



Assemblée générale

Distr.  
LIMITEE

A/CN.4/L.503  
15 juillet 1994

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
Quarante-sixième session  
2 mai - 22 juillet 1994

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

TEXTE DES PROJETS D'ARTICLES 1er, 2 (ALINEAS a), b) et c)), 11 A 14 bis  
[20 bis], 15 A 16 bis ET 17 A 20 ET COMMENTAIRES Y RELATIFS PROVISoireMENT  
ADOPTES PAR LA COMMISSION A SA QUARANTE-SIXIEME SESSION

SOMMAIRE

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Commentaire général . . . . .	1 - 5	2
[Chapitre I. Dispositions générales] . . . . .		5
Article premier. Champ d'application des présents articles . . . . .		5
Commentaire . . . . .	1 - 30	5
Article 2. Termes employés . . . . .		18
Commentaires . . . . .	1 - 9	18
...		

Le texte des articles 11 à 14 bis, etc., sera diffusé sous forme  
d'additifs au présent document.

Texte des projets d'articles 1er, 2 (alinéas a), b) et c)), 11 à 14 bis, [20 bis], 15 à 16 bis et 17 à 20 et commentaires y relatifs provisoirement adoptés par la Commission à sa quarante-sixième session

Commentaire général

1) Aux yeux de la Commission, la civilisation actuelle, qui repose sur la science, est marquée par une utilisation de plus en plus intensive, sous de multiples formes différentes, des ressources de la planète à des fins économiques, industrielles ou scientifiques. Qui plus est, la rareté des ressources naturelles, la nécessité d'une utilisation plus rationnelle des ressources, la création de ressources de substitution et la capacité de manipuler les organismes et les micro-organismes ont débouché sur des méthodes de production novatrices, dont les conséquences sont parfois imprévisibles. Du fait de l'interdépendance de l'économique et de l'écologique, les activités comportant l'utilisation de ressources qui se déroulent sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat peuvent avoir une incidence préjudiciable sur d'autres Etats ou leurs nationaux. La réalité concrète de cet aspect de l'interdépendance mondiale a été démontrée par des événements qui se sont souvent traduits par des préjudices s'étendant au-delà de la juridiction ou du contrôle territorial de l'Etat où l'action considérée était menée. La fréquence des activités permises par le droit international mais qui ont des conséquences préjudiciables transfrontières, ainsi que les progrès de la science et une plus juste appréciation de l'ampleur des dommages qu'elles causent et des conséquences qu'elles impliquent pour l'environnement font qu'une certaine réglementation internationale s'impose en la matière.

2) La Commission estime que la base juridique de l'établissement d'une réglementation internationale de ces activités a été définie par la pratique des Etats et par la jurisprudence, et notamment par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Détroit de Corfou, où la Cour avait observé qu'il y avait des "principes généraux et bien reconnus" de droit international concernant "l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats" <sup>1/</sup>. Le tribunal saisi de l'affaire de la Fonderie de Trail était parvenu à une conclusion analogue, à savoir que "selon les principes du droit international comme selon le droit des Etats-Unis, aucun Etat n'a le droit d'utiliser ni de

---

<sup>1/</sup> Affaire du Détroit de Corfou (Fond) (Royaume-Uni/Albanie), C.I.J. Recueil, p. 22, 1949.

permettre que son territoire soit utilisé d'une façon telle que des émissions de fumées puissent causer des dommages sur le territoire ou au territoire d'un autre Etat ou aux biens ou aux personnes qui s'y trouvent, quand il s'agit d'un cas grave et que l'existence des dommages a été établie de façon claire et convaincante" 2/. Lauterpacht a aussi défendu ce point de vue en disant qu'un Etat est tenu de prévenir l'utilisation de son territoire qui, eu égard aux circonstances, est indûment préjudiciable aux habitants de l'Etat voisin 3/.

3) Le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement va aussi dans le sens du principe qui fait aux Etats, dans l'exercice de leur droit souverain d'exploiter leurs propres ressources, un devoir "de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale" 4/. Le Principe 21 a été réaffirmé par l'Assemblée générale dans ses résolutions 2995 (XXVII), adoptée le 15 décembre 1972, sur la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement 5/, 3129 (XXVIII), adoptée le 13 décembre 1973, sur la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats 6/, 3281 (XXIX), du 12 décembre 1974, portant adoption de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats 7/, et à travers le Principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement 8/. De plus, le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 2995 de l'Assemblée générale a précisé encore le Principe 21 de la

---

2/ Affaire de la fonderie de Trail, Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1965 (1949).

3/ Oppenheim, International Law, (huitième édition par H. Lauterpacht, 1955), vol. I, p. 291.

4/ Document A/CONF.48/Rev.1.

5/ Documents officiels de l'Assemblée générale : Vingt-septième session, Supplément No 30 (A/8730), p. 47.

6/ Ibid., Vingt-huitième session, Supplément No 30, (A/9030), p. 51.

7/ Ibid., Vingt-neuvième session, Supplément No 30, (A/9631), p. 53; voir en particulier les articles 2, 30 et 32 (2).

8/ Document A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), p. 2.

Déclaration de Stockholm en indiquant que "dans l'exploration, l'exploitation et la mise en valeur de leurs ressources naturelles, les Etats ne doivent pas causer d'effets préjudiciables sensibles dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale 9/. Ce principe trouve encore un appui dans les Principes de conduite dans le domaine de l'environnement adoptés par le PNUE pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats 10/ et dans un certain nombre de recommandations du Conseil de l'OCDE 11/.

