

**Assemblée générale**

Distr. générale
29 juillet 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 83 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen des questions de la prévention
des dommages transfrontières résultant
d'activités dangereuses et de la répartition
des pertes consécutives à de tels dommages****Examen des questions de la prévention
des dommages transfrontières résultant
d'activités dangereuses et de la répartition
des pertes consécutives à de tels dommages****Rapport du Secrétaire général****Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Commentaires et observations reçus des gouvernements.	2
Allemagne	2
Autriche	3
Biélorus	3
Mexique	4
Nouvelle-Zélande	4
Panama	5
Pays-Bas	6
Portugal	6

* A/65/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été élaboré en application du paragraphe 5 de la résolution 62/68 dans laquelle l'Assemblée générale a invité les gouvernements à présenter leurs observations sur toute mesure qui pourrait être prise, en particulier à propos de la forme des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et des principes sur la répartition des pertes consécutives à de tels dommages, compte tenu des recommandations formulées par la Commission, notamment sur l'élaboration d'une convention sur la base du projet d'articles ainsi que sur les pratiques illustrant éventuellement l'application des articles et des principes.

2. Dans une circulaire en date du 20 février 2008, le Secrétaire général a appelé l'attention des gouvernements sur la résolution 62/68, et un rappel a été adressé en mars 2010. Au 30 juin 2010, les pays suivants avaient répondu : Autriche, Bélarus, Allemagne, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Panama et Portugal.

II. Commentaires et observations reçus des gouvernements

Allemagne

3. L'Allemagne a accueilli favorablement le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses. Elle a soutenu en principe la codification du projet, qui pourrait permettre de continuer de développer le droit international de l'environnement. En particulier, la codification pourrait permettre de créer une sécurité juridique et de consacrer le principe de la réciprocité selon lequel les États doivent prendre des mesures préventives qui bénéficient à leurs voisins.

4. Du point de vue de l'Allemagne, il faudra s'assurer qu'un accord fondé sur le projet d'articles ne prévaudra pas sur les accords plus précis qui existent déjà (par exemple, la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux).

5. Concernant l'élaboration d'une convention, l'Allemagne a estimé qu'il fallait reformuler certains articles très imprécis du projet. Par exemple, le sens du terme « significatif », dans les articles 1 à 3, n'était pas très clair. Bien qu'il faille encourager sans réserve la définition d'un seuil d'admissibilité dans l'évaluation des dommages, le terme employé restait complètement vague. Or, sans une formulation plus précise, la codification ne présenterait pas d'avantage réel par rapport au droit coutumier, façonné par des décisions sur des cas d'espèce (affaires de *la Fonderie de Trail* et du *Lac Lanoux*). C'est pourquoi il faudrait essayer de parvenir à une formulation plus précise afin d'aller dans le sens de l'uniformité.

6. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner de plus près la formulation générale de l'article 2 du projet compte tenu de l'autorisation préalable requise aux termes de l'article 6. L'alinéa 1) de l'article 6 stipule que toutes les activités comportant un risque nécessitent une autorisation préalable, ce qui va à l'encontre des pratiques en vigueur en Allemagne, où il est possible en principe de commercialiser des produits

sans autorisation préalable, des contrôles étant effectués par la suite pour apporter des améliorations.

7. L'Allemagne a pris note des principes sur la répartition des pertes mais n'a pas vu la nécessité de codifier entièrement le régime sur la responsabilité dans le domaine de l'environnement. Il valait mieux adopter des accords sectoriels, qui prennent en compte les caractéristiques des différentes branches (pollution par les hydrocarbures, déchets dangereux, organismes génétiquement modifiés). L'Allemagne a mentionné, à cet égard, les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses mises au point par le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Ces directives étaient généralement considérées comme des règles non contraignantes qui pouvaient apporter une contribution importante à la réglementation nationale sur la responsabilité en matière d'environnement.

