



Assemblée générale

Distr.
LIMITEE

A/CN.4/L.511
6 juillet 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Quarante-septième session
2 mai - 21 juillet 1995

PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DE DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-SEPTIEME SESSION

Rapporteur : M. Francisco Villagran Kramer

CHAPITRE IV

RESPONSABILITE INTERNATIONALE POUR LES CONSEQUENCES
PREJUDICIAIBLES DECOULANT D'ACTIVITES QUI NE SONT
PAS INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
A. Introduction	1 - 7	3
B. Examen du sujet à la présente session	8 - 40	7
1. Projets d'articles adoptés par le Comité de rédaction à la quarante-septième session de la Commission	8	7
2. Onzième rapport du Rapporteur spécial présenté à la présente session	9 - 20	7
3. Observations préliminaires de certains membres de la Commission sur les dixième et onzième rapports	21 - 40	12

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
C. Projet d'articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international	17
1. Texte des projets d'articles provisoirement adoptés à ce jour par la Commission en première lecture - Additif	17
2. Texte des projets d'articles A[6], B[7], C[8 et 9] et D[9 et 10] et commentaires s'y rapportant, adoptés par la Commission à sa quarante-septième session - Additif	17

CHAPITRE IV

RESPONSABILITE INTERNATIONALE POUR LES CONSEQUENCES PREJUDICIALES DECOULANT D'ACTIVITES QUI NE SONT PAS INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

A. Introduction

1. C'est à sa trentième session (1978) que la Commission avait inscrit à son programme de travail la question intitulée "Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international" et nommé M. Robert Q. Quentin-Baxter rapporteur spécial 1/.

2. De sa trente-deuxième session (1980) à sa trente-sixième session (1984), la Commission avait reçu et examiné cinq rapports du Rapporteur spécial 2/, où celui-ci s'efforçait d'établir la base théorique de l'étude du sujet et proposait une ébauche de plan, ainsi que cinq projets d'articles. L'ébauche de plan était contenue dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, soumis à la Commission à sa trente-quatrième session (1982). Les cinq projets d'articles étaient proposés dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial, soumis à la Commission à sa trente-sixième session (1984). La Commission les avait examinés, mais n'avait pas pris de décision sur leur renvoi au Comité de rédaction.

3. A sa trente-sixième session (1984), la Commission était également saisie des réponses à un questionnaire que le Conseiller juridique de l'ONU avait envoyé en 1983 à 16 organisations internationales choisies à cet effet afin de déterminer, entre autres choses, dans quelle mesure les obligations que les Etats ont les uns envers les autres et dont ils s'acquittent en tant que membres des organisations internationales pouvaient correspondre ou suppléer

1/ A cette session, la Commission avait créé un groupe de travail chargé d'examiner, à titre préliminaire, la portée et la nature du sujet et de lui faire rapport sur cette question. Pour le rapport du Groupe de travail, voir Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie), p. 167 à 169.

2/ Pour ces cinq rapports, voir : Annuaire ... 1980, vol. II (première partie), p. 243, document A/CN.4/334 et Add.1 et 2; Annuaire ... 1981, vol. II (première partie), p. 107, document A/CN.4/346 et Add.1 et 2; Annuaire ... 1982, vol. II (première partie), p. 61, document A/CN.4/360; Annuaire ... 1983, vol. II (première partie), p. 209, document A/CN.4/373; Annuaire ... 1984, vol. II (première partie), p. 161, document A/CN.4/383 et Add.1.

à certaines des procédures envisagées dans l'ébauche de plan 3/. Elle était saisie en outre d'un document du secrétariat intitulé "Etude de la pratique des Etats concernant la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international" 4/.

4. A sa trente-septième session (1985), la Commission a nommé M. Julio Barboza rapporteur spécial pour le sujet. De sa trente-septième session (1985) à sa quarante-quatrième session (1992), elle a reçu huit rapports du nouveau Rapporteur spécial 5/. A sa quarantième session (1988), la Commission a renvoyé au Comité de rédaction les projets d'articles premier à 10 proposés par le Rapporteur spécial pour les chapitres I (Dispositions générales) et II (Principes) 6/. A sa quarante et unième session (1989), la Commission a renvoyé au Comité de rédaction la version révisée des articles qu'elle lui avait déjà renvoyés à la session précédente 7/.