4) La Commission considère que les décisions des juridictions internationales et la doctrine comme les déclarations des organisations internationales et régionales, jointes aux formes extrajudiciaires de pratique des Etats, assurent une base suffisante aux articles énoncés ci-après, qui sont destinés à fixer une norme de comportement en ce qui concerne la conduite et l'effet d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international mais qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables transfrontières. Ces articles définissent, plus en détail, les obligations spécifiques des Etats à cet égard. Il sera utile aux Etats de savoir quelles dispositions il faudrait prendre, au regard du droit international, afin que le territoire d'un Etat ne soit pas utilisé d'une manière qui soit préjudiciable aux personnes et aux biens se trouvant dans d'autres Etats ou à l'environnement desdits Etats.

5) Ainsi qu'il est indiqué dans l'introduction au présent chapitre du rapport, la Commission a décidé en 1992 d'examiner le sujet en procédant par étapes. La première est consacrée aux questions de prévention des dommages transfrontières dus aux activités comportant un risque de causer de tels dommages. Les articles qui suivent ne sont censés porter que sur cette question particulière. Les commentaires y afférents sont eux aussi très focalisés sur ce problème précis.

---

9/ Voir plus haut, note 5/.

10/ Document UNEP/IG12/2 (1978) (reproduit dans International Legal Materials), vol. 17, p. 1097.

11/ Voir la Recommandation de 1974 du Conseil de l'OCDE C(74)224, relative à la pollution transfrontière (Annexe, titre B), OCDE, L'OCDE et l'environnement, 1986, p. 142; la Recommandation de 1974 C(74)220, sur la lutte contre l'eutrophisation des eaux, ibid., p. 51; et la Recommandation de 1974 C(74)221, sur les stratégies de lutte contre les polluants spécifiques des eaux, ibid., p. 52.

[CHAPITRE I  
DISPOSITIONS GENERALES] \*\*\*\*\*/

Article premier

Champ d'application des présents articles

1) Les présents articles s'appliquent aux activités qui ne sont pas interdites par le droit international et s'exercent sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat et qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques.

Commentaire

1) L'article premier définit le champ d'application des articles précisément destinés à prévoir les mesures à prendre en vue de prévenir les dommages transfrontières dus aux activités comportant un risque de causer de tels dommages.

2) L'article premier limite le champ d'application des articles aux activités qui ne sont pas interdites par le droit international et qui s'exercent sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat et qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques. Cette définition du champ d'application établit quatre critères.

3) Le premier critère renvoie au titre du sujet, à savoir que les articles s'appliquent aux "activités qui ne sont pas interdites par le droit international" 12/. Cet élément, bien qu'il soit déjà indiqué dans le titre du sujet, a été repris dans l'article relatif au champ d'application en raison de son rôle crucial dans la délimitation des paramètres des articles. C'est aussi un critère décisif pour faire le départ entre le champ d'application de ce sujet et celui du sujet de la responsabilité des Etats, qui a trait aux "faits illicites".

---

\*\*\*\*\*/ La désignation de ce chapitre est provisoire.

12/ La Commission n'a pas encore remplacé, dans le titre anglais du sujet, le mot "acts" par "activities". Le choix qu'elle a fait du mot "activities" dans le corps des articles découle de la recommandation du Groupe de travail créé par elle en 1992, suivant laquelle elle "a décidé de continuer de prendre comme hypothèse de travail que le sujet traite d'activités". Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, Quarante-septième session, Supplément No 10, (A/47/10), par. 348.

4) Le deuxième critère est que les activités auxquelles les mesures préventives sont applicables "s'exercent sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat". Il recouvre trois notions, "territoire", "juridiction" et "contrôle". Bien que la formule "la juridiction ou le contrôle d'un Etat" soit plus courante si l'on en juge par un certain nombre d'instruments <sup>13/</sup>, la Commission juge utile de mentionner aussi la notion de "territoire" en vue d'insister sur l'importance du lien territorial, lorsqu'un tel lien existe, entre les activités visées par les présents articles et un Etat.

5) Aux fins de ces articles, le "territoire" s'entend des zones sur lesquelles un Etat exerce son autorité souveraine. La Commission s'inspire de la pratique antérieure des Etats, suivant laquelle un Etat est tenu pour responsable des activités se déroulant dans les limites de son territoire qui ont des effets extraterritoriaux préjudiciables. Dans l'affaire Ile de Palmas, l'arbitre unique Max Huber avait affirmé que "la souveraineté" ne comportait pas que des avantages. La prétention d'un Etat à l'exclusivité de juridiction sur un certain territoire ou sur certains événements, doublée d'une exigence de reconnaissance de cette juridiction exclusive par tous les autres Etats, a un corollaire. Elle marque à tous les autres Etats que l'Etat souverain tiendra compte des intérêts raisonnables de tous les autres Etats quant aux événements intervenant dans les limites de sa juridiction en réduisant au minimum ou en prévenant les préjudices qui peuvent en découler à leur égard et qu'il en assumera la responsabilité s'il omet de le faire :

"La souveraineté, dans les relations entre Etats, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre Etat, les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des Etats durant les derniers siècles et, comme corollaire, le développement du droit international ont établi le principe de la compétence exclusive de l'Etat

---

<sup>13/</sup> Voir, par exemple, le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, Rapport de la Conférence de Stockholm, doc. A/CONF.48/14; la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de mer, doc. A/CONF.62/122, art. 194, par. 2; le Principe 2 de la Déclaration de Rio, doc. A/CONF.151/26 (vol. I), p. 3; et le Principe 3 de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, du 5 juin 1992, doc. DPI/1307.

