



Assemblée générale

Distr.
LIMITEE

A/CN.4/L.554
27 mai 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Cinquantième session
Genève, 20 avril - 12 juin 1998
New York, 27 juillet - 14 août 1998

PROJET DE RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTIEME SESSION

Rapporteur : M. Christopher John Robert Dugard

CHAPITRE VI

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

TABLE DES MATIERES

- A. Introduction
- B. Examen du sujet à la présente session
 - 1. Présentation du premier rapport du Rapporteur spécial
 - 2. Résumé du débat de la Commission
 - a) Observations générales
 - b) Portée du sujet
 - c) La notion de diligence
 - d) La notion de dommage dans le cadre du présent sujet
 - e) Principes relatifs à la prévention
 - f) Conséquences juridiques du non-respect de l'obligation de prévention
 - g) Règlement des différends

A. Introduction

1. A sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission a décidé de poursuivre ses travaux sur la "Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international", en examinant d'abord la question de la prévention sous le sous-titre "Prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses" ¹. L'Assemblée générale a pris note de cette décision au paragraphe 7 de sa résolution 52/156 du 15 décembre 1997.

2. A la même session, la Commission a nommé M. Pemmaraju Sreenivasa Rao Rapporteur spécial pour cette partie du sujet ².

B. Examen du sujet à la présente session

3. A la présente session, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/487 et Add.1), qu'elle a examiné de sa 2527ème à sa 2531ème séance, tenues entre le 8 et le 15 mai 1998. On trouvera ci-après un résumé des débats de la Commission.

4. A sa 2531ème séance, le 15 mai 1998, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 1 a) (Activités auxquelles s'appliquent les présents articles) et 2 (Termes employés), recommandés par le Groupe de travail de la Commission en 1996 ³.

¹Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10 (A/52/10), par. 168.

²Ibid.

³Ibid., cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), annexe I, p. 267. Ces articles se lisent comme suit :

Article premier

Activités auxquelles s'appliquent les présents articles

Les présents articles s'appliquent :

a) aux activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif [...]

de par leurs conséquences physiques.

5. A la même séance, la Commission a créé un groupe de travail⁴ chargé d'examiner les projets d'articles 3 à 22 recommandés en 1996 à la lumière de la décision de la Commission de centrer d'abord ses travaux sur la question de la prévention. Cet examen avait pour but de déterminer si les principes de procédure et le contenu de l'obligation de prévention étaient correctement énoncés dans le texte.

1. Présentation du premier rapport du Rapporteur spécial

6. Le Rapporteur spécial estimait qu'il fallait commencer par examiner la portée et la teneur du sujet qui, comme l'avait noté le Groupe de travail de la Commission en 1997, demeuraient floues⁵. Il avait jugé utile à cet égard de passer en revue le travail déjà accompli afin de recenser les divers éléments de la notion de prévention que la CDI avait déjà dégagés et que la Sixième Commission avait également approuvés.

7. La notion de prévention devait être examinée dans le contexte plus large du développement durable, où elle revêtait une importance particulière.

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'articles premier;

d) le terme "Etat affecté" désigne l'Etat sur le territoire duquel le dommage transfrontière significatif s'est produit ou qui exerce une juridiction ou un contrôle sur tout autre lieu où ce dommage s'est produit.

⁴Pour la composition du Groupe de travail, voir par. .. ci-dessus.

⁵Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 10 (A/52/10), par. 165.

Le Rapporteur spécial a appelé l'attention à cet égard sur le Principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992, selon lequel les Etats ont l'obligation de veiller à ce 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 zones ne relevant d'aucune juridiction nationale - principe qui, comme l'a confirmé la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires⁶, fait maintenant partie du corpus de règles du droit international de l'environnement.

8. Il fallait privilégier la prévention car, en cas de dommage, l'indemnisation ne permettait pas, bien souvent, de rétablir le statu quo ante. Le fait de mieux comprendre le lien de causalité, c'est-à-dire le lien physique entre la cause (l'activité) et l'effet (le dommage) imposait également à ceux qui exécutaient des activités dangereuses le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le dommage. C'est pourquoi le principe de la prévention occupait une place importante dans la jurisprudence internationale et figurait dans de nombreux instruments internationaux cités dans le rapport.

9. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'au cours de l'examen du sujet par la Commission, l'obligation de prévention avait été présentée à plusieurs reprises comme une obligation de comportement. On avait également estimé que l'obligation de réparation ne pouvait se substituer à l'obligation de prévention. En fait, le professeur Quentin-Baxter avait considéré l'obligation de prévention et l'obligation de réparation comme les deux éléments complémentaires d'une même obligation complexe plutôt que comme deux options s'excluant mutuellement. Il estimait que les règles relatives à la responsabilité internationale (liability) relevaient de la catégorie des règles primaires, et la Commission avait souscrit à son point de vue. Sa principale contribution à l'étude du sujet avait été la présentation d'une ébauche de plan qui prévoyait l'obligation d'informer et de coopérer de bonne foi pour parvenir, le cas échéant, à un accord sur l'établissement d'une procédure d'enquête non obligatoire. M. Quentin-Baxter avait également indiqué divers facteurs dont les Etats pouvaient tenir compte pour concilier leurs

⁶C.I.J. Recueil 1996, p. 15, par. 29.

intérêts mutuels et les équilibrer. Si, dans l'ensemble, la Sixième Commission avait favorablement accueilli cette ébauche de plan, certaines délégations avaient estimé qu'il fallait la renforcer pour mieux garantir l'exécution des obligations de prévention. D'autres s'étaient déclarées sceptiques quant à la viabilité du sujet.

10. M. Barboza avait conservé l'approche générale adoptée par M. Quentin-Baxter. Il avait toutefois recommandé de modifier légèrement l'ébauche de plan pour bien montrer que le non-respect des obligations de prévention entraînerait pour l'Etat auteur certaines conséquences procédurales défavorables. M. Barboza avait également bien montré que, si un Etat a une obligation de notification et de consultation ainsi que l'obligation de négocier un régime mutuellement acceptable pour les activités qui comportent un risque de dommage transfrontière, il n'était pas tenu d'obtenir le consentement préalable des Etats susceptibles d'être affectés par ces activités. D'après lui, la notion de prévention comportait six éléments : l'autorisation préalable; l'évaluation des risques; l'information et la notification; la consultation; les mesures unilatérales de prévention; et une certaine diligence proportionnelle au degré de risque de dommage transfrontière dans un cas donné.

11. En ce qui concerne les projets d'articles adoptés à titre provisoire par la Commission en 1994 et les projets d'articles recommandés par le Groupe de travail en 1996, le Rapporteur spécial a noté que les uns et les autres avaient répondu par l'affirmative à la difficile question de savoir si la prévention ex-post - c'est-à-dire les mesures d'urgence visant à limiter et à réduire au minimum les effets du dommage résultant d'un accident - relevait du devoir de prévention. Il a également noté que les projets d'articles 4 et 6 recommandés par le Groupe de travail étaient à la base de la notion de prévention dans la mesure où ils énonçaient l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir ou réduire au minimum le risque d'un dommage transfrontière significatif et pour en réduire les effets au minimum, ainsi que de coopérer à cette fin.

12. Après avoir retracé les grandes lignes du débat qui avait eu lieu au cours des années sur la portée du sujet, le Rapporteur spécial a souligné que, de l'avis du Groupe de travail, la Commission pouvait, au stade actuel, poursuivre ses travaux sans avoir défini de manière précise les activités qui entraient dans le champ du sujet, mais en tenant compte des types d'activités

visés dans les diverses conventions qui traitaient de la question des dommages transfrontières. Sur la base des débats qui avaient eu lieu à la CDI et à la Sixième Commission, le Rapporteur spécial a conclu que la Commission pouvait adopter sans amendement les projets d'articles 1 a) (Activités auxquelles s'appliquent les présents articles) et 2 (Termes employés), proposés par le Groupe de travail en 1996⁷. Il a noté à cet égard que la notion de dommage causé aux espaces publics internationaux serait exclue du champ du sujet. Il a recommandé toutefois la suppression de l'alinéa b) de l'article premier proposé par le Groupe de travail, qui traitait d'activités qui ne comportaient pas un risque de dommage transfrontière significatif mais causaient néanmoins un tel dommage.

13. En ce qui concerne la notion de prévention, le Rapporteur spécial avait identifié dans son rapport un certain nombre de principes tant de procédure que de fond.

14. Pour ce qui est des principes de procédure, le Rapporteur spécial a fait observer que, selon le principe de l'autorisation préalable, qui était énoncé dans le projet d'article 9 recommandé par le Groupe de travail en 1996, une activité qui comportait un risque de causer un dommage transfrontière significatif n'était autorisée que si les conditions nécessaires pour que le risque soit correctement évalué, géré et limité étaient remplies. En outre, les Etats étaient tenus de mettre en place un dispositif de surveillance approprié pour veiller à ce que l'activité à risque soit exercée dans les limites et selon les conditions prescrites.