5. A sa quarante-quatrième session (1992), la Commission a créé un groupe de travail, ouvert à tous les membres souhaitant y participer, qui était chargé d'examiner certaines questions d'ordre général touchant la portée et l'orientation des travaux futurs sur le sujet, ainsi que l'approche à adopter

3/ Annuaire ... 1984, vol. II (première partie), p. 135, document A/CN.4/378.

4/ Annuaire ... 1985, vol. II (première partie), Additif, document A/CN.4/384.

5/ Pour ces huit rapports, voir Annuaire ... 1985, vol. II (première partie), p. 97, document A/CN.4/394; Annuaire ... 1986, vol. II (première partie), p. 149, document A/CN.4/402; Annuaire ... 1987, vol. II (première partie), p. 47, document A/CN.4/405; Annuaire ... 1988, vol. II (première partie), p. 253, document A/CN.4/413; Annuaire ... 1989, vol. II (première partie), p. 145, document A/CN.4/423; document A/CN.4/428 et Corr.1 et 4 (toutes les langues), Corr.2 (anglais seulement) et Corr.3 (espagnol seulement) et Add.1; document A/CN.4/437 et Corr.1 et document A/CN.4/443 et Corr.1 et Corr.2 (espagnol seulement).

6/ Pour le texte de ces projets d'articles, voir Annuaire ... 1988, vol. II (deuxième partie), p. 9.

7/ Voir Annuaire ... 1989, vol. II (deuxième partie), par. 311. Le Rapporteur spécial a proposé dans son sixième rapport de nouvelles modifications de certains de ces articles; voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, Supplément No 10 (A/45/10), par. 471.

à cet égard 8/. Sur la base des recommandations du Groupe de travail, la Commission a pris, à sa 2282^e séance, le 8 juillet 1992, les décisions ci-après :

"a) Portée du sujet

i) La Commission a noté que dans le cadre des travaux qu'elle avait menés sur le sujet ces dernières années, elle avait circonscrit le domaine général et défini les limites extérieures du sujet, mais n'avait pas encore pris de décision définitive quant à sa portée exacte. A son avis, il était peut-être encore trop tôt pour prendre une telle décision. Elle est toutefois convenue que par prudence, afin de faciliter les travaux, il fallait procéder à l'examen du sujet par étapes et établir des priorités entre les questions à traiter.

ii) Ceci étant entendu, la Commission a décidé que le sujet serait considéré comme comprenant tant la prévention que les moyens de remédier au dommage. Toutefois, la question de la prévention devrait être examinée d'abord : ce n'est qu'après avoir achevé ses travaux sur cette première partie du sujet que la Commission passerait à la question des mesures correctives. Elle pourrait à cet égard étudier notamment les mesures visant à atténuer le dommage, à rétablir la situation qui existait avant que le dommage n'intervienne et les mesures d'indemnisation.

iii) Au stade actuel, il s'agit pour la Commission d'élaborer des projets d'articles régissant les activités qui risquent de causer un dommage transfrontière, et elle ne doit pas à ce stade s'occuper des autres activités qui causent effectivement un dommage transfrontière. Eu égard à la décision figurant à l'alinéa ii) ci-dessus, ces projets d'articles devraient envisager d'abord les mesures préventives qu'exigent ces activités à risque, puis les remèdes qui s'imposent quand lesdites activités ont effectivement causé un dommage transfrontière. Ce n'est qu'une fois que la Commission aura achevé l'examen des projets d'articles proposés sur ces deux aspects des activités à risque qu'elle prendra une décision pour la poursuite de ses travaux.

b) Approche à adopter quant à la nature des articles ou de l'instrument à élaborer

iv) De l'avis de la Commission, il serait prématuré de se prononcer à ce stade sur la nature des articles à élaborer ou la forme finale de l'instrument auquel aboutiront les travaux sur le sujet. Il serait prudent, conformément à la pratique habituelle de la Commission, d'attendre pour ce faire que ces travaux soient achevés. La Commission examinera et adoptera les projets d'articles proposés conformément à sa pratique usuelle, en fonction de leurs mérites intrinsèques, de leur clarté et de leur utilité pour les besoins actuels et futurs de

8/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 10 (A/47/10), p. 126 et 127.

la communauté internationale et de la contribution qu'ils sont susceptibles d'apporter au développement progressif et à la codification du droit international dans ce domaine.

