettent à la charge des États. En conséquence, leur fonction principale serait complémentaire.

### **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

[Original : anglais]

D'une manière générale, le Royaume-Uni continue de souligner l'importance de divers traités concernant la protection de l'atmosphère. Il note la manière dont ces traités évoluent en permanence au gré des nouveaux défis ou des nouvelles conceptions.

Malgré ses réserves quant au projet de directives, le Royaume-Uni souscrit à l'idée qu'il est nécessaire de protéger l'atmosphère et l'environnement et de lutter

contre les changements climatiques. Mais il continue de s'interroger quant à savoir si la Commission est l'instance la mieux indiquée ou la mieux placée pour poursuivre ces objectifs.

## **B. Observations particulières sur le projet de préambule et les projets de directive**

### **1. Projet de préambule**

#### **Allemagne**

L'Allemagne se félicite que la Commission ait décidé de reconnaître dans le préambule l'importance de l'atmosphère et de son rôle indispensable à la vie sur Terre, à la santé et au bien-être humains ainsi qu'aux écosystèmes. Elle se réjouit également que la Commission souligne le caractère urgent et mondial de la protection de l'atmosphère en qualifiant cette dernière dans le préambule de « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ». En effet, nul État ne sera en mesure de protéger l'atmosphère par ses propres moyens. C'est là une question qui intéresse tous les États et de fait tous les habitants de la planète. Selon l'Allemagne, il peut donc être justifié de suivre la recommandation initialement formulée par le Rapporteur spécial et de qualifier la protection de l'atmosphère de « préoccupation commune de l'humanité ». Dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et dans la résolution 43/53 de l'Assemblée générale, les changements climatiques sont déjà expressément qualifiés de préoccupation commune de l'humanité. La communauté internationale a confirmé cette qualification dans l'Accord de Paris en 2015.

Selon l'Allemagne, le choix arrêté en 2013 de subordonner à certaines limitations thématiques l'inscription du sujet de la « protection de l'atmosphère » au programme de travail de la Commission garde sa pertinence. L'Allemagne s'est réjouie que tant le rapport que le projet de directives restaient clairement dans les limites de cette décision. Comme le projet de directive 2 respecte pleinement les limitations fixées, le dernier alinéa du préambule semble présenter une certaine redondance.

#### **Antigua-et-Barbuda**

Antigua-et-Barbuda recommande de supprimer les mots « et des substances de dégradation » du deuxième alinéa du préambule, pour les raisons expliquées dans les observations ci-après relatives au projet de directive 1. Pour plus de clarté, seuls les mots « substances polluantes » devraient être utilisés, toute pollution atmosphérique dégradant par nature l'atmosphère.

Antigua-et-Barbuda attire l'attention sur le troisième alinéa du préambule, où il est constaté qu'il existe une « étroite corrélation entre l'atmosphère et les océans », un fait dont le pays a une connaissance directe. Voilà plus de vingt ans que l'affirment les organisations régionales des Caraïbes, telles que le Programme pour l'environnement des Caraïbes et l'Organisation des États des Caraïbes orientales. Ainsi, dans un rapport publié en 1992, l'Organisation des États des Caraïbes orientales s'inquiétait déjà expressément de l'effet des changements climatiques sur la biodiversité dans la région des Caraïbes et notamment sur les écosystèmes aquatiques et terrestres<sup>10</sup>. En 1993, le Programme pour l'environnement des Caraïbes

<sup>10</sup> Organisation des États des Caraïbes orientales, rapport régional sur l'environnement et le développement établi en vue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), p. 61.

a constaté l'incidence des changements climatiques sur la mer des Caraïbes et le golfe du Mexique<sup>11</sup>. Dans le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, les Parties se sont déclarées conscientes de la grave menace que faisait peser sur les ressources marines et côtières et sur la santé publique dans la région des Caraïbes la pollution due à des sources et activités terrestres, définie à l'alinéa d) de l'article 1<sup>er</sup> comme comprenant les « dépôts atmosphériques provenant de sources situées sur son territoire »<sup>12</sup>.

Antigua-et-Barbuda est consciente que la rédaction du quatrième alinéa du préambule résulte du souci scrupuleux de se conformer aux conditions fixées en 2013. Toutefois, à l'instar de nombreux États, elle préfère l'expression « préoccupation commune de l'humanité », que l'on trouve utilisée dans l'Accord de Paris et dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>13</sup>, à l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ».

Antigua-et-Barbuda renvoie à la déclaration faite à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale, dans laquelle la Communauté des Caraïbes (CARICOM) s'est réjouie que la vulnérabilité particulière des petits États insulaires en développement et des zones côtières de faible élévation face aux effets de l'élévation du niveau de la mer soit reconnue au sixième alinéa du préambule<sup>14</sup>. Comme l'Organisation des États des Caraïbes orientales l'a noté en 1992 :

Les pays insulaires et les pays en développement de faible élévation, du fait de leur extrême vulnérabilité à la destruction économique et écologique, devront faire l'objet d'une attention particulière de la part de la communauté internationale si l'on veut éviter que ces problèmes environnementaux, auxquels ces pays n'ont que marginalement contribué, ne les accablent sur les plans environnemental et financier<sup>15</sup>.

Ce principe a été constamment réaffirmé dans les traités multilatéraux. Toutefois, la formulation du sixième alinéa du préambule est susceptible de limiter la reconnaissance de situations particulières. Comme il est indiqué dans le commentaire, la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable dispose que les États représentés resteront « particulièrement attentifs aux besoins en matière de développement des petits États insulaires en

<sup>11</sup> George Maul, *Ecosystem and Socioeconomic Response to Future Climatic Conditions in the Marine and Coastal Regions of the Caribbean Sea, Gulf of Mexico, Bahamas, and the Northeast Coast of South America*, rapport CEP TR 22 (1993), p. 2 et 5.

<sup>12</sup> Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (Oranjestad, 6 octobre 1999), *Treaties and Other International Acts Series*, 10-813, sixième alinéa du préambule et art. 1<sup>er</sup>.

<sup>13</sup> Accord de Paris (Paris, 12 décembre 2015), *Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015*, Additif. Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session (FCCC/CP/2015/10/Add.1), décision 1/CP.21, annexe, texte également disponible sur le site Web <https://treaties.un.org>, *Dépositaire, Exemplaires certifiés conformes*, onzième alinéa du préambule ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822, p. 107, premier alinéa du préambule.

<sup>14</sup> Bahamas, au nom de la Communauté des Caraïbes, déclaration du 22 octobre 2018, 20<sup>e</sup> séance, Sixième Commission (disponible sur le Portail PaperSmart de l'Organisation des Nations Unies à l'adresse : <https://papersmart.unmeetings.org/fr/ga/sixth/73rd-session/statements/>).

<sup>15</sup> Organisation des États des Caraïbes orientales, rapport régional sur l'environnement et le développement, p. 54.

développement et des pays les moins avancés<sup>16</sup> ». Tant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques que l'Accord de Paris évoquent la prise en compte « des besoins spécifiques et la situation particulière des pays en développement Parties, surtout de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques<sup>17</sup> ». Antigua-et-Barbuda est favorable à l'utilisation de la même formulation que celle employée dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et dans l'Accord de Paris plutôt qu'à l'emploi de l'expression « situation particulière », qui n'est utilisée dans ces instruments qu'en référence au transfert de technologie. Ces textes ne limitent pas les besoins spécifiques et la situation particulière à la prise en compte de l'élévation du niveau de la mer. Les effets néfastes des changements climatiques ne se bornent pas à l'élévation du niveau de la mer, même si ce dernier phénomène constitue l'une des menaces qui pèsent sur l'existence des petits États insulaires en développement. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a récemment décrit ces effets, sur la base de l'hypothèse que l'humanité parviendra à maintenir à 1,5 °C le réchauffement de la planète : « Les projections du taux de croissance fondées sur les seules incidences de la température font apparaître des effets négatifs importants sur la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant pour [les petits États insulaires en développement]<sup>18</sup> ». Au-delà des incidences de la température, on observera également une augmentation des « phénomènes météorologiques extrêmes liés au climat », un risque accru de sécheresse et une réduction des revenus tirés des secteurs tributaires des systèmes marins<sup>19</sup>. Le sixième alinéa du préambule devrait rendre compte de ces autres effets, au moyen d'une formulation plus inclusive par exemple : « *Conscients* des besoins spécifiques et de la situation particulière des pays en développement, en particulier des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés, ainsi que de la situation particulière des zones côtières de faible élévation ». Cette rédaction permet d'englober les pays les moins avancés, qui sont mentionnés dans l'Accord de Paris, la Convention de Stockholm et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>20</sup>, et prendrait en compte les « besoins spécifiques » des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés, qui ne sont pas visés par le texte actuel de ces trois instruments.

Antigua-et-Barbuda est favorable à la prise en compte des intérêts des générations futures dans le septième alinéa du préambule. Dans la déclaration de St Georges, les États ont dit leur souhait que les relations économiques internationales et régionales qui impliquent les États Membres satisfassent équitablement aux besoins

<sup>16</sup> *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, A/CONF.199/20*, annexe, par. 24.

<sup>17</sup> Accord de Paris, cinquième alinéa du préambule ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 3, par. 2.

<sup>18</sup> Ove Hoegh-Guldberg *et al.*, « Impacts of 1.5°C of global warming on natural and human systems », in Valérie Masson-Delmotte *et al.* (dir.), *Global Warming of 1.5°C : An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2018), p. 235. Disponible à l'adresse suivante : [www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Accord de Paris, art. 4, par. 6 ; Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Stockholm, 22 mai 2001), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2256, n° 40214, p. 119, onzième alinéa du préambule ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 4, par. 9.

relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures<sup>21</sup>. De même, la récente législation environnementale d'Antigua-et-Barbuda a pour objet principal de mettre en place un système intégré de gestion saine et durable de l'environnement au profit des générations présentes et futures<sup>22</sup>. La Commission souhaitera peut-être également prendre note d'une décision rendue récemment par la Cour suprême de la Colombie, pays observateur de la CARICOM, dans laquelle la haute juridiction a reconnu les droits environnementaux des générations futures<sup>23</sup>.

Antigua-et-Barbuda reconnaît que, tout comme le quatrième alinéa du préambule, le huitième alinéa est une conséquence des conditions fixées en 2013. Si la Commission a pour mission de codifier et de développer progressivement le droit international, ses déclarations, bien qu'influentes, ne sont pas contraignantes pour les États. Par conséquent, Antigua-et-Barbuda est en désaccord avec l'idée que le présent projet « empiéter[ait] sur les négociations politiques », les négociateurs n'ayant pas besoin de l'utiliser. En outre, on trouve cité dans le commentaire plusieurs traités relatifs au changement climatique, à l'appauvrissement de la couche d'ozone et à la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Il est peu probable que les négociateurs de textes en la matière s'écartent sensiblement du régime conventionnel actuel sur lequel repose le projet. Antigua-et-Barbuda recommande de supprimer le huitième alinéa du préambule.

### Argentine

Le libellé du deuxième alinéa du préambule pourrait prêter à confusion et, à cet égard, compte tenu du commentaire relatif au projet de directives, l'Argentine estime qu'on pourrait en clarifier le sens, par exemple en reformulant comme suit : « *Ayant à l'esprit* les différents types et niveaux de transport et de propagation de substances polluantes et de substances de dégradation dans l'atmosphère ».

L'Argentine se réjouit que le troisième alinéa du préambule prenne en compte le fait que la protection de l'atmosphère est intrinsèquement liée aux océans et au droit de la mer, compte tenu de l'étroite corrélation physique existant entre l'atmosphère et les océans.

Le dernier alinéa du préambule délimite, avec le projet de directive 2, le champ d'application du projet de directives. Toutefois, l'Argentine estime que le dernier alinéa du préambule est plus clair et plus précis que le projet de directive 2 lui-même. À cet égard, l'inclusion du membre de phrase « et qu'il ne vise pas non plus à « combler » les lacunes des régimes conventionnels actuels ni à compléter ceux-ci par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques » est particulièrement bienvenue. C'est en effet reconnaître que le droit international de l'environnement a progressé au cours des dernières décennies principalement au fil de la conclusion d'instruments et de conventions de spécificité croissante.

À ce stade, il convient de souligner l'importance qu'il y a de préserver l'équilibre entre la conservation et la protection de l'environnement, d'éviter les entraves déguisées au commerce international fondées sur des considérations environnementales, ainsi que de maintenir en parallèle les trois composantes constitutives du développement durable (environnementale, sociale et économique). À cet égard, l'Argentine considère qu'il est essentiel : de ne pas compromettre les négociations et les accords existants ; de respecter les particularités des régimes

<sup>21</sup> Organisation des États des Caraïbes orientales, Déclaration de principes de St Georges relative à la durabilité environnementale dans l'Organisation des États des Caraïbes orientales, adoptée en 2006 (la « Déclaration de St Georges »), p. 18.

<sup>22</sup> Loi de 2019 sur la protection et la gestion de l'environnement, art. 3, par. 1, al. a).

<sup>23</sup> Colombie, Cour suprême, STC 4360-2018 du 5 avril 2018.

spéciaux de droit international (commerce, investissement, propriété intellectuelle, nucléaire, maritime, etc.) et des régimes environnementaux établis par les accords multilatéraux et les instruments connexes relatifs à l'environnement (changements climatiques, biodiversité, produits chimiques, ozone, etc.), ainsi que leurs propres processus d'évolution et les négociations en cours ; de respecter les particularités des régimes régionaux, qui répondent aux situations, aux priorités et aux capacités des États concernés.

## **Bélarus**

[Original : russe]

Afin d'assurer une interprétation uniforme du texte du projet de directives sur la protection de l'atmosphère, il est proposé de préciser, au deuxième alinéa du préambule, ce qui est pollué. S'il s'agit de l'atmosphère, l'adjectif possessif « *ee* » devrait être inséré après le mot « *vyzyvayushchikh* ». Si ce sont d'autres éléments de l'environnement qui sont pollués, le texte devrait préciser lesquels sont visés (l'eau, l'air, l'écosystème). (Dans le texte anglais, le membre de phrase « *polluting and degrading substances* » devrait être remplacé par les mots « *substances that pollute and degrade* » suivis d'un ou de plusieurs objets directs – soit l'atmosphère soit d'autres éléments de l'environnement (l'eau, l'air, l'écosystème) – selon ce qui est pollué.)

