



# Assemblée générale

Distr. limitée  
30 juin 2015  
Français  
Original : anglais

**Commission du droit international**  
**Soixante-septième session**  
Genève, 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2015

## **Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-septième session**

*Rapporteur* : M. Marcelo Vázquez-Bermúdez

### **Chapitre IV** **Protection de l'atmosphère**

#### **Table des matières**

	<i>Page</i>
2. Texte des projets de directives et des paragraphes du préambule et commentaire y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa soixante-septième session. . . . .	10



*Suite*

### **Commentaire général**

1) Le préambule précise le contexte des présents projets de directives, ainsi que l'angle sous lequel la Commission du droit international a abordé le sujet. Il situe les projets de directives dans le contexte de la préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale quant à l'état de l'atmosphère résultant de l'activité humaine, ainsi que des conditions auxquelles la Commission avait subordonné l'inscription du sujet à son programme de travail.

2) La Commission a conscience qu'il importe d'accorder l'attention nécessaire aux besoins de la communauté internationale contemporaine. Il est admis que l'environnement naturel et le milieu humain peuvent tous deux subir les effets de certains changements dans l'état de l'atmosphère résultant principalement de l'introduction de substances nocives, qui sont à l'origine de la pollution transfrontière, de l'appauvrissement de la couche d'ozone ainsi que des modifications des conditions atmosphériques conduisant aux changements climatiques. La Commission vise, 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 dans le domaine de la protection transfrontière et mondiale de l'atmosphère. Ce faisant, la Commission n'entend pas empiéter sur les négociations politiques, concernant notamment la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou les changements climatiques, et ne vise pas à « combler » les lacunes des régimes conventionnels ni à compléter ceux-ci par de nouvelles règles ou de nouveaux principes juridiques. Les projets de directives ont un caractère général et supplétif.

### **Préambule**

...

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

*Ayant à l'esprit* que des substances polluantes et des substances de dégradation sont transportées et propagées dans l'atmosphère,

*Reconnaissant par conséquent* 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,

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

...

### **Commentaire**

1) Dans le passé, la Commission a généralement présenté à l'Assemblée générale le résultat de ses travaux sans projet de préambule, en s'en remettant à cet égard aux États. Dans certains cas cependant, la Commission a établi un préambule. Tel a été le cas, par exemple, en ce qui concerne les deux projets de conventions sur l'élimination

de l'apatridie dans l'avenir (1954)<sup>1</sup> et sur la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir (1954)<sup>2</sup>; le modèle de règles sur la procédure arbitrale (1958)<sup>3</sup>; le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États (1999)<sup>4</sup>; le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001)<sup>5</sup>; les principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques (2006)<sup>6</sup>; le projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (2006)<sup>7</sup>; et le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières (2008)<sup>8</sup>.

2) Lors de ces précédentes occasions, les préambules ont été établis une fois que la Commission avait conclu ses travaux sur le sujet considéré. Dans le cas présent, la Commission, à sa 3249<sup>e</sup> séance, le 12 mai 2015, a décidé de renvoyer les projets de directives 1, 2, 3 et 5 tels qu'ils figuraient dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial au Comité de rédaction, étant entendu que le projet de directive 3, portant sur la préoccupation commune de l'humanité, serait examiné dans le cadre d'un éventuel préambule. Un préambule a donc été élaboré compte tenu de l'état actuel de l'examen du sujet, étant entendu que des paragraphes pourraient être ajoutés à mesure de l'avancement des travaux.

3) Le préambule vise à préciser le cadre contextuel du projet de directives. Le premier alinéa du préambule a un caractère général en ce qu'il reconnaît l'importance essentielle de l'atmosphère pour la vie sur terre, la santé et le bien-être de l'homme, ainsi que le maintien de l'intégrité des écosystèmes aquatiques et terrestres. L'atmosphère est la plus importante ressource naturelle de la Terre. Elle a été classée comme telle – au même titre que les minéraux, l'énergie et l'eau – par le Comité des ressources naturelles de l'ONU<sup>9</sup>, ainsi que dans la Déclaration de Stockholm sur l'environnement de 1972<sup>10</sup> et dans la Charte mondiale de la nature de 1982<sup>11</sup>. L'atmosphère représente une ressource renouvelable indispensable à la survie de l'homme, des plantes et des animaux sur terre. Outre qu'elle est un facteur

<sup>1</sup> *Annuaire ... 1954*, vol. II, document A/2693, par. 25.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid. 1958*, vol. II, doc. A/3859, par. 22. Le préambule énonçait les règles fondamentales sur lequel est basé l'engagement d'arbitrage.

<sup>4</sup> *Annuaire ... 1999*, vol. II, deuxième partie, par. 47. Texte également reproduit dans l'annexe à la résolution 55/153 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2000.

<sup>5</sup> *Annuaire ... 2001*, vol. II, deuxième partie, par. 97. Texte également reproduit dans l'annexe à la résolution 62/68 de l'Assemblée générale du 6 décembre 2007.

<sup>6</sup> *Annuaire ... 2006*, vol. II, deuxième partie, par. 176. Le texte des principes directeurs est présenté comme un résultat des travaux de la Commission. En conséquence, le préambule est établi par la Commission.

<sup>7</sup> *Annuaire ... 2006*, vol. II, deuxième partie, par. 66. Texte également reproduit dans l'annexe à la résolution 61/36 de l'Assemblée générale du 6 décembre 2006.

<sup>8</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 53 et 54.

<sup>9</sup> L'inscription des « ressources atmosphériques » parmi les « autres ressources naturelles » par l'ancien Comité des ressources naturelles de l'ONU est apparue pour la première fois dans le rapport du Comité sur les travaux de sa première session (New York, 10 mars 1971), sect. 4 (« autres ressources naturelles »), par. 94 d). Les travaux du Comité (devenu ensuite le Comité de l'énergie et des ressources naturelles au service du développement de l'ONU) ont été ensuite transférés à la Commission du développement durable.

<sup>10</sup> « Les ressources naturelles du globe, y compris l'air [...] doivent être préservé[e]s dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin. » Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, document A/CONF.48/14/Rev.1, 16 juin 1972, principe 2.

<sup>11</sup> « ... les ressources [...] atmosphériques qu'utilise l'homme, seront gérées de manière à assurer et maintenir leur productivité optimale et continue... », Charte mondiale de la nature, résolution A/RES/37/7 de l'Assemblée générale du 28 octobre 1982, Principes généraux, par. 4.

