



Assemblée générale

Cinquante-sixième session

Documents officiels

Distr. générale
6 novembre 2001

Original: français

Sixième Commission

Compte rendu analytique de la 17^e séance

Tenue au Siège, à New York, le vendredi 2 novembre 2001, à 15 heures

Président : M. Lelong (Haïti)

Sommaire

Point 162 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, *dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

01-61791 (F)



La séance est ouverte à 15 h 10.

Point 162 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session

1. **M. Yamada** (Japon) dit qu'il soutient le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses. Celui-ci met bien en équilibre la liberté qu'ont les États de mener des activités qui ne sont pas interdites par le droit international et les restrictions qui doivent leur être imposées pour des raisons touchant à la protection de l'environnement ou tenant à des accords internationaux de coopération. Il prend dûment en compte tant la position de l'État d'origine que celle de l'État susceptible d'être affecté. Il est particulièrement opportun que l'article 19 prévoit le recours à une commission d'enquête impartiale dans le cadre du règlement des différends.

2. En ce qui concerne la forme à donner au projet d'articles, le Japon souscrit à la recommandation de la CDI tendant à ce que l'Assemblée générale élabore une convention. Il propose que chaque État étudie le projet pendant quelques années et qu'ensuite, la Sixième Commission, réunie en Comité plénier, le retravaille et l'adopte sous la forme d'une convention sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses.

3. Ayant terminé ses travaux sur la prévention des activités qui risquent d'avoir des conséquences préjudiciables, la CDI doit à présent se pencher sur la question plus générale, et essentielle, de la responsabilité internationale découlant de telles activités. En effet, aucun effort de prévention ne peut totalement éliminer les risques. En outre, l'État potentiellement lésé ne peut interdire à l'État d'origine de mener les activités qui pourraient causer des dommages transfrontières; il se pourrait aussi que l'État d'origine ne se conforme pas aux dispositions du projet d'articles et cause un préjudice à d'autres pays.

4. La responsabilité internationale peut apparaître dans plusieurs branches du droit international et, dans la mesure où des considérations particulières entrent en ligne de compte dans chacune d'elles, il serait sans doute difficile de codifier un principe général. Toutefois, la question des dommages résultant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international doit être réglementée. Il serait donc bon

que la CDI l'étudie pendant quelques années, détermine s'il est possible de la codifier et définisse la portée des travaux à entreprendre. Le Japon espère que l'Assemblée générale suivra la recommandation de la CDI et adoptera une résolution sur la question.

5. **M. Dinstein** (Israël) dit que la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses est un des aspects les plus importants du droit international de l'environnement car il concerne non seulement les recours en cas de dommages mais aussi l'évaluation des risques et les mesures de prévention. La décision de la CDI de privilégier la prévention par rapport à la réparation se justifie pleinement.

6. La question qui est à la base du travail de la CDI est celle des conflits de souveraineté. D'une part, l'État d'origine exerce sa pleine souveraineté sur son territoire et devrait, de manière générale, décider des activités qui peuvent être entreprises dans son ressort. D'autre part, le droit international ne permet pas un exercice arbitraire de la souveraineté qui ne tienne pas compte des droits des autres États souverains. L'État susceptible d'être affecté par des activités dangereuses d'origine étrangère devrait être en mesure de protéger le domaine sur lequel il exerce sa souveraineté. On ne peut gérer les différends qu'en établissant un équilibre entre les intérêts antagoniques des deux États concernés de façon à prévenir, ou au moins à réduire, le risque de dommages transfrontières. C'est manifestement le but du projet d'articles, auquel la délégation israélienne apporte son plein appui.

7. L'élément essentiel du texte est l'obligation que l'article 4 fait aux États intéressés de coopérer de bonne foi et, au besoin, de chercher à obtenir l'assistance d'une organisation internationale compétente. Il est certes important de protéger les personnes et les biens dans l'État affecté mais il convient de mettre l'accent sur la portée mondiale des dommages éventuels qui pourraient être causés à l'environnement. Les dégradations de la qualité de l'environnement ne pouvant se mesurer en termes monétaires, la prévention doit l'emporter sur toute procédure d'évaluation des dommages après un sinistre. À l'époque contemporaine, nul ne nierait que la protection de l'environnement doit prendre le pas sur la notion traditionnelle de souveraineté.

8. Parallèlement, la délégation israélienne tient à souligner que l'obligation faite aux États intéressés de

coopérer de bonne foi pour prévenir un dommage transfrontière doit l'emporter sur toute tension qui pourrait envenimer leurs relations sur le plan politique. Lorsqu'il n'existe pas de voies de communication directe et utile entre États, ceux-ci doivent recourir aux bons offices de tiers ou d'institutions internationales dans l'intérêt supérieur de l'humanité. Pour la délégation israélienne, la notification en temps utile prévue à l'article 8 du projet, que l'État d'origine est tenu de donner à l'État potentiellement lésé doit être donnée quelles que soient les tensions politiques. Si des raisons politiques font qu'une notification ne peut être donnée directement, obligation devrait être faite à l'État d'origine d'aviser un tiers ou une institution internationale compétente, qui en informerait l'autre État.