Autriche

8. Concernant le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (résolution 62/68 de l'Assemblée générale), l'Autriche a estimé qu'il serait très utile de prendre en compte les pratiques existantes des États pour envisager la forme définitive du projet d'articles. Les rapports sur les pratiques des États permettraient de mieux évaluer le projet d'articles et pourraient, avec lui, servir de base aux délibérations d'un groupe de travail établi par la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur la possibilité d'une convention.

9. S'agissant des principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (résolution 61/36 de l'Assemblée générale), l'Autriche a estimé que leur forme actuelle ne permettait pas de procéder de la même façon. Elle a préféré différer une décision sur la forme définitive des projets de principes et continuer de suivre l'évolution des pratiques des États. Elle a proposé de faire réinscrire cette question dans six ans, à l'ordre du jour de la Sixième Commission afin de déterminer s'il y aurait lieu de prendre une décision quant à la forme des projets de principes.

Bélarus

10. Le Bélarus a indiqué que la quasi-totalité des bases conceptuelles du projet d'articles et des dispositions fondamentales des principes existaient déjà dans sa législation. Il était un État partie à la Convention de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, dont les principes fondamentaux avaient largement inspiré les dispositions correspondantes des projets d'articles et de principes. À cet égard, on pouvait conclure que le Bélarus avait créé un cadre juridique suffisant pour la mise en œuvre des projets d'articles et de principes.

11. S'agissant de l'opportunité d'élaborer un accord international, le Bélarus a considéré qu'il serait judicieux de partir du principe selon lequel un dommage transfrontière pouvait entraîner des tensions politiques et avoir des incidences sociales importantes. Les questions de réparation des pertes pouvaient déboucher

sur de lourdes obligations financières. Il serait donc fort utile d'établir dans ce domaine une réglementation légale internationale claire, fiable et fondée sur un accord international juridiquement contraignant.

Mexique

12. Le Mexique a répété que le meilleur moyen de mettre en œuvre les projets d'articles et de principes serait de créer un régime général et contraignant qui pourrait être institué, à moyen terme, dans le cadre d'une convention internationale. Une fois cette convention adoptée, chaque État serait tenu d'en transposer les dispositions dans sa législation nationale.

13. Le Mexique a estimé que les deux aspects des travaux de la Commission sur ce sujet devraient être traités simultanément, dans un seul instrument juridique.

14. Le Mexique a souligné que si l'Assemblée générale décidait d'élaborer une convention sur ce sujet, le comité de négociation créé à cette fin devrait examiner et reformuler un grand nombre de ses dispositions afin de prendre en compte des points que la Commission n'avait pas abordés, comme les dommages causés au-delà des limites de la juridiction nationale. Il s'agirait ainsi de s'assurer que l'instrument international est conforme au droit international de l'environnement en vigueur et correspond aux besoins actuels de la communauté internationale.

15. Le Mexique a également répété que les commentaires et les déclarations qu'il avait faits lorsque la Commission examinait les projets d'articles et de principes restaient valables sur le fond.

Nouvelle-Zélande

16. La Nouvelle-Zélande a salué l'adoption par l'Assemblée générale des résolutions 61/36 et 62/68 sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et la répartition des pertes consécutives à de tels dommages. Les principes et articles présentés dans les annexes respectives de ces résolutions ont couronné les travaux de longue haleine menés par la Commission.

17. La Nouvelle-Zélande a estimé qu'en adoptant les résolutions 61/36 et 62/68 et en recommandant les principes et les articles à l'attention des gouvernements, l'Assemblée générale leur avait déjà conféré une valeur d'orientation faisant autorité, s'agissant de la conduite que tous les États devraient tenir en matière de prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et de répartition des pertes consécutives à de tels dommages. La Nouvelle-Zélande était convaincue que l'importance et l'influence des principes et des articles continueraient de croître à mesure que les États Membres s'y réfèreraient dans la conduite de leurs activités et dans leurs relations internationales et que les tribunaux nationaux et internationaux s'en inspireraient. À cet égard, la Nouvelle-Zélande a noté que la Cour internationale de Justice mentionnait le projet d'articles (sous leur forme de 2001) dans son arrêt sur l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (*Argentine c. Uruguay*).