économique de production fondamental (par exemple, sous forme d'oxygène et de précipitations), et qu'elle permet l'absorption de résidus (par exemple, par la captation ou la dilution des émissions de combustion), elle sert de moyen de transport et de communication (« ressource d'extension spatiale »)<sup>12</sup>. Il a été longtemps considéré que l'atmosphère était illimitée, non exclusive et neutre, car on pensait que chacun pouvait en profiter sans en priver les autres. Ce temps est révolu<sup>13</sup>. Il ne faut pas oublier que l'atmosphère est une ressource épuisable aux capacités d'assimilation limitées.

4) Le deuxième alinéa du préambule vise l'aspect fonctionnel de l'atmosphère comme milieu à travers lequel ont lieu le transport et la propagation de substances polluantes et de dégradation qui s'y produisent. Cet élément pourrait faire partie de la définition de l'atmosphère visée au paragraphe *a* du projet de directive 1, qui est limitée aux aspects physiques, mais la Commission a estimé approprié de mentionner cet aspect fonctionnel dans le préambule. Le transport transcontinental de substances polluantes et de dégradation est considéré comme l'un des principaux problèmes de l'environnement atmosphérique actuel<sup>14</sup>, la région Arctique étant présentée comme l'une des zones les plus gravement touchées par la dispersion mondiale de polluants nocifs<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Voir la terminologie élaborée par Siegfried von Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation : Economics and Policies*, 3<sup>e</sup> éd. (University of California Press, 1968), p. 40 à 42, et Myers S. McDougal, Harold D. Lasswell & Ivan A. Vlasic, *Law and Public Order in Space* (Yale University Press, 1963), p. 777 à 779.

<sup>13</sup> Dans l'affaire *Gasoline* de 1996, le Groupe spécial et l'Organe d'appel de l'OMC ont affirmé que l'air pur était une « ressource naturelle » qui pouvait être « épuisée ». *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules* (1996), rapport de l'Organe d'appel : WT/DS2/AB/R (1996).

<sup>14</sup> Voir J. S. Fuglesvedt, K. P. Shine, T. Berntsen, J. Cook, D. S. Lee, A. Stenke, R. B. Skeie, G. J. M. Velders et I. A. Waitz, « Transport impacts on atmosphere and climate : metrics », *Atmospheric Environment*, vol. 44, n° 37 (2010), p. 4648 à 4677; I. Z. Shen, J. Liu, L. W. Horowitz, D. K. Henze, S. Fan, Levy II H., D. L. Mauzerall, J.-T. Lin et S. Tao, « Analysis of Trans-Pacific Transport of Black Carbon during HIPPO-3 : Implications for Black Carbon Aging », *Atmospheric Chemistry and Physics*, vol. 14 (2014), p. 6315 à 6327; D. J. Wuebbles, H. Lei et J.-T. Lin, « Inter-continental transport of aerosols and photochemical oxidants from Asia and its consequences », *Environmental Pollution*, vol. 150 (2007), p. 65 à 84; J.-T. Lin, X.-Z. Liang et D. J. Wuebbles, « Effects of inter-continental transport on surface ozone over the United States : Present and future assessment with a global model », *Geophysical Research Letters*, vol. 35 (2008), L02805.

<sup>15</sup> Voir la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2256, p. 119 (mentionnant dans le préambule que « les polluants organiques persistants [...] sont propagés par l'air [...] par-delà les frontières internationales et déposés loin de leur site d'origine, où ils s'accumulent dans les écosystèmes terrestres et aquatiques »). Suite à la modification apportée en 2012 au Protocole de Göteborg 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, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2319, p. 81, le troisième alinéa du préambule se lit ainsi : « Constatant avec préoccupation ... que les [éléments chimiques] émis ... sont transportés dans l'atmosphère sur de longues distances et peuvent avoir des effets transfrontières nocifs. ». La Convention de Minamata de 2013 sur le mercure (adoptée le 10 octobre 2013 à Kunamoto (Japon) à l'occasion de la Conférence de plénipotentiaires sur la Convention de Minamata sur le mercure qui s'est tenue du 7 au 11 octobre 2013, texte disponible à l'adresse <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>) reconnaît que le mercure est « une substance chimique préoccupante à l'échelle mondiale vu sa propagation atmosphérique à longue distance » (premier alinéa du préambule). Plusieurs de ces menaces de pollution à l'environnement arctique ont été identifiées, comme les polluants organiques persistants (POP) et le mercure, qui proviennent principalement de sources extérieures à la région. Ces polluants sont transportés jusqu'à l'Arctique depuis les régions industrielles méridionales de l'Europe et d'autres continents sous l'effet de vents du nord dominants et de la circulation océanique. Voir Timo Koivurova, Paula Kankaanpää et Adam Stepien, « Innovative Environmental Protection : Lessons from the Arctic », *Journal of Environmental Law*, vol. 27 (2015), par. 1 à 27, p. 13.

5) Le troisième alinéa du préambule énonce, compte tenu de l'importance déjà mentionnée des problèmes relatifs à l'atmosphère, 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 ». Alors que la pratique conventionnelle et la littérature pertinentes montrent un certain appui à la notion de « préoccupation commune de l'humanité »<sup>16</sup>, la Commission a décidé de ne pas adopter cette terminologie pour qualifier le problème, étant donné que les conséquences juridiques du concept de préoccupation commune risquent de ne pas être aussi claires qu'elles devraient l'être au stade actuel de développement du droit international relatif à l'atmosphère. La Commission a estimé approprié d'exprimer la préoccupation de la communauté internationale davantage comme une question de fait, plutôt que comme une affirmation normative, de la gravité des problèmes atmosphériques. C'est pourquoi, dans ce contexte, l'expression « préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale » a été employée. C'est une expression que la Commission a fréquemment utilisée comme l'un des critères lui permettant de déterminer quels nouveaux sujets inscrire à son programme de travail à long terme<sup>17</sup>.

6) Le quatrième alinéa du préambule reprend les conditions auxquelles la Commission a subordonné l'inscription du sujet à son programme de travail lors de sa soixante-cinquième session en 2013. Il a été décidé que la terminologie et

<http://jel.oxfordjournals.org/content/early/2015/02/13/jel.equ.037.full.pdf?keytype=ref&ijkey=BjgzEgqY21ZXodu>.