Le lien entre la protection de l'atmosphère, la pollution et la dégradation atmosphériques et les besoins particuliers des pays en développement n'est pas clair. Une concentration élevée de telle ou telle substance polluante aura les mêmes effets sur les êtres humains et les écosystèmes de n'importe quel pays. Par conséquent, rien ne semble justifier de conserver le cinquième alinéa du préambule.

Les dispositions relatives à la nécessité de prendre en compte les intérêts des générations futures devraient figurer dans le préambule, étant donné que l'interprétation juridique de la notion de responsabilité mutuelle des générations est l'un des principaux domaines de développement progressif du droit international à l'avenir.

## **Belgique**

La Belgique se demande pourquoi le troisième alinéa du préambule se limite à mettre l'accent sur les interactions entre l'atmosphère et les océans. Il serait recommandé de souligner que les interactions avec d'autres écosystèmes, tels que les forêts, sont tout aussi importantes, en termes tant de climat que de pollution atmosphérique.

Comme indiqué plus haut, la Belgique s'interroge sur la limitation considérable du champ d'application du projet de directives figurant au dernier alinéa du préambule lorsque ce dernier est lu en conjonction avec le projet de directives et le commentaire.

## **Estonie**

En ce qui concerne le deuxième alinéa du préambule, l'Estonie fait valoir qu'il pourrait être fait référence au rôle de l'atmosphère dans le transport et la propagation des substances polluantes et des substances de dégradation plutôt que de limiter le transport et la propagation à la seule atmosphère (à l'exclusion d'autres milieux comme l'eau), comme le laisse entendre le libellé actuel.

L'Estonie note que les alinéas du préambule du projet de directives suivent une certaine logique, allant du général au particulier. Par conséquent, elle souhaite

proposer que la référence aux intérêts des générations futures en ce qui concerne la qualité de l'atmosphère figure avant la mention de la préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale. Selon l'Estonie, l'intérêt des générations futures est le but général, qui suscite aujourd'hui la préoccupation pressante de la communauté internationale. Par conséquent, l'ordre des quatrième et septième alinéas du préambule devrait être inversé.

S'agissant du dernier alinéa du préambule, l'Estonie serait favorable, outre à l'énumération de tous les aspects sur lesquels le projet de directive ne doit pas empiéter, à l'inclusion d'une liste des régimes conventionnels internationaux servant de contexte au projet. On pourrait également encourager les États à envisager d'adhérer à ces accords multilatéraux existants sur l'environnement et de les mettre en œuvre.

### **Finlande (au nom des pays nordiques : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède)**

Dans leurs observations précédentes, les pays nordiques ont regretté que l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » ait été utilisée au quatrième alinéa du préambule du projet de directives en lieu et place du terme « préoccupation commune de l'humanité », alors que cette dernière notion est davantage établie en droit international de l'environnement<sup>24</sup>. Le choix d'un critère qui a été utilisé dans un autre contexte complètement différent – en l'occurrence, celui de la sélection des sujets à inscrire au programme de travail à long terme de la Commission – n'est pas évident.

Tout en notant l'explication donnée par la Commission pour justifier ce choix terminologique dans le commentaire correspondant<sup>25</sup>, les pays nordiques trouvent néanmoins décevant que la protection de l'atmosphère ne soit pas qualifiée de « préoccupation commune de l'humanité » dans le projet de directives et proposent d'introduire cette notion dans le préambule. Ils font valoir que l'inclusion de l'expression « préoccupation commune de l'humanité » serait bien fondée au regard de l'objet du projet de directives et du lien étroit existant entre la protection de l'atmosphère et les changements climatiques. Dans la mesure où la protection de l'atmosphère n'est pas qualifiée de « préoccupation commune de l'humanité » en raison du flou entourant les conséquences juridiques précises de cette notion, ils considèrent que le projet de commentaires serait pour la Commission une occasion opportune de contribuer à son élucidation.

### **Japon**

Le Japon rappelle que le quatrième alinéa du préambule du projet de directives énonce que « la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique est une préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ». Compte tenu du fait que l'Accord de Paris de 2015 reprend la notion de « préoccupation commune de l'humanité »<sup>26</sup> dans son préambule, il estime qu'il convient que la Commission réexamine cet alinéa en deuxième lecture et mette à jour les réflexions sur cette notion.

<sup>24</sup> Voir préambule de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques ainsi que des instruments tels que ceux figurant à la note 821 du rapport annuel 2018 de la Commission, par. 9) du commentaire relatif au projet de préambule, A/73/10, par. 78, p. 165.

<sup>25</sup> Par. 9) du commentaire relatif au préambule, *ibid.*, p. 164 et 165.

<sup>26</sup> Accord de Paris, onzième alinéa du préambule.



## Pays-Bas

Selon le commentaire relatif au quatrième alinéa du préambule<sup>27</sup>, la Commission a préféré, pour qualifier le problème, recourir à la notion de « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » plutôt qu'à celle de « préoccupation commune de l'humanité », car les conséquences juridiques de cette dernière restent floues en l'état actuel de développement du droit international relatif à l'atmosphère.

Les Pays-Bas souhaitent souligner que la notion de « préoccupation commune de l'humanité » a été utilisée dans plusieurs instruments multilatéraux relatifs à l'environnement, y compris ceux relatifs à l'atmosphère, et fait désormais partie intégrante du droit international de l'environnement. C'est pourquoi ils préféreraient que cette notion soit employée dans le contexte de la protection de l'atmosphère.

## Portugal

Le Portugal préconise que le premier alinéa du préambule indique plus clairement que l'atmosphère constitue une ressource naturelle et finie. Dans ce sens, il propose le texte suivant :

« *Conscients* que l'atmosphère est **une ressource naturelle limitée** indispensable à la vie sur terre, à la santé et au bien-être de l'homme, et aux écosystèmes aquatiques et terrestres »

En ce qui concerne le quatrième alinéa du préambule, le Portugal considère que la protection de l'atmosphère devrait être considérée comme une « préoccupation commune de l'humanité », conformément aux instruments internationaux juridiquement contraignants tels que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il fait valoir que, pour les besoins du développement progressif du droit international en la matière, une déclaration normative vaut mieux qu'une déclaration purement factuelle (« préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale »). En conséquence, il propose le texte suivant :

« *Reconnaissant* par conséquent que la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique est une **préoccupation commune de l'humanité** »

## 2. Projet de directive 1 : Définitions

### Antigua-et-Barbuda

Antigua-et-Barbuda note que les termes « pollution atmosphérique » et « dégradation atmosphérique » n'ont pas besoin de faire l'objet de deux définitions. Elle recommande de se concentrer sur la « pollution atmosphérique » et d'employer une définition large qui corresponde au sens communément admis en droit international. Le projet de directive 1 restreint le sens de l'expression « pollution atmosphérique » en ajoutant le membre de phrase « qui s'étendent au-delà de l'État d'origine » à la définition du terme « pollution » figurant, comme indiqué dans le commentaire, dans la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>28</sup>. Aucun de ces deux instruments ne limite la « pollution » aux effets transfrontières. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance propose une définition distincte de la « pollution atmosphérique transfrontière à

<sup>27</sup> Par. 9 du commentaire relatif au préambule, A/73/10, par. 78, p. 164 et 165.

<sup>28</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 1, par. 4 ; Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève, 13 novembre 1979), *ibid.*, vol. 1302, n° 21623, p. 217, art. 1, al. a).

longue distance »<sup>29</sup>, que l'on trouve mentionné dans le commentaire. Une définition plus large cadre également avec le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, où la pollution est entendue comme l'« introduction directe ou indirecte par l'homme, de substances ou d'énergie dans la zone d'application de la Convention, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles, tels que dommages aux ressources biologiques et aux écosystèmes marins<sup>30</sup> ».

Toutefois, le projet de directives ne limite pas la protection de l'atmosphère aux effets transfrontières, comme l'indique la définition de la « dégradation atmosphérique ». Dans le commentaire relatif à ce projet de directive, il est précisé que la « dégradation atmosphérique » est censée inclure les « problèmes de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques »<sup>31</sup>. Étant donné la nature de l'atmosphère, ces problèmes auront nécessairement des « effets nocifs qui s'étendent au-delà de l'État d'origine » et relèvent donc également de la définition de la « pollution atmosphérique ».

D'une manière plus générale, Antigua-et-Barbuda estime que l'emploi des termes « effets nocifs significatifs » ou « dégradation atmosphérique » dans le projet de directives ne trouve pas d'appui suffisant dans le droit international. Le terme « dégradation atmosphérique » n'a pas encore été utilisé dans le système conventionnel international. Comme indiqué dans le commentaire, l'expression « effets nocifs significatifs » se rencontre dans la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>32</sup>. Toutefois, dans ces deux instruments, l'expression « effets nocifs significatifs » apparaît dans la définition d'« effets néfastes » et non dans celle de « pollution ». La simple utilisation de l'expression « effets nocifs » serait plus conforme à la définition de la « pollution » employée dans divers traités multilatéraux, tels que le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes<sup>33</sup>. Toutefois, Antigua-et-Barbuda recommande de préciser davantage les cas où les effets atmosphériques sont « nocifs », situation qui ne devrait pas être laissée à l'appréciation subjective.

Dans un souci de clarté, Antigua-et-Barbuda recommande de n'utiliser que l'expression « pollution atmosphérique » et d'en simplifier la définition en supprimant les mots « qui s'étendent au-delà de l'État d'origine ».

## Bélarus

S'agissant de l'interprétation du terme « pollution atmosphérique », il convient de noter que les principales sources de cette pollution sont d'origine naturelle et humaine (transports, industrie, activités courantes). Par nature, ces polluants sont transfrontières. Autrement dit, les substances émises sur le territoire d'un État sont déposées à la fois sur son propre territoire et sur le territoire des États et des continents voisins. Compte tenu de ces spécificités, le Bélarus estime qu'il est nécessaire de revoir la formulation de la définition proposée dans le projet de directive 1 pour préciser que la pollution atmosphérique est, par exemple, « l'émission ou le rejet dans

<sup>29</sup> Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 1, al. b).

<sup>30</sup> Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, art. 1<sup>er</sup>, al. c).

<sup>31</sup> Par. 11) du commentaire relatif au projet de directive 1, A/73/10, par. 78, p. 172.

<sup>32</sup> Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, n° 26164, p. 293, art. 1, par. 2 ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 1, par. 1.

<sup>33</sup> Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres, art. 1<sup>er</sup>, al. c).

l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant des effets nocifs de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et à porter atteinte aux ressources biologiques et à l'environnement naturel de la Terre, tant sur le territoire de l'État d'origine que sur le territoire d'un autre État ».

### **Estonie**

Le terme « pollution atmosphérique » est défini au paragraphe b) du projet de directive 1. Toutefois, on ne voit pas tout à fait pourquoi le terme « énergie » n'apparaît pas dans cette définition et est compris comme étant inclus en soi dans le terme « substance » (comme expliqué au paragraphe 9) du commentaire relatif au projet de directive 1)<sup>34</sup>, alors que la distinction entre les deux notions est pourtant clairement établie dans deux instruments internationaux visés au paragraphe 8) du commentaire relatif au projet de directive 1)<sup>35</sup>. L'Estonie ne voit pas l'intérêt d'une telle généralisation et préfère que la terminologie soit cohérente dans la mesure du possible avec la pratique conventionnelle existante, principe également évoqué au paragraphe 7) du commentaire relatif au projet de directive 1)<sup>36</sup>. Tout comme la chaleur, la lumière, le bruit et la radioactivité, l'énergie, ne s'assimile pas à une substance dans l'acception courante du mot. Par conséquent, le terme « substance » appellerait une explication supplémentaire et quelque peu artificielle à chaque mention afin d'éviter toute confusion ou mauvaise interprétation.

### **Japon**

Le Japon rappelle qu'aux termes du paragraphe b) du projet de directive 1, « [o]n entend par "pollution atmosphérique" l'émission ou le rejet dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de *substances* contribuant à des effets nocifs qui s'étendent au-delà de l'État d'origine et qui sont de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre » (non souligné dans le texte). Compte tenu du fait que, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, les mots « *substances ou énergie* » (non souligné dans le texte) sont utilisés au sous-paragraphe 4) du paragraphe 1 de son article 1<sup>er</sup>, le Japon estime que la Commission devrait réexaminer ce paragraphe en deuxième lecture et mettre à jour les réflexions sur cette notion.

### **Pays-Bas**

Si les définitions de « pollution atmosphérique » et de « dégradation atmosphérique » sont en principe idoines, il est quelque peu curieux que, dans la définition de « pollution atmosphérique », l'adjectif « significatifs » ne précède pas les mots « effets nocifs », d'autant plus que les textes des conventions et protocoles sur la pollution atmosphérique transfrontière supposent toujours que les effets nocifs transfrontières doivent être « significatifs ».

Il est également remarquable que, dans les deux définitions, les effets nocifs sont limités à ceux qui sont « de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre ».

Il est intéressant de comparer cette définition à celle de « pollution atmosphérique » qui figure dans la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 :

Aux fins de la présente Convention, l'expression « pollution atmosphérique » désigne l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou

<sup>34</sup> A/73/10, par. 78, p. 171.

<sup>35</sup> Ibid., p. 170 et 171.

<sup>36</sup> Ibid., p. 170.

indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement, l'expression « polluants atmosphériques » étant entendue dans le même sens.<sup>37</sup>

On peut également rapprocher la définition de celle d'« impact » retenue dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de 1991 :

Aux fins de la présente Convention :

[...]

Le terme « impact » désigne tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs ; il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs.<sup>38</sup>

Les définitions de « pollution atmosphérique » et de « dégradation atmosphérique » reposent sur une conception trop restrictive du dommage.

### 3. Projet de directive 2 : Champ d'application des directives

#### Antigua-et-Barbuda

Dans le commentaire relatif au paragraphe 1 du projet de directive 2, il est précisé que « ce qui se produit au niveau local peut parfois avoir des incidences sur le contexte transfrontière et mondial pour ce qui concerne la protection atmosphérique<sup>39</sup> ». Comme l'indique la déclaration de St Georges, les zones terrestres et marines des petits États insulaires constituent une seule unité et il existe une étroite relation entre les différents systèmes écologiques qui les composent<sup>40</sup>. Antigua-et-Barbuda réaffirme qu'il est nécessaire de retenir une définition large de « pollution atmosphérique » qui reflète cette réalité.

