



Assemblée générale

Distr. générale
9 juin 2000
Français
Original: anglais

Commission du droit international

Cinquante-deuxième session

Genève, 1er mai-9 juin et 10 juillet-18 août 2000

Troisième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses)

Par Pemmaraju Sreenivasa Rao, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	2
II. Commentaires reçus des gouvernements	3–13	3
III. Portée du sujet et questions connexes	14–16	9
IV. Prévention et responsabilité internationale (<i>liability</i>).	17–20	11
V. Obligation de diligence due et juste équilibre des intérêts	21–24	12
VI. Responsabilité internationale (<i>liability</i>) et responsabilité des États (<i>responsability</i>) : dualité des régimes	25–30	13
VII. Recommandations	31–36	16
Annexe		
Projet d'articles révisé recommandé en seconde lecture à l'issue de son examen par le Groupe de travail.		19

I. Introduction

1. On se souviendra que la Commission du droit international a finalisé en première lecture, en 1998, une série de 17 articles concernant le thème subsidiaire de la prévention. Le projet d'articles a été communiqué à l'Assemblée générale dans un rapport sur les travaux de la Commission à sa cinquantième session¹. Lorsqu'elle a communiqué le texte du projet d'articles sur le thème subsidiaire de la prévention, la Commission a également sollicité les observations des États sur les trois questions ci-après :

1) L'obligation de prévention devrait-elle toujours être considérée comme une obligation de moyens? Ou un manquement à cette obligation devrait-il entraîner des conséquences au titre de la responsabilité de l'État ou de la responsabilité civile, ou des deux, s'il est imputable à la fois à l'État d'origine et à l'exploitant? Si l'on répond à cette dernière question par l'affirmative, quels seraient les types de sanction appropriés ou applicables?

2) Quelle forme le projet d'articles devrait-il prendre – convention, convention-cadre ou loi type?

3) Quel type ou quelle forme de procédure de règlement des différends convient le mieux pour les différends découlant de l'application ou de l'interprétation du projet d'articles?

2. Plusieurs États ont participé aux travaux consacrés à la question de la responsabilité internationale et ont fait des observations sur le projet d'articles. Les observations des États sur les trois questions soulevées par la Commission ont fait l'objet du deuxième rapport du Rapporteur spécial². Les États ont ensuite été invités à présenter leurs commentaires écrits avant la fin de l'année 1999 afin que la Commission puisse commencer la deuxième lecture du projet d'articles sur la prévention. Cinq États se sont exécutés³. Les États ayant fait part de leurs points de vue à la fois durant les travaux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 1998 et en 1999 et dans les commentaires qu'ils ont présentés par écrit, le moment est venu de réexaminer les différents articles relatifs à la prévention élaborés lors de l'examen en première lecture par la Commission. Il pourrait s'avérer utile de résumer les observations présentées par les États avant d'envisager de procéder aux éventuelles modifications que ces derniers proposent.

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 10 (A/53/10)*, chap. IV. Comme l'a expliqué M. Baena Soares, Président de la Commission, ce projet d'articles s'inspirait des textes adoptés par le Groupe de travail de la Commission en 1996, que la Commission avait réexaminés à la lumière de la décision qu'elle avait prise de s'intéresser d'abord à la question de la prévention et aux faits nouveaux récemment intervenus dans ce domaine, notamment l'adoption de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (A/C.6/53/SR.13, par. 11).

² A/CN.4/501.

³ Au 12 avril 2000, la France, le Liban, les Pays-Bas, la Turquie et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avaient présenté leurs commentaires (A/CN.4/509).