<sup>16</sup> Le paragraphe 1 du préambule de la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur les changements climatiques, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, p. 107, affirme que les « changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière ». De même, le préambule de la Convention de 1992 sur la diversité biologique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1760, p. 79, indique que les parties sont « [conscientes ... de l'importance de la diversité biologique pour l'évolution et pour la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère » (al. 2) et affirme que « la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité » (al. 3). La Convention de 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, p. 3, a adopté des formules comparables à la « préoccupation commune » dans son préambule, notamment « centre des préoccupations », « la vive préoccupation ... dans la communauté internationale » et « un problème de dimension mondiale » en vue de lutter contre la désertification et la sécheresse. D'autres instruments comme la Convention de Minamata sur le mercure, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et le Protocole de Göteborg à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance emploient des concepts analogues à la préoccupation commune. Voir Alan E. Boyle, « International Law and the Protection of the Global Atmosphere : Concepts, Categories and Principles », Robin Churchill et David Freestone, dir. publ., *International Law and Global Climate Change* (Leiden : Kluwer Academic Publishing, 1991), p. 11 et 12; Duncan French, « Common Concern, Common Heritage and Other Global(-ising) Concepts : Rhetorical Devices, Legal Principles or a Fundamental Challenge? », p. 13; Alexander Kiss, « The Common Concern of Mankind », *Environmental Policy and Law*, vol. 27 (1997), p. 246; A. A. Cançado-Trindade et D. J. Attard, « The Implication of the "Common Concern of Mankind" Concept on Global Environmental Issues », dans Toru Iwama, dir. publ., *Policies and Laws on Global Warming : International and Comparative Analysis* (Tokyo : Environmental Research Center, 1991), p. 7 à 13; Jutta Brunnée, « Common Areas, Common Heritage, and Common Concern », *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Daniel Bodansky, Jutta Brunnee et Helen Hey, dir. publ., (Oxford : Oxford University Press, 2007), p. 565 et 566. Voir aussi Charlotte Kreuter-Kirchhoff, « Atmosphere, International Protection », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Rüdiger Wolfrum, dir. publ. (Oxford : Oxford University Press, 2012), p. 737 à 744 (the atmosphere as a « common concern of mankind »).

<sup>17</sup> *Annuaire ... 1997*, vol II, deuxième partie, p. 238, *ibid.*, 1998, vol. II, deuxième partie, par. 553. Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-neuvième session, Supplément n° 10*, (A/69/10), par. 269. La Commission a convenu qu'elle ne devrait pas s'en tenir aux sujets classiques, mais pourrait aussi envisager ceux qui correspondent à des tendances nouvelles du droit international et à des préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale.

l'emplacement de cet alinéa seraient revus à un stade ultérieur du travail de la Commission sur le sujet<sup>18</sup>.

7) Ultérieurement, des alinéas pourront être ajoutés et l'ordre des alinéas pourra être modifié.

### **Projet de directive 1**

#### **Définitions**

Aux fins du présent projet de directives :

a) Par « *atmosphère* », on entend l'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre;

b) Par « *pollution atmosphérique* », on entend l'émission ou le rejet dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances contribuant à des effets nocifs qui s'étendent au-delà de l'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;

c) Par « *dégradation atmosphérique* », on entend toute altération par l'homme, directement ou indirectement, des conditions atmosphériques, qui a des effets nocifs significatifs de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre.

#### **Commentaire**

1) La Commission a estimé souhaitable, à titre de nécessité pratique, de prévoir un projet de directive relatif aux « définitions » afin de s'entendre sur ce que doit couvrir le présent projet de directives. Les définitions sont établies uniquement « aux fins du présent projet de directives », et ne visent en aucune façon à avoir une incidence sur les définitions existantes ou futures. en droit international, des termes considérés.

2) Il ne figure aucune définition du terme « atmosphère » dans les instruments internationaux pertinents. La Commission a cependant estimé nécessaire de concevoir une définition opérationnelle pour le présent projet de directives. Elle a aussi considéré que la définition proposée devrait raisonnablement correspondre aux caractéristiques de l'atmosphère telles qu'identifiées dans la littérature scientifique et les refléter. Cette définition, qui figure au paragraphe a), s'inspire de celle proposée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>19</sup>.

3) Pour résumer les sources faisant autorité, l'atmosphère constitue ce que l'on a appelé « the atmospheric shell »<sup>20</sup>. Elle s'étend verticalement en partant de la surface du Globe, qui en est la limite inférieure. La composition moyenne de l'atmosphère jusqu'à une altitude de 25 kilomètres est la suivante : azote (78,08 %), oxygène (20,95 %), ainsi qu'un certain nombre de gaz présents à l'état de trace, tels que l'argon (0,93 %), l'hélium et des gaz à effet de serre qui influent sur le rayonnement, comme le dioxyde de carbone (0,035 %) et l'ozone; l'atmosphère contient également de la vapeur d'eau (effet de serre) en proportions très variables<sup>21</sup>. L'atmosphère contient

---

<sup>18</sup> Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-huitième session, Supplément n° 10* (A/68/10), par. 168.

<sup>19</sup> Cinquième rapport d'évaluation, Groupe de travail III, annexe I. GIEC, Climate Change 2014, Disponible à : [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc\\_wg3\\_ar5\\_annex-i.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf).

<sup>20</sup> La Société météorologique américaine (American Meteorology Society) définit l'expression « atmospheric shell » (également appelée « atmospheric layer » ou « atmospheric region ») comme l'une des couches ou strates de l'atmosphère terrestre (<http://amsglossary.allenpress.com/glossary/search?id=atmospheric-shell1>).

<sup>21</sup> La vapeur d'eau, qui représente environ 0,25 % de la masse de l'atmosphère, est présente dans l'air à des concentrations extrêmement variables. Il est donc de coutume, dans les sciences atmosphériques,

également des nuages et des aérosols<sup>22</sup>. Elle est divisée verticalement en quatre couches atmosphériques en fonction de la température. De bas en haut, ces couches sont les suivantes : la troposphère, la stratosphère, la mésosphère et la thermosphère. Environ 80 % de la masse d'air se trouve dans la troposphère et 20 % dans la stratosphère. L'atmosphère est cette fine couche brumeuse que l'on voit autour de la Terre depuis l'espace (d'une épaisseur inférieure à 1 % du rayon de la Terre). D'un point de vue scientifique, ces couches qui forment l'« *atmosphère inférieure* » vont jusqu'à une hauteur moyenne de 50 kilomètres; au-delà se trouve l'« *atmosphère supérieure* »<sup>23</sup>. La température de l'atmosphère varie en fonction de l'altitude. Dans la troposphère (qui s'étend jusqu'à la tropopause, à une hauteur d'environ 12 km), la température baisse à mesure que l'on s'élève en raison de l'absorption et de la réflexion des rayons du soleil par la surface de la planète<sup>24</sup>. Par contre, dans la stratosphère (qui s'étend jusqu'à la stratopause, à environ 50 km), la température augmente à mesure que l'on s'élève<sup>25</sup> en raison de l'absorption du rayonnement ultraviolet par l'ozone. Dans la mésosphère (qui s'étend jusqu'à la mésopause, à une hauteur d'environ 80 km), les températures recommencent à chuter à mesure que l'on s'élève et, dans la thermosphère, les températures augmentent rapidement sous l'effet du rayonnement X et du rayonnement ultraviolet du soleil. L'atmosphère s'étend au-delà de la mésopause et ne possède pas de limite supérieure bien définie<sup>26</sup>.