18. Pour la Nouvelle-Zélande, on ne gagnerait rien de plus aujourd'hui en donnant aux principes et aux articles la forme plus contraignante d'une convention. Ce projet n'aurait d'utilité que s'il venait à recueillir un large consensus parmi les États

Membres. La Nouvelle-Zélande a estimé qu'il valait mieux se contenter de reconnaître et de rappeler que, sous leur forme actuelle, les articles et les principes contribuaient à l'institution d'une réglementation internationale uniforme, cohérente et juste relative aux dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et devraient continuer à gagner de l'importance.

Panama

19. Le Panama a expliqué qu'en raison de sa situation géographique, il servait de point de transit entre les océans Pacifique et Atlantique et constituait de ce fait l'un des itinéraires du monde les plus fréquentés par les navires transportant des hydrocarbures et du gaz à stocker ou à vendre aux niveaux national et international. En conséquence, son environnement et ses ressources naturelles étaient de plus en plus menacés par les risques de déversements accidentels.

20. Comme le Panama était un point de transit pour les carburants, il était doté d'une infrastructure portuaire très développée. Il avait une capacité totale de stockage de 2,688 millions de kilolitres (16,9 millions de barils) de carburant, dont 98,5 % dans les ports. Certaines installations portuaires se trouvant tout près de la frontière costaricienne, une fuite d'hydrocarbures risquait d'avoir des répercussions sur des secteurs du Costa Rica. Il y avait aussi des risques de déversements accidentels près de la frontière colombienne.

21. Par ailleurs, le Panama possédait, dans les régions frontalières ou à proximité, des réserves naturelles protégées qui abritaient une faune et une flore d'une grande diversité, réparties dans des écosystèmes variés, du littoral à la montagne; ceux-ci avaient parfois subi des incendies de forêt causés par des activités de subsistance.

22. Le Panama ne disposait pas de statistiques sur les accidents écologiques survenus dans les régions frontalières mais, dans certaines zones où il n'y avait aucun obstacle au passage, le transit de substances dangereuses (comme le pétrole et ses dérivés), notamment, faisait peser des risques croissants sur l'environnement.

23. Selon le principe de précaution, l'absence de données empiriques sur les dommages possibles n'est pas une raison valable pour s'abstenir de mettre en place les règles nécessaires pour empêcher le dommage de se produire.

24. Pour prévenir les dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et répartir les pertes consécutives à de tels dommages, il faudrait au préalable évaluer les retombées économiques (sociales, environnementales et financières) des dommages écologiques passés et prévoir une juste indemnisation du pays lésé. À cette fin, il fallait dresser un état des lieux avant et après un dommage afin de disposer de l'information nécessaire pour évaluer les pertes possibles en cas de future catastrophe écologique.

25. Le Panama a considéré que les règles régissant le contrôle et la prévention des dommages découlant de telles activités devraient être élaborées et arrêtées par écrit, à l'avance, par les parties. Ainsi, tous les mouvements transfrontières devraient être régis par l'engagement de la partie responsable de la pollution à indemniser la partie lésée. En conséquence, dans le cas d'un dommage écologique survenant dans un pays d'importation ou de transit, le pays exportateur serait automatiquement tenu à la garantie solidaire.

Pays-Bas

26. Les Pays-Bas ont indiqué qu'ils soutenaient l'idée directrice du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses qui, dans l'ensemble, correspondait au droit international coutumier. Toutefois, ils ont estimé que la Commission devrait s'employer davantage à codifier et à développer progressivement le droit dans ce domaine. En particulier, il faudrait envisager plus sérieusement d'élaborer des dispositions sur les études d'impact sur l'environnement, l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. L'évolution internationale depuis l'achèvement des travaux sur ce volet de la question a confirmé les Pays-Bas dans leur conviction que le projet d'articles n'était pas pleinement représentatif de l'état du droit.