15. Pour déterminer si une activité donnée pouvait causer un dommage significatif, les Etats procédaient de plus en plus souvent à une évaluation de l'impact sur l'environnement. Lorsque l'existence d'un tel risque était établie, l'Etat d'origine avait l'obligation de le notifier aux Etats susceptibles d'être touchés et de leur fournir toutes les informations disponibles, y compris les résultats de toute étude d'impact qui avait pu être faite. Le Rapporteur spécial a fait observer qu'on pourrait utiliser certains critères, tels que le lieu et l'importance de l'activité en cause, la nature de ses effets, son utilité publique et les valeurs écologiques, pour établir une liste des activités qui devraient faire l'objet d'une étude d'impact.

⁷Voir note 3 ci-dessus.

L'utilisation, dans le cadre d'une activité, de substances classées comme nocives ou dangereuses dans certaines conventions pourrait aussi indiquer que cette activité risque de causer un dommage transfrontière significatif et, par conséquent, exige une étude d'impact. Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial a noté qu'une analyse de la pratique des Etats concernant les études d'impact permettait de conclure qu'il n'y avait pas jusqu'à présent de politique uniforme en matière d'échange d'informations transfrontière.

16. Le Rapporteur spécial a fait observer que le principe de la coopération était énoncé dans de nombreux instruments internationaux. Au niveau de la procédure, le devoir de coopération comportait le devoir d'informer les Etats qui risquaient d'être affectés, d'échanger des informations et d'engager des consultations. Le but de ces consultations était de concilier les intérêts opposés et d'arriver à des solutions mutuellement avantageuses ou satisfaisantes. Toutefois, il était bien établi que l'obligation de négocier de bonne foi, lorsqu'elle existait, n'impliquait pas l'obligation de parvenir à un accord.

17. Le principe de la prévention des différends était également l'une des composantes de la prévention. Les Etats étaient donc invités à mettre au point des méthodes, des procédures et des mécanismes visant à faciliter la prise de décisions avisées, la compréhension mutuelle et la mise en confiance. Le recours à des commissions d'établissement des faits faisant intervenir des experts et des groupes de travail scientifiques et techniques indépendants, ainsi qu'un suivi national, étaient particulièrement encouragés.

18. Le principe de la non-discrimination, dans le contexte de la prévention, consistait à mettre à la portée des victimes réelles ou potentielles d'une pollution transfrontière qui se trouvaient dans un pays autre que le pays d'origine de cette pollution les mêmes procédures administratives ou juridiques que celles dont bénéficiaient les résidents de cet Etat. Le Rapporteur spécial a fait observer que l'application de ce principe pouvait poser des problèmes lorsqu'il existait des différences fondamentales entre les recours offerts par divers Etats.

19. En ce qui concerne la deuxième catégorie de principes identifiés dans le rapport, à savoir les principes fondamentaux, le Rapporteur spécial a fait observer que, selon le principe de précaution, l'absence de certitude scientifique absolue ne devait pas servir de prétexte pour surseoir à l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de

l'environnement. Il a souligné que ce principe, qui figurait dans plusieurs instruments internationaux, n'avait pas été interprété de façon uniforme. On pouvait dire, en fait, qu'il s'agissait d'un principe "en cours d'évolution" dont l'application dépendait des particularités de chaque cas.

20. Le principe "pollueur-payeur" était considéré comme le moyen le plus efficace d'imputer le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution afin d'encourager une utilisation rationnelle de ressources environnementales limitées. Le Rapporteur spécial a fait observer que ce principe avait été introduit dans de nombreux accords internationaux en tant que principe directeur plutôt que principe juridique. Même lorsqu'il prenait la forme d'un principe obligatoire, il était énoncé en termes très généraux, de sorte que son application posait des problèmes.