4) La définition de l'atmosphère comme l'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre correspond à une description « physique » de l'atmosphère. Il y a aussi l'aspect « fonctionnel », qui intéresse le mouvement de l'air à grande échelle. Le mouvement atmosphérique a un caractère dynamique et fluctuant. L'air se déplace et circule autour de la Terre dans une formation complexe appelée « circulation atmosphérique ».

5) Il est particulièrement important de reconnaître la fonction de l'atmosphère en tant que milieu en mouvement constant à travers lequel les substances polluantes et de dégradation sont « transportées et propagées ». Assurément, le mouvement transcontinental de substances polluantes constitue l'un des problèmes majeurs relativement à l'environnement atmosphérique, la région arctique, où se déposent les polluants nocifs transportés dans le monde devenant la plus gravement touchée. Outre la pollution transfrontière, d'autres préoccupations concernent l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques. La Commission a décidé, comme il a été mentionné plus haut dans le commentaire du préambule, de viser cet aspect fonctionnel de l'atmosphère dans le deuxième alinéa du préambule<sup>27</sup>.

---

de donner la composition de l'air sec. La concentration d'ozone est, elle aussi, extrêmement variable. On considère qu'une concentration supérieure à 0,1 ppm (partie par million) est dangereuse pour l'homme. Voir John M. Wallace et Peter V. Hobbs, *Atmospheric Science : An Introductory Survey*, 2<sup>e</sup> éd. (Boston, Elsevier Academic Press, 2006), p. 8.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> La Société météorologique américaine définit l'atmosphère inférieure comme étant, de manière très vague, la partie de l'atmosphère où la plupart des phénomènes météorologiques se produisent (c'est-à-dire la troposphère et la stratosphère inférieure); on l'oppose à l'atmosphère supérieure (<http://amsglossary.allenpress.com/glossary/search?p=1&query=lower+atmosphere&submit=Search>). L'atmosphère supérieure est définie comme une catégorie résiduelle, à savoir la partie de l'atmosphère qui se trouve au-dessus de la troposphère (<http://amsglossary.allenpress.com/glossary/search?p=1&query=upper+atmosphere&submit=Search>).

<sup>24</sup> La troposphère est d'épaisseur variable en fonction de la latitude et des saisons. Sa limite supérieure est à environ 17 kilomètres à l'équateur et est plus basse aux pôles, pour une épaisseur moyenne d'environ 12 kilomètres. Voir Edward J. Tarbuck, Frederick K. Lutgens et Dennis Tasa, *Earth Science*, 13<sup>e</sup> éd. (Pearson, 2011), p. 466.

<sup>25</sup> Plus précisément, la température dans la stratosphère reste constante jusqu'à une altitude d'environ 20 à 35 kilomètres avant de baisser graduellement.

<sup>26</sup> Voir Tarbuck, Lutgens et Tasa, *Earth Science*, p. 467.

<sup>27</sup> Voir par. 3) du commentaire du deuxième alinéa du préambule.

6) Le paragraphe b) vise la pollution atmosphérique transfrontière, tandis que le paragraphe c) concerne les problèmes atmosphériques mondiaux. Par l'expression « *par l'homme* », figurant dans les paragraphes b) et c), il est indiqué clairement que le projet de directives traite de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique d'origine « anthropique ». La Commission a conscience que des substances et processus naturels et d'origine humaine qui modifient le budget énergétique de la Terre sont des facteurs déterminants des changements climatiques<sup>28</sup>. Elle est également consciente du fait que la pollution transfrontière est causée par d'autres substances et processus que ceux d'origine anthropique. Par ailleurs, la science n'a aucun doute quant à l'influence de l'homme sur le système climatique<sup>29</sup> ainsi que sur la pollution. En conséquence, sans perdre de vue les liens existants, l'accent mis sur l'activité, directe ou indirecte, de l'homme correspond à une intention délibérée dès lors que les présentes directives visent à traiter des interventions susceptibles d'être prises par l'ensemble de la communauté internationale pour protéger l'atmosphère.

7) L'expression « pollution atmosphérique » (ou pollution de l'air) est parfois utilisée dans une acception large pour désigner la dégradation mondiale des conditions atmosphériques comme l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques<sup>30</sup>, mais elle est employée dans le présent projet de directives dans un sens étroit, conformément à la pratique conventionnelle existante. Elle exclut donc les questions mondiales de la définition de la pollution atmosphérique.

8) Pour définir la « pollution atmosphérique », le paragraphe b) reprend essentiellement les termes de l'article 1 a) de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance<sup>31</sup>, qui dispose que :

« L'expression "pollution atmosphérique" désigne l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou 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>28</sup> GIEC, *Climate Change 2013 : The Physical science basis : Summary for policy makers*, disponible à : [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL.pdf).

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Par exemple, aux termes du paragraphe 1 de l'article premier de la résolution du Caire de 1987 de l'Institut de droit international sur la pollution transfrontière de l'air : « Aux fins de la présente résolution, on entend par "pollution transfrontière de l'air" toute *altération* physique, chimique ou biologique *de la composition* ou de la qualité de l'atmosphère résultant directement ou indirectement d'un acte ou d'une omission de l'homme et produisant des effets dommageables ou nocifs dans l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. » (italiques ajoutées). Disponible à : [http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1987\\_caire\\_03\\_fr.PDF](http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1987_caire_03_fr.PDF).