Au paragraphe 2, il est indiqué que le projet de directives ne traite pas de plusieurs principes du droit international de l'environnement. Or, dans d'autres projets de directive, il est fait référence aux « règles de droit international applicables ». Antigua-et-Barbuda estime que la Commission ne peut aborder la question de la protection de l'atmosphère sans se référer aux principes énoncés, qui sont appliqués dans de nombreux instruments internationaux cités dans les commentaires.

Il est indiqué au paragraphe 3 que le projet de directives ne traite pas des « substances à double impact », dont une liste non exhaustive est proposée. Étant donné que l'expression « substances à double impact » est absente du régime conventionnel international, sa signification dans le présent contexte n'est pas claire. Les deux exemples cités, le carbone noir et l'ozone troposphérique, ont tous deux des effets néfastes sur la santé de l'homme en plus de causer des dommages à l'environnement. Toutefois, si tel est le cas, ces deux substances « mettr[aient] en

<sup>37</sup> Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 1, al. a).

<sup>38</sup> Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 25 février 1991), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1989, n° 34028, p. 309, art. 1, al. vii).

<sup>39</sup> Par. 3) du commentaire relatif au projet de directive 2, A/73/10, par. 78, p. 173.

<sup>40</sup> Déclaration de St Georges, préambule.

danger la vie et la santé de l'homme » et entreraient par conséquent dans la définition de « pollution atmosphérique ». Au moins deux protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance traitant de l'ozone troposphérique<sup>41</sup>, il serait étrange que le commentaire cite ladite convention sans prendre en compte les protocoles s'y rapportant. Antigua-et-Barbuda recommande de supprimer ce paragraphe, à moins que le terme « substances à double impact » ne soit défini.

### **Argentine**

L'Argentine se félicite de la précision apportée au paragraphe 4 du projet de directive 2, selon laquelle le projet de directives ne modifie pas le statut juridique de l'espace aérien et n'examine pas les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique.

### **Bélarus**

À l'heure actuelle, la question de savoir quelles substances ont un double impact fait débat. Cette controverse concerne en particulier le noir de carbone<sup>42</sup>. C'est pourquoi le Bélarus estime qu'il est nécessaire, au paragraphe 3 du projet de directive 2, soit d'énumérer toutes les grandes substances à double impact soit de n'en mentionner aucune, en laissant la question à l'appréciation des États.

### **Belgique**

La Belgique estime que le paragraphe 3 du projet de directive 2 devrait être clarifié. Ce point signifie-t-il que toutes les substances qui font l'objet de négociations ne sont pas visées par le projet de directives ou ne concerne-t-il que les substances à double impact qui font l'objet de négociations ? Cette précision est absente du commentaire relatif à ce projet de directive. La Belgique peut donc se poser la question de savoir si le CH<sub>4</sub> est exclu du champ d'application du projet de directives.

Dans ce contexte, on peut également noter qu'un grand nombre de substances polluantes, pour lesquelles la pollution atmosphérique transfrontière est particulièrement pertinente, font l'objet de négociations et de traités internationaux (NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, métaux lourds, etc.). L'exclusion de ces polluants du champ d'application du projet de directives constituerait là encore une restriction très importante.

### **Pays-Bas**

Le paragraphe 4 du projet de directive 2 comporte une clause de sauvegarde concernant le statut de l'espace aérien dans le droit international applicable et les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique, y compris sa délimitation.

<sup>41</sup> Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Göteborg, 30 novembre 1999), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2319, n° 21623, p. 80, art. 5, par. 1, al. c) ; Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières (Genève, 18 novembre 1991), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2001, n° 34322, p. 187, quatrième alinéa du préambule.

<sup>42</sup> La formulation actuelle fait référence au noir de carbone, substance qui aurait un impact sur le climat. Plusieurs tentatives ont été faites pour inscrire le carbone noir sur les listes de substances d'usage restreint ou interdites dans le cadre de traités internationaux, notamment dans la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Toutefois, personne ne dispose d'une méthodologie pour calculer, mesurer ou évaluer cette substance.

Selon les termes de la Commission :

L'atmosphère et l'espace aérien sont deux notions totalement différentes qu'il convient de distinguer. L'espace aérien est une étendue statique reposant sur une base spatiale sur laquelle l'État, dans les limites de son territoire, exerce une « souveraineté complète et exclusive ». [...] [L]'espace aérien situé au-delà des eaux territoriales ne relève plus de la souveraineté d'aucun État et peut être librement utilisé par tous les États. En revanche, l'atmosphère, en tant qu'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre, a un caractère dynamique et fluctuant, les gaz se déplaçant constamment sans considération de frontière territoriale. L'atmosphère est invisible, intangible et indivisible.<sup>43</sup>

Peut-être en est-il ainsi, mais quel est le statut juridique de l'atmosphère ? Est-il différent de celui de la haute mer ou des cours d'eau internationaux ?

La conception de l'atmosphère comme « préoccupation commune de l'humanité », qui détermine le statut juridique de l'atmosphère, n'a pas été adoptée par la Commission.

#### **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Le Royaume-Uni est préoccupé par le fait que le champ d'application du projet de directives dépasse les limitations convenues par la Commission lors de l'inscription du sujet à son programme de travail en 2013 et en particulier la condition selon laquelle les « travaux sur ce sujet seraient conduits de façon à ne pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ». Il reconnaît que cette restriction à laquelle a été subordonnée l'adoption du sujet par la Commission est mentionnée dans le dernier paragraphe du préambule du projet de directives. Il fait cependant valoir que cette référence dans le préambule n'est pas suffisante en soi pour parer au risque que le projet de directives (dont la portée est définie dans le projet de directive 2) empiète sur les négociations politiques relatives à la protection de l'atmosphère.

Une solution possible serait d'insérer un nouveau paragraphe dans le projet de directive 2 précisant que le projet de directives ne s'étend pas aux questions qui font l'objet de négociations politiques, en particulier celles qui portent sur les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. On pourrait clarifier la notion de « négociations politiques » en précisant que le terme ne se borne pas à désigner la négociation de nouveaux traités mais s'étend également à la révision des traités existants, aux négociations politiques concernant la mise en œuvre de ces traités et aux autres travaux se déroulant dans le cadre de ces traités.

#### **4. Projet de directive 3 : Obligation de protéger l'atmosphère**

##### **Allemagne**

L'Allemagne se félicite de l'inscription dans le projet de directive 3 de l'obligation de protéger l'atmosphère, laquelle constitue à son sens une obligation *erga omnes*.

##### **Antigua-et-Barbuda**

Dans le commentaire relatif au projet de directive 3, il est indiqué que le projet s'inspire de la Déclaration de Stockholm et la Déclaration de Rio tout en empruntant

<sup>43</sup> Par. 6) du commentaire relatif au projet de directive 2, [A/73/10](#), par. 78, p. 174.

à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Antigua-et-Barbuda estime que le libellé du projet de directive 3 devrait être plus fort, compte tenu du contexte des sources citées. La Déclaration de Stockholm et la Déclaration de Rio disposent simplement que les activités au sein de l'État ne peuvent pas causer « de dommages à l'environnement d'autres États<sup>44</sup> ». La formulation « prévenir, réduire ou maîtriser », reprise de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, remplace le verbe « causer » et impose une obligation positive aux États. Est également citée dans le commentaire l'idée tirée de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques selon laquelle « il incombe aux États de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes »<sup>45</sup>.

Toutefois, il existe d'importantes différences contextuelles entre la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Premièrement, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, on trouve la formulation « prévenir, réduire *et* maîtriser » (non souligné dans le texte). La conjonction « et » et non « ou » suppose une obligation plus stricte. Deuxièmement, cet article comporte un paragraphe supplémentaire énonçant une obligation similaire à celle prévue dans la Déclaration de Stockholm et dans la Déclaration de Rio, à savoir « ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement<sup>46</sup> ». Les mots « prévenir, réduire et maîtriser » ne peuvent être compris indépendamment du contexte de l'article tout entier, qui impose une obligation de « ne pas nuire ». En outre, la formulation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est évoquée dans le contexte du principe de précaution, qui est expressément exclu par le projet de directive 2. Là encore, la signification de ces termes ne peut être comprise sans référence à leur contexte, comme le prévoit la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>47</sup>. Antigua-et-Barbuda propose de reformuler le projet de directive 3 comme suit : « Les États ont l'obligation de faire preuve de la diligence requise dans l'adoption de mesures appropriées pour protéger l'atmosphère de la pollution atmosphérique, conformément aux règles de droit international applicables. »

Antigua-et-Barbuda estime que, de manière générale, il existe une obligation internationale *erga omnes* de protéger l'atmosphère contre la pollution, que cette dernière soit appelée « pollution atmosphérique » ou « dégradation atmosphérique » dans le projet de directives.

## Bélarus

La protection de l'environnement occupe une place importante dans les politiques nationales de nombreux pays, et les États prennent des mesures appropriées dans ce domaine, non seulement au niveau international mais également – et surtout – au niveau national. Partant, les règles de droit international relatives à la prévention, à la réduction ou à la maîtrise de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique doivent être considérées comme des normes minimales et non comme

<sup>44</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, Volume I : Résolutions adoptées par la Conférence* [A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I) et Corr.1 ; publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8] (Déclaration de Rio), annexe I, principe 2 ; *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1* ; publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.IIA.14) (Déclaration de Stockholm), chap. I, principe 21.

<sup>45</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 3, par. 3.

<sup>46</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194, par. 2.

<sup>47</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969), Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1155, n° 18232, p. 331, art. 31, par. 1.

des objectifs auxquels les États doivent aspirer. Dans le projet de directive 3, on pourrait laisser aux États la possibilité d'appliquer leur droit national dans les cas où celui-ci prévoit des normes plus strictes que celles établies par le droit international.

En outre, il conviendrait d'examiner l'opportunité de distinguer les notions de prévention et de réduction, d'une part, et de maîtrise, d'autre part. Ces notions semblent constituer des facettes différentes d'une seule et même obligation, à savoir celle de « diligence requise ».

### **Estonie**

L'Estonie propose d'ajouter au texte du projet de directive un second paragraphe dans lequel les États seraient invités à envisager de ratifier les traités internationaux mentionnés dans le texte actuel du projet ou d'y adhérer (« règles de droit international applicables »). Une telle invitation dans ce contexte serait utile dans la mesure où le projet de directive 3 est tenu pour une disposition centrale du projet de directives (selon le paragraphe 1) du commentaire relatif au projet de directive 3<sup>48</sup>) et où les accords multilatéraux internationaux sont le seul moyen à l'échelle mondiale de relever les défis de la protection de l'atmosphère.

### **États-Unis d'Amérique**

Le fond du projet de directives ne permet pas de dissiper la confusion introduite par la forme choisie. Le projet de directive 3, qui semble pourtant constituer le cœur du projet de directives, est au mieux confus. Ce projet énonce que « les États ont l'obligation de protéger l'atmosphère en faisant preuve de la diligence requise dans l'adoption de mesures appropriées, conformément aux règles de droit international applicables, en vue de prévenir, réduire ou maîtriser la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique ». Dans le meilleur des cas, le projet de directive 3 doit se lire comme une simple affirmation selon laquelle les États devraient se conformer aux « règles de droit international applicables » existantes en matière de pollution et de dégradation de l'atmosphère et n'ajoute par conséquent rien au droit existant. Néanmoins, même ainsi, le projet de directive 3 crée une confusion inutile.

Selon le projet de directive 3, les « règles de droit international applicables » font obligation aux États de « prévenir, réduire ou maîtriser la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique ». On ignore cependant si la Commission estime que le droit international exige en l'état actuel que les États prennent toutes les mesures indiquées dans ce projet de directive, en particulier pour : a) prévenir la pollution atmosphérique ; b) prévenir la dégradation atmosphérique ; c) réduire la pollution atmosphérique ; d) réduire la dégradation atmosphérique ; e) maîtriser la pollution atmosphérique ; f) maîtriser la dégradation atmosphérique. Il existe donc au moins six obligations juridiques potentiellement indépendantes qui, selon la Commission, appellent des mesures distinctes de la part des États. Cette affirmation semble toutefois peu fondée. Il est indiqué dans le commentaire que le cadre « prévenir, réduire ou maîtriser » est emprunté à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Or, cet instrument ne traite pas de la pollution et de la dégradation de l'atmosphère. Au surplus, même dans le contexte de la protection du milieu marin, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer précise, dans des dispositions particulières de la section 5 de la partie XII, ce qu'il faut entendre par les mots « prévenir, réduire ou maîtriser ». L'absence, dans le projet de directives, de dispositions détaillées qui correspondraient à la section 5 de la partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans le contexte de la pollution

<sup>48</sup> A/73/10, par. 78, p. 175.



et de la dégradation de l'atmosphère ne fait qu'ajouter à la confusion introduite par le projet de directive 3.

### **Pays-Bas**

Dans le projet de directives, les termes « obligation », « devoir » et « pouvoir » sont employés alternativement.

Le projet de directive 3 est au cœur du projet de directives. Les projets de directive 4, 5 et 6 lui sont intimement liés et visent à appliquer divers principes du droit international de l'environnement au contexte spécifique de la protection de l'atmosphère.

La rédaction du projet de directive 3 s'inspire notamment du libellé du principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 et de celui du principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992.

Selon la Commission, le projet de directive 3 est sans préjudice de la question de savoir si l'obligation de protéger l'atmosphère est ou non une obligation *erga omnes* au sens de l'article 48 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>49</sup>. Les avis divergent sur cette question au sein de la Commission<sup>50</sup>.

Le projet de directive 3 constitue une obligation de « diligence » pour les États (ou une obligation de « moyens »), ce qui convient au regard de l'état du droit.

Si elle admet que l'obligation incombant aux États de prévenir les effets nocifs significatifs de la pollution atmosphérique transfrontière est « fermement établie en tant que règle du droit international coutumier », la Commission estime toutefois que « le fondement de cette obligation demeure incertain en ce qui concerne la dégradation atmosphérique. [...] [L]es membres n'étaient pas tous du même avis quant à la question de savoir si [...] l'obligation de prévenir, réduire ou maîtriser la dégradation atmosphérique mondiale existait en droit international coutumier »<sup>51</sup>.