c) Titre du sujet

v) Etant donné l'ambiguïté du titre anglais du sujet, et s'agissant de savoir s'il faut parler d'"activities" ou d'"acts", la Commission a décidé de continuer de prendre comme hypothèse de travail que le sujet traite des "activities" et de remettre à plus tard toute modification formelle du titre, car il pourra être nécessaire de modifier encore ce titre au fur et à mesure que les travaux progresseront. La Commission attendra donc jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de faire une recommandation définitive sur les modifications à apporter au titre.

d) Recommandation concernant le prochain rapport du Rapporteur spécial

vi) La Commission a pris note avec satisfaction et gratitude des rapports antérieurs du Rapporteur spécial dans lesquels la question de la prévention était examinée en ce qui concerne tant les activités à risque que les activités à effets nocifs. Elle a demandé que, dans le rapport qu'il lui soumettrait en 1993, le Rapporteur spécial poursuive l'examen de la question de la prévention uniquement en ce qui concerne les activités à risque et propose une série révisée de projets d'articles sur cette question 9/."

6. A sa quarante-cinquième session (1993), la Commission a examiné le neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/450), consacré à la question de la prévention, et a renvoyé au Comité de rédaction le projet d'article 10 (Non-discrimination), qu'elle avait examiné à sa quarante-deuxième session (1990), ainsi que les articles 11 à 20 bis.

7. A sa quarante-sixième session (1994), la Commission était saisie du dixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/459), qui traitait de trois questions : la prévention ex post, la responsabilité de l'Etat et la responsabilité civile 10/. La Commission a décidé de différer l'examen de ce rapport pour concentrer ses travaux sur le sujet sur les articles dont le Comité de rédaction était déjà saisi. A la même session, la Commission a provisoirement adopté en première lecture, avec les commentaires

9/ Ibid.

10/ On trouvera un résumé de ce dixième rapport dans Documents officiels de l'Assemblée générale, Quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), par. 362 à 379.

s'y rapportant, les projets d'articles suivants : article premier (Champ d'application des présents articles), article 2 (Termes employés), article 11 (Autorisation préalable), article 12 (Evaluation du risque), article 13 (Activités non autorisées), article 14 (Mesures visant à prévenir le risque ou à le réduire au minimum), article 14 bis [20 bis] (Non-déplacement du risque), article 15 (Notification et information), article 16 (Echange d'informations), article 16 bis (Information du public), article 17 (Sécurité nationale et secrets industriels), article 18 (Consultations sur les mesures préventives), article 19 (Droits de l'Etat susceptible d'être affecté), et article 20 (Facteurs d'un juste équilibre des intérêts).

B. Examen du sujet à la présente session

1. Projets d'articles adoptés par le Comité de rédaction à la quarante-septième session de la Commission

8. A sa ... séance, tenue le .. juillet 1995, la Commission a examiné et adopté à titre provisoire les articles suivants, qu'elle avait renvoyés au Comité de rédaction à ses quarantième et quarante et unième sessions, en 1988 et 1989 : l'article A[6] (La liberté d'action et ses limites), l'article B[7] (Coopération), l'article C[8 et 9] (Prévention) et l'article D[9 et 10] (Responsabilité et indemnisation). Le texte de ces articles et les commentaires correspondants sont reproduits plus loin à la section C.2.

2. Onzième rapport du Rapporteur spécial présenté à la présente session

9. A cette session, la Commission était saisie du onzième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/468), qui a été présenté à sa 2397ème séance, le 13 juin 1995. La Commission a décidé d'examiner ce rapport, en même temps que le dixième rapport (A/CN.4/459), présenté en 1994, à sa prochaine session. Elle a toutefois réservé quelques séances à ces deux rapports pour permettre aux membres qui le souhaitent de faire des observations préliminaires à leur sujet. De sa 2397ème à sa 2399ème séance, les 8, 9 et 13 juin 1995, certains membres de la Commission ont fait part de leurs premières observations sur les deux rapports; on en trouvera un résumé ci-après à la section 3.

10. La Commission était également saisie d'une étude établie par le secrétariat, comme suite à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 5 de sa résolution 49/5, du 9 décembre 1994. Cette étude est

intitulée "Survey of liability regimes relevant to the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law" (A/CN.4/471).

11. Le onzième rapport était consacré au rôle que le dommage jouait dans le projet d'articles sur le sujet : il qualifiait le dommage de condition sine qua non de la responsabilité et de toute indemnité susceptible d'être due. Il était cependant centré sur le dommage causé à l'environnement, car si d'autres formes de dommage - atteignant les personnes ou les biens - avaient déjà été analysées dans des rapports antérieurs, et notamment dans le huitième (A/CN.4/443, par. 41 à 51), la notion de dommage à l'environnement n'avait pas en revanche été suffisamment développée.