21. Le Rapporteur spécial a noté que, lors des négociations qui avaient abouti à l'adoption de la Déclaration de Rio, on avait accordé une attention particulière à la situation spéciale des pays en développement et à leurs intérêts. On s'était référé, dans ce contexte, aux principes d'équité, de renforcement des capacités et de bonne gouvernance. Le Rapporteur spécial a fait observer que, selon le principe de l'équité entre les sociétés actuelles, le développement économique était une priorité pour les pays en développement et ne devait pas être entravé par les règles relatives à la protection de l'environnement. Le principe de l'équité envers les générations futures voulait que l'environnement et les ressources naturelles soient protégés et utilisés dans l'intérêt des générations présentes et futures. Le Rapporteur spécial a dit également qu'il fallait que s'instaure un esprit de partenariat mondial pour que les pays en développement et les pays en transition soient en mesure de s'acquitter des obligations qui leur incombaient en matière de prévention des dommages transfrontières, dans leur propre intérêt comme dans l'intérêt commun. Ce partenariat mondial pourrait consister à offrir à ces pays un appui financier grâce à la mise en place de fonds communs, à faciliter le transfert des techniques appropriées à des conditions justes et équitables, et à dispenser la formation et l'assistance techniques nécessaires. De l'avis du Rapporteur spécial, pour que les Etats aient la capacité de s'acquitter de leurs obligations de prévention, il fallait avant tout qu'ils aient une bonne gouvernance, c'est-à-dire qu'ils prennent les mesures législatives, administratives et autres nécessaires pour remplir leurs obligations, ainsi

qu'il est indiqué dans le projet d'article 7 recommandé par le Groupe de travail en 1996.

22. En conclusion, le Rapporteur spécial a souligné à nouveau que la Commission avait jusque-là envisagé l'obligation de prévention comme une obligation de conduite. Les Etats avaient l'obligation d'identifier les activités susceptibles de causer d'importants dommages transfrontières et d'en avertir les Etats concernés, ainsi que l'obligation de se consulter et de négocier. En l'absence d'accord entre l'Etat d'origine et l'Etat susceptible d'être affecté, le premier devait prendre des mesures unilatérales de prévention. La norme de diligence à observer pouvait varier d'un Etat à l'autre, d'une région à l'autre et selon les moments, ce qui ne signifiait pas qu'il devait exister deux poids et deux mesures, mais seulement qu'il fallait appliquer des normes de protection différentes selon la gravité du risque présenté par telle ou telle activité. De même, les Etats pourraient, dans une région donnée, adopter d'un commun accord des normes de diligence proportionnées à leur niveau de développement économique ainsi qu'aux moyens techniques et financiers dont ils disposent pour s'acquitter de leur obligation de prévention.

23. Le Rapporteur spécial a noté que, selon le schéma envisagé jusque-là, un manquement à l'obligation de prévention n'entraînerait aucune conséquence juridique en l'absence de dommage. Toutefois, la décision de distinguer le régime de la prévention de celui de la responsabilité permettait à la Commission de considérer sous un nouvel angle la question des conséquences découlant du manquement à l'obligation de prévention. Il faudrait, pour cela, s'agissant d'activités à risque, faire la distinction entre l'obligation de prévention qui incombe à l'Etat et celle qui incombe aux exploitants. Le manquement à l'obligation de prévention incombant à l'Etat pourrait être considéré soit comme engageant la responsabilité de l'Etat pour fait illicite (responsibility) soit comme engageant sa responsabilité internationale (liability) sans que l'activité considérée soit entachée d'illicéité ou susceptible d'interdiction. La Commission avait adopté jusque-là la deuxième approche. Quant aux conséquences d'un manquement de la part des exploitants, elles devaient être prévues par les lois nationales.

24. Le Rapporteur spécial a fait observer qu'en ce qui concernait la mise en oeuvre des procédures et des principes fondamentaux de prévention exposés dans son rapport, la pratique des Etats était souple et en cours d'évolution. Il a

souligné l'importance d'une coopération internationale à cet égard, et notamment la nécessité de tenir compte de la situation particulière des pays en développement et de leurs besoins.

25. Le Rapporteur spécial a noté que la plupart des principes de prévention examinés dans son rapport figuraient dans les projets d'articles recommandés par le Groupe de travail en 1996. Il a donc suggéré que, une fois qu'une décision aurait été prise sur l'orientation générale du sujet, la Commission réexamine ces projets d'articles et décide de leur inclusion éventuelle dans le nouveau projet qu'elle doit élaborer sur la question de la prévention.

2. Résumé du débat de la Commission

a) Observations générales

26. Les membres de la Commission ont félicité le Rapporteur spécial de son rapport sur un sujet aussi complexe.

27. On a fait observer que les travaux de la Commission sur la question de la prévention relevaient du développement progressif du droit international plutôt que de sa codification. On a souligné à nouveau que les obligations de prévention relevaient du domaine des règles primaires.