en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux." 14/

6) L'arbitre Huber poursuivait en soulignant l'obligation dont s'assortit le droit souverain d'un Etat :

"Comme on l'a déjà dit, la souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres Etats, en particulier leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les droits que chaque Etat peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger. L'Etat ne peut pas remplir ce devoir s'il ne manifeste pas sa souveraineté territoriale d'une manière adéquate aux circonstances. La souveraineté territoriale ne peut se limiter à son aspect négatif, c'est-à-dire au fait d'exclure les activités des autres Etats; car c'est elle qui sert à répartir entre les nations l'espace sur lequel se déploient les activités humaines, afin de leur assurer en tout lieu le minimum de protection que le droit international doit garantir." 15/

7) L'affaire du Détroit de Corfou est un autre exemple qui va dans le même sens. En l'espèce, la Cour internationale de Justice a tenu l'Albanie pour responsable, en vertu du droit international, des explosions qui s'étaient produites dans ses eaux et des dommages aux biens et aux personnes que ces explosions avaient provoqués sur les navires britanniques. La Cour, en l'espèce, a invoqué le droit international, par opposition à tout accord spécial aux termes duquel l'Albanie aurait pu être responsable. La Cour a déclaré :

"Les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations

---

14/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 838 (traduction Ch. Rousseau).

15/ Ibid., p. 839.

sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre, le principe de la liberté des communications maritimes, et l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser sciemment utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats" 16/.

8) La Cour n'a pas précisé comment il fallait interpréter le terme "sciemment" s'agissant de la manière dont un Etat était censé exercer sa juridiction, mais elle a tiré certaines conclusions du fait que l'Etat exerçait un contrôle exclusif sur son territoire. La Cour a déclaré qu'il serait impossible pour la partie lésée d'établir que l'Etat avait connaissance de l'activité ou de l'événement qui allait causer des dommages aux autres Etats, en raison du contrôle territorial exclusif exercé par l'Etat. La Cour a déclaré :

"En revanche, le contrôle territorial exclusif exercé par l'Etat dans les limites de ses frontières n'est pas sans influence sur le choix des modes de preuves propres à démontrer cette connaissance. Du fait de ce contrôle exclusif, l'Etat victime d'une violation du droit international se trouve souvent dans l'impossibilité de faire la preuve directe des faits d'où découlerait la responsabilité. Il doit lui être permis de recourir plus largement aux présomptions de fait, aux indices ou preuves circonstanciennes (circumstantial evidence). Ces moyens de preuve indirecte sont admis dans tous les systèmes de droit et leur usage est sanctionné par la jurisprudence internationale. On doit les considérer comme particulièrement probants quand ils s'appuient sur une série de faits qui s'enchaînent et qui conduisent logiquement à une même conclusion." 17/.

9) Dans l'affaire de la Fonderie de Trail, le tribunal s'est référé à l'obligation qui est le corollaire de la souveraineté territoriale. Dans cette affaire, bien que le tribunal ait à appliquer les obligations créées par un

---

16/ CIJ Recueil, 1949, p. 22.

17/ Ibid., p. 18.



traité entre les Etats-Unis et le Dominion du Canada et qu'il ait examiné de nombreuses affaires des Etats-Unis, il a énoncé un principe général qu'il estimait être compatible avec les principes du droit international.

Le tribunal a déclaré : "Selon les principes du droit international comme selon le droit des Etats-Unis aucun Etat n'a le droit d'utiliser ni de permettre que soit utilisé son territoire d'une façon telle que des émissions de fumée puissent causer des dommages sur le territoire ou au territoire d'un autre Etat ou aux biens ou aux personnes qui s'y trouvent, quand il s'agit d'un cas grave et que l'existence des dommages a été établie de façon claire et convaincante" 18/. Citant le professeur Eagleton le tribunal a déclaré "qu'un Etat était en tout temps tenu du devoir de protéger les autres Etats contre des actes dommageables commis par des individus relevant de sa juridiction" et a noté que les décisions internationales, depuis l'affaire de l'Alabama, sont fondées sur le même principe général 19/.

10) Dans l'affaire du lac Lanoux, le tribunal arbitral a fait allusion dans sa sentence au principe qui interdit à l'Etat riverain d'amont d'altérer les eaux d'un cours d'eau si cela doit causer un dommage grave aux autres Etats riverains :

"Ainsi, en admettant qu'il existe un principe interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval, un tel principe ne trouve pas son application à la présente espèce, puisqu'il a été admis par le Tribunal, à propos de la première question examinée plus haut, que le projet français n'altère pas les eaux du Carol." 20/

11) D'autres formes de la pratique des Etats appuient également le principe énoncé dans les décisions judiciaires mentionnées plus haut. Par exemple, en 1892, dans un incident de frontière entre la France et la Suisse, le Gouvernement français a décidé de mettre fin aux exercices de tirs militaires qui avaient lieu près de la frontière suisse jusqu'à ce que

---

18/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. 3, p. 1 965.

19/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. 3, p. 1 963, C. Eagleton, Responsibility of States in International Law, 1928, p. 80.

20/ Arbitrage dans l'affaire du lac Lanoux (Espagne-France), Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 281.

des mesures aient été prises pour éviter des dommages transfrontières accidentels 21/. Egalement à la suite d'un échange de notes, en 1961, entre les Etats-Unis et le Mexique au sujet de deux sociétés américaines, Payton Packing et Casuco qui étaient situées à la frontière mexicaine et dont les activités portaient préjudice au Mexique, ces deux sociétés ont pris des mesures importantes pour que leurs opérations cessent de gêner les villes de la frontière mexicaine 22/. Ces mesures comprenaient l'élimination de certaines activités, la modification des horaires de travail et l'établissement de systèmes d'assainissement 23/. En 1972, le Canada a invoqué le principe énoncé dans l'affaire de la fonderie de Trail contre les Etats-Unis quand un déversement de pétrole à Cherry Point (Washington) a entraîné la pollution de plages de Colombie britannique 24/. Un certain nombre d'autres exemples d'une pratique des Etats allant dans le même sens 25/.