<sup>31</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1302, p. 217. La formulation de l'article 1 a) de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance s'inspire de la définition de la pollution donnée par le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans sa recommandation C(74)224 du 14 novembre 1974 intitulée « Principes relatifs à la pollution transfrontière », qui se lit ainsi : « Aux fins de ces principes, on entend, par pollution, l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement, qui entraîne des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou à gêner les autres utilisations légitimes de l'environnement. ». Voir H. van Edig (dir. publ.), *Aspects juridiques de la pollution transfrontière* (Paris : OCDE, 1977), p. 13; voir aussi Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law and the Environment* (Oxford : Oxford University Press, 2009), p. 188 et 189; A. Kiss et D. Shelton, *International Environmental Law* (Londres : Graham & Trotman, 1991), p. 117 (incluant également dans la définition de la pollution des formes d'énergie comme le bruit, les vibrations, la chaleur, et les radiations).

Cette définition est largement reprise dans les conventions et la littérature pertinentes. On notera également que l'article 1, par. 1 4), de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>32</sup> définit le terme « pollution » comme signifiant « l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, [...] »<sup>33</sup>. Les effets nocifs de l'introduction ou du rejet de substances doivent être de nature à mettre en danger la vie et la santé de l'homme et l'environnement naturel de la Terre.

9) Si l'article 1 a) de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et l'article 1, par. 1 4), de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer mentionnent l'« introduction [...] d'énergie » (ainsi que de substances) dans l'atmosphère comme faisant partie de la définition de la « pollution », la Commission a décidé de ne pas inclure ce terme dans le texte du paragraphe b) du projet de directive. La Commission considère que le mot « substances » inclut l'« énergie ». Il est entendu que l'« énergie » inclut la chaleur, la lumière, le bruit et la radioactivité introduits ou rejetés dans l'atmosphère par les activités humaines<sup>34</sup>.

10) L'expression « effets [...] qui s'étendent au-delà de l'État d'origine », au paragraphe b) précise que le projet de directives vise les effets transfrontières au sens de l'article 1 b) de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique

<sup>32</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, p. 3.

<sup>33</sup> L'article 212 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit une obligation de prévention de la pollution du milieu marin d'origine atmosphérique; dans cette mesure, la définition de la « pollution » dans cette Convention intéresse la pollution atmosphérique.

<sup>34</sup> S'agissant de la chaleur, voir le rapport WMO/IGAC : Impact of Megacities on Air Pollution and Climate, GAW Report n° 205, OMM (septembre 2012); David Simon et Hayley Leck, « Urban Adaptation to Climate/Environmental Change : Governance, Policy and Planning », numéro spécial, *Urban Climate*, vol. 7 (2014), p. 1 à 134; John A. Arnfield, « Two decades of urban climate research : a review of turbulence, exchanges of energy and water, and the urban heat island », *International Journal of Climatology*, vol. 23, p. 1 à 26; Lisa Gartland, *Heat Islands : Understanding and Mitigating Heat in Urban Areas* (Londres : Earthscan, 2008); voir, en général, Brian Stone Jr., *The City and the Changing Climate : Climate Change in the Places We Live* (Cambridge, MA : Cambridge University Press, 2012). À propos de la pollution lumineuse, voir Catherine Rich et Travis Longcore (dir. publ.), *Ecological Consequences of Artificial Night Lighting* (Washington : Island Press, 2006); Pierantonio Cinzano et Fabio Falchi, « The propagation of light pollution in the atmosphere », *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, vol. 427 (2012), p. 3337 à 3357; Fereshteh Bashiri et Che Rosmani Che Hassan, « Light pollution and its effects on the environment », *International Journal of Fundamental Physical Sciences*, vol. 4 (2014), p. 8 à 12. En ce qui concerne la pollution acoustique/par le bruit, voir par exemple l'annexe 16 de la Convention de 1944 sur l'aviation civile internationale (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, p. 295), vol. I : Bruit des aéronefs, 5<sup>e</sup> éd., 2008; voir P. Davies et J. Goh, « Air Transport and the Environment : Regulating Aircraft Noise », *Air and Space Law*, vol. 18 (1993), p. 123 à 135. Concernant les émissions radioactives, le Gouvernement autrichien a défendu la position, dans une déclaration faite durant les préparatifs de la Convention en janvier 1979 (ECE/ENV/AC.9/CRP.5/Add.3), p. 2 et 3, par. 31, selon laquelle la Convention devait également inclure l'étude des éventuelles répercussions négatives des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire sur l'environnement d'un État, ou d'États, autres que celui dans lequel ces activités sont menées; dans ce sens, voir aussi Dietrich Rauschnig, « Legal Problems of Continuous and Instantaneous Long-Distance Air Pollution : Interim Report », *Report of the Sixty-Second Conference of the International Law Association* (Séoul, 1986), p. 198 à 223, p. 219; et AIEA, *Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation : Twenty Years of Experience, Report of the Chernobyl Forum Expert Group « Environment »* (Radiological Assessment Report Series), AIEA, avril 2006, STI/PUB/1239. Voir aussi Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants, 2013 Report to the General Assembly, Scientific Annex A : Levels and effects of radiation exposure due to the nuclear accident after the 2011 great east-Japan earthquake and tsunami, 2014, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.IX.1, [http://www.unscear.org/docs/reports/2013/13-85418\\_Report\\_2013\\_Annex.A.pdf](http://www.unscear.org/docs/reports/2013/13-85418_Report_2013_Annex.A.pdf).

transfrontière à longue distance, à savoir que l'expression « pollution atmosphérique transfrontière à longue distance » désigne « la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un État et qui exerce des effets dommageables dans une zone soumise à la juridiction d'un autre État à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission ».

11) Puisque la « pollution atmosphérique » est définie de façon étroite au paragraphe b), il est nécessaire, aux fins du projet de directives, de traiter d'autres questions que la pollution atmosphérique. C'est pourquoi le paragraphe c) donne la définition de l'expression « dégradation atmosphérique ». Cette définition est censée inclure les problèmes de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques. Elle couvre l'altération par l'homme, directement ou indirectement, des conditions atmosphériques. Il peut s'agir de modifications apportées à l'environnement physique ou aux biotes ou d'altération de la composition de l'atmosphère mondiale. La Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone<sup>35</sup> dispose, à l'article premier, paragraphe 2, que par « effets néfastes » on entend « les modifications apportées à l'environnement physique ou aux biotes, y compris les changements climatiques qui exercent des effets nocifs significatifs sur la santé humaine ou sur la composition, la résistance et la productivité des écosystèmes naturels ou aménagés, ou sur les matériaux utiles à l'humanité ». L'article premier, paragraphe 2, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques définit l'expression « changements climatiques » comme « des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ».

