

[Traduction du Greffe]



**Ministère des affaires étrangères
et de la coopération internationale**

*Service des affaires juridiques,
des différends diplomatiques et des traités*

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR LA COMMISSION
DES PETITS ÉTATS INSULAIRES SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE
ET LE DROIT INTERNATIONAL
(AFFAIRE No. 31)**

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'ITALIE

Exposé écrit de l'Italie

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR LA COMMISSION
DES PETITS ÉTATS INSULAIRES SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE
ET LE DROIT INTERNATIONAL
(AFFAIRE No. 31)**

15 juin 2023

CONTENU

	<i>Page</i>
CHAPITRE I : Introduction.....	3
CHAPITRE II : Aspects juridiques.....	4
1. <i>Compétence</i>	4
2. <i>Article 237 de la Convention et critère interprétatif de l'intégration systémique</i>	6
CHAPITRE III : Conclusion.....	8

CHAPITRE I

Introduction *

1. À sa troisième réunion, le 26 août 2022, la Commission (« Commission ») des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international (COSIS), conformément à l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord pour la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international du 31 octobre 2021, a adopté une décision visant à demander un avis consultatif au Tribunal sur les questions suivantes :

Quelles sont les obligations particulières des États Parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« la CNUDM »), notamment en vertu de la partie XII :

- a) de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin eu égard aux effets nuisibles qu'a ou peut avoir le changement climatique, notamment sous l'action du réchauffement des océans et de l'élévation du niveau de la mer, et de l'acidification des océans, qui sont causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ?
- b) de protéger et préserver le milieu marin eu égard aux incidences du changement climatique, notamment le réchauffement des océans et l'élévation du niveau de la mer, et l'acidification des océans ?

2. Par son ordonnance 2002/4 du 16 décembre 2022, le Président du Tribunal international du droit de la mer (« Tribunal » ou TIDM) a invité la Commission, certaines organisations intergouvernementales et les États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« Convention » ou CNUDM) à présenter des exposés écrits sur les questions soumises par la Commission au Tribunal pour avis consultatif. Le Président leur a donné jusqu'au 16 mai 2023 pour ce faire.

3. Par ordonnance 2023/1 du 15 février 2023, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 16 juin 2023 le délai dans lequel les exposés écrits pouvaient être présentés au Tribunal.

4. Dans ce contexte, l'Italie juge opportun de présenter un exposé écrit qui, dans la **section I**, traite de la compétence du Tribunal et exprime l'avis qu'il est désormais établi que, aux termes de l'article 21 de son Statut, le Tribunal est habilité à rendre des avis consultatifs fondés sur d'« autres accords internationaux » se rapportant aux buts de la Convention.

L'Italie estime également qu'il convient de se concentrer sur l'article 237 de la CNUDM et sur la méthode d'interprétation dite de l'intégration systémique. L'Italie estime que les dispositions de la CNUDM relatives à la protection du milieu marin doivent être interprétées à la lumière des obligations générales découlant du droit international de l'environnement qui sont apparues depuis 1982 et dont le contenu a souvent été précisé dans des accords multilatéraux ultérieurs. Par conséquent, dans la **section II**, l'Italie s'attardera sur ce critère herméneutique et soulignera l'importance de son utilisation dans la présente affaire qui met en jeu la corrélation entre le droit international de l'environnement et la CNUDM.

* Le professeur Roberto Virzo de l'Université de Messine, avec l'aide du professeur Gabriele Asta de l'Université Ca' Foscari de Venise, a contribué à la rédaction de cette déclaration écrite.