---

21/ P. Guggenheim, "La pratique suisse (1956)", Annuaire suisse de droit international, 1957 (Zurich), vol. XIV, p. 168.

22/ M. M. Whiteman, ed., Digest of International Law (Washington, D.C.), vol. 6, p. 258 et 259.

23/ Ibid.

24/ Voir Canadian Yearbook of International Law, vol. 11, p. 333 et 334, 1973. Le principe énoncé dans l'affaire de la fonderie de Trail a été appliqué également par le tribunal de première instance de Rotterdam (Pays-Bas) dans l'affaire intentée contre les Mines domaniales de potasse d'Alsace. Voir J.G. Lammers, Pollution of International Watercourses, p. 198 (1984).

25/ A Dukovany, dans l'ex-Tchécoslovaquie, deux réacteurs de 440 MW produisant de l'énergie électrique, dont les plans avaient été établis par des Soviétiques, devaient entrer en service en 1980. En raison de leur proximité de la frontière autrichienne, le Ministre autrichien des affaires étrangères a demandé que l'Autriche soit placée sur un pied d'égalité avec la Tchécoslovaquie pour ce qui était de la sécurité des installations. Le gouvernement a fait droit à cette demande. Osterreichische Zeitschrift fur Aussenpolitik, vol. 15, p. 1, cité dans G. Handl, "Conduct of abnormally dangerous activities in frontier areas: The case of nuclear power plant siting", Ecology law Quaterly, Berkeley, Californie, vol. 7, 1978, p. 1. En 1973, le Gouvernement belge a annoncé son intention de construire une raffinerie à Lanaye, près de la frontière avec les Pays-Bas. Le Gouvernement néerlandais a exprimé la préoccupation que lui causait le fait que le projet menaçait non seulement le parc national néerlandais qui était à proximité, mais aussi d'autres pays voisins. Il a déclaré que c'était un principe bien

12) Le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement 26/ et le Principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement 27/ prescrivent des principes analogues à ceux énoncés dans l'affaire de la fonderie de Trail et dans l'affaire du détroit de Corfou.

13) Historiquement, le terme "territoire" a été associé à la notion de "souveraineté" pour limiter physiquement l'exercice par les Etats de leurs droits souverains. S'il s'avérait qu'un territoire donné appartenait à un Etat, on considérerait qu'en vertu du droit international ce territoire était soumis aux droits souverains de l'Etat en question et d'aucun autre. Plus près de nous, l'usage de la notion de "souveraineté" ou "droits souverains" recouvre une relation juridique plus complexe. La souveraineté peut être exercée dans un territoire en ce qui concerne certains types de ressources et non sur l'ensemble du territoire 28/. En d'autres termes, les Etats peuvent

---

établi en Europe que, avant d'entreprendre une activité qui risque de causer des dommages aux Etats voisins, l'Etat qui envisageait ces activités devait négocier avec ces Etats. Le Gouvernement des Pays-Bas paraît s'être référé à une norme de conduite régionale existante ou escomptée. Des préoccupations analogues ont été exprimées par le Parlement belge, qui a demandé au gouvernement comment il entendait résoudre ce problème. Le gouvernement a déclaré que le projet avait été différé et que la question était en cours de négociation avec le Gouvernement néerlandais. Le Gouvernement belge a en outre assuré le Parlement qu'il respectait les principes énoncés dans les accords du Benelux, selon lesquels les parties devaient s'informer mutuellement de celles de leurs activités qui pouvaient avoir des conséquences préjudiciables pour les autres Etats membres. Parlement belge, Bulletin, Questions et réponses, 19 juillet 1973.

26/ Voir rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, doc. A/CONF.48/Rev.1.

27/ Voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, doc. A/CONF.151/26 (vol. I).

28/ L'article 56 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fournit un bon exemple d'un tel cas. Aux termes de cet article, un Etat côtier a "des droits souverains" dans sa zone économique exclusive aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, mais a "juridiction" en ce qui concerne la mise en place d'îles artificielles, la recherche scientifique marine, etc. L'article 56 est ainsi libellé :

Article 56

avoir un titre sur des ressources se trouvant dans un territoire mais non sur l'ensemble de ce territoire. Cet usage de la souveraineté a brisé l'unité entre souveraineté et territoire. C'est donc sous cette réserve que la Commission définit le terme "territoire".

14) L'utilisation du terme "territoire" à l'article premier procède également des craintes qui se sont exprimées au sujet de l'incertitude qui pourrait exister en droit international contemporain quant à la mesure dans laquelle un Etat peut exercer une juridiction extraterritoriale en ce qui concerne certaines activités. La Commission estime qu'aux fins des présents articles, la juridiction territoriale est le critère dominant. En conséquence, lorsqu'une activité s'exerce sur le territoire d'un Etat, cet Etat doit s'acquitter des obligations relatives aux mesures préventives. Le "territoire" est donc considéré comme une preuve déterminante de la juridiction. Ainsi, lorsque des juridictions sont en concurrence en ce qui concerne une activité entrant dans le champ d'application des présents articles, c'est la juridiction reposant sur le territoire qui l'emporte. Les mots "ou à un autre

---

Droits, juridiction et obligations de l'Etat côtier dans  
la zone économique exclusive

1. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a :
  - a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents;
  - b) juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne :
    - i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages;
    - ii) la recherche scientifique marine;
    - iii) la protection et la préservation du milieu marin;
  - c) les autres droits et obligations prévus par la Convention.
2. Lorsque, dans la zone économique exclusive, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'Etat côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres Etats et agit d'une manière compatible avec la Convention.
3. Les droits relatifs aux fonds marins et à leur sous-sol énoncés dans le présent article s'exercent conformément à la partie VI.