12. Le rapport évoquait l'importance de plus en plus largement reconnue à l'environnement en considération tant de sa valeur sur le plan économique et sur celui de la santé que de sa valeur non matérielle pour notre civilisation. En témoignaient, non seulement le très grand nombre de traités, destinés en général à prévenir des dommages à l'environnement, mais encore l'inclusion du dommage causé à l'environnement dans la définition générale du dommage 11/. En outre, la notion de dommage à l'environnement avait été inscrite dans la législation de divers pays comme la Norvège, la Finlande, la Suède, l'Allemagne, le Brésil et les Etats-Unis. Le Rapporteur spécial proposait donc d'incorporer le dommage à l'environnement dans la définition du dommage.

11/ Voir, par exemple, l'article 2, paragraphe 7, alinéa d), de la Convention de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement; l'article premier, alinéa c), de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels; l'article premier, paragraphe 2, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux; l'article 8, paragraphe 2, alinéas a), b) et d), de la Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, et l'article 9, alinéas c) et d), de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure. Voir aussi les directives proposées par le Groupe de travail de la Commission économique pour l'Europe sur la responsabilité concernant la pollution des eaux transfrontières et le projet de protocole sur la responsabilité relatif à la Convention de Bâle sur les déchets dangereux, ainsi que la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, où il est dit : "L'Iraq ... est responsable, en vertu du droit international, de toute perte, de tout dommage - y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles - ... du fait de son invasion et de son occupation illicites du Koweït".

13. Pour définir le dommage causé à l'environnement, il fallait déjà disposer d'une définition de l'environnement lui-même. C'était même de cette définition que dépendrait l'ampleur dudit dommage. Or, à l'heure actuelle, il n'existait pas de notion universellement admise de l'environnement; les éléments considérés comme constitutifs de l'environnement dans la définition qu'en donnaient certaines conventions ne l'étaient pas dans d'autres. Il y avait une acception restreinte de l'environnement qui limitait le dommage environnemental aux seules ressources naturelles telles que l'air, le sol, l'eau, la faune et la flore ainsi qu'à leurs interactions. Une notion un peu plus large y incluait le paysage et ce que l'on appelait les "valeurs écologiques" d'utilité ou d'agrément qu'offrait l'environnement. On parlait ainsi de "valeurs de service" et de "valeurs autres que des valeurs de service"; figurerait, par exemple, parmi les premières un stock de poissons, dont la présence rendrait possible un service comme la pêche commerciale ou sportive, et parmi les secondes, les aspects esthétiques du paysage, auxquels la population attachait du prix et dont la privation pouvait susciter chez elle désagrément, ennui ou angoisse. Quant à la définition la plus large, elle englobait aussi les biens faisant partie du patrimoine culturel.

14. Aux yeux du Rapporteur spécial, il fallait exclure de toute définition de l'environnement les éléments qui figuraient déjà dans la définition classique du dommage et étaient déjà protégés en droit international, telles les atteintes physiques à la personne ou à la santé, qu'elles fussent directes ou la conséquence d'un dommage causé à l'environnement. C'était la démarche retenue dans la Convention de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Le Rapporteur spécial n'était pas certain que "l'environnement culturel" eût sa place dans la définition de l'environnement. Tout en en admettant l'importance, il estimait qu'il ne fallait pas l'inclure dans la définition de l'environnement aux fins de réparation parce qu'il s'agissait de types de biens déjà protégés par la notion générale de dommage.

15. De même, les "paysages" lui paraissaient ne pas devoir y être inclus à titre d'"éléments" ou de "composantes". Il convenait de les considérer comme des "valeurs" de l'environnement auxquelles la population attachait du prix et dont la privation devait donc donner lieu à réparation.

16. Dans la perspective de la réparation du dommage causé à l'environnement, le rapport appelait l'attention sur deux questions, celles de savoir,

premièrement, qui serait réputé être la partie lésée et, deuxièmement, en quoi consistait ce dommage. L'environnement en soi n'étant pas susceptible d'appropriation privée mais appartenant à l'ensemble de la collectivité, c'était l'Etat dont l'environnement avait subi un dommage qui, aux yeux du Rapporteur spécial, devait être le titulaire de l'action en réparation, qu'il pouvait d'ailleurs déléguer aux organismes gouvernementaux ou à des organismes publics non gouvernementaux. Le rapport citait à ce propos certaines lois des Etats-Unis en vertu desquelles les organismes gouvernementaux et les tribus indiennes étaient habilités à agir comme mandataires (trustees) dans les affaires relatives à certains dommages causés à l'environnement.