CHAPITRE II

ASPECTS JURIDIQUES

1. Compétence

5. Selon l'Italie, il est désormais établi que le Tribunal peut également exercer une compétence consultative. Dans son avis consultatif de 2015, le Tribunal a qualifié l'article 21 de son Statut d'une sorte de clause de renvoi habilitante. Plus précisément, le Tribunal a déclaré que :

C'est plutôt l'expression « autre accord » à l'article 21 du Statut qui lui confère une [...] compétence [consultative]. Lorsqu'un « autre accord » attribue une compétence consultative au Tribunal, celui-ci peut exercer cette compétence par voie de la méthode interprétative de l'intégration systémique. L'Italie estime que les dispositions de la CNUDM relatives à la protection du milieu marin doivent être interprétées à la lumière des obligations générales découlant du droit international de l'environnement qui sont apparues depuis 1982 et dont le contenu a souvent été précisé dans des accords multilatéraux ultérieurs. exercer cette compétence « toutes les fois » que cela est expressément prévu dans cet « autre accord ». L'article 21 et l'« autre accord » conférant compétence au Tribunal sont liés l'un à l'autre et constituent le fondement juridique de la compétence consultative du Tribunal.¹

Par conséquent, le Tribunal a fondé sa compétence consultative sur les dispositions combinées de l'article 21 du Statut et celles contenues dans l'« autre accord » pertinent, conférant expressément une telle compétence.

Le Tribunal a également souligné que l'article 138 de son Règlement « énonce seulement les conditions devant être remplies »² avant de donner un avis consultatif sur une question juridique sur la base d'un accord international se rapportant aux buts de la Convention qui lui confère une compétence consultative.

6. Sans considérer qu'il soit nécessaire d'opérer un revirement de jurisprudence, et dans un esprit de coopération sincère, l'Italie partage respectueusement quelques observations qui pourraient être utiles pour corroborer les conclusions du Tribunal.

7. En ce qui concerne l'article 138 du Règlement, il est vrai que, dans cette disposition, le Tribunal a lui-même préfiguré l'existence d'une compétence consultative sur la base d'autres accords internationaux et a réglementé les conditions préalables à son exercice. Toutefois, on peut noter que la Conférence des Parties à la CNUDM a approuvé sans objection le rapport par lequel le Tribunal lui notifiait l'adoption de ce Règlement³. Ainsi, cette approbation semble être le signe d'une manifestation implicite du consentement des États alors parties à la

¹ TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif*, 2 avril 2015, *TIDM Recueil 2015*, p. 22, par. 58.

² TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif*, 2 avril 2015, *TIDM Recueil 2015*, p. 22, par. 59.

³ « La Réunion a pris acte avec satisfaction du rapport du Tribunal » (voir *rapport de la huitième Réunion des États Parties* (doc. SPLOS/31), 4 juin 1998, par. 10 et 14.

CNUDM à l'égard de l'exercice d'une compétence consultative par le Tribunal plénier.

8. Une acceptation implicite de l'existence de la compétence consultative du Tribunal semble également pouvoir se déduire des réactions des États Parties à la CNUDM aux paragraphes pertinents de l'avis consultatif du 2 avril 2015. En effet, lors de la Réunion des États Parties à la Convention tenue à la suite dudit avis consultatif, une seule délégation a fait savoir que « le Tribunal aurait dû décliner sa compétence »⁴.

9. Il est également intéressant de noter qu'une disposition spécifique a été incluse dans le récent projet d'accord se rapportant à la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale (BBNJ) dans le but de permettre à la Conférence des parties de demander au Tribunal de rendre un avis consultatif⁵. Cette inclusion peut être considérée comme une confirmation du consentement généralisé susmentionné des États, ainsi que de leur volonté de prévoir l'attribution d'une compétence consultative au Tribunal dans de nouveaux accords internationaux liés aux objectifs de la Convention.

10. Cela dit, l'Italie considère que la compétence consultative du Tribunal pourrait exister également en l'espèce puisque la demande satisfait aux conditions préalables pertinentes établies par l'article 138 de son Règlement, tel qu'interprété dans l'avis consultatif de 2015. En effet, l'Accord COSIS prévoit explicitement la compétence consultative du Tribunal (article 2, paragraphe 2), et la demande a été déposée par les coprésidents de la COSIS, au nom de la Commission, conformément à l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord COSIS.