Voir, A/CONF.62/122.

titre" visent à exprimer la relation particulière qui existe entre la notion de "territoire" et celles de "juridiction" et de "contrôle". Néanmoins, la Commission n'ignore pas que dans certaines situations un Etat peut devoir en vertu du droit international, renoncer à sa juridiction au profit d'un autre Etat à l'intérieur de son territoire. Le meilleur exemple d'une telle situation est celui du passage innocent d'un navire étranger dans la mer territoriale ou les eaux territoriales. Dans de telles situations, si l'activité entraînant un dommage transfrontière significatif est imputable au navire étranger, c'est l'Etat du pavillon et non l'Etat du territoire qui doit se conformer aux dispositions des présents articles.

15) La Commission est consciente qu'aux fins des présents articles est quelque peu étroite la notion de "territoire". Il y a des situations dans lesquelles, en droit international, un Etat exerce sa juridiction et son contrôle en des lieux sur lesquels il n'a aucun droit territorial, par exemple lorsqu'un occupant belligérant exerce des droits sur des territoires occupés. Il y a donc des situations dans lesquelles un Etat exerce un contrôle de facto sur un territoire. C'est pour couvrir les activités qui ont lieu dans de telles circonstances que l'on a également utilisé les notions de "juridiction" et de "contrôle".

16) L'expression "juridiction" d'un Etat englobe, outre les activités entreprises à l'intérieur du territoire de cet Etat, les activités sur lesquelles il est autorisé par le droit international à exercer sa compétence et son autorité. La Commission n'ignore pas que les questions impliquant la détermination de la juridiction sont complexes et sont parfois au coeur d'un différend. L'article premier ne prétend certainement pas résoudre toutes les questions de conflit de juridictions. Dans cet article, la notion de juridiction est définie uniquement pour qu'il soit possible de déterminer raisonnablement la portée du sujet.

17) Il existe plusieurs situations dans lesquelles la juridiction n'est pas fondée sur le territoire. En droit international, un Etat peut exercer sa juridiction dans un territoire sur lequel il n'a aucun droit souverain. Une telle situation peut exister dans plusieurs types de relations entre

Etats 29/ : a) relations internationales de dépendance, en particulier la "suzeraineté" et le protectorat international; b) relations entre un Etat fédéral et les Etats Membres de la fédération qui ont conservé leur personnalité internationale; c) relations entre Etat occupant et Etat occupé en cas d'occupation territoriale.

18) Un Etat peut exercer sa juridiction sur un territoire non autonome ou sur un territoire sous tutelle. L'Etat à qui l'on a confié l'administration d'un territoire non autonome ou d'un territoire sous tutelle n'a aucune souveraineté territoriale sur ce territoire, mais il y exerce une large compétence juridictionnelle en vertu du droit international. La portée de cette compétence est déterminée par le droit international. La Commission estime que chaque fois qu'une situation de dépendance "internationale" est établie entre deux Etats, mais que l'Etat "dépendant" conserve sa personnalité internationale, et lorsque les activités s'exercent sur le territoire de l'Etat dépendant, l'Etat "dominant" qui a juridiction sur la sphère d'activités couverte par les présents articles est tenu de se conformer à ces derniers.

19) A cet égard, la Commission a tenu compte de la sentence rendue dans l'affaire Brown 30/ rendue le 23 novembre 1923 par le Tribunal arbitral constitué par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique en vertu du Compromis du 18 août 1910. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir dans quelle mesure la Grande-Bretagne, qui à l'époque exerçait sa "suzeraineté" en ce qui concerne les affaires étrangères de la République sud-africaine, devait être tenue responsable du déni de justice dont un citoyen américain, Brown, avait été victime dans ce pays. Le Tribunal a admis que Brown avait été victime d'un déni de justice, mais il a considéré que la Grande-Bretagne ne pouvait en être tenue pour responsable en sa qualité de puissance "suzeraine" à l'époque où le déni de justice s'est produit. De l'avis du Tribunal, bien que la Grande-Bretagne eût à l'époque un statut et une responsabilité particulières vis-à-vis de la République sud-africaine, sa "suzeraineté"

---

29/ Voir par. 10 à 25 du Commentaire de l'article 28 de la Première Partie du projet d'article sur la responsabilité des Etats, Annuaire ... 1979, vol. II (Deuxième Partie), p. 96 à 106.

30/ Nations Unies, Recueils de sentences arbitrales internationales, vol. 6, p. 120.

n'impliquait qu'un contrôle assez lâche sur les relations de la République sud-africaine avec les puissances étrangères et ne lui conférait aucun droit d'ingérence dans les activités législatives, exécutives ou judiciaires ou internes de ce pays ni aucun droit de contrôle à cet égard. En conséquence, les conditions qui auraient permis de tenir la Grande-Bretagne responsable d'un acte tel qu'un déni de justice commis au préjudice d'un ressortissant étranger dans le cadre de ces activités internes n'étaient pas remplies.