9. **Mme Quezada** (Chili) dit qu'il importe au plus haut point de réglementer la responsabilité internationale non liée à un fait illicite, ce qui comblerait le vide juridique que laisse la responsabilité pour fait illicite. C'est le cas en particulier dans le domaine de l'environnement où de nombreuses activités potentiellement dangereuses ne sont pas illicites.

10. Le projet d'articles porte sur un aspect certes essentiel de la question, à savoir la prévention des dommages transfrontières, mais il aurait fallu également traiter la question tout aussi primordiale de la responsabilité et de l'obligation de réparer. L'absence de fait illicite ne doit pas laisser penser que l'acte commis n'entraîne pas la responsabilité ni l'obligation de réparer. Il convient de rappeler que dans le cas de la responsabilité pour fait illicite, la réparation est exigée même dans les circonstances excluant l'illicéité (art. 27 b) du projet d'articles).

11. La délégation chilienne se préoccupe aussi du fait que le projet d'articles ne porte que sur les dommages causés dans les entités juridiques que sont les territoires ou les lieux relevant de la juridiction ou du contrôle d'un État et qu'il laisse de côté les espaces communs comme la haute mer ou les fonds marins. L'environnement étant un concept global, il conviendrait d'envisager la création d'une instance internationale chargée de surveiller le milieu naturel ne relevant d'aucune juridiction nationale tout en menant une action publique à l'échelle internationale.

12. La première remarque qu'appelle le texte porte sur la distinction entre les activités visées par le projet

d'articles et celles qui causent effectivement et directement un dommage du simple fait qu'elles sont entreprises. Il est vrai que si le projet d'articles a pour objet la prévention, il doit permettre de se prémunir contre les activités susceptibles de causer un dommage. Néanmoins, cela n'exclut pas la possibilité d'y incorporer tous les aspects liés à la responsabilité, notamment ceux de la réparation et de la restitution. De même, la délégation chilienne juge appropriée la définition générale des activités visées par le projet, au lieu d'une liste qui les déterminerait a priori et qui deviendrait rapidement anachronique du fait des progrès scientifiques et techniques.

13. Pour ce qui est de la norme établie à l'article 8, il convient de préciser que si l'État qui a reçu notification ne réagit pas, l'autorisation est réputée avoir été donnée aux conditions fixées par l'État d'origine. Celui-ci n'est pas pour autant délié de l'obligation d'éviter tout dommage. Quant à l'article 9, il est important de ne pas empêcher la réalisation d'une activité parce qu'il n'y a pas accord entre les États. Mais là encore, l'État d'origine ne peut se dispenser de tenir compte des observations formulées lors des consultations par l'autre État. La norme fixée à cet article assure l'équilibre entre les États quand il n'y a pas accord entre eux.

14. L'article 10 traite d'une question extrêmement importante, celle du juste équilibre des intérêts des États concernés. La délégation chilienne estime qu'il faudrait notamment tenir compte du niveau de développement des États lorsqu'il s'agit des coûts et des moyens techniques et financiers nécessaires pour faire face aux risques découlant de l'activité dangereuse. L'alinéa d) ne semble pas suffisant à cet égard car il y est question des coûts que les États seraient « prêts à assumer » et non qu'ils seraient « en mesure d'assumer ». Cette question est traitée dans les déclarations de Stockholm et de Rio et dans le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le même principe devrait s'appliquer au devoir de diligence. Les États ne seraient pas affranchis des obligations qui leur incombent en vertu du projet d'articles mais celles-ci seraient limitées. En tout état de cause, le principe fondamental applicable devrait être celui du pollueur-payeur. L'alinéa f) est important car un État affecté ne pourra pas imposer à l'État d'origine des normes de prévention plus rigoureuses que celles que son propre droit interne applique à des activités comparables.

15. À propos de l'article 13, le Chili estime qu'il est en effet nécessaire d'informer le public des activités et des risques qu'elles comportent. Toutefois, mais que cela devrait se faire, conformément aux normes nationales. Il en est de même des consultations qui y sont visées qui ne devraient pas prendre la forme d'une consultation internationale. En tout état de cause, les personnes affectées devraient disposer de voies de recours contre les dommages subis.

16. L'article 18, qui est une clause de sauvegarde, est pertinent mais pas suffisamment explicite, car il ne précise pas quelle obligation il s'agit de sauvegarder. Pour la délégation chilienne, il faudrait entendre des obligations similaires ou de même nature. L'article 19, quant à lui, appelle une remarque formelle : il est inutile de détailler les moyens de règlement des différends, qui sont déjà pris en compte dans les « moyens de règlement en général ». Le délai de six mois prévu au paragraphe 2 est trop long pour négocier un règlement et devrait être réduit. La Commission d'enquête spéciale mentionnée dans le même paragraphe ne semble pas indiquée car ce mécanisme ne convient que lorsqu'il y a divergence de vues sur des faits, ce qui n'est pas toujours le cas. Lorsque les différends portent sur des questions de droit, ce mécanisme n'est pas approprié, à moins de lui reconnaître les attributions d'une commission de conciliation.