12) L'expression « effets nocifs significatifs » vise à déterminer la gamme des activités humaines susceptibles d'être couvertes par le projet de directives. Dans ses travaux précédents, la Commission a fréquemment employé le terme « significatif »<sup>36</sup>. La Commission a indiqué que « ... "significatif" est plus que "détectable" mais sans nécessairement atteindre le niveau de "grave" ou "substantiel". Le dommage doit se solder par un effet préjudiciable réel ... [et] [c]es effets préjudiciables doivent pouvoir être mesurés à l'aide de critères factuels et objectifs ». De plus, « [l]'adjectif "significatif", quoique défini par des critères concrets et objectifs, suppose aussi un jugement de valeur qui dépend des circonstances du cas considéré et du moment où ce jugement est porté. Il se peut, par exemple, qu'une perte donnée, à un moment donné, ne soit pas considérée comme "significative" parce qu'à ce moment précis les connaissances scientifiques ou l'appréciation portée par l'homme sur une ressource donnée ne conduisent pas à attribuer une grande valeur à ladite ressource ». La question de savoir ce qui est « significatif » implique davantage des considérations d'ordre factuel qu'une décision juridique<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, p. 293.

<sup>36</sup> Voir par exemple l'article 7 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997); le projet d'article premier du Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001) (résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe); le projet de principe 2 du Projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (2006) (résolution 61/36 de l'Assemblée générale, annexe); le projet d'article 6 du Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières (2008) (résolution 63/124 de l'Assemblée générale, annexe).

<sup>37</sup> Voir, par exemple, les commentaires du Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses [commentaire de l'article 2, par. 4) et 7)]. Voir aussi les commentaires du Projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses [commentaire du projet de principe 2, par. 1) à 3)].

13) Si, en ce qui concerne la « pollution atmosphérique », l'introduction ou le rejet de substances doit contribuer à des effets « nocifs », dans le cas de la « dégradation atmosphérique », l'altération des conditions atmosphériques doit avoir des « effets nocifs significatifs ». Ainsi qu'il ressort du projet de directive 2 sur le champ d'application des directives, le présent projet de directives traite de la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique. Vu la nature de l'atmosphère, la différence entre « effets nocifs » et « effets nocifs significatifs » peut ne revêtir que peu d'importance pratique. Comme il a été noté au paragraphe 11) ci-dessus, l'expression « effets néfastes » dans la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone<sup>38</sup> vise des modifications qui exercent des effets nocifs significatifs. L'adjectif « nocif » qualifie un effet préjudiciable, exercé souvent d'une manière subtile ou inattendue.

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

a) Le présent projet de directives [contient des principes directeurs concernant] [traite de] la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique.

b) Le présent projet de directives ne traite pas de questions relatives au principe « pollueur-payeur », au principe de précaution, aux responsabilités communes mais différenciées, à la responsabilité de l'État et de ses ressortissants, et au transfert de fonds et de technologie, y compris des droits de propriété intellectuelle, vers les pays en développement, mais est aussi sans préjudice de ces questions.

c) Le présent 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.

d) Rien dans le présent projet de directives ne remet en cause le statut de l'espace aérien dans le droit international applicable ni les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique, y compris sa délimitation.

### **Commentaire**

1) Le projet de directive 2 fixe le champ d'application du projet de directives concernant la protection de l'atmosphère. Le paragraphe 1 définit le champ d'application d'une manière positive, en indiquant ce qui est traité par les directives, tandis que les paragraphes 2 et 3 sont formulés d'une manière négative, en précisant ce qui n'est pas couvert par le présent projet de directives. Le paragraphe 4 contient une clause de sauvegarde sur l'espace aérien et l'espace extra-atmosphérique.

2) Le paragraphe 1 définit le champ d'application du projet de directives sur la base des définitions figurant aux paragraphes b) et c) du projet de directive 1. Il envisage les questions relatives à la protection atmosphérique dans deux domaines, la pollution atmosphérique transfrontière et la dégradation atmosphérique mondiale. Le projet de directives ne concerne que les causes d'origine anthropique et ne s'applique pas à celles d'origine naturelle comme des éruptions volcaniques et des collisions avec des météorites. L'accent mis sur la pollution transfrontière et la dégradation atmosphérique mondiale causées par l'activité humaine correspond aux réalités actuelles, qui sont appuyées par la science<sup>39</sup>. Les scientifiques indiquent avec un degré

<sup>38</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, p. 293.

<sup>39</sup> Voir, de façon générale, GIEC, *Climate Change 2013 : The Physical Science Basis*, *Summary for Policy makers*, disponible à : [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL.pdf).

de certitude de 95 % que l'activité humaine est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique que l'influence humaine sur le système climatique est claire. Cette influence a été observée dans le réchauffement de l'atmosphère et des océans, dans les modifications du cycle mondial de l'eau, dans la réduction de la neige et de la glace, dans l'élévation du niveau moyen des océans et des mers de la planète, et dans les modifications de certaines extrêmes climatiques<sup>40</sup>. Le GIEC note en outre qu'il est extrêmement vraisemblable que plus de la moitié de l'augmentation de la température moyenne observée à la surface du globe de 1951 à 2010 soit imputable à l'accroissement d'origine anthropique des concentrations de gaz à effet de serre et d'autres facteurs d'origine anthropique agissant ensemble<sup>41</sup>. Les directives ne traiteront pas non plus de la pollution au niveau interne ou local. On peut toutefois noter que ce qui se produit au niveau local peut avoir des incidences sur le contexte transfrontière et mondial pour ce qui concerne la protection atmosphérique. En outre, des phénomènes naturels ont un impact sur la résistance et la capacité d'adaptation globale de l'environnement planétaire, d'où la nécessité de considérer les dimensions locales, nationales et mondiales de l'adaptation. En conséquence, toute action humaine visant à améliorer la situation, individuellement ou collectivement, doit envisager la totalité de l'atmosphère, de l'hydrosphère, de la biosphère et de la géosphère et leurs interactions.

3) Le dioxyde de soufre et les oxydes d'azote constituent les principale sources de pollution atmosphérique transfrontière<sup>42</sup>, tandis que les changements climatiques et l'appauvrissement de la couche d'ozone sont les deux principaux problèmes conduisant à la dégradation atmosphérique<sup>43</sup>. Certaines substances qui ont pour effet d'appauvrir la couche d'ozone contribuent également au réchauffement planétaire<sup>44</sup>.

