



Assemblée générale

Distr.  
GÉNÉRALE

A/CN.4/481  
14 avril 1997  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
Quarante-neuvième session  
12 mai-18 juillet 1997

RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE POUR LES CONSÉQUENCES  
PRÉJUDICIALES DÉCOULANT D'ACTIVITÉS QUI NE SONT PAS  
INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Commentaires et observations reçus des gouvernements

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 3	2
II. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES GOUVERNEMENTS . . . . .		2
États-Unis d'Amérique . . . . .		2

## I. INTRODUCTION

1. L'Assemblée générale a adopté, le 16 décembre 1996, la résolution 51/160, intitulée "Rapport de la Commission internationale sur les travaux de sa quarante-huitième session". Au paragraphe 6 de cette résolution, l'Assemblée a encouragé les gouvernements qui souhaiteraient le faire à communiquer par écrit leurs commentaires et observations concernant le rapport du Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, qui est annexé au rapport de la Commission du droit international<sup>1</sup>, afin que celle-ci puisse, à la lumière du rapport du Groupe de travail et des commentaires et observations qu'ils auraient présentés ainsi que des observations qui avaient été faites à la Sixième Commission, examiner, à sa quarante-neuvième session, comment il convenait de poursuivre les travaux sur le sujet et faire sans tarder des recommandations à ce propos.

2. Par une note datée du 31 décembre 1996, le Secrétaire général a invité les gouvernements à présenter leurs commentaires conformément au paragraphe 6 de la résolution 51/160.

3. Au 14 avril 1997, les États-Unis avaient envoyé une réponse, qui est reproduite à la section, II ci-dessous. Les réponses additionnelles seront publiées en tant qu'additifs au présent rapport.

## II. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES GOUVERNEMENTS

### ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]  
[11 avril 1997]

#### Introduction

1. Au paragraphe 6 de sa résolution 50/160 du 16 décembre 1996, intitulée "Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session", l'Assemblée générale a encouragé les gouvernements qui souhaiteraient le faire à communiquer par écrit leurs commentaires et observations concernant le rapport du Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, pour aider la Commission à examiner, à sa quarante-neuvième session, comment il convenait de poursuivre les travaux sur le sujet.

2. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique présente les commentaires et observations ci-après.

#### Aperçu général

3. La Commission du droit international examine cette question depuis 1978. Le cadre conceptuel qu'elle utilise a varié considérablement au cours de ses travaux. L'approche initiale visait essentiellement à mettre au point un dispositif prévoyant une responsabilité pour le dommage ou le préjudice

/...

effectivement causé, en mettant l'accent sur les obligations des États du point de vue de la procédure, par exemple la coopération aux fins des mesures préventives, la notification et les négociations en vue de la compensation en cas de préjudice.

4. Pendant cette période, l'examen de la question semblait reposer sur la théorie que les États ne devraient être responsables que des activités qui ne sont pas interdites par le droit international et qui causent ou risquent de causer un dommage transfrontière matériel important. En outre, de nombreux membres de la Commission ont été d'avis que les activités visées devraient inclure seulement celles qui sont largement reconnues comme étant extrêmement dangereuses.

5. Dans le cadre des approches suivies par la suite, on a examiné le concept plus large selon lequel la responsabilité découle d'activités "qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif".

6. Les réactions des États sur la question, telles qu'elles se sont exprimées à l'occasion des débats de la Sixième Commission, ont varié considérablement au cours des dernières années. En 1996, la Commission du droit international a constitué un groupe de travail chargé d'examiner la question sous tous ses aspects. Ce groupe de travail a présenté un rapport contenant un projet de 22 articles, ainsi qu'un commentaire à leur sujet. Toutefois, la Commission du droit international n'a pas été en mesure d'examiner le projet d'articles à sa quarante-huitième session, en 1996.

7. Le projet d'articles, qui se présente comme devant servir de base à l'élaboration d'un traité, décrit un régime très large et ambitieux. Les 22 projets d'articles sont divisés en trois chapitres intitulés "Dispositions générales", "Prévention" et "Indemnisation ou autre réparation".