27. Les Pays-Bas ont également soutenu l'idée directrice des projets de principes sur la répartition des pertes et souscrivent à l'idée qui les sous-tendait, à savoir que la question de la responsabilité internationale pour les dommages transfrontières se posait aussi dans le cas où un État se serait acquitté de ses obligations internationales afférentes à une activité relevant de sa juridiction ou placée sous son contrôle. Il y avait dans le droit international un vide juridique que les projets de principes visaient à combler en préconisant que les États prennent toutes les mesures nécessaires pour que les victimes de dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses obtiennent une indemnisation prompte et adéquate. Quant aux mesures à prendre, les Pays-Bas ont généralement approuvé l'ensemble de normes minimales relatives à la procédure et au fond énoncées dans les projets de principes, qui devront être transposées dans la législation nationale.

28. En ce qui concerne la forme définitive à donner aux travaux sur la responsabilité, les Pays-Bas ont réaffirmé qu'elle ne devait pas être différente de celle que l'on donnerait aux travaux sur la prévention. Ils n'ont pas approuvé la distinction faite entre les deux, à savoir que les travaux sur la prévention devaient prendre la forme d'un projet de convention alors que les travaux sur la responsabilité avaient pris la forme de projets de principes. Les Pays-Bas ont estimé qu'au minimum l'obligation qui incombait aux États de prendre les mesures nécessaires pour que les victimes de dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses obtiennent une indemnisation prompte et adéquate devrait être inscrite dans le projet d'articles sur la prévention. Elle pourrait être complétée par des directives énoncées sous la forme de principes mais devrait prendre la forme d'une obligation afin de garantir que les victimes innocentes de dommages transfrontières soient bien indemnisées.

Portugal

29. Pour le Portugal, l'adoption des projets d'articles et de principes par l'Assemblée générale a constitué une étape prometteuse dans la mise en place de mesures garantissant l'indemnisation prompte et adéquate des victimes de dommages transfrontières et de mesures permettant de limiter au maximum les dommages et les pertes résultant de catastrophes causées par des activités dangereuses.

30. Le Portugal a estimé qu'il faudrait analyser ce point en tenant compte de l'historique de la question et des objectifs de la codification et du développement progressif du droit international.

31. L'obligation était l'une des catégories de la responsabilité internationale. Bien qu'il soit largement admis que la responsabilité internationale et l'obligation de réparer les dommages résultant de faits illicites se justifient bien en vertu des normes du droit coutumier, ce n'était probablement pas le cas de la responsabilité liée à des actes licites, de nature plus exceptionnelle et relevant de règles conventionnelles. Par conséquent, il n'était peut-être pas prudent de trop s'engager sur le terrain de la responsabilité tant qu'aucune décision définitive n'avait été prise sur la question de la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites.

32. Il conviendrait de traiter simultanément les questions de la prévention et de la responsabilité, du fait de la similitude de leur nature juridique et de leur force exécutoire. Si l'objectif du projet d'articles sur la prévention était d'imposer aux États l'obligation légale de prévenir les dommages transfrontières, il serait logique et légitime de leur imposer l'obligation légale de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indemnisation prompte et adéquate des victimes et limiter au maximum les dommages et pertes que pourraient entraîner des catastrophes causées par des activités dangereuses. Le non-respect de cette obligation devrait aussi engager la responsabilité internationale des États.

33. Si la volonté de la communauté internationale était, pour le moment, de maintenir cette question sous forme de principes, il faudrait alors que la formulation des projets d'articles et de principes montre mieux qu'ils relèvent du droit souple et reflète davantage leur caractère général. Dans ce cas, les principes sur la responsabilité devraient être rédigés sous la forme d'une véritable déclaration de principes et non d'une prétendue convention. Dans le cadre de cette solution, il faudrait également revoir le projet d'articles sur la prévention afin de garantir un ensemble de principes cohérent.

34. Le Portugal a exprimé l'espoir qu'il sera un jour possible de disposer d'une convention unique sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, en vertu de laquelle les États assumeraient dûment leur responsabilité et un véritable système d'indemnisation serait mis en place pour réparer les conséquences des activités licites menées par les États.

35. Pour l'heure, l'élaboration d'un ensemble complet d'articles et de principes sur la prévention et sur la répartition des pertes, au nom de la cohérence, constituerait un net progrès.