17. Analysant la réparation dans le contexte de l'environnement, le Rapporteur spécial faisait une distinction entre l'obligation de réparer dans le projet d'articles sur la responsabilité des Etats et la réparation dans le cadre du sujet à l'examen. Dans le premier cas, les règles applicables devaient être conformes au principe énoncé dans la décision rendue en l'affaire Usine de Chorzow, à savoir que la réparation devait effacer toutes les conséquences du fait illicite et rétablir la situation qui, selon toute probabilité, aurait existé si ledit fait ne s'était pas produit. Dans le cadre du sujet à l'étude, en revanche, les règles applicables à la réparation ne suivaient pas, à son avis, le dictum Usine de Chorzow, puisqu'il s'agissait d'activités qui n'étaient pas interdites par le droit international. Néanmoins, ce dictum servait aussi de guide en la matière parce qu'il était raisonnable et équitable.

18. Bien des conventions existantes sur la responsabilité civile paraissaient avoir laissé de côté certaines formes de réparation comme la restitutio naturalis pour se concentrer sur l'indemnisation en argent. Or, dans le cas du dommage à l'environnement, la plus courante dans les conventions existantes était apparemment très semblable à la restitutio naturalis, remise en état des éléments de l'environnement qui avaient été endommagés. Des membres d'une espèce menacée ou détruite pouvaient être réintroduits dans un écosystème quand il existait ailleurs suffisamment d'individus de la même espèce. La réparation par équivalent, en revanche, consisterait avant tout, en cas de destruction totale d'une certaine composante, à introduire un élément équivalent dans l'environnement, une indemnisation en argent n'étant exigée que si c'était impossible. Les conventions sur la responsabilité civile existantes faisaient aussi entrer dans la définition du dommage le coût des

mesures de prévention et tous dégâts ou pertes entraînés par ces mesures. Aux yeux du Rapporteur spécial, cette démarche était raisonnable et elle convenait aussi pour le sujet à l'étude.

19. Le Rapporteur spécial a expliqué qu'à son sens, le moyen le plus indiqué de remédier à une atteinte à l'environnement était la remise en état de l'environnement. Et celle-ci était d'autant plus souhaitable que l'évaluation du dommage causé à l'environnement en soi soulevait des difficultés. Il y avait néanmoins des situations où la remise en état partielle ou totale était impossible et où il fallait évaluer la prestation pécuniaire à fournir à titre d'indemnisation. Il existait un certain nombre de modèles susceptibles d'être retenus à cette fin, et notamment ceux qui reposaient sur l'évaluation du coût de la remise en état, sur la valeur marchande de la ressource ou, si elle ne pouvait plus être estimée du fait du dommage causé à l'environnement, sur le prix hédoniste 12/, ou encore sur la méthode d'évaluation contingente 13/.

20. Compte tenu des explications exposées ci-dessus, le Rapporteur spécial proposait un texte pour la définition du dommage 14/.

12/ Les méthodes recourant au prix hédoniste envisagent la valeur marchande ajoutée à un bien privé par certaines valeurs désignées comme agréments de l'environnement, qu'elles font figurer parmi les ressources publiques pour des montants comparables.

13/ Cette méthode a été mise au point pour mesurer la valeur d'une ressource en demandant aux gens combien ils seraient prêts à payer, sous la forme, par exemple, d'une majoration d'impôt, pour protéger une ressource naturelle contre un dommage. On notera que cette méthode a été critiquée parce qu'elle ne rend pas compte d'un comportement économique réel et n'est donc pas fiable.

14/ Le texte proposé est le suivant :

- "Dommage" signifie :

- a) La mort, les lésions corporelles ou l'atteinte à la santé ou à l'intégrité physique des personnes;
- b) Le dommage causé aux biens et le manque à gagner;
- c) Le dommage causé à l'environnement, y compris :
 - i) Le coût des mesures raisonnables adoptées ou à adopter pour restaurer et remettre en état les ressources naturelles endommagées ou détruites ou, si cela est raisonnable, introduire l'équivalent de ces ressources dans l'environnement;

3. Observations préliminaires de certains membres de la Commission sur les dixième et onzième rapports

21. Quelques membres de la Commission ont fait part de leurs premières observations sur les dixième et onzième rapports du Rapporteur spécial (A/CN.4/459 et A/CN.4/468). Ils estimaient que ces rapports étaient très fouillés et que la démarche retenue combinait judicieusement la codification et le développement progressif du droit international dans le domaine considéré.