### **Portugal**

Le Portugal se félicite que le projet de directive 3 énonce clairement l'obligation qu'a l'État de protéger l'atmosphère. Il est favorable à l'idée selon laquelle un droit humain à l'environnement est en train de s'imposer comme un élément fondamental du droit international des droits de l'homme. Un droit de l'homme à l'environnement – compris comme englobant une atmosphère durable – doit correspondre à des obligations claires et exécutoires des États en matière de prévention, de réduction et de maîtrise de la dégradation atmosphérique.

En tant que tel, le Portugal soutient fermement l'idée qui préside aux projets de directive 3, 4, 5 et 6 de traiter du caractère transfrontière des dommages causés par la dégradation atmosphérique. Rappelant les travaux menés par la Commission sur le projet d'articles relatifs à la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses<sup>52</sup>, il se félicite de la cohérence qui caractérise les observations

<sup>49</sup> Résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe. Les projets d'articles adoptés par la Commission et les commentaires correspondants sont reproduits dans *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 76 et 77.

<sup>50</sup> Par. 4) du commentaire relatif au projet de directive 3, A/73/10, par. 78, p. 175.

<sup>51</sup> Par. 7 du commentaire relatif au projet de directive 3, *ibid.*, p. 176 et 177.

<sup>52</sup> Articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe. Le projet d'articles et les commentaires correspondants sont reproduits dans *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 97 et 98.

figurant au paragraphe 7 du commentaire relatif au projet de directive 3<sup>53</sup> et se réjouit que soit reconnue l'existence d'une norme internationale coutumière faisant obligation à l'État de prévenir les effets néfastes significatifs découlant de la pollution atmosphérique.

### **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Il est indiqué, dans le commentaire relatif au projet de directive 3, que les projets de directive 3, 4, 5 et 6 sont intimement liés. Selon le commentaire, ces directives « visent à appliquer divers principes du droit international de l'environnement au contexte spécifique de la protection de l'atmosphère<sup>54</sup> ».

Le Royaume-Uni est conscient que chaque projet de directive se rapporte à des principes qui sont en cours d'élaboration dans le contexte de la pollution transfrontière. Toutefois, comme il est indiqué dans le commentaire relatif au projet de directive 3, ces principes sont incertains en ce qui concerne la pollution et la dégradation atmosphériques. Le Royaume-Uni fait valoir que cette situation tient au caractère particulier de la pollution et de la dégradation atmosphériques. La pollution et la dégradation de l'atmosphère (au sens du projet de directive 1) ont des causes et des sources multiples, les relations de cause à effet sont souvent complexes, et un seul État peut être à la fois auteur et victime alors que tous les États peuvent contribuer à un problème particulier. Ces principes, tout comme leur application à des aspects particuliers de la protection de l'atmosphère, sont de fait abordés dans le cadre de négociations (conventionnelles) politiques et notamment de celles relatives aux changements climatiques, à l'appauvrissement de la couche d'ozone ou à la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Les négociations (conventionnelles) politiques portant sur des sujets particuliers relatifs à la protection de l'atmosphère sont le meilleur moyen d'élaborer des principes qui tiennent effectivement compte de la complexité de ces sujets.

## **5. Projet de directive 4 : Évaluation de l'impact sur l'environnement**

### **Allemagne**

L'Allemagne se félicite que l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement prévue dans le projet de directive 4 s'applique dans un contexte transfrontière ainsi qu'aux activités susceptibles d'avoir des effets nocifs significatifs sur l'atmosphère mondiale.

### **Antigua-et-Barbuda**

Antigua-et-Barbuda convient que les États ont l'obligation de veiller à ce qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement soit réalisée dans certaines situations. Toutefois, le projet de directive 4 n'indique pas clairement quand une telle évaluation serait nécessaire. L'expression « impact préjudiciable important » n'est pas définie dans le commentaire. En outre, le terme « effets nocifs » est déjà utilisé dans la définition des expressions « pollution atmosphérique » et « dégradation atmosphérique ». Les projets produisant des émissions qui entrent dans ces catégories (ou une définition simplifiée de « pollution atmosphérique ») devraient, à première vue, déclencher l'obligation de mener une évaluation de l'impact sur l'environnement, indépendamment de tous « effets nocifs », compte tenu de leurs définitions.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Par. 1 du commentaire relatif au projet de directive 3, *ibid.*, p. 175.

Certes, les éléments cités dans le commentaire soutiennent mieux l'obligation à première vue d'une évaluation de l'impact sur l'environnement uniquement dans le cadre de la définition actuelle de « dégradation atmosphérique », dans laquelle l'adjectif « significatif » précède les mots « effets nocifs ». Le mot « significatif » est notamment employé dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*<sup>55</sup>. Le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes dispose qu'une étude d'impact sur l'environnement doit être effectuée dans les situations risquant d'entraîner une pollution substantielle<sup>56</sup>. Toutefois, la législation récente d'Antigua-et-Barbuda exige qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque le projet est susceptible d'avoir un impact négatif sur l'environnement<sup>57</sup>. Par conséquent, Antigua-et-Barbuda propose que le projet de directive 4 se lise comme suit : « Les États ont l'obligation de veiller à ce qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées relevant de leur juridiction ou contrôle qui sont susceptibles de causer une pollution atmosphérique. » Cette formulation part du principe que la définition de « pollution atmosphérique » proposée dans les commentaires formulés par Antigua-et-Barbuda sur le projet de directive 1 est retenue. Antigua-et-Barbuda serait également prête à accepter l'insertion de l'adjectif « significative » ou « substantielle » avant le terme « pollution atmosphérique », pour autant que celui-ci soit mieux défini dans le commentaire. Cet ajout ne serait pas nécessaire devant le terme « dégradation atmosphérique », si celui-ci est également employé, car la définition comprend déjà le mot « significatif » et déclenche donc à première vue l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement.

### Argentine

Si le caractère prescriptif de ce projet de directive est tempéré par le projet de directive 11, qui introduit la notion de procédures de facilitation, et par le projet de directive 2, qui prévoit que le champ d'application des directives n'affectera pas les procédures d'évaluation d'impact propres à chaque convention ou régime particulier traitant des changements climatiques, de l'ozone, des produits chimiques, etc., l'Argentine juge souhaitable de compléter le projet de directive 4 par une formule du type : « selon les capacités et la situation nationale ». On pourrait également envisager d'adjoindre le membre de phrase « en fonction de la disponibilité des moyens de mise en œuvre, dans son triple aspect de financement, de transfert de technologie et de renforcement des capacités ».

Ces deux dernières propositions pourraient également trouver leur place dans d'autres dispositions du projet de directives, comme le projet de directive 3 ou l'alinéa a) du paragraphe 2 du projet de directive 11, aux termes duquel « [l]es procédures de facilitation peuvent notamment consister à fournir une assistance aux États défaillants, de manière transparente, non accusatoire et non punitive, afin que ces États s'acquittent de leurs obligations en vertu du droit international, compte tenu de leurs capacités et de leurs circonstances particulières ».

### Bélarus

Il est proposé de reformuler le projet de directive 4 comme suit : « Les États ont l'obligation de veiller à ce qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées relevant de leur juridiction ou contrôle qui

<sup>55</sup> *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14.

<sup>56</sup> Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres, art. VII, par. 2.

<sup>57</sup> Loi sur la protection et la gestion de l'environnement (voir *supra* note 22), art. 41, al. 2).

sont susceptibles d'avoir un impact préjudiciable important sur l'atmosphère en termes de pollution atmosphérique ou de dégradation atmosphérique, y compris sur le territoire d'autres États. »

### **Estonie**

L'Estonie souhaiterait que la directive 4 fasse également référence en termes exprès aux effets transfrontières éventuels de ces activités (en complément de l'approfondissement de la notion de dommage transfrontière au paragraphe 1) du commentaire relatif au projet de directive 4<sup>58</sup>). Elle estime qu'il est extrêmement important d'associer les États voisins et le public aux évaluations de l'impact sur l'environnement afin de permettre un débat aussi large que possible sur les effets d'une activité prévue.

### **Pays-Bas**

Le projet de directive 4, formulé comme une obligation, concerne l'évaluation de l'impact sur l'environnement et découle du projet de directive 3. Sur ce point, la Commission formule les considérations suivantes :

Alors que les précédents pertinents en ce qui concerne l'exigence d'une évaluation de l'impact sur l'environnement abordent essentiellement la question dans un contexte transfrontière, on considère qu'il existe une exigence similaire pour les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs importants sur l'atmosphère mondiale, tels que les activités impliquant la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère.<sup>59</sup>

La Commission reconnaît que la jurisprudence internationale confirme que l'obligation relative à une évaluation des incidences sur l'environnement est « une obligation générale en vertu du droit international coutumier<sup>60</sup> ».

### **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Voir *supra* les observations relatives au projet de directive 3.

## **6. Projet de directive 5 : Utilisation durable de l'atmosphère**

### **Antigua-et-Barbuda**

Antigua-et-Barbuda souscrit à la conception de l'atmosphère comme une « ressource naturelle à capacité d'assimilation limitée ». La Déclaration de St Georges fait référence à la nécessité pour les États des Caraïbes de gérer leurs ressources atmosphériques de façon à assurer une productivité durable optimale<sup>61</sup>. Dans son récent rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat utilise abondamment la notion de « budget carbone », défini comme l'« estimation des émissions cumulées de CO<sub>2</sub> qui permettraient de limiter le réchauffement à un niveau donné<sup>62</sup> ». On rencontre également les expressions

<sup>58</sup> A/73/10, par. 78, p. 177 et 178.

<sup>59</sup> Par. 6) du commentaire relatif au projet de directive 4, A/71/10, par. 78, p. 178 et 179.

<sup>60</sup> Par. 1) du commentaire relatif au projet de directive 4, A/73/10, par. 78, p. 177 et 178.

<sup>61</sup> Déclaration de St Georges, p. 18.

<sup>62</sup> Joeri Rogelj *et al.*, « Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development », in Masson-Delmotte *et al.* (dir.), *Global Warming of 1.5°C* (voir *supra* note 18), p. 101.

« espace carbone », « espace atmosphérique<sup>63</sup> », « espace écologique<sup>64</sup> », « budget de gaz à effet de serre<sup>65</sup> » et « budget d'émissions<sup>66</sup> ». Toutes ces formulations peuvent rendre la notion véhiculée par le projet de directive 5. Étant donné l'incertitude qui entoure le choix du terme juste, Antigua-et-Barbuda estime qu'il est préférable de procéder à une description de la notion, comme le prévoit actuellement le projet de directives, plutôt que de privilégier l'une ou l'autre des formulations.

S'il est clair que l'atmosphère a une capacité d'assimilation limitée, l'accès à cette ressource fait débat entre les États. La déclaration de St Georges énonce que les États membres de l'Organisation des États des Caraïbes orientales restent dans une situation de dépendance non viable vis-à-vis de sources de combustibles coûteuses, non renouvelables ou mal gérées qui polluent l'air et contribuent aux changements climatiques<sup>67</sup>. La déclaration de la Barbade dispose qu'« il est urgent de s'attaquer aux obstacles entravant le développement durable, y compris [...] des moyens limités d'exploiter les ressources naturelles de façon durable<sup>68</sup> ». La déclaration de Maurice énonce que « le développement durable continue d'être particulièrement nécessaire dans le cas des petits États insulaires en développement<sup>69</sup> ». Lors de l'examen quinquennal de l'application de la Stratégie de Maurice, qui accompagne la Déclaration de Maurice, il a été reconnu que « [l]a plupart [des petits États insulaires en développement] sont handicapés, dans leurs efforts de développement durable, par leur petite taille, leur éloignement, le caractère limité de leurs ressources et de leurs exportations et les conséquences qu'ont pour eux des problèmes environnementaux mondiaux<sup>70</sup> ». Dans les Orientations de SAMOA, il est réaffirmé que « les petits États insulaires en développement demeurent un cas particulier au regard du développement durable en raison des facteurs de vulnérabilité qui les caractérisent<sup>71</sup> ».

Antigua-et-Barbuda recommande de rendre compte de plus de vingt ans de pratique des États en faisant mention des besoins spécifiques et de la situation particulière des petits États insulaires en développement dans le projet de directive 5 ou 6. Il est indiqué dans le commentaire que le paragraphe 2 a « davantage valeur de

<sup>63</sup> L'État plurinational de Bolivie a proposé sans succès, au nom du groupe de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA), d'utiliser ces deux expressions dans l'Accord de Paris. María Pía Carazo, « Analysis of the provisions of the Agreement, Contextual provisions (preamble and article I) », in Daniel Klein *et al.* (dir.), *The Paris Agreement on Climate Change : Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 112, note 37.

<sup>64</sup> Tim Hayward, « Human rights versus emissions rights : Climate justice and the equitable distribution of ecological space », *Ethics and International Affairs*, vol. 21, 2007, p. 431 à 450.

<sup>65</sup> Michael Obersteiner *et al.*, « How to spend a dwindling greenhouse gas budget », *Nature Climate Change*, vol. 8, 2018, p. 7 à 10.

<sup>66</sup> David R. Morrow, « Fairness in allocating the global emissions budget », *Environmental Values*, vol. 26, 2017, p. 669 à 691.

<sup>67</sup> Déclaration de St Georges, p. 14.

<sup>68</sup> *Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown (Barbade), 26 avril-6 mai 1994 (A/CONF.167/9* ; publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.I.18), annexe I : Déclaration de la Barbade, première partie, art. VI.

<sup>69</sup> *Rapport de la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, Port-Louis (Maurice), 10-14 janvier 2005 (A/CONF.207/11* ; publication des Nations Unies, numéro de vente : F.05.II.A.4), annexe I : Déclaration de Maurice, par. 5.

<sup>70</sup> Document final de la Réunion de haut niveau chargée d'examiner l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, résolution 65/2 de l'Assemblée générale en date du 25 septembre 2010, par. 5.

<sup>71</sup> Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa), résolution 69/15 de l'Assemblée générale en date du 14 novembre 2014, annexe, par. 5.

ligne de conduite ou de principe directeur international » que de source de droits et d'obligations<sup>72</sup>. La situation particulière des petits États insulaires en développement a été constamment réaffirmée dans les déclarations politiques reflétant une telle politique. Cet aspect pourrait être précisé dans le commentaire. Toutefois, Antigua-et-Barbuda estime également que la reconnaissance de la situation particulière des pays en développement, y compris des petits États insulaires en développement, est un principe juridique qui devrait être énoncé dans le projet de directive 6.