20) La relation de dépendance peut aussi exister dans le cas d'une fédération dont les Etats membres conservent, du point de vue du droit international, une personnalité distincte de celle de l'Etat fédéral. De l'avis de la Commission, les Etats membres d'un Etat fédéral sont tenus de se conformer aux dispositions des présents articles. Néanmoins, si l'Etat fédéral exerce sa juridiction en ce qui concerne les activités visées par les présents articles, c'est à lui qu'il incombe de se conformer aux obligations qu'ils énoncent.

21) Le droit international peut aussi reconnaître à un Etat belligérant qui occupe le territoire d'un autre Etat une juridiction pour certaines questions. Que l'occupation soit totale ou partielle, pour la Commission l'Etat occupant est tenu de se conformer aux dispositions des présents articles, dans la mesure où il a étendu sa juridiction à la conduite d'activités couvertes par lesdits articles.

22) Parfois, en raison du lieu où l'activité s'exerce, il n'y a aucun lien territorial entre l'Etat et l'activité, comme c'est le cas par exemple pour les activités menées dans l'espace ou en haute mer. L'exemple le plus courant d'une telle situation est la juridiction de l'Etat du pavillon sur le navire. Les Conventions de Genève sur le droit de la mer et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer envisagent bon nombre des pouvoirs juridictionnels de l'Etat du pavillon.

23) Les activités peuvent également s'exercer en des lieux où plusieurs Etats sont habilités, en droit international, à exercer des juridictions déterminées qui ne sont pas incompatibles. Les domaines les plus courants où il peut y avoir des juridictions fonctionnelles mixtes sont la navigation et la traversée de la mer territoriale, de la zone contiguë et des zones économiques exclusives. En pareils cas, l'Etat qui est habilité à exercer sa juridiction sur l'activité entrant dans le champ du présent sujet doit, bien entendu, se conformer aux dispositions des présents articles.

24) En cas de juridictions concurrentes de plus d'un Etat sur les activités visées par les présents articles, les Etats, individuellement, et, le cas échéant, collectivement, se conforment aux dispositions des présents articles.

25) La Commission prend note de la fonction de la notion de "contrôle" en droit international, qui est d'assigner certaines conséquences juridiques à un Etat dont la juridiction sur certaines activités ou événements n'est pas reconnue en droit international; elle s'applique à des situations où un Etat exerce une juridiction de facto, même lorsqu'il n'a pas de juridiction de jure, à savoir, notamment, les situations d'intervention, d'occupation et d'annexion illégale qui n'ont pas été reconnues en droit international. La Commission se fonde, à cet égard, sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice dans Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité 31/. Dans cette affaire, la Cour, ayant déclaré l'Afrique du Sud responsable d'avoir créé et prolongé une situation que la Cour avait déclarée illégale et ayant conclu que l'Afrique du Sud était dans l'obligation de retirer son administration de la Namibie, a néanmoins assigné certaines conséquences juridiques au contrôle de facto de celle-ci par l'Afrique du Sud. La Cour a en effet conclu que :

"Le fait que l'Afrique du Sud n'a plus aucun titre juridique l'habilitant à administrer le territoire ne la libère pas des obligations et responsabilités que le droit international lui impose envers d'autres Etats et qui sont liées à l'exercice de ses pouvoirs dans ce territoire. C'est l'autorité effective sur un territoire, et non la souveraineté ou la légitimité du titre, qui constitue le fondement de la responsabilité de l'Etat en raison d'actes concernant d'autres Etats." 32/

26) La notion de contrôle peut également servir dans des affaires d'intervention pour assigner certaines obligations à un Etat qui exerce un contrôle mais non une juridiction. L'on entend ici par intervention un contrôle effectif de courte durée exercé par un Etat sur des événements ou des activités qui relèvent de la juridiction d'un autre Etat. La Commission

---

31/ C.I.J. Recueil, 1971, p. 14.

32/ Ibid., par. 118.



est d'avis qu'en pareil cas, si l'Etat ayant juridiction prouve qu'il a été dans les faits privé de l'exercice de sa juridiction sur les activités visées par les présents articles, l'Etat ayant contrôle serait tenu de se conformer aux obligations imposées par les présents articles.

27) Le troisième critère est que les activités visées par les présents articles doivent comporter un "risque de causer un dommage transfrontière significatif". L'élément de risque est censé limiter le champ d'application du sujet, à ce stade des travaux, aux activités à risque et, par voie de conséquence, exclure de ce champ les activités qui, en fait, causent un dommage transfrontière dans leur exploitation normale, une pollution rampante, par exemple. L'expression "dommage transfrontière" est censée exclure les activités qui ne causent un dommage que pour l'Etat sur le territoire duquel elles s'exercent ou les activités qui causent un dommage à "l'indivis mondial" proprement dit mais ne causent de dommage à aucun autre Etat. L'expression "risque de causer un dommage transfrontière significatif" doit être considéré comme un terme unique.

28) Le troisième critère est censé suivre en droit international le principe bien établi sic utere tuo ut alienum non laedas (user de son propre bien de manière à ne pas porter préjudice aux biens d'autrui). La Commission souscrit au point de vue de Lautherpacht selon lequel cette maxime n'est pas moins applicable aux relations entre Etats qu'aux relations entre particuliers; il s'agit de l'un des principes généraux de droit applicables en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice 33/. En conséquence, le troisième critère reconnaît la liberté des Etats d'utiliser leurs ressources à l'intérieur de leur propre territoire mais de manière à ne pas causer de dommage significatif à d'autres Etats.