11. Il ne semble pas non plus y avoir de doutes significatifs quant à la compétence du Tribunal en l'espèce, compte tenu de l'objet des questions posées par la Commission. Le fait qu'elles portent sur l'interprétation de la CNUDM et non de l'Accord COSIS ne devrait pas empêcher le Tribunal d'y répondre. Dans l'avis consultatif de 2015, le Tribunal semble avoir exclu la nécessité de limiter sa compétence aux questions liées à l'interprétation et à l'application de l'accord international lui conférant compétence, en reconnaissant la possibilité de statuer sur des questions juridiques qui ont un « rapport de connexité suffisant » avec les buts et principes de l'accord⁶. Néanmoins, il pourrait être approprié pour le Tribunal de saisir cette occasion de clarifier davantage l'exigence du « rapport de connexité suffisant », en particulier en ce qui concerne le degré de lien requis.

⁴ Voir *rapport de la vingt-cinquième Réunion des États Parties* (doc. SPLOS/287), 13 juillet 2015, par. 23.

⁵ À savoir, article 48, paragraphe 6, de l'Accord se lit comme suit : « La Conférence des Parties peut décider de demander au Tribunal international du droit de la mer un avis consultatif sur toute question juridique relative à la conformité au présent Accord d'une proposition dont elle est saisie concernant tout sujet relevant de sa compétence. Elle ne sollicite pas d'avis consultatif sur des questions relevant de la compétence d'autres organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux ou sectoriels ou sur des questions impliquant nécessairement l'examen simultané d'un différend relatif à la souveraineté ou à d'autres droits sur un territoire continental ou insulaire ou des revendications y relatives ou au régime juridique d'une zone relevant de la juridiction nationale. »

⁶ TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, 2 avril 2015, TIDM Recueil 2015*, p. 24, par. 68.

2. L'article 237 de la Convention et critère interprétatif de l'intégration systémique

12. La présente section porte principalement sur l'article 237 de la CNUDM, qui pourrait éventuellement être pris en compte par le Tribunal s'il compte rendre un avis consultatif sur le bien-fondé des questions juridiques posées par la Commission. Quelques considérations seront également consacrées au critère interprétatif de l'intégration systémique.

13. L'article 237 contient une « clause de coordination des traités » que l'on qualifiera de spécifique par rapport à celle qui figure à l'article 311, paragraphe 2, de la CNUDM, étant donné que son champ d'application est circonscrit à la relation entre la partie XII de la Convention et certaines catégories de traités internationaux. Plus précisément, elle établit une double relation de compatibilité : les dispositions de la partie XII sont sans préjudice de ces traités, mais ces derniers doivent être appliqués d'une manière compatible avec la CNUDM.

L'article 237 se distingue aussi nettement des clauses de subordination et de compatibilité prévues à l'article 30, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (CVDT). D'une part, cette dernière disposition dispose : « Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent. »

D'autre part, l'article 237, au lieu d'affirmer que les autres traités « relatifs à la protection et à la préservation du milieu marin » prévalent systématiquement, réglemente les modalités possibles de leur application. En effet, en ce qui concerne les accords ultérieurs, l'article 237, paragraphe 1, exige qu'ils soient « conclus en application des principes généraux énoncés » dans la CNUDM. En outre, tant pour les accords ultérieurs que pour les conventions et accords spécifiques conclus antérieurement, la clause dite « n'affecte pas » a pour effet favorable à leur égard, visée au paragraphe 1, de permettre, conformément au paragraphe 2, la mise en œuvre des obligations spécifiques qu'ils contiennent, « d'une manière compatible avec les principes et objectifs généraux de la Convention ».

Son contenu ainsi circonscrit, on peut partir du principe que l'article 237 permet une ouverture constante de la CNUDM à toute convention ou accord spécifique susceptible de mieux protéger et préserver le milieu marin.

14. De l'avis de l'Italie, aux fins d'une application effective de la partie XII de la CNUDM qui « n'affecte pas » les obligations spécifiques assumées en vertu de ces conventions et accords, la méthode interprétative supplémentaire de l'intégration systémique peut être pertinente. Cette méthode, consacrée à l'article 31, paragraphe 3 c), de la CVDT, permet de coordonner chaque disposition de la partie XII avec les obligations spécifiques d'autres accords visés à l'article 237 de la CNUDM.