### **Bélarus**

Il n'est pas possible de concilier protection de l'atmosphère et développement économique ou de trouver un équilibre entre les deux. Tous les pays cherchent à se développer. Par conséquent, le paragraphe 2 du projet de directive 5 devrait se lire comme suit : « L'utilisation durable de l'atmosphère parallèlement à l'accroissement du développement économique comprend la nécessité de protéger l'atmosphère et de réduire la pollution atmosphérique. »

### **Belgique**

La Belgique est favorable au contenu du projet de directive 5, mais considère que ce principe général devrait figurer dans l'introduction.

### **Estonie**

La rédaction du paragraphe 1 devrait être cohérente avec le libellé du projet de directive 3, aux termes duquel les « États *ont l'obligation* de protéger l'atmosphère » (non souligné dans le texte). Selon l'Estonie, l'utilisation de l'atmosphère devrait également être implicitement liée à la protection de l'atmosphère. C'est pourquoi elle propose que le paragraphe 1 du projet de directive 5 soit conçu dans des termes impératifs (« Dans la mesure où l'atmosphère est une ressource naturelle d'une capacité d'assimilation limitée, il incombe aux États de veiller à ce que son utilisation soit entreprise de manière durable. »). L'Estonie accueille favorablement l'idée de la conciliation entre développement économique et protection de l'atmosphère, qui est la voie incontournable à suivre dans les années à venir.

### **Pays-Bas**

Le projet de directive 5 porte sur l'utilisation durable de l'atmosphère, étant donné que l'atmosphère est une ressource naturelle à capacité d'assimilation limitée. Il dispose que l'utilisation durable de l'atmosphère suppose de concilier développement économique et protection de l'atmosphère. Le projet de directive est libellé comme une obligation. Sur ce point, la Commission formule les considérations suivantes :

L'expression « son utilisation devrait être entreprise de manière durable » employée dans le projet de directive est simple et formulée en des termes qui ne sont pas excessivement juridiques [...]. Elle 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.<sup>73</sup>

À l'évidence, la Commission considère que le statut juridique du principe de développement durable est incertain à ce stade.

<sup>72</sup> Par. 4) du commentaire relatif au projet de directive 5, [A/73/10](#), par. 78, p. 180.

<sup>73</sup> Ibid.

## Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Voir *supra* les observations relatives au projet de directive 3.

### 7. Projet de directive 6 : Utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère

#### Antigua-et-Barbuda

À la lumière des considérations formulées précédemment sur le projet de directive 5, Antigua-et-Barbuda recommande de reformuler le projet de directive 6 comme suit : « L'atmosphère devrait être utilisée d'une manière équitable et raisonnable, en tenant compte des intérêts des générations présentes et futures ainsi que des besoins spécifiques et de la situation particulière des pays en développement, dont les petits États insulaires en développement. »

#### Belgique

La Belgique approuve le contenu du projet de directive 6, mais considère que ce principe général devrait figurer dans l'introduction.

#### Estonie

L'Estonie est favorable au paragraphe 1) du commentaire relatif au projet de directive 6 concernant l'importance de la nécessité d'utiliser l'atmosphère d'une manière équitable et raisonnable, en tenant compte des intérêts des générations présentes et futures<sup>74</sup>. Toutefois, conformément aux observations formulées sur le projet de directive 5, elle préférerait que l'impératif soit également utilisé dans le libellé de cette directive (« Il incombe aux États de veiller à ce que l'atmosphère soit utilisée d'une manière équitable et raisonnable, en tenant compte des intérêts des générations présentes et futures. »).

#### Pays-Bas

Le projet de directive 6 traite de l'utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère. Sa rédaction s'inspire en partie de l'article 5 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation<sup>75</sup> et de l'article 4 des articles sur le droit relatif aux aquifères transfrontières<sup>76</sup> : « Elle suppose la mise en balance de différents intérêts et la prise en considération de tous les facteurs pertinents, qui peuvent être particuliers à la pollution atmosphérique ou à la dégradation atmosphérique<sup>77</sup> ».

Il est intéressant de noter que le projet de directive 6 est libellé comme une forte recommandation, alors que la disposition consacrée par le droit des cours d'eau internationaux est considérée comme une obligation contraignante en droit international général.

L'emploi du verbe « devrait » semble reposer sur le fait que la Commission voit l'atmosphère moins comme une ressource transfrontière que comme une ressource mondiale commune.

<sup>74</sup> Ibid., p. 181.

<sup>75</sup> Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 21 mai 1997), texte consultable à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org> (*Dépositaire, Exemplaires certifiés conformes*).

<sup>76</sup> Résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe. Les projets d'articles adoptés par la Commission et les commentaires correspondants sont reproduits dans *Annuaire ... 2008*, vol. II (deuxième partie), par. 53 et 54.

<sup>77</sup> Par. 2) du commentaire relatif au projet de directive 6, A/73/10, par. 78, p. 181.

## Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Voir *supra* les observations relatives au projet de directive 3.

### 8. Projet de directive 7 : Modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère

#### Allemagne

Selon l'Allemagne, le projet de directive 7 présente un bon équilibre. Toutefois, la nécessité de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement conformément au projet de directive 4 devrait être mentionnée dans une seconde phrase (qui pourrait être ainsi rédigée : « Ces activités peuvent rendre nécessaire la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. »).

#### Antigua-et-Barbuda

Antigua-et-Barbuda convient que la pratique des États est peut-être trop limitée sur ce sujet pour mériter de figurer dans un projet de directive distinct<sup>78</sup>.

On pourrait faire valoir que certains types de modifications à grande échelle, comme les techniques d'élimination du dioxyde de carbone citées dans le commentaire, ne relèveraient pas des définitions de la pollution atmosphérique ou de la dégradation atmosphérique, car leurs effets pourraient ne pas être « nocifs ». Ensuite, ces activités ne déclencheraient pas non plus l'obligation de faire preuve de diligence ou de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement au titre des projets de directive 3 et 4, contrairement à l'hypothèse formulée au paragraphe 11) du commentaire relatif au projet de directive 7<sup>79</sup>.

Toutefois, on pourrait considérer que la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère est couverte par les projets de directive 3 et 4, qui visent les comportements sur lesquels l'État n'a pas de contrôle direct. Ces projets de directive devraient alors également s'appliquer *a fortiori* à la pollution ou à la dégradation atmosphériques sur laquelle l'État exerce un contrôle direct, puisque le commentaire relatif au projet de directive 3 évoque le moment où la responsabilité de l'État peut être invoquée pour pollution ou dégradation atmosphériques. Les États, ou les acteurs au sein des États, peuvent procéder à des modifications à grande échelle qui sont censées être bénéfiques, puis faire valoir que ces actions ne déclenchent pas les exigences prévues aux projets de directive 3 et 4 au motif que les effets recherchés ne sont pas « délétères ». L'invocation de ces projets de directive dépend davantage du risque de pollution ou de dégradation que de l'intention des parties. Compte tenu du principe de précaution, les États devraient avoir l'obligation de pêcher par excès de prudence au moment d'examiner le risque d'effets « nocifs ».

Si les modifications intentionnelles à grande échelle de l'atmosphère ne sont pas clairement couvertes par les projets de directive 3 et 4, il serait justifié d'inclure un projet de directive distinct traitant de la modification de l'atmosphère, comme celui qui est discuté ici. Toutefois, redoutant que certains États souhaitent procéder à des modifications intentionnelles sans évaluation de l'impact sur l'environnement au motif que le caractère prétendument bénin des activités ne déclencherait pas cette obligation, Antigua-et-Barbuda propose que la nécessité de mener une évaluation de l'impact sur l'environnement soit mentionnée dans le texte du projet de directive

<sup>78</sup> Voir, par exemple, la décision COP XIII/14 sur la géo-ingénierie liée au climat, adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (UNEP/CBD/COP/DEC/13/14, 8 décembre 2016), par. 4 (où la Conférence des Parties note qu'« un nombre très restreint de Parties ont répondu à l'invitation de fournir des informations »).

<sup>79</sup> A/73/10, par. 78, p. 183.



plutôt que dans celui du commentaire. La Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a noté que « l'application de l'approche de précaution et du droit international coutumier [...] peut concerner les activités de géo-ingénierie, mais constituerait néanmoins une base insuffisante pour une réglementation internationale en la matière<sup>80</sup> ». Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a récemment noté que, dans le droit international de l'environnement, « [c]ertains régimes réglementaires sectoriels présent[ai]ent des lacunes et des insuffisances importantes », y compris « certaines activités de géo-ingénierie »<sup>81</sup>. La Commission peut et devrait intervenir pour développer progressivement ce domaine du droit, tout en laissant aux États la possibilité de l'aborder dans le cadre de négociations multilatérales.

### Argentine

Il est jugé pertinent de renvoyer aux conclusions que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a formulées sur ce point dans son rapport intitulé « Réchauffement planétaire de 1,5 °C »<sup>82</sup>. Le Groupe intergouvernemental rompt avec la notion très répandue de « géo-ingénierie » et parle désormais de « mesures de modification du rayonnement solaire » et de « mesures d'élimination du dioxyde de carbone ».

En ce qui concerne les mesures de modification du rayonnement solaire, le Groupe intergouvernemental reconnaît que, si ces mesures sont « théoriquement efficaces », il subsiste de grandes incertitudes et de grandes lacunes dans les connaissances ainsi que des risques importants et des contraintes institutionnelles et sociétales de mise en œuvre liées à la gouvernance, à l'éthique et aux impacts sur le développement durable. Ces mesures n'atténuent pas non plus l'acidification des océans<sup>83</sup>.

En ce qui concerne ce dernier point, le Groupe intergouvernemental conclut que les mesures existantes et potentielles d'élimination du dioxyde de carbone comprennent le boisement et le reboisement, la restauration des terres et la fixation du carbone dans le sol, la bioénergie avec capture et stockage du carbone, le captage direct du dioxyde de carbone de l'air avant stockage, l'altération forcée et l'alcalinisation des océans. Celles-ci diffèrent fortement en termes de maturité, de potentiel, de coûts, de risques, de cobénéfices et de compromis<sup>84</sup>.

À cet égard, on souligne que l'idée contenue dans le projet de directive 7, selon laquelle ces interventions « devraient être menées avec prudence et précaution », est ambiguë et générale. S'agissant de l'idée selon laquelle ces activités doivent être entreprises « sous réserve de toute règle applicable de droit international », on insiste sur le fait que, la question n'ayant pas de précédent, les connaissances scientifiques concernant ces interventions sont encore naissantes et incertaines et que le « droit applicable » n'existe pas : il doit être négocié et créé.

<sup>80</sup> Décision XI/20 sur la géo-ingénierie liée au climat, adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (UNEP/CBD/COP/DEC/XI/20, 5 décembre 2012), par. 11.

<sup>81</sup> Rapport du Secrétaire général intitulé « Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement » (A/73/419), par. 104.

<sup>82</sup> Masson-Delmotte *et al.* (dir.), *Global Warming of 1.5°C* (voir *supra* note 18).

<sup>83</sup> « Résumé à l'intention des décideurs », *ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

### **Finlande (au nom des pays nordiques : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède)**

Les pays nordiques relèvent que la terminologie utilisée dans le projet de directive 7 sur la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère est moins bien établie. En particulier, tout en soutenant l'objectif du projet de directive 7, ils s'interrogent sur le choix d'employer dans le texte l'expression « prudence et précaution » plutôt que « approche de précaution ». Tout en notant que la Commission a expliqué ce choix terminologique en renvoyant à un certain nombre d'affaires jugées par le Tribunal international du droit de la mer dans lesquelles l'expression « prudence et précaution » a été employée<sup>85</sup>, les pays nordiques font valoir qu'un autre point de référence, sans doute plus pertinent, peut être trouvé dans les articles de la Commission sur le droit des aquifères transfrontaliers, dans lesquels l'expression « approche de précaution » est utilisée à l'article 12<sup>86</sup>.

### **Pays-Bas**

Le projet de directive 7, qui est également libellé comme une forte recommandation, traite de la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère. Son champ d'application se limite aux activités « non militaires ». Les activités visées comprennent, par exemple, des projets visant à éliminer le dioxyde de carbone de l'atmosphère (géo-ingénierie) ou à abaisser la température de la surface de la Terre (gestion du rayonnement solaire). Sont également comprises les activités susceptibles de prévenir ou de limiter les effets négatifs sur l'atmosphère des aléas et des catastrophes (sécheresse, ouragans, tornades, etc.) ainsi que les activités susceptibles d'améliorer la production agricole et la quantité des ressources en eau disponibles<sup>87</sup>. Il va de soi que ces activités doivent être menées « sous réserve de toute règle applicable de droit international ».

Le projet de directive 7 n'a pas fait l'unanimité au sein de la Commission. Ainsi : « Plusieurs membres n'étaient toujours pas convaincus que ce projet de directive soit nécessaire en ce qu'il restait fondamentalement litigieux, était toujours en cours d'examen et reposait sur une pratique très limitée. D'autres étaient cependant d'avis qu'il pouvait être amélioré en seconde lecture. »<sup>88</sup>

C'est à tort que le projet de directive 7 a été libellé sous la forme d'une forte recommandation. Le projet de directive 3 devrait être considéré comme s'appliquant également à la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère.

### **Togo**

[Original : français]

Il serait nécessaire que la Commission explique clairement ce qu'il faut entendre par « modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère » et précise les activités envisagées.

## **9. Projet de directive 8 : Coopération internationale**

### **Antigua-et-Barbuda**

Antigua-et-Barbuda convient que les États ont l'obligation de coopérer pour protéger l'atmosphère. Toutefois, cette coopération devrait s'entendre au-delà du « développement des connaissances scientifiques ». Il est constamment souligné dans

<sup>85</sup> Par. 9) du commentaire relatif au projet de directive 7, A/73/10, par. 78, p. 183.

<sup>86</sup> Articles sur le droit relatif aux aquifères transfrontières (voir *supra* note 76), art. 12.

<sup>87</sup> Par. 3) à 7) du commentaire relatif au projet de directive 7, A/73/10, par. 78, p. 182.

<sup>88</sup> Par. 12, *ibid.*, p. 183.

les instruments internationaux que les États développés doivent aider les États en développement.