29) Le quatrième critère est que le dommage transfrontière significatif doit avoir été causé par les "conséquences physiques" des activités. La Commission est convenue qu'afin de pouvoir maîtriser le champ d'application du sujet, il faut en exclure le dommage transfrontière qui pourrait être causé par les politiques de l'Etat dans les domaines monétaire, socio-économique ou

---

33/ Oppenheim, International Law (8ème édition, par H. Lauterpacht, 1955) vol. 1, p. 346 et 347.

assimilés. La Commission estime que le meilleur moyen de limiter le champ d'application des présents articles consiste à exiger que les activités en question aient des conséquences transfrontières physiques qui, elles-mêmes, se traduisent par un dommage significatif.

30) L'activité doit être reliée à ses effets transfrontières par un lien physique, ce qui suppose une connexion d'un type très particulier - une conséquence qui découle ou peut découler de la nature même de l'activité ou de la situation en question, sous l'influence d'une loi naturelle. Ceci suppose que les activités visées par les présents articles doivent elles-mêmes avoir une qualité physique, et les conséquences doivent découler de cette qualité, et non d'une décision d'intervention des pouvoirs publics. Ainsi, le stockage d'armements n'a pas pour conséquence obligée que les armes stockées seront utilisées à des fins de belligérance. Mais ce stockage peut être qualifié d'activité qui, en raison des propriétés explosives ou incendiaires des matériaux stockés, comporte un risque intrinsèque de mésaventure catastrophique.

## Article 2

### Termes employés

Aux fins des présents articles :

a) L'expression "risque de causer un dommage transfrontière significatif" recouvre une faible probabilité de causer un dommage désastreux et une forte probabilité de causer d'autres dommages significatifs;

b) Le terme "dommage transfrontière" désigne le dommage causé sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat autre que l'Etat d'origine, que les Etats concernés partagent ou non une frontière commune;

c) Le terme "Etat d'origine" désigne l'Etat sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel s'exercent les activités visées à l'article premier.

### Commentaire

1) L'alinéa a) définit la notion de "risque de causer un dommage transfrontière significatif" comme recouvrant une faible probabilité de causer un dommage désastreux et une forte probabilité de causer d'autres dommages significatifs. La Commission pense qu'au lieu de définir séparément la notion de "risque", puis celle de "dommage", il vaut mieux définir l'expression

"risque de causer un dommage transfrontière significatif" en raison du lien entre le "risque" et le "dommage" et du rapport de ces deux notions avec l'adjectif "significatif".

2) Aux fins des présents articles, l'expression "risque de causer un dommage transfrontière significatif" renvoie à l'effet combiné de la probabilité qu'un accident se produise et de l'ampleur de l'impact préjudiciable ainsi causé. Aussi est-ce l'effet combiné du "risque" et du "dommage" qui détermine le seuil. La Commission s'est inspirée à cet égard du Code de conduite relatif à la pollution accidentelle des eaux intérieures transfrontières 34/, adopté par la Commission économique pour l'Europe à sa quarante-cinquième session en 1990. Aux termes de l'alinéa f) de l'article I du Code de conduite, "'risque' signifie l'effet combiné de la probabilité d'un événement non souhaité et de son ampleur;". La Commission est d'avis qu'une définition fondée sur l'effet combiné du "risque" et du "dommage" convient mieux à ces articles et que l'effet combiné devrait atteindre un niveau jugé significatif. Le point de vue qui a prévalu à la Commission, c'est que les obligations de prévention contractées par les Etats devraient être non seulement raisonnables, mais aussi suffisamment limitées pour ne pas s'imposer dans le cas de quasiment n'importe quelle activité, puisque les activités considérées ne sont pas interdites par le droit international, l'idée étant de contrebalancer les intérêts des Etats intéressés.

3) La définition donnée au paragraphe précédent ouvre tout un éventail de relations entre le "risque" et le "dommage", qui, toutes, atteindraient un niveau "significatif". La définition identifie deux pôles autour desquels s'articuleront les activités envisagées au titre des présents articles. On aurait dans le premier cas une faible probabilité de causer un dommage désastreux, comme c'est normalement le propre des activités extrêmement dangereuses. On trouverait dans le deuxième cas une forte probabilité de causer d'autres dommages significatifs. Cette catégorie englobe les activités qui présentent une forte probabilité de causer des dommages qui, tout en n'étant pas désastreux, n'en sont pas moins significatifs. En seraient exclues les activités qui présentent une très faible probabilité de causer un dommage transfrontière significatif. Le terme "recouvre" utilisé à la troisième ligne

---

34/ E/ECE/1225 - ECE/ENVWA/16.

vise à souligner l'idée que la définition s'applique à l'éventail des activités visées par les présents articles.

4) Pour ce qui est du sens du terme "significatif", la Commission sait bien qu'il n'est pas sans ambiguïté et qu'il faut se prononcer dans chaque cas d'espèce. Il implique davantage des considérations d'ordre factuel qu'une prise de position juridique. Il doit être entendu que "significatif" est supérieur à "détectable", mais inférieur à "grave" ou "substantiel". Le dommage doit se solder par un effet préjudiciable réel dans des secteurs tels que la santé de l'homme, l'industrie, la propriété, l'environnement ou l'agriculture dans d'autres Etats, etc. Ces effets préjudiciables doivent pouvoir être mesurés à l'aune de critères factuels et objectifs.

5) La Commission a conscience que l'unité écologique de la planète ne correspond pas aux frontières politiques. Elle sait que les Etats sont l'objet d'une interaction constante du fait des activités légitimes menées sur leur territoire. Tant qu'elle n'atteint pas l'ordre du "significatif", cette interaction est jugée tolérable. Considérant que les obligations imposées aux Etats par les présents articles portent sur des activités qui ne sont pas interdites par le droit international, la Commission estime que le seuil de l'intolérance au dommage ne peut se situer à un niveau moindre que "significatif".