28. La Commission, a-t-on dit, devait répondre à un besoin urgent de la communauté internationale en établissant des règles claires et concrètes sur la prévention. On a fait observer à cet égard que l'obligation fondamentale de prévention des dommages à l'environnement, que la Cour internationale de Justice avait confirmée dans son avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, était une obligation très générale qui avait besoin d'être révisée. On a également fait observer que certaines notions, comme celles de "diligence" ou de "dommage significatif", étaient utiles en raison de leur souplesse et que toute tentative pour les codifier risquait d'aller à l'encontre du but recherché. La Commission devait aussi se garder d'élaborer des normes en matière de prévention qui seraient moins élevées que celles que les Etats étaient déjà tenus de respecter en vertu du droit existant. L'attention de la Commission a été appelée à cet égard sur les régimes autonomes mis en place dans certains domaines comme l'énergie nucléaire ou les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

29. La recommandation du Rapporteur spécial selon laquelle la Commission devait réexaminer les articles adoptés par le Groupe de travail en 1996 a été généralement approuvée. Le Rapporteur spécial devrait, ce faisant, tenir

compte d'un certain nombre d'instruments internationaux pertinents, en particulier de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

30. Selon un des membres, la décision de la Commission de centrer ses travaux sur la question de la prévention équivalait à une réorientation complète du sujet.

b) Portée du sujet

31. Les membres de la Commission ont généralement appuyé la recommandation du Rapporteur spécial tendant à ce que les projets d'articles 1 a) et 2 proposés par le Groupe de travail en 1996 soient renvoyés au Comité de rédaction.

32. Un des membres a dit que la Commission ne devrait pas exclure du champ de ses travaux sur la prévention la question du dommage causé aux espaces publics internationaux. On a fait toutefois observer qu'il était difficile d'établir un lien de causalité avec ce type de dommage.

33. Certains membres ont exprimé la crainte que le Rapporteur spécial n'ait trop mis l'accent sur l'aspect du sujet qui concerne la protection de l'environnement. D'autres, en revanche, ont fait observer que, même si ce n'était pas là le principal but de son étude, la Commission aurait inévitablement à traiter de la question de l'environnement, étant donné que les dommages transfrontières pouvaient prendre au moins trois formes, à savoir : les dommages aux personnes, les dommages aux biens et les dommages à l'environnement. On a également fait observer qu'il était difficile, dans la pratique, de distinguer entre différentes formes de dommages, étant donné qu'un dommage à l'environnement comprenait aussi une atteinte à la vie, à la santé et aux biens. On a donc estimé que, dans le contexte du sujet, le terme "environnement" devait être défini dans un sens plus large, comme dans l'expression "étude d'impact sur l'environnement", qui recouvrait des questions comme la prévention de pertes en vies humaines.

34. Certains ont exprimé des réserves au sujet de l'emploi de l'expression "prévention ex post", tout en reconnaissant que la notion qu'elle recouvrait entrerait dans le champ du sujet.

c) La notion de diligence

35. On a fait observer que, si les normes de diligence étaient plus souples que les obligations de résultat et s'il était, par conséquent, logique de tenir compte de facteurs comme les moyens dont disposait l'Etat concerné, il

ne fallait pas pour autant aboutir à un double système de normes ou, plutôt, à une absence de normes. On a aussi fait observer que, selon une résolution récente de l'Institut de droit international, la diligence devait être mesurée à l'aide de critères objectifs⁸. On a jugé difficile - et même dangereux - d'essayer de définir ces normes dans l'abstrait. On a rappelé qu'à l'article 7 de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, l'obligation de faire preuve de "toute la diligence voulue" avait été remplacée par l'obligation de "prendre toutes les mesures appropriées".

d) La notion de dommage dans le cadre du présent sujet

36. On a dit que la notion de dommage devait être définie aux fins de la prévention.

37. Plusieurs membres de la Commission ont estimé, comme le Rapporteur spécial, que la Commission devait fixer un taux de tolérance au dommage au-delà duquel la responsabilité des Etats serait engagée. Ils se sont référés, à cet égard, aux débats tenus tant par la CDI que par le Groupe de travail de la Sixième Commission sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qui avaient montré que la notion de dommage "significatif" était celle qui était le plus largement acceptée par la communauté internationale. Si le seuil à déterminer dépendait de chaque cas particulier, il y avait aussi un critère objectif, qui était de savoir si le dommage était réparable. D'autres membres ont estimé qu'il ne fallait fixer aucun seuil de dommage aux fins de l'obligation de prévention. On a dit à cet égard que la protection de l'environnement devait prévaloir sur le développement industriel.