II. Commentaires reçus des gouvernements

3. Une fois que la Commission a décidé de traiter d'abord la question de la prévention, en la dissociant de celle de la responsabilité, les États ont vu l'intérêt de finaliser le projet d'articles avant la fin de l'année⁴. Plusieurs gouvernements, tout en se déclarant satisfaits des grandes lignes du projet d'articles sur la prévention, étaient fermement convaincus que la Commission ne devait pas s'écarter du principal objet de son mandat, c'est-à-dire de l'examen de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international⁵. Selon ces gouvernements, la Commission devait traiter la question de la responsabilité, qui était, avec la prévention, l'un des principaux éléments de l'équation. Un État au moins a recommandé à la Commission de ne pas aborder la question de la responsabilité trop rapidement et avant que les tendances actuelles en matière de décision ne se soient confirmées⁶.

4. Quant au champ du sujet, certains gouvernements ont regretté que la Commission ait décidé d'exclure les activités qui avaient des conséquences préjudiciables. On se souviendra que le Groupe de travail de la Commission avait examiné en 1996 le paragraphe b) du projet d'article premier, et l'avait fait figurer entre crochets. Il avait été suggéré que les dispositions s'appliquent aux dommages « présents » aussi bien que « futurs »⁷. Un État n'était pas certain que les articles soient censés

⁴ Voir A/C.6/53/SR.13 à 22.

⁵ Le Bangladesh (« La Commission a adopté une approche positive et concrète », A/C.6/53/SR.16, par. 2) et le Mexique (« Les projets d'articles [...] constituent un document complet et équilibré », A/C.6/53/SR.16, par. 6), par exemple, voulaient que la Commission aborde la question de la responsabilité. Voir aussi les déclarations de l'Irlande (A/C.6/53/SR.20, par. 49), du Vietnam (A/C.6/53/SR.20, par. 38), de la Hongrie (A/C.6/53/SR.19, par. 15), de la Nouvelle-Zélande (A/C.6/53/SR.16, par. 44), de l'Autriche (A/C.6/53/SR.15, par. 7), de Sri Lanka (A/C.6/53/SR.22, par. 24), des pays nordiques (A/C.6/53/SR.17, par. 3), de l'Égypte (A/C.6/53/SR.22, par. 18), du Portugal (A/C.6/53/SR.20, par. 28), du Guatemala (A/C.6/53/SR.13, par. 58), de la République-Unie de Tanzanie (A/C.6/53/SR.13, par. 59), de Bahreïn (A/C.6/53/SR.21, par. 12), de la Roumanie (A/C.6/53/SR.18, par. 1), de la Jamahiriya arabe libyenne (A/C.6/53/SR.18, par. 42), de Cuba (A/C.6/53/SR.18, par. 50), de la Tunisie (A/C.6/53/SR.18, par. 60), du Nigéria (A/C.6/53/SR.17, par. 33), de l'Uruguay (A/C.6/53/SR.16, par. 73), de la Mongolie (A/C.6/53/SR.15, par. 40), de l'Argentine (A/C.6/53/SR.15, par. 94), de la Slovaquie (A/C.6/53/SR.22, par. 28) et du Liban (A/CN.4/509, p. 5).

⁶ Par exemple, les États-Unis d'Amérique ont fait observer ceci : « Une fois que la seconde lecture aura été achevée [...] il pourrait être utile que la CDI fasse une pause dans ses travaux pour permettre à la pratique internationale de se développer dans ce domaine. Le Gouvernement des États-Unis estime que dans le domaine de la responsabilité, l'activité normative internationale doit prendre la forme de négociations poussées sur des sujets particuliers, comme la pollution par les hydrocarbures ou les déchets dangereux, ou en ce qui concerne des régions particulières, et ne doit pas viser à élaborer un régime mondial unique. Une fois que la pratique des États se sera développée, l'on pourra demander à la CDI de reprendre ses travaux à la lumière des précédents ainsi établis » (A/C.6/54/SR.19, par. 38).