La coordination des traités par l'intégration systémique ne détermine pas la prévalence d'une règle sur une autre, mais l'application des deux, ce qui est précisément l'objet de la clause dite « n'affecte pas ». En d'autres termes, les dispositions de la partie XII doivent être interprétées, aux fins de leur application, en tenant compte également de toute règle pertinente de droit international, y compris les obligations spécifiques visées à l'article 237 et les principes de la Convention, avec lesquels ces obligations spécifiques devraient être appliquées « d'une manière compatible ».

15. Il convient de noter qu'une référence implicite à la méthode interprétative de l'intégration systémique figure également à l'article 293 de la Convention, qui « prévoit la possibilité

d'appliquer d'autres règles du droit international »⁷. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'étendre la compétence des cours et tribunaux de la CNUDM⁸. Au contraire, lorsqu'une telle juridiction interprète et applique les dispositions spécifiques de la CNUDM sur lesquelles elle est compétente dans une affaire donnée, « rien ne l'empêche d'appliquer d'autres dispositions de la Convention ou d'autres règles du droit international, qui, conformément à l'article 293 de la Convention, ne sont pas incompatibles avec celle-ci. »⁹

16. L'Italie rappelle respectueusement que le TIDM et certains tribunaux arbitraux constitués en vertu de l'annexe VII ont souvent fait un usage étendu et approprié de la méthode de l'intégration systémique.

17. Par exemple, dans son avis consultatif du 1^{er} février 2011, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, tenant compte d'autres traités, de déclarations non contraignantes, de règlements contraignants de l'Autorité internationale des fonds marins et de la décision de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, a fait observer :

L'approche de précaution a été incorporée dans un nombre croissant de traités et autres instruments internationaux, dont beaucoup reflètent la formulation du Principe 15 de la Déclaration de Rio. De l'avis de la Chambre, ceci a créé un mouvement qui tend à incorporer cette approche dans le droit international coutumier. Cette tendance est manifestement renforcée par l'inclusion de l'approche de précaution dans les Règlements relatifs aux nodules et aux sulfures et dans la « clause type » de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe 4 au Règlement relatif aux sulfures. Elle l'est aussi par la déclaration ci-après énoncée au paragraphe 164 de l'arrêt de la CIJ dans l'affaire relative à des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, où il est précisé qu'« une approche de précaution ... peut se révéler pertinente pour interpréter et appliquer les dispositions du Statut » (c'est-à-dire le traité bilatéral relatif à la protection de l'environnement dont l'interprétation était le principal sujet de litige entre les parties). Cet énoncé peut être examiné dans le contexte de l'article 31, paragraphe 3, lettre c), de la Convention de Vienne, aux termes duquel l'interprétation d'un traité doit prendre en compte non seulement le contexte, mais aussi « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »¹⁰.

18. Autre exemple, le tribunal arbitral de l'annexe VII dans l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale* a déclaré dans sa sentence sur la compétence et la recevabilité que les articles 293, paragraphe 1, de la CNUDM et 31, paragraphe 3, de la CVDT lui permettaient de prendre en compte la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 (CDB) aux fins de l'interprétation des dispositions de la CNUDM en jeu dans l'affaire¹¹. Dans la sentence sur le fond qu'il a rendue en 2016, le Tribunal s'est appuyé sur la CDB pour élucider le sens du

⁷ TIDM, *Délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, arrêt, 14 mars 2012, *TIDM Recueil 2012*, p. 150, par. 555.

⁸ TIDM, *Navire « Norstar » (Panama c. Italie)*, arrêt, 10 avril 2019, *TIDM Recueil 2018-2019*, p. 47, par. 136.

⁹ TIDM, *Navire « Norstar » (Panama c. Italie)*, arrêt, 10 avril 2019, *TIDM Recueil 2018-2019*, p. 47, par. 137.

¹⁰ TIDM, *Responsabilités et obligations des Etats dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif, 1^{er} février 2011, *TIDM Recueil 2011*, p. 47, par. 135.