L'Accord de Paris prévoit que « [l]es pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties » et que « [l]e renforcement des capacités au titre du présent accord devrait améliorer les aptitudes et les capacités des pays en développement parties »<sup>89</sup>. On peut citer d'autres exemples de l'obligation faite aux pays développés d'aider les pays en développement, notamment le Protocole de Nagoya, la Convention de Stockholm, le Protocole de Kyoto et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>90</sup>. En outre, cette notion est reprise dans les instruments régionaux des Caraïbes. 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 prévoit dans son article sur la coopération que « [l]es Parties prêtent une attention particulière aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral et aux petits États insulaires en développement »<sup>91</sup>. Le Protocole au Traité de Basseterre, lorsqu'il traite de la viabilité environnementale, souligne la nécessité de renforcer les capacités pour que les États membres puissent mettre en œuvre la Déclaration de Saint-Georges<sup>92</sup>.

Antigua-et-Barbuda suggère d'ajouter un troisième paragraphe reconnaissant les besoins particuliers et la situation spécifique des États en développement, qui pourrait être libellé comme suit : « La coopération devrait tenir compte des besoins particuliers et de la situation spécifique des États en développement, y compris des petits États insulaires en développement, par exemple par le renforcement des capacités et le transfert de technologie ». Elle fait observer que cette question est également traitée à l'alinéa a) du paragraphe 2 du projet de directive 11. Toutefois, le renforcement des capacités est nécessaire pour faciliter la conformité des États défaillants, mais aussi en cas de coopération préalable à une situation de non-respect. Cela devrait figurer dans le projet de directive 8.

### États-Unis d'Amérique

Le fondement juridique du projet de directive 8, à l'instar de celui du projet de directive 3, reste flou. Le paragraphe 1 du projet de directive 8 prévoit que « Les États ont l'obligation de coopérer, selon qu'il convient, entre eux et avec les organisations internationales compétentes pour protéger l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique ». Toutefois, contrairement au projet de directive 3, le projet de directive 8, en son paragraphe 1, ne semble pas reprendre

<sup>89</sup> Accord de Paris, par. 1 de l'article 9 et par. 1 de l'article 11.

<sup>90</sup> Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique (Nagoya, Japon, 29 octobre 2010), Programme des Nations Unies pour l'environnement, UNEP/CBD/COP/10/27, annexe, décision X/1, annexe I (Protocole de Nagoya), art. 22 ; Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, art. 12 ; Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2303, n° 30822, p. 162, art.10, al. e) ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 9, par. 2 d).

<sup>91</sup> 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 (Escazú, 4 mars 2018), à consulter à l'adresse <https://treaties.un.org> (*État des traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, chap. XXVII.18), art. 11 (par. 2).

<sup>92</sup> Protocole de l'Union économique des États des Caraïbes orientales au Traité révisé de Basseterre portant création de l'Union économique de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (Gros Islet, 18 juin 2010), *Relevé des traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat pendant le mois de janvier 2018 (ST/LEG/SER.A/851)*, n° 54946, art. 24.

les règles de droit international applicables existantes pour illustrer l'obligation présumée qui y est énoncée. En fait, aucune des sources citées dans le commentaire correspondant à ce projet de directive n'établit l'obligation générale de coopérer énoncée au paragraphe 1 du projet de directive 8. Plus précisément, le commentaire mentionne deux déclarations politiques<sup>93</sup>, les préambules de deux conventions multilatérales<sup>94</sup> et trois séries de projets d'articles élaborés par la Commission<sup>95</sup>, dont aucun n'établit d'obligation juridique en matière de coopération. Le seul exemple d'obligation contraignante de coopérer provient de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, traité qui ne compte que 36 parties et qui porte sur un domaine totalement distinct du droit international. L'obligation présumée prévue au paragraphe 1 du projet de directive 8 s'entend donc davantage comme une recommandation faite aux États de coopérer et non comme une obligation juridique.

Le paragraphe 1 du projet de directive 8, tout comme les projets de directives 5, 6 et 7, a essentiellement une valeur de recommandation ou d'incitation. Chacun de ces projets de directives contient des affirmations sur ce que les États « devraient faire » au sujet d'activités distinctes concernant l'atmosphère. Si les commentaires des projets de directives 5 et 7 reconnaissent respectivement que l'un est « simple et formulé en des termes qui ne sont pas excessivement juridiques » et l'autre est « rédigé de manière à inciter »<sup>96</sup>, il convient de constater que ces projets de directives constituent de grandes orientations fondées sur des jugements de valeur. Leur inclusion dans les produits de la Commission est incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 1 de son statut, dans lequel il est dit sans ambiguïté que la Commission « a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification ». Les grandes orientations en matière de coopération diplomatique, même si elles sont bien intentionnées, ne relèvent pas du mandat de la Commission et ne devraient donc pas se retrouver dans ses travaux.

### **Pays-Bas**

Le paragraphe 1 du projet de directive 8 concerne l'obligation des États de coopérer au niveau international et se passe plus ou moins de commentaires. Le paragraphe 2, rédigé au conditionnel, appelle à la coopération en faveur du « développement des connaissances scientifiques sur les causes et les répercussions de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique. Cette coopération pourra prendre la forme d'un échange d'informations et d'un suivi conjoint ».

### **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Le Royaume-Uni soutient la notion de coopération internationale énoncée dans le projet de directive 8. La coopération internationale est un bon moyen d'assurer l'harmonie et l'intégration entre les différents instruments et organismes concernés par la protection de l'atmosphère, et le Royaume-Uni reconnaît l'importance que revêtent cette harmonie et cette intégration.

<sup>93</sup> Déclaration de Stockholm ; Déclaration de Rio.

<sup>94</sup> Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

<sup>95</sup> Articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (voir note de bas de page 52 ci-dessus) ; articles sur le droit des aquifères transfrontières (voir note de bas de page 76 ci-dessus) ; projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, [A/71/10](#), par. 48 et 49.

<sup>96</sup> Par. 4 du commentaire du projet de directive 5 et par. 9 du commentaire du projet de directive 7, [A/73/10](#), par. 78, p. 192 et 196, respectivement.

## 10. Projet de directive 9 : Relation entre règles pertinentes

### Allemagne

En outre, l'Allemagne suggère d'ajouter un nouveau paragraphe au projet de directive 9 dans lequel les États seraient encouragés à adhérer aux accords multilatéraux sur l'environnement, à les ratifier et à les appliquer.

### Antigua-et-Barbuda

Antigua-et-Barbuda est favorable à l'idée d'inclure le paragraphe 3 du projet de directive 9 ; toutefois, pour la même raison que celle évoquée dans ses commentaires ci-dessus au sujet du sixième paragraphe du préambule, elle recommande de supprimer les termes « touchés par l'élévation du niveau de la mer ». Là encore, cela a pour effet de limiter « l'attention particulière » prêtée aux seuls dommages causés par l'élévation du niveau de la mer, et non aux autres conséquences de la dégradation et de la pollution atmosphériques, qui touchent de manière disproportionnée les petits États insulaires en développement. Cependant, le commentaire peut et doit reconnaître les effets de l'élévation du niveau de la mer.

### Bélarus

En ce qui concerne le commentaire du projet de directive 9, la déclaration selon laquelle toute activité humaine régie par le droit international a une incidence sur l'atmosphère semble quelque peu excessive. Le Bélarus n'est pas non plus convaincu que le droit international relatif à la protection de l'atmosphère soit devenu une branche distincte du droit international, hypothèse sur laquelle repose ce projet de directive. Dans l'ensemble, les questions qui ressortent du projet de directive semblent être suffisamment réglementées par les dispositions applicables de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et les conclusions figurant dans le rapport de la Commission sur la fragmentation du droit international<sup>97</sup>. Parallèlement, la formulation de règles d'interprétation des traités internationaux dépasse quelque peu le champ d'application du projet de directives. Peut-être qu'il faudrait, dans ces conditions, souligner que l'application des règles d'une branche du droit international a des effets sur l'application des règles d'une autre branche du droit international, et que les deux se renforcent mutuellement, comme l'a constaté le Rapporteur spécial. Dans le même ordre d'idées, le Bélarus estime qu'il serait préférable – en termes de relations d'interdépendance et de renforcement mutuel – de tenir compte de la relation d'interdépendance qui existe entre la protection de l'atmosphère et la protection des droits humains fondamentaux.

En ce qui concerne les paragraphes 13 et 15 du commentaire du projet de directive<sup>98</sup>, il convient de faire preuve d'une extrême prudence dans la formulation des conclusions quant à l'existence de règles et de principes de droit international coutumier afin de ne pas susciter de fausses attentes chez les personnes et les groupes concernés.

Par ailleurs, le Bélarus plaide pour que la disposition exigeant que les considérations relatives à la protection de l'atmosphère (et, vraisemblablement, d'autres éléments de l'environnement) soit prise en compte lors de l'élaboration des règles de droit international.

---

<sup>97</sup> Rapport du Groupe d'étude de la Commission sur la fragmentation du droit international (A/CN.4/L.682 et Corr.1 et Add.1), consultable sur le site Web de la Commission (documents de la cinquante-huitième session). Le texte définitif paraîtra sous forme d'additif à *l'Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), par. 328 à 340.

<sup>98</sup> A/73/10, par. 78, p. 206 et 207.

## Belgique

La Belgique dit qu'il faut prêter une attention particulière aux personnes et groupes particulièrement vulnérables, comme le prévoit le projet de directive 9 en son paragraphe 3. La liste de ces groupes vulnérables n'est pas exhaustive, mais il faut également faire référence aux personnes vulnérables des pays développés (par exemple les enfants, les personnes âgées, les personnes vivant dans des quartiers pollués, etc.).

Dans ces conditions, la Belgique propose de prendre en compte la notion de protection de la santé, qui régit désormais les travaux menés à l'échelle européenne et internationale sur l'air et qui concerne tous les groupes de personnes, qu'ils soient de pays développés ou moins développés.

## États-Unis d'Amérique

Comme le projet de directive 12, ci-dessous, le projet de directive 9 donne l'impression que les questions relatives à la fragmentation du droit international doivent être traitées à part dans le contexte de la protection de l'atmosphère. La Commission a publié en 2006 un long rapport d'un Groupe d'étude traitant précisément de ce sujet, et particulièrement de la relation entre le droit du commerce et le droit de l'environnement mentionnés au paragraphe 1 du projet de directive 9<sup>99</sup>. Le rapport comprenait un examen approfondi du droit international de l'environnement, mais ne parvenait à aucune conclusion normative définitive sur la relation entre le droit international de l'environnement et d'autres régimes juridiques internationaux. D'ailleurs, dans ce contexte précis, des doutes étaient soulevés quant à la possibilité même d'harmoniser l'interprétation<sup>100</sup>. Le rapport n'abordait pas directement la question de la protection de l'atmosphère. Toutefois, bien que le sujet de la fragmentation ait fait l'objet d'une étude exhaustive par le Groupe d'étude de la Commission, le projet de directive 9 vise à élaborer des normes spécifiques d'harmonisation et d'intégration systémique qui devraient s'appliquer dans le contexte de la protection de l'atmosphère. Les États-Unis ne voient aucune raison d'élaborer des normes spécifiques dans ce contexte et invite la Commission à ne pas prendre l'habitude de venir saper par des travaux sur des sujets particuliers les résultats auxquels elle a abouti à l'occasion de travaux sur des sujets plus généraux.

## Pays-Bas

Le projet de directive 9 traite de la relation entre les règles de droit international relatives à la protection de l'atmosphère et les autres règles de droit international pertinentes, telles que les règles du droit international du commerce et de l'investissement, du droit de la mer et du droit international des droits de l'homme, recommandant que ces règles soient, dans la mesure du possible, déterminées, interprétées et appliquées de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles, en conformité avec les principes de l'harmonisation et de l'intégration systémique et dans l'objectif d'éviter les conflits. Cela devrait être fait conformément aux règles pertinentes énoncées dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, notamment à l'article 30 et au paragraphe 3 c) de l'article 31, ainsi qu'aux règles et principes du droit international coutumier.

Lorsqu'ils élaborent de nouvelles règles de droit international concernant la protection de l'atmosphère et d'autres règles pertinentes du droit international, les États devraient également, « dans la mesure du possible ... s'efforcer de le faire de

<sup>99</sup> Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international sur la fragmentation du droit international (voir note de bas de page 97 ci-dessus).

<sup>100</sup> Ibid., par. 277.

manière harmonieuse ». Lors de l'application de ces recommandations, une attention particulière devrait être prêté aux personnes et aux groupes particulièrement vulnérables à la pollution atmosphérique et à la dégradation atmosphériques, tels que les populations autochtones, les populations des pays les moins avancés et les populations des zones côtières de faible élévation et des petits États insulaires en développement touchés par l'élévation du niveau de la mer.

Il convient de noter que la question de la relation entre les règles pertinentes de droit international est de nature générale et n'est pas propre aux règles concernant la protection de l'atmosphère. On peut donc se demander si un projet de directive de portée aussi générale est vraiment nécessaire, étant donné que cela n'apparaît nulle part ailleurs dans d'autres projets d'articles ou principes élaborés par la Commission. Toutefois, si ce projet de directive devait être maintenu, les termes « en associant les scientifiques et les experts juridiques concernés à un stade précoce de l'élaboration de ces règles » pourraient être ajoutés à la fin du paragraphe 2.

### **Portugal**

Sur ce point, la Commission devrait s'efforcer principalement de préciser les relations entre les normes des différents domaines du droit international. Par conséquent, le Portugal se félicite de l'accent mis sur la nécessité d'interpréter le droit international en suivant les principes pertinents du droit international relatifs à l'interprétation et l'application, tels qu'ils sont énoncés dans le projet de directive 9.

En outre, le Portugal salue la référence très claire faite au paragraphe 3 du projet de directive 9 – conformément au texte des cinquième et sixième paragraphes du préambule – aux personnes et groupes particulièrement vulnérables à la pollution atmosphérique.

### **République tchèque**

Il reste à savoir si la référence aux « règles de droit international » au paragraphe 1 est censée couvrir uniquement les règles de droit international coutumier ou également les obligations découlant des traités. Les conflits qui peuvent naître entre les obligations conventionnelles relatives à la protection de l'atmosphère et d'autres obligations conventionnelles peuvent difficilement être réglés de la manière suggérée dans la première phrase du paragraphe 1. Les règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités concernant l'interprétation s'appliquent à chaque traité individuellement. Elles ne visent pas à concilier, par interprétation, des obligations conflictuelles découlant de divers instruments conventionnels qui peuvent également être contraignants pour différents groupes de parties au traité. Si les instruments juridiques sont contradictoires quant au fond, le problème ne saurait se régler par une interprétation de « conciliation ».