22. Dans le dixième rapport, où était exposé un régime de responsabilité, on a noté que le Rapporteur spécial avait examiné les questions de responsabilité civile en liaison avec la responsabilité de l'Etat. Cette démarche a été généralement bien accueillie, d'autant plus que les projets d'articles désignaient les circonstances dans lesquelles les Etats pourraient encourir une responsabilité accessoire ou subsidiaire. On a relevé à ce propos que le Rapporteur spécial avait à juste titre distingué quatre grands aspects, à savoir, premièrement, le rôle de l'exploitant; deuxièmement, le rôle des capitaux à risque; troisièmement, le mécanisme international d'assurance contre les risques et de financement; quatrièmement, enfin, la responsabilité de l'exploitant.

23. C'était à juste titre aussi, a-t-on noté, que les articles traitaient tant des règles de fond de la responsabilité que des questions de procédure. L'idée défendue par le Rapporteur spécial qu'il fallait aussi examiner la question de la responsabilité civile en liaison avec la responsabilité de l'Etat a été généralement approuvée. On a aussi observé qu'il y avait d'autres problèmes communs aux deux sujets tels que les causes d'exonération de la responsabilité ou l'exécution des jugements.

-
- ii) Le coût des mesures de sauvegarde et du dommage supplémentaire que ces mesures peuvent avoir causé;
 - iii) L'indemnité que le juge peut fixer conformément aux principes d'équité et de justice si les mesures indiquées au point i) sont impossibles, déraisonnables ou insuffisantes pour revenir à un état de choses relativement proche de la situation antérieure. Cette indemnité devra être utilisée pour améliorer l'environnement de la région affectée.

24. Du point de vue de l'économie du projet d'articles, il a été suggéré de diviser celui-ci en deux chapitres distincts, l'un concernant les règles de la responsabilité en soi, l'autre, la procédure. A propos de cette dernière, on a observé que de manière générale, de nombreux Etats prescrivait comme tribunal compétent celui du lieu où le dommage était survenu. Toutefois, certains membres se sont déclarés favorables à la proposition du Rapporteur spécial de ne pas limiter la compétence du tribunal au seul Etat d'origine, mais de laisser quelque latitude pour des options, notamment le tribunal de l'Etat lésé.

25. Au sujet de la prévention ex post, on a observé que la proposition initiale du Rapporteur spécial de faire figurer celle-ci dans le chapitre consacré à la prévention, et non dans le chapitre sur la réparation, était sage et raisonnable. On a relevé que la notion de "mesures de lutte", au sens où le Rapporteur spécial les envisageait, apparaissait à présent dans plusieurs accords, et que sa proposition reflétait le développement progressif du droit en la matière. A ce propos, on a dit qu'imposer des obligations de prévention plus lourdes et plus étendues aux Etats et aux exploitants qui se livraient à des activités risquant de causer un dommage transfrontière aurait certainement pour effet de réduire la probabilité d'un tel dommage.

26. On a noté en outre qu'une définition claire du dommage était indispensable à toute discussion sérieuse sur un régime de responsabilité. La Commission, a-t-on dit aussi, devait étudier les conséquences de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour faits illicites en cas de manquement à ses obligations en matière de prévention par rapport aux articles sur la responsabilité des Etats.

27. Le onzième rapport du Rapporteur spécial a été bien accueilli. Il fallait, a-t-on indiqué, rendre compte dans les travaux de la Commission de la tendance internationale récente en faveur de la préservation du monde naturel, tendance qui allait s'accélérant.

28. On a souscrit dans l'ensemble aux vues du Rapporteur spécial sur l'évaluation et la remise en état des ressources naturelles endommagées. A propos de la définition proposée pour le dommage, on a observé qu'au paragraphe concernant l'action en réparation du dommage causé à l'environnement, le Rapporteur spécial reconnaissait que le titulaire de l'action était l'Etat ou "toute entité" que celui-ci désignerait conformément à son droit interne. Certes, a-t-on dit, la question était importante;

cependant, ce texte dépassait la portée normale de la définition et pourrait peut-être être placé dans une autre partie du projet d'articles, consacrée à la réglementation du comportement de l'Etat ou de l'exploitant.