¹¹ Tribunal arbitral constitué sur le fondement de l'annexe VII CNUDM, *arbitrage concernant la mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine)*, sentence sur la compétence et la recevabilité, 29 octobre 2015, par. 176.

terme « écosystème » à l'article 194, paragraphe 5, de la CNUDM :

Un « écosystème » n'est pas défini dans la Convention, mais les définitions internationalement acceptées incluent celle de l'article 2 de la CDB, qui définit l'écosystème comme « un complexe dynamique de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui interagissent en tant qu'unité fonctionnelle ». ¹²

19. Les paragraphes susmentionnés de l'avis consultatif de 2011 et de la sentence arbitrale de 2016 soulignent que la méthode d'intégration systémique est utile pour l'interprétation des dispositions de la CNUDM relatives à la protection et à la préservation du milieu marin. Plus généralement, elle est fonctionnelle pour coordonner le nombre croissant de règles internationales relatives à la protection de l'environnement et à sa préservation contre toutes les formes de pollution, y compris celles qui ont un impact sur le changement climatique et l'élévation du niveau de la mer.

20. La Commission du droit international (CDI) a également exprimé récemment ce point de vue. En particulier, la ligne directrice 9 du projet de directive sur la protection de l'atmosphère (2021) semble être une véritable approbation par la CDI de la méthode (appelée « principe ») d'intégration systémique.

Les règles de droit international relatives à la protection de l'atmosphère et les autres règles de droit international pertinentes, y compris, inter alia, 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, devraient, dans la mesure du possible, être 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 sur le droit des traités, notamment à l'article 30 et au paragraphe 3 c) de l'article 31, ainsi qu'aux principes et règles du droit international coutumier.

20. En fin de compte, l'Italie espère vivement que le Tribunal consolidera sa ligne jurisprudentielle concernant l'interprétation systémique de la Convention. En effet, même en utilisant cette technique d'interprétation et, s'il le juge opportun, en invoquant l'article 237, le Tribunal aiderait les États membres de la COSIS et, plus généralement, tous les autres États Parties à la CNUDM, à identifier correctement quelles sont, à ce jour, les obligations découlant à la fois de la Convention et d'autres accords, dont l'application rigoureuse pourrait aider à prévenir, réduire et maîtriser les effets nocifs du changement climatique sur le milieu marin.

¹² Tribunal arbitral constitué sur le fondement de l'annexe VII CNUDM, *arbitrage concernant la mer de Chine méridionale (Philippines c. Chine)*, sentence, 12 juillet 2016, par. 945.

CHAPITRE III

Conclusion

21. En résumé, l'Italie est d'avis que :

- Il est désormais établi qu'en vertu de la « clause de *renvoi* » de l'article 21 de son Statut, le Tribunal peut exercer une compétence consultative.
- En l'espèce, il ne semble pas y avoir de raisons impérieuses pour que le Tribunal refuse de rendre l'avis consultatif demandé par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international.
- En ce qui concerne le lien entre la CNUDM et l'Accord COSIS, le Tribunal pourrait considérer qu'il est approprié de clarifier davantage ce qui, en général, devrait être un degré « suffisant » de lien pour que cette condition préalable de l'article 138 du Règlement soit remplie.
- S'il compte rendre un avis consultatif sur le fond, le Tribunal pourrait éventuellement prendre en compte la « clause de coordination des traités » contenue dans l'article 237 de la CNUDM.
- Le Tribunal pourrait éventuellement utiliser la méthode interprétative de l'intégration systémique. De cette manière, le Tribunal pourrait aider les États membres de la COSIS et, plus généralement, tous les autres États Parties à la CNUDM à interpréter et à mettre en œuvre correctement les dispositions de la partie XII, également à la lumière d'autres obligations existantes en vertu du droit international de l'environnement qui ont vu le jour depuis 1982.

*Le Chef du Service des affaires juridiques,
des différends diplomatiques et des traités,*

Ministère italien des affaires étrangères
et de la coopération internationale



Min. plén. Stefano Zanini