6) Il semble qu'en droit international, d'abondants arguments plaident en faveur du seuil que représente l'idée de "significatif", qu'il s'agisse d'adopter des mesures de prévention ou d'imputer une responsabilité sans faute. Le tribunal qui a eu à connaître de l'affaire de la fonderie de Trail n'a imputé une responsabilité sans faute que dans les cas de conséquences graves 35/. Dans l'affaire du Lac Lanoux, le tribunal a fait observer que le principe interdisant à l'Etat d'amont de modifier le débit de l'eau ne s'appliquait que si l'Etat d'aval avait été "gravement" lésé 36/. On a aussi utilisé les termes de "significant" (rendu suivant le cas par "important", "sensible" ou "significatif"), "grave" ou "substantiel" à titre

---

35/ Nations Unies, Recueil de sentences arbitrales, vol. 3, p. 1965.

36/ Ibid., vol. 12, p. 308.

de seuil dans un certain nombre de conventions 37/. Le terme "significatif" a été également employé dans d'autres instruments juridiques et dans des textes de loi nationaux 38/.

7) La Commission estime par ailleurs que 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 de la période à laquelle ce jugement est porté. Il se peut, par exemple, qu'une perte donnée subie à un moment donné ne soit pas jugée "significative" parce qu'à ce moment précis, les connaissances scientifiques ou l'appréciation portée par l'homme sur une ressource donnée n'étaient pas telles qu'une grande valeur était

---

37/ Voir par exemple le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique adoptée le 2 juin 1988, International Legal Materials, vol. 28, p. 868; les paragraphes 1 et 2 de l'article 2 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière adoptée le 25 février 1991, E/ECE/1250, reproduit dans International Legal Materials, vol. 30, p. 800; l'alinéa b) de l'article I du Code de conduite relatif à la pollution accidentelle des eaux intérieures transfrontières adopté en 1990 (E/ECE/1225).

38/ Voir par exemple les paragraphes 1 et 2 de la résolution 2995 (XXVII) de l'Assemblée générale relative à la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement, Documents officiels de l'Assemblée générale : Vingt-septième session, Suppl. No 30, p. 47 (1973); le paragraphe 6 de la recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les principes concernant la pollution transfrontière, 1974, OCDE, Non-Discrimination in Relations to Transfrontier Pollution: Leading OECD Documents, p. 35 (1978), reproduit également dans International Legal Materials, vol. 14, p. 246 (1975); l'article 10 des Règles d'Helsinki relatives aux utilisations des eaux des fleuves internationaux, Association de droit international, Report of the 52nd Conference (Helsinki, 1966), p. 496 (1967) et l'article 5 du projet de convention sur les utilisations industrielles et agricoles des fleuves et des lacs internationaux, élaboré par le Comité juridique interaméricain en 1965, OEA, Ríos y Lagos Internacionales, p. 132 (4ème éd. 1971).

Voir également le Mémoire d'intention de 1980 relatif à la pollution atmosphérique transfrontière entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, 32 U.S.T., p. 2541, T.I.A.S. No 9856 et l'article 7 de l'accord de coopération pour le règlement des problèmes d'environnement dans la zone frontalière conclu en 1983 entre le Mexique et les Etats-Unis d'Amérique, dans International Legal Materials, vol. 22, p. 1025 (1983).

Les Etats-Unis d'Amérique ont aussi utilisé le terme "significatif" dans leur droit interne pour traiter des questions d'environnement. Voir American Law Institute, Restatement of the Law, section 601, Note du Rapporteur 3, p. 111 et 112.

accordée à ladite ressource. Mais l'avis pourrait ultérieurement changer et le même dommage pourrait alors être jugé "significatif".

8) L'alinéa b) définit "le dommage transfrontière" comme désignant le dommage causé sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat autre que l'Etat d'origine, que les Etats concernés partagent ou non une frontière commune. Cette définition vise, outre le cas type d'une activité conduite à l'intérieur d'un Etat qui a des effets préjudiciables sur un autre Etat, les activités menées sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat, par exemple, en haute mer, qui ont des effets sur le territoire d'un autre Etat ou en d'autres lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle, par exemple des effets préjudiciables sur des navires ou des plates-formes d'autres Etats en haute mer aussi. La définition visera également les activités conduites sur le territoire d'un Etat qui ont des conséquences préjudiciables par exemple sur les navires ou les plates-formes d'un autre Etat en haute mer. La Commission ne saurait envisager toutes les formes futures du "dommage transfrontière" possibles. Elle tient cependant à préciser que le but est de pouvoir tracer une ligne de démarcation et de distinguer nettement un Etat à qui peut être attribuée une activité visée dans les présents articles d'un Etat qui a souffert des conséquences préjudiciables. Ces lignes de démarcation sont les lignes de démarcation du territoire, les lignes de démarcation de la juridiction et les lignes de démarcation du contrôle. En conséquence l'adjectif "transfrontière", dans l'expression "dommage transfrontière", devrait être appréhendé en liaison avec l'expression "sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat" employée à l'article premier.

9) L'alinéa c) définit l'expression "Etat d'origine" comme étant l'Etat sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel s'exercent les activités visées à l'article premier. La définition se passe de commentaire. Dans les cas où il y a plus d'un "Etat d'origine", ces Etats doivent, individuellement et solidairement, selon le cas, se conformer aux dispositions des présents articles.

-----