29. Au paragraphe 22 de son rapport, le Rapporteur spécial s'était référé à des "organismes publics non gouvernementaux" et, au paragraphe 36, à "la compétence reconnue à certaines autorités publiques" comme étant "les entités" désignées par l'Etat. Or, on ne voyait pas très bien pourquoi les entités désignées par l'Etat seraient en droit d'engager une action en réparation. On a demandé d'autre part si les particuliers auraient qualité pour agir en cas de refus de l'Etat ou de l'institution désignée par lui d'intenter une action en réparation d'un dommage à l'environnement.

30. A propos de la définition de "l'environnement", on s'est demandé s'il était bien indiqué d'exclure le facteur humain. Celui-ci, a-t-on dit, avait été retenu dans un très grand nombre d'instruments, à commencer par la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm), et l'on a cité à titre d'exemple le paragraphe 4 de l'article premier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

31. Aux paragraphes 6, 8, 9 et 16 du rapport, a-t-on ajouté, le Rapporteur spécial donnait à entendre que, puisque la vie humaine était juridiquement protégée dans un certain nombre de domaines, elle n'avait pas sa place dans des instruments relatifs à l'environnement. Selon ce point de vue, lorsque les premiers travaux sur un instrument visant la protection de l'environnement avaient été engagés plusieurs décennies plus tôt, le titre employé avait été "protection du milieu humain". L'être humain avait ainsi été placé d'emblée au coeur même de la question. Il paraissait donc contestable qu'il dût à présent n'être aucunement pris en considération dans un instrument concernant la responsabilité du dommage causé à l'environnement.

32. La définition du dommage devrait, a-t-on dit, être raisonnablement détaillée, sans l'être trop. Dans un premier temps, elle devrait comprendre les éléments suivants : la mort, les lésions corporelles ou autres atteintes à la santé, la perte de biens ou le préjudice matériel causés dans l'Etat affecté, ainsi que l'altération des ressources naturelles ou du milieu humain ou culturel de cet Etat.

33. On a indiqué que la base de l'obligation de réparer en cas de dommage transfrontière résultant d'une activité non interdite par le droit international était une question très importante pour le sujet à l'étude.

En effet, a-t-on observé, si dans les cas où l'obligation de réparer était clairement énoncée dans un traité, il ne devait pas y avoir de difficulté à déterminer la base sur laquelle reposait cette obligation, en l'absence de traité, en revanche, des difficultés surgissaient, et en particulier celle de déterminer quel était le droit applicable. Cependant, compte tenu des considérations humanitaires, il paraissait ne pas devoir être impossible de trouver une base à l'obligation de réparer, au moins dans le cas des activités extrêmement dangereuses. C'était là un domaine où, dans de nombreux systèmes de droit interne, l'obligation de réparer n'impliquait plus la nécessité pour la partie lésée de prouver que toutes les précautions n'avaient pas été prises à la source pour empêcher la survenance du dommage. L'idée avait été émise que la solution, dans bien des cas, pourrait être de demander réparation en vertu du droit international privé, mais on doutait que ce fût possible si les pays concernés étaient éloignés tant géographiquement que juridiquement. On a aussi mentionné les difficultés logistiques, qui jouaient à l'encontre de l'engagement d'une action en justice à l'étranger.

34. Il paraissait nécessaire par conséquent de songer à élaborer les règles applicables entre Etats en droit international public, sans interdire aux particuliers d'engager une action sur le fondement du droit international privé s'ils le souhaitaient.

35. La Commission, a-t-on dit, devait axer son attention sur la définition du mot "dommage" et éviter de s'attarder sur d'autres questions qui pourraient être examinées à un stade ultérieur, et notamment : la nécessité que le dommage entraînant une action en réparation fût la conséquence, non pas éloignée, mais raisonnablement directe de l'activité menée dans l'Etat d'origine, les critères à appliquer pour déterminer le montant de l'indemnité dans des cas particuliers et qui aurait qualité pour présenter une demande en réparation. On a évoqué l'éventualité de dommages catastrophiques, qui exigerait peut-être une manière différente d'envisager l'indemnisation. Néanmoins, a-t-on noté, la Commission devait, du moins en principe, s'en tenir à l'idée fondamentale que l'objet essentiel de l'indemnisation était d'assurer le retour à la situation antérieure au dommage.