4) Le point de savoir si le projet de directives « contient des principes directeurs concernant » ou « traite de » la protection de l'atmosphère contre la pollution atmosphérique et la dégradation atmosphérique devra être examiné plus avant au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

5) Les paragraphes 2 et 3, ainsi que le quatrième alinéa du préambule, reflètent les conditions posées par la Commission lorsqu'elle a inscrit le sujet à son programme de travail à sa soixante-cinquième session en 2013<sup>45</sup>.

6) Le paragraphe 4 est une clause de sauvegarde qui précise que le projet de directives n'affecte pas le statut de l'espace aérien dans le droit international applicable. La Commission ne souhaite pas préjuger de questions juridiques complexes, qui ne manquent pas. Tout d'abord, 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 exerce une « souveraineté complète et exclusive ». C'est ainsi que l'article premier de la Convention relative à l'aviation civile internationale<sup>46</sup> dispose que « ... chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ». Selon l'article 2 de la même Convention, il faut entendre par territoire d'un État les régions terrestres et les eaux territoriales y adjacentes qui se trouvent sous la souveraineté, la suzeraineté, la protection ou le mandat dudit État. De même que la

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Birnie, Boyle, Redgwell, p. 342.

<sup>43</sup> Ibid., p. 336.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-huitième session, Supplément n° 10 (A/68/10)*, par. 168.

<sup>46</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, p. 295.

haute mer, 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<sup>47</sup>. L'atmosphère est invisible, intangible et indivisible, bien qu'il puisse exister un chevauchement avec la souveraineté territoriale.

6) De plus, alors que l'atmosphère se divise en couches successives en fonction de leurs propriétés thermiques, il n'existe pas de frontière précise entre l'atmosphère et l'espace extra-atmosphérique. Au-delà de 100 kilomètres, la masse de l'atmosphère se fond progressivement dans le vide spatial<sup>48</sup>. Le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes ne comporte aucune définition de l'« espace extra-atmosphérique »<sup>49</sup>. La question est en discussion dans le cadre du Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique depuis 1959, lequel a envisagé les questions de délimitation selon une approche spatiale et une approche fonctionnelle<sup>50</sup>.

7) En conséquence, la Commission a décidé de ne pas toucher au statut juridique de l'espace aérien et de ne pas examiner les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique. De plus, la mention de l'espace extra-atmosphérique correspond aux conditions fixées en 2013 par la Commission.

### **Projet de directive 5 Coopération internationale**

a) 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.

b) Les États devraient coopérer ensemble au 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.

### **Commentaire**

1) La coopération internationale est au cœur de l'ensemble du projet de directives sur la protection de l'atmosphère. Le concept de coopération internationale a subi une évolution importante en droit international<sup>51</sup>. Ne se limitant plus à la simple « somme arithmétique » de collaborations bilatérales au sein de la « société internationale » traditionnelle, la coopération internationale repose désormais dans une large mesure sur la notion des intérêts communs de « l'ensemble de la communauté

<sup>47</sup> Voir de façon générale Birnie, Boyle, Redgwell, chap. 6.

<sup>48</sup> Tarbuck, Lutgens et Tasa, p. 465 et 466.

<sup>49</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 610, n° 8843.

<sup>50</sup> Voir de façon générale Bhupendra Jasani (dir. publ.), *Peaceful and Non-Peaceful uses of Space : Problems of Definition for the Prevention of an Arms Race*, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (New York, Philadelphia, Washington, Londres, Taylor et Francis, 1991), notamment chap. 2 et 3.

<sup>51</sup> W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Londres : Stevens & Sons, 1964), p. 60 à 71; Charles Leben, « The Changing Structure of International Law Revisited by Way of Introduction », *European Journal of International Law*, vol. 3 (1997), p. 399 à 408. Voir aussi Jost Delbrück, « The International Obligation to Cooperate – An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? – A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law », H. P. Hestermeyer *et al.*, dir. publ., *Coexistence, Cooperation and Solidarity* (Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum), vol. 1 (Leiden : Martinus Nijhoff, 2012), p. 3 à 16.

internationale »<sup>52</sup>. Le troisième alinéa du préambule du présent projet de directives affirme que la protection de l'atmosphère est « une préoccupation pressante de l'ensemble de la communauté internationale ». Dans ce contexte, le projet de directive 5 énonce l'obligation des États de coopérer, selon qu'il convient, et souligne l'importance que revêtent, en particulier, l'échange d'informations scientifiques et un suivi conjoint en matière de protection de l'atmosphère. Concrètement, les États ont l'obligation de coopérer entre eux et avec les organisations internationales compétentes. L'expression « selon qu'il convient » vise à laisser une certaine souplesse et quelque latitude aux États pour s'acquitter de l'obligation de coopérer, en fonction de la nature et de l'objet de la coopération. Les formes de cette coopération peuvent aussi varier selon la situation et l'exercice d'une certaine marge d'appréciation des États. La coopération peut s'exercer aux niveaux bilatéral, régional ou multilatéral. Les États peuvent aussi prendre individuellement des mesures appropriées.

2) La notion de coopération internationale figure dans plusieurs instruments multilatéraux intéressant la protection de l'environnement. Tant le principe 24 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement que le principe 27 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement soulignent l'importance de la coopération<sup>53</sup>.

3) Parmi certains des traités en vigueur, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) dispose, dans son préambule, que les Parties à cette convention sont « [c]onscientes que l'adoption de mesures visant à protéger la couche d'ozone des modifications imputables aux activités humaines ne peut se faire que dans le contexte d'une coopération et d'une action internationales ». En outre, dans le préambule de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), les Parties se disent conscientes que « le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pas qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, ... », tout en réaffirmant que « le principe de la souveraineté des États doit présider à la coopération internationale destinée à faire face aux changements climatiques. ».

4) L'article 8 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, portant sur l'obligation générale de coopérer, dispose que :

« Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir

<sup>52</sup> Naoya Okuwaki, « On Compliance with the Obligation to Cooperate : New Developments of "International Law for Cooperation" », dans Jun'ichi Eto, dir. publ., *Aspects of International Law Studies* (Festschrift for Shinya Murase) (Tokyo : Shinzansha, 2015), p. 5 à 46; p. 16 et 17 (en japonais).

<sup>53</sup> Le principe 24 de la Déclaration de Stockholm se lit ainsi :

Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits, sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce, dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États.