Il s'agit avant tout d'un problème d'harmonisation, dans la phase d'« élaboration des traités », des obligations de fond découlant des divers instruments juridiques internationaux auxquels un État est partie. Une telle harmonisation doit, en premier lieu, être précédée de la recherche d'éléments d'information pertinents et de solutions techniques adaptées permettant de s'attaquer à des problèmes interdépendants, ce qui pourrait nécessiter l'adoption de nouvelles obligations juridiques sinon la modification d'obligations juridiques qui existent déjà. Le paragraphe 2 traite du problème de l'harmonisation des instruments juridiques de manière plus réaliste.

## **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Le projet de directive 9, à l'instar du projet de directive 8, vise également à réaliser l'harmonie et l'intégration – mais il le fait en limitant l'interprétation et le développement des règles de droit international. Le projet de directive 9 semble être excessif et inutile pour assurer l'harmonie et l'intégration entre les différents instruments et organismes concernés par la protection de l'atmosphère. Le projet de directive 8 est un moyen suffisant et efficace d'atteindre cet objectif.

### **11. Projet de directive 10 : Mise en œuvre**

#### **Antigua-et-Barbuda**

Antigua-et-Barbuda est favorable à l'inclusion du projet de directive 10, mais suggère d'ajouter au paragraphe 2 une expression visant à reconnaître le principe de responsabilités communes mais différenciées. Inspiré de l'Accord de Paris, le paragraphe 2 pourrait se lire comme suit : « Les États devraient s'efforcer de donner effet aux recommandations formulées dans le présent projet de directives, eu égard aux différentes situations nationales, en particulier celles des États en développement. »

#### **Belgique**

Concernant le projet de directive 10, la Belgique estime qu'il est évident que les obligations que le droit international fait peser sur les États doivent être exécutées en droit interne. Il semble donc encore plus important d'encourager les pays qui n'ont pas encore adhéré à certains instruments multilatéraux à le faire. Cela serait possible, par exemple, en modifiant le texte des projets de directives 3 ou 8.

#### **Estonie**

L'Estonie tient à réitérer les observations qu'elle a présentées en 2018 sur le paragraphe 2 du projet de directive, à savoir qu'elle considère qu'il est primordial que tous les États coopèrent à ce sujet et qu'elle soutient l'idée que les États pourraient s'efforcer de donner effet aux recommandations, grâce notamment à des déclarations politiques.

#### **États-Unis d'Amérique**

Le projet de directive 10 traite de la « mise en œuvre ». En règle générale, les États sont libres de choisir les moyens par lesquels ils transposent dans leur droit interne des obligations juridiques internationales, moyens qui ne sont pas prescrits à l'avance par le droit international public général. Bien que ces questions puissent être abordées dans un traité, les États-Unis ne voient pas l'utilité de traiter ces sujets dans l'abstrait dans des projets de directives non contraignantes.

#### **Pays-Bas**

Les projets de directives 10 et 11 concernent la mise en œuvre et le contrôle du respect des obligations en matière de protection de l'atmosphère. Le projet de directive 10 traite de la mise en œuvre et le projet de directive 11 du contrôle du respect. La distinction entre les deux projets de directives – qui, tous deux, concernent la mise en œuvre et le respect des obligations de protection de l'atmosphère – est quelque peu artificielle.

Selon la Commission, le projet de directive 10 porte sur la mise en œuvre en droit interne et le respect des obligations de droit international. La mise en œuvre et



le contrôle du respect des engagements au niveau international sont traités dans le projet de directive 11<sup>101</sup>.

À proprement parler, le paragraphe 1 du projet de directive 10 n'est pas formulé comme une obligation, alors qu'il aurait dû l'être. En l'état, ce paragraphe n'énonce rien de particulier et ne constitue en fait qu'une simple constatation. Le paragraphe 2 concerne les recommandations formulées dans les projets de directives, en d'autres termes, tous les projets de directives qui sont formulés au conditionnel.

### République tchèque

Affirmer que la mise en œuvre en droit interne d'une obligation internationale peut s'accomplir par les voies législative, administrative, judiciaire et par d'autres voies ne fait qu'énoncer une évidence. Il serait plus pratique de formuler une directive pour la négociation de futurs instruments – par exemple, on pourrait inclure une phrase d'introduction indiquant que les futurs instruments devraient également prévoir des dispositions concernant les moyens appropriés de mise en œuvre en droit interne.

Le paragraphe 2 vise à ce que les « recommandations » contenues dans le présent projet de directives soient mises en œuvre. Il est impératif que la communauté internationale agisse de concert pour donner effet à certaines directives, telles que le projet de directive 5 sur l'utilisation durable de l'atmosphère ou le projet de directive 6 sur l'utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère. La manière la plus efficace par laquelle les États « devraient s'efforcer de donner effet » à ces recommandations est dans le cadre d'un effort collectif fondé sur des arrangements multilatéraux conventionnels. Il faudrait que cet aspect soit mentionné.

## 12. Projet de directive 11 : Contrôle du respect

### Antigua-et-Barbuda

Antigua-et-Barbuda appuie l'inclusion du projet de directive 11, qui reflète le principe général *pacta sunt servanda* en droit international. Comme il ressort de ses commentaires sur le projet de directive 9, elle se félicite de ce que l'alinéa a) du paragraphe 2 reconnaisse que les mesures de facilitation devraient inclure le renforcement des capacités. Il faudrait toutefois le mentionner également à l'alinéa b). Antigua-et-Barbuda recommande d'ajouter une autre phrase à cet alinéa, qui pourrait être libellée comme suit : « Lorsqu'ils déterminent les procédures d'exécution appropriées, les États et les organisations internationales devraient tenir compte des capacités et de la situation particulière de l'État touché ».

### Estonie

L'Estonie réaffirme être très favorable à l'inclusion de l'alinéa a) du paragraphe 2 au projet de directive 11, qui concerne le respect des obligations internationales et les capacités limitées de certains États. Elle se félicite qu'une assistance soit fournie aux États en cas de non-respect et que soient reconnus les défis particuliers que les États pourraient rencontrer. Compte tenu de la responsabilité commune de protéger l'atmosphère et des différentes capacités des États, la fourniture d'une assistance aux États intéressés est donc essentielle pour renforcer le respect des obligations internationales.

<sup>101</sup> Par. 1 du commentaire du projet de directive 10 et par. 1 du projet de directive 11, [A/73/10](#), par. 78, p. 207 et 210, respectivement.

### États-Unis d'Amérique

Le projet de directive 11 traite du « contrôle du respect ». En règle générale, les États sont libres de choisir les moyens par lesquels ils acceptent de respecter les obligations juridiques internationales, moyens qui ne sont pas prescrits à l'avance par le droit international public général. Bien que ces questions puissent être abordées dans un traité, les États-Unis ne voient pas l'utilité de traiter ces sujets dans l'abstrait dans des projets de directives non contraignantes.

### Pays-Bas

Le paragraphe 1 du projet de directive 11 reflète le principe *pacta sunt servanda* en ce qui concerne les obligations existantes en vertu du droit international. Le paragraphe 2 concerne l'utilisation d'éventuelles procédures de facilitation ou d'exécution existantes, conformément aux accords internationaux pertinents.

### République tchèque

Le paragraphe 1 de la directive 11, qui rappelle que les États sont tenus de « respecter leurs obligations en vertu du droit international relatives à la protection de l'atmosphère ... de bonne foi », n'ajoute rien à ce qui est déjà universellement admis pour *toutes* les obligations juridiques internationales. Il serait plus judicieux de placer cette disposition en paragraphe du préambule. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de mentionner explicitement « les règles et procédures prévues dans les accords pertinents », car le respect des obligations internationales de bonne foi ne varie pas en fonction du sujet.

Le paragraphe 2 de cette directive concerne les procédures de facilitation et d'exécution. Il pourrait encourager les États à inclure ce type de dispositions dans les accords futurs, tout en recherchant, dans le même temps, leur cohérence avec les procédures déjà disponibles dans le cadre des accords existants auxquels ils sont parties. Les éléments de révision et d'amélioration périodiques prévus dans ces procédures pourraient également être inclus dans le projet de directive, en fonction des progrès scientifiques et technologiques.

### Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Le projet de directive 11 porte sur « le respect des règles et procédures [des] accords pertinents ». Pourtant, ces « accords pertinents » font l'objet de négociations politiques permanentes (puisque les accords conclus sont révisés et évoluent en fonction des défis qui se font jour et des nouvelles compréhensions). Comme mentionné ci-dessus dans le commentaire du projet de directive 2, la Commission a adopté ce sujet, étant entendu que « les travaux sur le sujet seraient conduits de façon à ne pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ». Une directive sur le « respect des règles et procédures [des] accords pertinents » sort de ce cadre.

## 13. Projet de directive 12 : Règlement des différends

### Antigua-et-Barbuda

D'une manière générale, Antigua-et-Barbuda attache une grande importance au règlement pacifique des différends. Elle se félicite du rôle que les « experts techniques et scientifiques » peuvent jouer dans le règlement pacifique des différends, notamment en ce qui concerne la protection de l'atmosphère. La Commission devrait examiner, par exemple, le rôle des *amici curiae* et des témoins experts devant les juridictions internationales, et comment l'examen des preuves présentées par ces

derniers pourrait faciliter la protection de l'atmosphère, dans le respect du principe de *non ultra petita*. Toutefois, le rôle qu'il convient de donner à ces preuves doit tenir compte des besoins et de la situation propres aux États en développement, en particulier de leur manque de capacité à fournir des experts techniques et scientifiques. La possibilité d'entendre des *amici curiae* et des témoins experts devrait garantir l'égalité des États devant la loi. Les États développés ne devraient pas être en mesure de surcharger la procédure en citant des experts et des *amici curiae* dont les États en développement ne peuvent disposer faute de ressources. Il conviendrait d'envisager des mesures positives pour établir l'égalité à cet égard, comme la création d'un fonds d'affectation spéciale qui permettrait aux États en développement de citer des témoins experts.

### **Estonie**

L'Estonie approuve la réaffirmation du principe selon lequel les différends sont réglés pacifiquement, comme le prévoit le projet de directive 12. Elle relève avec satisfaction que l'importance des connaissances scientifiques a été soulignée tout au long des commentaires du projet de directives et est considérée comme essentielle par la Commission lorsqu'il s'agit de la protection de l'atmosphère (connaissances scientifiques sur les causes et les répercussions de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique, au paragraphe 13 du commentaire du projet de directive 8 ; nécessité de recourir à des experts techniques et scientifiques, mentionnée au paragraphe 2 du commentaire du projet de directive 12)<sup>102</sup> L'Estonie demande donc à la Commission d'envisager l'ajout d'une directive autonome indiquant expressément l'importance des connaissances scientifiques sous-jacentes pour les actions relatives à la protection de l'atmosphère.

### **États-Unis d'Amérique**

Les États-Unis ne voient pas la nécessité d'exiger, au paragraphe 1 du projet de directive 12, que les différends relatifs à la protection de l'atmosphère soient réglés par des moyens pacifiques. Le paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, qui n'est pas mentionné dans le commentaire, dispose que les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, et cela s'applique également aux différends relatifs à la protection de l'atmosphère. Or, la référence au règlement pacifique des différends au paragraphe 1 du projet de directive 12 donne l'impression que les différends relatifs à la protection de l'atmosphère jouissent d'un statut particulier ; cela affaiblit la règle générale énoncée au paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies.

### **Pays-Bas**

Le projet de directive 12 concerne le règlement des différends. Le paragraphe 1 expose l'obligation générale faite aux États de régler leurs différends par des moyens pacifiques. Le paragraphe 2 (qui utilise le verbe « convenir » et non « devoir », contrairement au paragraphe 1) rappelle que les litiges relatifs à la protection contre la pollution atmosphérique et la dégradation de l'atmosphère peuvent avoir un caractère « factuel » et « dépendant de la science ».

### **République tchèque**

Il convient de reconnaître et de souligner que la participation de scientifiques ou d'experts techniques est nécessaire à tous les stades de l'élaboration des politiques et de la prise de décision, ainsi que lors du processus d'élaboration d'instruments

<sup>102</sup> A/73/10, par. 78, p. 199 et p. 211 et 212, respectivement.

juridiques internationaux visant à protéger l'atmosphère, et pas uniquement dans le cadre du règlement des différends. La question de savoir si les experts techniques ou scientifiques ont un rôle à jouer dans le règlement des litiges juridiques dépend du contenu du litige. Si le litige porte sur des questions telles que la validité d'un traité, les effets d'une réserve, etc., il n'est pas nécessaire de faire appel à ces experts. En revanche, la participation d'experts à la résolution de problèmes scientifiques et techniques nouveaux qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre d'instruments conventionnels existants devrait être envisagée comme un moyen important de prévention des litiges. Cet aspect doit être souligné soit dans la présente directive, soit dans celle qui concerne le contrôle du respect.

### **III. Commentaires et observations reçus des organisations internationales**

#### **A. Observations et recommandations générales**

##### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Le PNUE s'est engagé à soutenir le processus actuel et est heureux de constater que l'élaboration du projet de directives s'appuie sur sa contribution antérieure au travail de la Commission et du Rapporteur spécial. Il a notamment participé en 2016 à une réunion convoquée par la Commission, consacrée à la préparation du projet de directives. À cette occasion, il a partagé des informations sur les progrès du droit international de l'environnement, eu égard notamment au Quatrième programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement.

À cet égard, le PNUE note que le Cinquième Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement (Programme de Montevideo V) débutera en janvier 2020. Le Programme de Montevideo V est un programme intergouvernemental sur le droit de l'environnement adopté par la résolution 4/20 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEP/EA.4/Res.20). D'une durée de dix ans, il vise à promouvoir le développement et la mise en œuvre de l'état de droit en matière d'environnement, à renforcer les capacités correspondantes dans les pays et à contribuer à la dimension environnementale du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le PNUE serait heureux de pouvoir examiner avec la Commission comment le Programme de Montevideo V pourrait appuyer les travaux de celle-ci concernant le projet de directives.

Selon le PNUE, il est nécessaire de préciser au paragraphe 2 du commentaire général quelles sont les lacunes des régimes conventionnels actuels. Une fois ces lacunes identifiées, il serait plus facile de déterminer quelles sont celles que le projet de directives cherche à combler.