8. Le chapitre premier (art. 1 à 8) énonce les paramètres de base du régime proposé et certaines des obligations fondamentales des États. Le régime s'applique à toutes les activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif [art. 1 a)]. Une proposition figurant entre crochets élargirait encore la portée de cette disposition en incluant des activités qui ne comportent pas le risque mentionné mais qui causent néanmoins un dommage transfrontière significatif [art. 1 b)].

9. En vertu des articles 3 et 4, les États sont tenus de prévenir ou de réduire au minimum le risque en question et, si un dommage est survenu, à en réduire les effets au minimum. L'article 5 prévoit qu'"une responsabilité découle d'un dommage transfrontière significatif causé par une activité visée à l'article premier et donne lieu à indemnisation ou à une autre forme de réparation".

10. Le chapitre II (art. 9 à 19) énonce certaines obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la prévention du dommage. Les États doivent veiller en particulier à ce que les activités visées ne soient pas exercées sur leur territoire sans leur autorisation préalable, qu'ils ne peuvent donner que lorsqu'ils ont procédé à l'évaluation du risque de dommage transfrontière

significatif que comporte l'activité proposée (art. 9 et 10). Lorsque l'évaluation montre qu'il existe un tel risque, l'État doit donner notification aux autres États susceptibles d'être affectés. Ces derniers peuvent demander à "l'État d'origine" d'engager des consultations "en vue de parvenir à des solutions acceptables" sur la base d'un ensemble de "facteurs d'un juste équilibre des intérêts" (art. 17 à 19).

11. Le chapitre III (art. 20 à 22) définit deux approches différentes pour l'obtention d'une indemnisation ou d'une autre forme de réparation en cas de dommage transfrontière significatif. Selon la première approche, les États d'origine ne doivent pas opérer de discrimination à l'encontre des personnes qui ont subi un tel dommage et qui cherchent à obtenir réparation en ayant recours aux systèmes judiciaires ou administratifs dudit État (art. 20). Or, l'article 20 ne semble pas, en tout état de cause, exiger expressément des États qu'ils prévoient un tel recours. Selon la deuxième approche, l'État d'origine doit engager des négociations avec les autres États affectés, à la demande de ces derniers, "sur la nature et l'ampleur de l'indemnisation ou autre réparation à accorder" (art. 21), en se fondant sur un autre ensemble de "facteurs à prendre en considération dans les négociations" (art. 22).

#### Observations générales

12. Le projet d'articles est présenté comme devant servir de base à un instrument de caractère obligatoire, mais les États-Unis continuent à penser que les travaux devraient viser à élaborer des directives de caractère non obligatoire ou des principes généraux. Les accords déjà en vigueur ou en cours de négociation suggèrent que l'on a besoin de régimes de responsabilité conçus spécifiquement en fonction des caractéristiques particulières de l'activité considérée et des parties intéressées. Les États-Unis ne pensent pas qu'il soit possible, ni même forcément souhaitable, d'élaborer un régime obligatoire unique couvrant tous les cas.

13. Le commentaire général du Groupe de travail en ce qui concerne le projet d'articles commence avec l'hypothèse suivante :

"La fréquence avec laquelle sont entreprises des activités permises par le droit international mais qui ont des conséquences transfrontières préjudiciables, ainsi que les progrès de la science et une plus juste appréciation de l'ampleur des dommages que causent ces activités et des effets qu'elles ont sur l'environnement font qu'une certaine réglementation internationale s'impose en la matière."

14. Selon les États-Unis, il ne fait en effet aucun doute que la réglementation internationale en la matière devrait consister – comme cela a été le cas jusqu'ici – en négociations approfondies portant sur des sujets particuliers (par exemple la pollution pétrolière, les déchets dangereux et les évaluations de l'impact transfrontière sur l'environnement) ou des régions particulières. Étant donné l'évolution rapide de l'objet de telles négociations, la Commission du droit international aura les plus grandes difficultés à élaborer en la matière des dispositions autres que des principes généraux de caractère non obligatoire.