*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, Stockholm, 5 et 6 juin 1972, A/CONF.48/14 et Corr.1 (1972). (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A et rectificatif), chap. I.

Le principe 27 de la Déclaration de Rio se lit ainsi :

« Les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable. ».

à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international. ».

5) Dans ses travaux, la Commission a également considéré comme importante l'obligation de coopérer. Le Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001) prévoit, dans l'article 4 relatif à la coopération, que :

« Les États intéressés coopèrent de bonne foi et au besoin cherchent à obtenir l'assistance d'une ou de plusieurs organisations internationales compétentes pour prévenir un dommage transfrontière significatif ou en tout état de cause pour en réduire le risque au minimum. ».

Quant au Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, il prévoit à l'article 7, relatif à l'obligation générale de coopérer, que :

« 1. Les États de l'aquifère coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, du développement durable, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à une utilisation équitable et raisonnable et à une protection appropriée de leurs aquifères ou systèmes aquifères transfrontières.

2. Aux fins du paragraphe 1, les États de l'aquifère devraient établir des mécanismes conjoints de coopération. ».

6) Enfin, dans l'ensemble de projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe provisoirement adoptés en première lecture en 2014, le projet d'article 8 prévoit une obligation de coopérer<sup>54</sup>.

7) Le paragraphe b) du projet de directive vise les formes que peut prendre la coopération, parmi lesquelles le développement des connaissances scientifiques sur les causes et les répercussions de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique est considéré comme essentiel. La coopération pourrait prendre diverses formes. Le paragraphe b) met aussi l'accent sur l'échange d'informations et le suivi conjoint.

8) La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone dispose, dans son préambule, que la coopération et l'action internationales devraient être fondées « sur des données scientifiques et techniques pertinentes » et, dans son article 4 1) relatif à la coopération dans les domaines juridique, scientifique et technique, il est prévu ce qui suit :

« Les Parties facilitent et encouragent l'échange des renseignements scientifiques, techniques, socioéconomiques, commerciaux et juridiques appropriés aux fins de la présente Convention et comme précisé à l'annexe II. Ces renseignements sont fournis aux organes agréés par les Parties. ».

L'annexe II de la Convention énumère de façon détaillée les renseignements susceptibles d'être échangés. L'article 4 2) prévoit que les Parties coopèrent dans les domaines techniques, en tenant compte des besoins des pays en développement.

9) L'article 4 1) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, relatif aux engagements, dispose que :

« Toutes les Parties ... e) [p]réparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques; ... g) [e]ncouragent et soutiennent par

<sup>54</sup> L'article se lit ainsi : « En application du présent projet d'articles, les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, et avec les organisations non gouvernementales pertinentes. ».

leur coopération les travaux de recherche scientifique, technologique, technique, socioéconomique et autres, l'observation systématique et la constitution d'archives de données sur le système climatique permettant de mieux comprendre les causes, les effets, l'ampleur et l'échelonnement dans le temps des changements climatiques, ainsi que les conséquences économiques et sociales des diverses stratégies de riposte, et de réduire et dissiper les incertitudes qui subsistent à cet égard; h) [e]ncouragent et soutiennent par leur coopération l'échange de données scientifiques, technologiques, techniques, socioéconomiques et juridiques sur le système climatique et les changements climatiques ainsi que sur les conséquences économiques et sociales des diverses stratégies de riposte, ces données devant être échangées dans leur intégralité, librement et promptement; i) [e]ncouragent et soutiennent par leur coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques et encouragent la participation la plus large à ce processus, notamment celle des organisations non gouvernementales; ... ».

10) On peut aussi noter que l'article 9 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation comporte un ensemble précis de dispositions concernant l'échange de données et d'informations. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance prévoit quant à elle, dans son article 4, que « [l]es Parties contractantes échangeront des informations et procéderont à des tours d'horizon sur leurs politiques, leurs activités scientifiques et les mesures techniques ayant pour objet de combattre dans toute la mesure du possible les rejets de polluants atmosphériques qui peuvent avoir des effets dommageables, et ainsi de réduire la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ». La Convention comporte aussi des dispositions précises sur la coopération dans les domaines de la recherche et du développement, à l'article 7; des échanges d'informations, à l'article 8; et de la mise en œuvre et de l'élargissement du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe, à l'article 9. De même, l'Accord-cadre régional de l'Afrique de l'Est sur la pollution atmosphérique (Accord de Nairobi, 2008)<sup>55</sup> et l'Accord-cadre régional pour l'Afrique occidentale et centrale sur la pollution atmosphérique (Accord d'Abidjan, 2009)<sup>56</sup> comportent des dispositions semblables en matière de coopération internationale. Les Parties conviennent de :

« 1.2 Considérer les synergies et avantages mutuels de la prise de mesure contre les émissions de polluants atmosphériques et gaz à effet de serre; 1.4 Promouvoir l'information sur la gestion de la qualité de l'air dans le domaine éducatif et de la recherche; 1.5 Promouvoir la coopération régionale afin de renforcer les institutions de normalisation... ».

11) La deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 17 du Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières prévoit que la « coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire. ». S'agissant du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, le projet

<sup>55</sup> Onze pays – Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Somalie, Soudan et Tanzanie – ont adopté cet accord-cadre, disponible à : [http://www.unep.org/urban\\_environment/PDFs/EABAQ2008-AirPollutionAgreementFR.pdf](http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/EABAQ2008-AirPollutionAgreementFR.pdf).

<sup>56</sup> Vingt et un pays – Angola, Bénin, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, République démocratique du Congo, République du Congo, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo – ont souscrit à cet accord, disponible à : [http://www.unep.org/urban\\_environment/PDFs/BAQ09\\_AgreementFr.pdf](http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/BAQ09_AgreementFr.pdf).

d'article 9 prévoit que « [a]ux fins du présent projet d'articles, la coopération inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques. ». De plus, le projet d'article 10 (Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe) dispose que « [l]a coopération porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe ».

12) Dans le contexte de la protection de l'atmosphère, le développement des connaissances scientifiques sur les causes et les répercussions de la pollution atmosphérique et de la dégradation atmosphérique est considéré comme essentiel par la Commission. Dans l'affaire *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Cour internationale de Justice a insisté sur les liens entre l'obligation d'informer, la coopération entre les parties et le devoir de prévention et a estimé que « c'est en coopérant que les États concernés peuvent gérer en commun les risques de dommages à l'environnement ..., de manière à prévenir les dommages en question »<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, *CIJ Recueil 2010*, p. 49, par. 77.