e) Principes relatifs à la prévention

38. Les principes de procédure proposés dans le rapport ont été jugés généralement acceptables, de même que le principe de précaution. On s'est demandé, en fait, si ces principes n'avaient pas atteint le statut de droit coutumier. Certains estimaient que le principe "pollueur-payeur" devrait plutôt être examiné dans le contexte de la question de la responsabilité internationale (liability), tandis que d'autres étaient d'avis que, dans la

⁸Article 3 de la résolution sur la "Responsabilité en droit international pour les dommages causés à l'environnement", adoptée le 4 septembre 1997.

mesure où un certain nombre d'instruments internationaux prévoyaient que le pollueur potentiel devait supporter le coût de la prévention, il valait mieux examiner ce principe dans le cadre de la prévention.

39. Certains membres estimaient que tenir compte des principes d'équité, de renforcement des capacités et de bonne gouvernance compliquerait excessivement la tâche de la Commission, car ces principes avaient des aspects hautement politiques, sociaux et économiques. D'autres, par contre, se sont déclarés favorables à leur inclusion dans le projet à élaborer. D'après eux, ces principes avaient un rôle à jouer dans le contexte de la mise en oeuvre effective de l'obligation de prévention, même s'ils n'étaient pas considérés à proprement parler comme un élément essentiel de la notion de prévention. Selon d'autres, l'inclusion desdits principes dépendait de la forme définitive du projet, car ils ne seraient probablement pas acceptables dans le cadre d'un instrument obligatoire.

40. On a dit que le projet devait expressément prévoir l'obligation générale de coopérer, comme le faisait l'article 8 de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Mais on a également dit que le principe de la coopération ne devait pas être interprété de façon trop large car cela risquait d'imposer une charge trop lourde à l'Etat touché; ce dernier devait être simplement tenu d'agir de bonne foi. L'importance du principe de bon voisinage a été également soulignée à cet égard.

41. La Commission devait aussi examiner la question de savoir si l'Etat d'origine qui adoptait des mesures préventives devait le faire conformément à ses propres normes ou à celles de l'Etat qui risquait d'être touché, et elle devait recommander aux Etats une procédure à suivre pour résoudre ce problème. Le but était toutefois d'encourager les Etats à se mettre d'accord sur des normes communes au lieu de suivre soit les normes de l'Etat d'origine soit celles de l'Etat touché.

f) Conséquences juridiques du non-respect de l'obligation de prévention

42. Rejetant l'idée que l'obligation de prévention devait être uniquement traitée comme une obligation de comportement dont le non-respect n'aurait aucune conséquence juridique, plusieurs membres ont souligné que toute violation de cette obligation, qu'un dommage se soit ou non produit, engagerait la responsabilité de l'Etat. Il fallait reconnaître ce principe, en dépit du fait que la violation de certaines obligations de prévention d'ordre

procédural, telles que l'obligation de notification, n'entraînerait pas des conséquences aussi graves.

43. Le Rapporteur spécial a fait observer que la Commission devrait, en temps opportun, prendre une décision sur le point de savoir si elle traiterait de la question du manquement à l'obligation de prévention dans le cadre du présent sujet ou dans celui de ses travaux sur la responsabilité des Etats.

44. Il a été convenu que le cas dans lequel un dommage se produisait sans qu'il y ait eu manquement aux obligations de prévention n'entraîne pas dans le cadre de l'étude, mais les vues ont divergé sur la question de savoir si la Commission devait examiner ultérieurement la question de la responsabilité sans faute (liability).

45. La question des conséquences juridiques des violations des obligations considérées amenait à s'interroger sur le statut du projet que la Commission devait élaborer. Ce projet pourrait prendre la forme d'une déclaration approuvée par l'Assemblée générale.

g) Règlement des différends

46. Lorsqu'il y avait un risque de dommage transfrontière et que les parties n'étaient pas parvenues à un accord à la suite de consultations et de négociations, le projet d'articles devait envisager le recours obligatoire à une commission d'établissement des faits, comme le prévoyait l'article 33 de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Des doutes ont été exprimés quant à l'opportunité d'inclure dans le projet des dispositions relatives au règlement des différends, compte tenu de la controverse dont cette question faisait l'objet dans le contexte de la responsabilité des Etats.