15. En outre, les États-Unis rappellent leur inquiétude du fait que les travaux de la Commission du droit international sur la question ne cessent de prendre de l'ampleur. Le projet d'articles obligerait les États à prévoir un processus d'autorisation et d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour pratiquement toutes les activités, publiques ou privées, qui pourraient causer un dommage transfrontière significatif et il implique une responsabilité de l'État pour tout dommage de ce type. Une telle approche est inacceptable pour les États-Unis. Pour élaborer un document utile, sur lequel un consensus pourrait intervenir, la Commission du droit international devrait prévoir une approche plus restrictive sur un certain nombre de points, comme indiqué ci-après.

Observations relatives au chapitre premier (art. 1 à 8)

16. Comme prévu à l'article 1 a), le projet d'articles s'appliquerait "aux activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif". Le Groupe de travail a expressément demandé à connaître l'avis des États sur la question de savoir s'il conviendrait d'élargir la portée des articles pour couvrir d'autres activités non interdites par le droit international qui ne comportent pas le risque de causer un dommage transfrontière significatif mais qui causent néanmoins un tel dommage. Le Groupe de travail a souhaité également recevoir des commentaires sur la question de savoir si l'article premier devrait être complété par une liste d'activités ou de substances auxquelles s'appliqueraient les articles ou s'il devrait se limiter, comme il le fait maintenant, à une définition générale des activités.

17. De l'avis des États-Unis, l'article 1 a) est déjà trop large et ne devrait certainement pas être élargi de la manière suggérée. Selon eux, le champ d'application de l'article 1 a) devrait en fait être restreint pour que seules les activités extrêmement dangereuses ou particulièrement dangereuses soient visées. Imposer une responsabilité (comme le fait l'article 5) pour toutes les activités juridiques qui comportent un risque quelconque de causer un dommage transfrontière significatif a pour effet de porter le champ d'application à un niveau virtuellement impossible à gérer, allant bien au-delà du droit international coutumier tel qu'il est actuellement reconnu ou de toute convention en vigueur.

18. Il est impossible d'imaginer que l'on pourrait élargir encore davantage le régime de manière à couvrir des activités supplémentaires qui ne comportent aucun risque mais qui néanmoins causent un dommage.

19. Si l'on parvient à un accord pour limiter la question aux activités extrêmement dangereuses ou particulièrement dangereuses, comme le proposent les États-Unis, il pourrait être utile de mettre au point une liste de ces activités, sans prétendre en aucun cas lui donner un caractère exhaustif. On peut entreprendre à l'avenir de nouvelles activités qui mériteront d'être couvertes.

20. Les États-Unis voudraient aussi appeler l'attention sur une inquiétude connexe. L'article 1 a) ne définit pas le terme "activité" et ne fixe aucune limite en ce qui le concerne. Dans ces conditions, toutes les activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un

dommage transfrontière significatif seraient couvertes. En théorie, une telle disposition pourrait couvrir l'imposition de sanctions économiques, même des sanctions prévues par l'Organisation des Nations Unies, et peut-être aussi d'autres politiques économiques légitimes que pourraient appliquer les États. Si telle n'est pas l'intention – et les États-Unis pensent que tel n'est pas le cas – la Commission du droit international devrait donc préciser que le champ d'application du projet d'articles se limite aux seuls dommages matériels.

21. L'article 5 stipule qu'"une responsabilité découle d'un dommage transfrontière significatif causé par une activité visée à l'article premier et donne lieu à indemnisation ou à une autre forme de réparation". Le Groupe de travail a noté que le chapitre III, qui traite des modalités concernant les moyens d'obtenir une indemnisation ou une autre forme de réparation, a été rédigé de façon souple et n'impose aucune obligation catégorique. Il a demandé expressément à ce qu'on lui communique des observations au sujet de l'approche suivie.

22. L'inquiétude des États-Unis en ce qui concerne les dispositions du projet d'articles relatives à la responsabilité porte davantage sur l'article 5 lui-même que sur les dispositions du chapitre III. Tel qu'il est rédigé, l'article 5 est à la fois ambitieux et inquiétant. Dire qu'une responsabilité découle d'un dommage transfrontière significatif laisse sans réponse la question de savoir qui précisément est responsable. Les États sont-ils responsables dans tous les cas de ce genre? Les entités privées sont-elles responsables en une circonstance quelconque? Y a-t-il des cas où les États et les entités privées sont conjointement et solidairement responsables?