17. En conclusion, la délégation chilienne estime que les dispositions préventives ne suffisent pas. Il faut des normes sur les réparations en cas de dommages. La CDI devrait donc aborder ces questions en vue de parachever son travail.

18. **M. Roth** (Suède), parlant aussi au nom du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Norvège, commente d'abord le projet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Premièrement, le terme « significatif » ne lui paraît pas convenir comme critère d'applicabilité. Deuxièmement, l'obligation de prévention devrait aussi s'appliquer dans les zones qui ne relèvent pas d'une juridiction nationale. Troisièmement, à l'article 7, la référence à l'évaluation de l'impact sur l'environnement devrait être plus vigoureuse. Quatrièmement, en ce qui concerne l'article 10, il y a des chances que les parties aient une idée différente de ce qui constitue « un juste équilibre des intérêts », ce qui milite en faveur d'une clause bien

pesée concernant le règlement des différends. En outre, la détermination de ce juste équilibre doit être sans préjudice du droit à indemnisation en cas de dommage. En pareil cas, le principe « pollueur-payeur » doit s'appliquer. Enfin, le principe de précaution, qui découle implicitement de l'alinéa c), n'est pas établi assez clairement. Cinquièmement, l'article 13 devrait être renforcé pour que l'opinion publique ait vraiment voix au chapitre. Sixièmement, l'article 14 devrait contenir un élément de proportionnalité. Dans certaines circonstances, il se peut que même des informations légitimement considérées comme secrètes doivent être rendues publiques. Septièmement, il faudrait peut-être envisager des dispositions obligeant les États à remédier aux dommages, sinon dans le document sur la prévention au moins dans celui sur la responsabilité. Huitièmement, les dispositions de l'article 19, relatives au règlement des différends, manquent de vigueur; il faudrait donner plus de poids à l'arbitrage et au règlement judiciaire.

19. Les pays nordiques se montreront accommodants quant à la forme à donner au projet d'articles. Toutefois, ils estiment que l'adopter en l'état ne serait pas approprié. Il devrait faire l'objet d'un débat et pouvoir être modifié. Ensuite, il pourrait être adopté sous la forme que l'on voudra, encore qu'une convention ait l'avantage de donner plus de certitude juridique, même si les négociations sont longues et difficiles.

20. Un document couvrant à la fois la prévention et les divers aspects de la responsabilité, notamment l'indemnisation, serait préférable. En effet, l'indemnisation, parfois nécessaire en soi, jouerait aussi un rôle de prévention. De plus, il est difficile de se faire une idée de la façon dont l'ensemble du régime fonctionnera avant de savoir quelles dispositions seront adoptées en ce qui concerne l'indemnisation.

21. Les vues des pays nordiques sur la responsabilité sont les suivantes : les États devraient être tenus de remédier aux dommages causés et, dans la mesure du possible, de restaurer la situation antérieure; ils devraient être tenus de verser une indemnisation pour tout dommage matériel et tout préjudice physique causés; le principe « pollueur-payeur » devrait en règle générale s'appliquer; les personnes lésées devraient pouvoir intenter une action devant les tribunaux compétents mais, à défaut de responsabilité de l'exploitant, l'État lui-même devrait être responsable civilement, à titre subsidiaire.

22. Passant à la question des réserves aux traités, le représentant de la Suède dit que la tendance à une réduction du nombre de réserves est importante; pour qu'elle se confirme, il faut que les États expriment des objections aux réserves qui, à leur avis, compromettent l'intégrité du traité. À ce propos, il est regrettable que le Rapporteur spécial n'ait toujours pas, dans ses rapports à la CDI, traité de la question des réserves incompatibles avec l'objet du traité; il devrait l'aborder en priorité dans ses futurs travaux.

23. Il ne faudrait pas que de nouvelles catégories de personnes soient reconnues compétentes pour formuler des réserves au plan international. L'intégrité du chapitre 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités doit être respectée; le cercle de ceux qui sont considérés comme représentant l'État est bien établi, et ne doit pas être modifié. À cet égard, il faut faire la distinction entre réserves au plan interne et réserves au plan international. La compétence pour formuler des réserves et des déclarations interprétatives au plan interne relève purement du droit interne et la Commission n'a pas à s'en préoccuper.

24. Enfin, les pays nordiques s'inquiètent des conséquences des projets de directives 2.3.1 et 2.3.2, qui auraient pour effet de rendre l'ensemble des règles régissant les réserves aux traités applicables aux réserves formulées tardivement, ce qui contredirait la définition fondamentale des réserves et poserait un sérieux risque d'abus.

La séance est levée à 16 heures.