36. On a aussi observé par ailleurs que dans les trois premières phrases du paragraphe 18 du rapport, la distinction entre le préjudice et le dommage semblait être estompée, et que la définition du dommage proposée au paragraphe 38 ne la faisait pas non plus ressortir très clairement;

les mots "préjudice" et "dommage" étaient employés indifféremment. Sans doute était-ce aussi le cas dans un instrument revêtu d'une aussi grande autorité que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer; cela dit, dans sa version anglaise, les mots "harm" (dommages) et "harmful" (nuisibles) n'apparaissent qu'à l'article premier, paragraphe 1.4, et à l'article 206, partout ailleurs, c'était le terme "damage" qui était employé. On a estimé que la notion de dommage n'en devait pas moins être clairement définie, car elle était capitale pour tout débat sérieux sur un régime de responsabilité.

37. A propos du paragraphe 24 du rapport, où il était dit que la règle Usine de Chorzow de la restitutio in integrum était strictement applicable aux violations de ce qu'il était convenu d'appeler des obligations primaires et qu'elle n'était "pas aussi rigoureusement respectée dans ce domaine que lorsque des faits illicites [étaient] en jeu", on a estimé que cette règle devait servir d'indicateur de l'ampleur de la réparation d'un dommage causé à l'environnement. Sous réserve d'obligations conventionnelles, le but de la réparation devait être, autant que possible, le rétablissement du statu quo ante.

38. On a relevé que le sujet posait des problèmes particulièrement difficiles pour les pays en développement. En effet, ne possédant pas la technologie requise pour se livrer à de telles activités et étant ceux qui risquaient le plus d'être touchés par leurs conséquences, ces pays seraient généralement favorables à un régime de contrôle strict, mais comme ils devaient impérativement entreprendre des activités de cette nature pour assurer leur développement, il leur faudrait peut-être accepter un régime un peu moins strict. Seraient également favorables à un régime de contrôle strict les pays en développement qui étaient situés à proximité d'autres pays, que ceux-ci fussent développés, un peu développés ou presque développés, où se déroulaient des activités de ce type, et qui se sentaient directement menacés par elles, de même que les pays insulaires dont l'économie dépendait essentiellement du tourisme et pour lesquels l'intégrité de l'environnement naturel revêtait la plus haute importance.

39. On a observé en outre que les pays développés, dans la mesure où c'étaient eux qui généralement se livraient à ces activités, seraient sans doute favorables à un régime libéral. Il ne fallait pas oublier toutefois que certains d'entre eux étaient moins développés que d'autres et ne menaient donc pas autant d'activités de ce type, de sorte qu'ils pourraient préférer

un régime plus strict. La distinction établie entre pays développés et pays en développement aux fins de l'examen du sujet à l'étude n'avait donc, a-t-on noté, qu'une valeur générale. Autrement, elle risquait d'induire en erreur. En fin de compte, a-t-on dit, la Commission devrait trouver une solution au problème en se fondant sur la pratique des Etats, l'étude des conventions internationales pertinentes et les propositions qui visaient à développer le droit international.

40. A propos de la définition du dommage proposée par le Rapporteur spécial, il a été suggéré d'insérer à l'alinéa c) avant les trois points i), ii) et iii), une phrase d'introduction éventuellement conçue comme suit : "Pour évaluer la réparation du dommage à l'environnement, il peut être tenu dûment compte de :". Pour souligner la pertinence de la règle Usine de Chorzow en la matière, il serait bon, a-t-on dit, de rendre plus explicite encore le texte proposé à l'alinéa c), point i), en remplaçant les mots "pour restaurer" par les mots "pour rétablir le statu quo ante". On a estimé que le membre de phrase "si cela est raisonnable" ne donnait pas une bonne idée des circonstances dans lesquelles l'équivalent des ressources qui n'avaient pas été restaurées ou remises en état pouvait être introduit dans l'environnement. Enfin, le texte du point iii) ne paraissant pas assez rigoureux, on a proposé de le remplacer par le libellé suivant : "une indemnisation raisonnable dans les cas où les mesures indiquées au point i) de l'alinéa c) sont impossibles ou insuffisantes pour revenir à un état des choses relativement proche de la situation antérieure".

C. Projet d'articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international

1. Texte des projets d'articles provisoirement adoptés à ce jour par la Commission en première lecture

Additif

2. Texte des projets d'articles A[6], B[7], C[8 et 9] et D[9 et 10] et commentaires s'y rapportant, adoptés par la Commission à sa quarante-septième session

Additif