23. Étant donné que le projet d'articles se présente comme s'il devait servir de base à un traité, on peut supposer qu'il ne cherche à imposer des obligations qu'aux seuls États et non à des entités privées. Le commentaire relatif au projet d'articles n'apporte pas de précisions utiles sur cette question cruciale et prévoit au contraire que le principe de la responsabilité est sans préjudice de la question de savoir quelle est l'entité responsable et tenue de réparer.

24. Les États-Unis ne pensent pas qu'en règle générale, les États sont responsables en droit international coutumier du dommage transfrontière significatif causé par des entités privées agissant sur leur territoire ou soumises à leur juridiction ou à leur contrôle. D'un point de vue de politique générale, on peut faire valoir l'argument selon lequel le meilleur moyen de réduire au minimum un tel dommage est de mettre la responsabilité à la charge de la personne ou de l'entité qui cause le dommage, et non à la charge de l'État. En fait, comme cela est signalé dans le commentaire, c'est l'approche retenue pour certains régimes existants, comme la Convention de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement; d'autres régimes par contre ne suivent pas une telle approche. Ce qu'il importe de souligner, c'est que le projet d'articles ne contribue en rien à faire progresser la compréhension de cette question essentielle et qu'il ne sert en fait qu'à jeter la confusion.

Commentaires relatifs au chapitre II (art. 9 à 19)

25. Les dispositions conjuguées des articles 9 et 10 imposent aux États l'obligation d'interdire l'exercice, sans autorisation gouvernementale préalable – qui doit être précédée d'une évaluation du risque pour l'environnement (y compris l'évaluation du risque de dommage transfrontière significatif) – de toute activité comportant un risque de dommage transfrontière significatif. Ces articles semblent partir de l'hypothèse qu'il existe des économies fondées sur l'exercice d'une autorité et d'un contrôle, alors que de telles économies ont généralement disparu et qu'elles ont laissé la place à des économies de marché, où le contrôle exercé par le gouvernement est plus limité.

26. En bref, peu nombreux sont les gouvernements – à supposer même qu'il en existe – qui pourraient en fait procéder aux évaluations de risque envisagées pour toutes les activités visées pouvant être exercées par des acteurs privés sur leur territoire ou à un autre titre sous leur juridiction ou leur contrôle. Une approche plus réaliste pourrait consister à demander aux États de ne procéder à une évaluation du risque que pour les activités exercées par les gouvernements eux-mêmes. Pour réduire au minimum les risques posés par les activités privées, on pourrait envisager une législation interne sur la responsabilité et des régimes d'assurance privés.

Commentaires relatifs au chapitre III (art. 20 à 22)

27. En ce qui concerne le chapitre III, les États-Unis sont en faveur du principe énoncé à l'article 20, selon lequel les États ne doivent pas opérer de discrimination pour accorder l'accès à leur système judiciaire à ceux qui cherchent à obtenir réparation au titre d'un dommage transfrontière significatif, encore qu'un tel accès, de l'avis des États-Unis, ne doive pas nécessairement être identique à celui prévu pour les personnes cherchant à obtenir réparation pour un dommage survenu dans l'État d'origine. L'article 20 interdit clairement ce type de discrimination, mais les États-Unis posent la question de savoir pourquoi cet article ne semble pas énoncer en tout état de cause l'obligation pour l'État d'origine d'offrir l'accès en question à ceux qui cherchent à obtenir réparation pour un dommage transfrontière significatif.

28. D'une manière plus générale, les États-Unis appuient l'approche souple suivie au chapitre III, qui envisage les deux voies généralement ouvertes à ceux qui cherchent à obtenir une indemnisation ou une autre forme de réparation dans de telles situations (accès aux tribunaux dans l'État d'origine et négociations d'État à État). Dans certains cas, il peut être préférable pour les victimes d'un dommage transfrontière significatif de chercher à obtenir réparation en faisant appel au système judiciaire ou administratif de l'État d'origine. Dans d'autres cas, en particulier lorsque le dommage transfrontière est généralisé ou qu'il est causé par un agent du gouvernement ou une institution gouvernementale, la meilleure approche est peut-être celle des négociations d'État à État.

Note

<sup>1</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), annexe I.