#### **B. Observations particulières sur le projet de préambule et les projets de directive**

##### **1. Projet de préambule**

###### **Union européenne**

[Original : anglais]

L'Union européenne note avec regret que la suggestion qu'elle avait faite en 2017 d'inclure dans le préambule des références à des accords spécifiques, tels que

le Protocole de Montréal ou la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 (y compris le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique), et à l'importance de leur ratification, ainsi qu'à la résolution 3/8 de 2017 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement sur la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique pour améliorer la qualité de l'air à l'échelle mondiale, n'a pas été prise en considération<sup>103</sup>. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et la résolution 3/8 définissent les meilleures pratiques, les grands principes et la politique de base pour les travaux sur la qualité de l'air liée aux émissions de polluants provenant de sources terrestres. En outre, l'Union européenne tient à appeler l'attention sur l'annexe VI de la convention MARPOL relative à la prévention de la pollution atmosphérique par les navires, qui joue un rôle déterminant dans la réduction de la pollution atmosphérique par les navires à l'échelle mondiale<sup>104</sup>. Tous ces instruments ont été élaborés sur la base des meilleures données scientifiques disponibles tout au long des quarante dernières années et il est important de s'appuyer sur ce cadre existant et sur les enseignements qui en ont été tirés. L'Union européenne tient à souligner que ces instruments se reflètent dans l'acquis communautaire européen, notamment dans la Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, mais aussi dans le règlement (UE) 2016/1628 relatif aux engins mobiles non routiers ou dans la directive (UE) 2016/802 sur le soufre dans les carburants<sup>105, 106, 107</sup>. À cet égard, l'Union européenne propose que la Commission envisage de rédiger le projet de directive 3 de manière à encourager les États à adhérer aux accords multilatéraux sur l'environnement, à les ratifier ou à les mettre en œuvre. Cela serait en accord avec le champ d'application général des directives tel qu'il est défini dans la directive 2.

L'expression « préoccupation pressante de [ ] la communauté internationale » dans le préambule s'écarte de la formule plus établie « préoccupation commune de l'humanité », souvent utilisée en droit international de l'environnement. L'Union européenne suggère donc à la Commission d'utiliser l'expression « préoccupation commune de l'humanité ».

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

En ce qui concerne le deuxième alinéa du préambule, le projet de directive 1 concernant les définitions indique que la « pollution atmosphérique » provient de substances, mais les substances n'y sont nullement mentionnées en tant que cause de la « dégradation atmosphérique » dans la définition de cette dernière. Le PNUE note

<sup>103</sup> Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1522, n° 26369, p. 28.

<sup>104</sup> Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973 (« Convention MARPOL ») (Londres, 2 novembre 1973), *ibid.*, vol. 1340, n° 22484, p. 184.

<sup>105</sup> Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la Directive 2003/35/CE et abrogeant la Directive 2001/81/CE (texte concernant l'Agence européenne pour l'environnement), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 344, 17 décembre 2016, p. 1 à 31.

<sup>106</sup> Règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) n° 167/2013 et modifiant et abrogeant la directive 97/68/CE (texte concernant l'Agence européenne pour l'environnement), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 252, 16 septembre 2016, p. 53 à 117.

<sup>107</sup> Directive (UE) 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 132, 21 mai 2016, p. 58 à 78.

en outre qu'après ce seul alinéa du préambule, aucune mention des « substances de dégradation » n'est faite dans la suite du projet de directives. En conséquence, selon le PNUE, il n'est pas certain qu'il y ait une distinction à faire entre une « substance polluante » et une « substance de dégradation ».

Le PNUE considère que le troisième alinéa du préambule est étroitement lié au huitième. Il propose donc de les réordonner pour qu'ils figurent l'un à la suite de l'autre.

En ce qui concerne le sixième alinéa du préambule, le PNUE estime que le projet de directives devrait refléter le continuum logique qui existe entre la pollution, la dégradation de l'atmosphère, les changements climatiques, l'élévation du niveau de la mer et les effets de celle-ci sur les zones côtières de faible altitude et les petits États insulaires en développement. La préoccupation principale étant la qualité de l'air et non l'élévation du niveau de la mer, le PNUE propose de faire référence aux États en développement qui sont excessivement touchés par la mauvaise qualité de l'air. Aucun lien entre la « dégradation atmosphérique » et l'élévation du niveau de la mer n'apparaît dans le texte des projets de directive. Le PNUE ne voit donc pas bien pour quelle raison il conviendrait de distinguer les États exposés à l'élévation du niveau de la mer.

En ce qui concerne le huitième alinéa du préambule, le PNUE ne voit pas bien quel pourrait être le champ d'application du projet de directives si celles-ci ne traitent pas de ce qui est déjà établi dans les régimes conventionnels, et si elles ne traitent pas davantage de ce qui n'est pas pris en compte dans ces régimes (en comblant leurs lacunes).

En ce qui concerne le paragraphe 2 du commentaire du préambule, le PNUE n'est pas certain que l'on puisse affirmer que l'atmosphère est une ressource naturelle épuisable. La seule référence faite à ce sujet dans le projet de directives est un rapport de 1996 de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce<sup>108</sup>. Le PNUE n'est pas non plus certain que l'eau puisse être facilement comparée à l'air ou à l'atmosphère.

## **2. Projet de directive 1 : Définitions**

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

En ce qui concerne le paragraphe 11 du commentaire du projet de directive 1, le PNUE ne voit pas bien dans quelle mesure la définition de la dégradation atmosphérique peut s'appliquer à l'appauvrissement de la couche d'ozone et aux changements climatiques<sup>109</sup>. En effet, d'une part, la définition de la « dégradation atmosphérique » est censée inclure les problèmes de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques, mais, d'autre part, il est précisé dans le préambule que « le présent projet de directives ne doit pas empiéter sur les négociations politiques concernant, notamment, les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone et la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance », et qu'il ne vise pas non plus à combler les lacunes des régimes conventionnels.

<sup>108</sup> A/73/10, par. 78, p. 162.

<sup>109</sup> Ibid., p. 172.

### 3. **Projet de directive 2 : Champ d'application des directives**

#### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Malgré le commentaire fourni par la Commission, le champ d'application du projet de directives manque encore de clarté. En outre, le PNUE note qu'il est essentiellement défini de façon négative, sans pour autant que soit précisé quelles sont les lacunes devant être comblées par la réglementation.

En ce qui concerne le paragraphe 2 du commentaire du projet de directive, le PNUE est d'avis que ce paragraphe, qui précise la distinction entre les causes d'origine anthropique et celles d'origine naturelle, trouverait mieux sa place dans le commentaire du projet de directive 1 (Définitions) concernant les alinéas b) et c)<sup>110</sup>.

### 4. **Projet de directive 3 : Obligation de protéger l'atmosphère**

#### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Le PNUE ne voit pas clairement comment l'obligation imposée aux États de faire preuve de « la diligence requise dans l'adoption de mesures appropriées » garantit le respect de cette obligation.

En ce qui concerne le paragraphe 2) du commentaire du projet de directive<sup>111</sup>, le PNUE propose, par souci de cohérence avec le reste du texte, de remplacer « et » par « ou » dans le membre de phrase « l'atmosphère à la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique ».

### 5. **Projet de directive 4 : Évaluation de l'impact sur l'environnement**

#### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Au paragraphe 5 du commentaire du projet de directive, il est indiqué à juste titre que la détermination de l'« importance » de l'impact est fondée sur un examen des faits<sup>112</sup>. Or, le PNUE ne voit pas bien quels sont les faits à considérer. Il propose de préciser quel est le seuil. Sinon, il y aurait selon lui deux facteurs à prendre en compte (la probabilité et l'importance) et l'évaluation serait alors subjective. Une situation donnée peut, d'un point de vue factuel, être importante pour une personne et ne pas l'être pour une autre. Le PNUE note en outre que c'est la raison pour laquelle la Convention d'Espoo comprend une annexe dans laquelle sont précisées les activités qui, de fait, peuvent avoir un impact environnemental important et qui nécessitent donc une évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière<sup>113</sup>.

En ce qui concerne le paragraphe 7 du commentaire du projet de directive<sup>114</sup>, le PNUE est d'avis que le projet de directives devrait traiter des aspects procéduraux de l'étude d'impact sur l'environnement, même si ceux-ci sont couverts par d'autres instruments internationaux. Le PNUE relève que le projet de directives aborde de nombreuses questions qui sont déjà traitées dans d'autres instruments (par exemple, la coopération internationale ou les droits des peuples autochtones) ; il considère que les aspects procéduraux sont une question fondamentale et propose de les prendre en considération dans le projet de directives.

<sup>110</sup> Ibid., p. 173.

<sup>111</sup> Ibid., p. 175.

<sup>112</sup> Ibid., p. 178.

<sup>113</sup> Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 25 février 1991), document ECE/MP.EIA/21.

<sup>114</sup> A/73/10, par. 78, p. 179.

## 6. **Projet de directive 5 : Utilisation durable de l'atmosphère**

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Le PNUE propose de mentionner également le « développement social » au paragraphe 2 du projet de directive 5, car il s'agit d'un des piliers du développement durable.

En ce qui concerne le paragraphe 1) du commentaire du projet de directive, le PNUE exprime lui aussi des doutes quant à la possibilité de traiter l'atmosphère de la même manière que les cours d'eau ou les aquifères transfrontières<sup>115</sup>.

En ce qui concerne le paragraphe 3) du commentaire du projet de directive, le PNUE suggère de donner des exemples de la façon dont l'atmosphère a été utilisée<sup>116</sup>.

## 7. **Projet de directive 6 : Utilisation équitable et raisonnable de l'atmosphère**

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Le libellé du projet de directive est vague, et le PNUE suggère de développer davantage le commentaire pour mieux étayer son contenu.

En ce qui concerne le paragraphe 1 du commentaire du projet de directive, le PNUE estime qu'il manque une explication de la raison pour laquelle il est important que l'utilisation de l'atmosphère « d'une manière équitable et raisonnable » soit érigée en principe autonome<sup>117</sup>.

En ce qui concerne le paragraphe 3) du commentaire du projet de directive, le PNUE note que son libellé devrait être ainsi modifié : « ...la Commission a choisi d'utiliser l'expression » en tenant compte des intérêts présents et futurs « ... »<sup>118</sup>.

## 8. **Projet de directive 7 : Modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère**

### **Union européenne**

L'Union européenne se félicite que le paragraphe 9 du commentaire du projet de directive 7 indique explicitement que ce dernier « ne vise ni à autoriser ni à interdire » la géo-ingénierie<sup>119</sup>. Elle reste toutefois préoccupée par l'éventuel impact environnemental de la géo-ingénierie et invite la Commission à envisager de nouvelles formulations de prudence, notamment en faisant référence au principe de précaution. Si l'Union européenne apprécie l'effort visant à reconnaître de nombreux principes applicables aux relations internationales au paragraphe 2 du projet de directive 2, elle estime toutefois nécessaire d'aborder la question de la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère en se référant au principe de précaution ou à tout autre moyen de prendre en compte les préoccupations environnementales. À cet égard, l'Union européenne a un libellé spécifique à proposer pour le texte du projet de directive 7, à savoir :

Les activités visant à la modification intentionnelle à grande échelle de l'atmosphère devraient être menées avec prudence et précaution, sous réserve d'un avis favorable de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, des membres des institutions spécialisées des Nations Unies ou des organisations régionales d'intégration économique potentiellement concernés, à

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid., p. 180.

<sup>117</sup> Ibid., p. 181.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid., p. 183.



la suite d'une évaluation multinationale de l'impact sur l'environnement basée sur le principe de précaution, sur des consultations publiques et toute autre règle de droit international applicable ».

#### **9. Projet de directive 8 : Coopération internationale**

Au paragraphe 2 du projet de directive 8, le PNUÉ propose de faire référence aux connaissances scientifiques et techniques et de mentionner les causes, les impacts et les moyens de prévention.

#### **10. Projet de directive 9 : Relation entre règles pertinentes**

##### **Union européenne**

L'Union européenne réitère son observation antérieure concernant les groupes vulnérables, à savoir que le paragraphe 3 du projet de directive 9 devrait également faire mention, parmi ces groupes, des membres les moins nantis de la population nationale. On peut noter que, même dans les pays développés, les habitants des quartiers défavorisés ont tendance à être plus touchés par la pollution atmosphérique en raison de la proximité de routes très fréquentées, de leur mode de vie ou d'un accès insuffisant aux mesures de protection ou aux soins de santé.

L'Union européenne tient également à appeler l'attention de la Commission sur les développements intervenus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes subsidiaires dans le domaine des droits de l'homme et de l'environnement. En outre, les recommandations de fond du groupe de travail spécial à composition non limitée sur le renforcement de l'application du droit international de l'environnement et de la gouvernance environnementale internationale, telles qu'approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution [73/333](#), pourraient également présenter un intérêt pour les travaux de la Commission<sup>120</sup>.

#### **11. Projet de directive 10 : Mise en œuvre**

##### **Union européenne**

L'Union européenne accueille favorablement le projet de ligne directrice 10 sur la mise en œuvre. Elle note cependant que les recommandations de la Commission contribuent à la mise en œuvre d'obligations de droit international existantes, telles que celles découlant de l'Accord de Paris. Elle souhaiterait donc que le libellé du paragraphe 2 encourage les États à exprimer leur engagement politique à donner effet aux recommandations contenues dans les directives.

#### **12. Projet de directive 11 : Règlement des différends**

##### **Union européenne**

L'Union européenne se félicite également du projet de directive 12 relative au règlement des différends. Considérant que l'aspiration à la paix a toujours été ancrée dans les politiques de l'Union européenne et est au cœur de l'intégration européenne, l'Union européenne soutient pleinement la réaffirmation du principe du règlement pacifique des différends relatifs à la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique.

---

<sup>120</sup> Résolution [73/333](#) de l'Assemblée générale du 30 août 2019 sur la suite à donner au rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée créé en application de la résolution [72/277](#).

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement**

Le PNUE estime qu'il n'est pas nécessaire de faire référence au règlement des différends dans le projet de directives, car il existe de nombreuses autres instances internationales pour traiter les différends entre États.

#### **13. Projets de directive supplémentaires**

##### **Union européenne**

L'Union européenne se félicite de la référence à l'aspect scientifique des questions environnementales. Elle invite toutefois la Commission à envisager d'intégrer une politique fondée sur la science en tant que principe général dans les projets de directives.

---