⁷ Voir les observations faites par le Guatemala (A/C.6/53/SR.13, par. 56). Les pays nordiques ont insisté sur le fait que la notion de prévention non seulement s'imposait lorsque l'on traitait des activités comportant un risque [...] mais entraînait aussi en ligne de compte quand il s'agissait de maîtriser et d'atténuer au maximum les effets néfastes de l'exécution normale d'activités dangereuses et des accidents (A/C.6/54/SR.25, par. 124; voir aussi A/C.6/53/SR.17, par. 2). En outre, l'hypothèse sur laquelle reposait le paragraphe 13 du commentaire relatif à l'article premier était que la distinction qu'il conviendrait plutôt de faire opposerait les événements qui étaient certains à ceux qui l'étaient moins ou qui étaient même improbables (A/C.6/53/SR.15, par. 5).

s'appliquer aux groupes d'activités qui, prises individuellement, auraient un impact minime mais, prises collectivement, pourraient provoquer des dommages importants⁸. Il a été proposé d'inclure dans les articles la notion de dommage causé à l'indivis mondial⁹.

5. Certains États estimaient que le projet d'articles aurait dû traiter des dommages à l'écosystème en y faisant référence de manière appropriée dans l'article premier, en s'inspirant des articles 20 et 22 de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation¹⁰. La plupart des États étaient toutefois satisfaits de la portée du projet d'articles sous sa forme actuelle¹¹. Bien qu'aucun État ne le conteste, l'emploi de l'expression « activités qui

⁸ Voir les commentaires présentés par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui « suppos[ait] que les articles n'étaient pas censés s'appliquer aux groupes d'activités qui, prises individuellement, auraient un impact transfrontière minime mais, prises collectivement, pourraient provoquer des dommages transfrontaliers ». Le Royaume-Uni était d'avis qu'« il serait bon de préciser le sens de l'article premier en disposant que le projet d'articles s'appliquait à toute activité "(au singulier)" qui n'est pas interdite par le droit international mais comporte un risque de dommages transfrontières significatif » (A/CN.4/509, p. 9).

⁹ Tout en estimant que le projet d'articles était à la fois logique, complet et modéré (A/C.6/53/SR.15, par. 64), l'Italie a recommandé qu'il inclue aussi la notion de dommage causé à l'indivis mondial; en approuvant « la distinction introduite entre activités préjudiciables et activités simplement dangereuses, c'est-à-dire susceptibles de produire des dommages transfrontières significatifs », l'Italie a fait observer que « bien qu'elle en comprenne les raisons, elle ne souscri[vait] pas à l'idée de limiter l'obligation de prévention aux seuls dommages causés aux territoires ou autres zones placés sous la juridiction ou la souveraineté d'un autre État ». La délégation italienne a fait valoir que « la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif sur la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi de l'arme nucléaire dans un conflit armé, se réfère à la prévention expressément en ce qui concerne les zones sur lesquelles aucun État n'exerce sa souveraineté » (A/C.6/53/SR.15, par. 64 et 65). Voir aussi le point de vue exprimé par les Pays-Bas (A/CN.4/509, p. 5 et 6) et l'avis contraire exprimé par la Chine (A/C.6/53/SR.14, par. 40).

¹⁰ Voir les observations présentées par la Suisse (A/C.6/53/SR.13, par. 64). Voir aussi les observations faites par le Chili, qui proposait à la CDI d'envisager la possibilité de créer une entité ou une institution qui serait habilitée à agir au nom de la communauté internationale en cas de dommages aux espaces extraterritoriaux, sous forme peut-être d'un haut commissariat à l'environnement, comme on l'a déjà suggéré. La délégation chilienne estimait que l'observateur de la Suisse avait émis à cet égard une idée intéressante en évoquant à une séance précédente la notion de dommages aux écosystèmes (A/C.6/53/SR.14, par. 22). L'Autriche semblait partager cette préoccupation mais évoquait plus directement la pollution « rampante » qui affectait l'environnement et a déclaré que « le projet laissait entendre que le devoir qu'a l'État de prévenir un " dommage transfrontière significatif " qui arrivera inéluctablement peut être accompli par cet État en prenant des mesures qui préviendront ou réduiront au minimum le risque d'accident. La présomption que la conduite de l'État qui comporte le risque de créer un dommage transfrontière significatif inévitable n'entraîne pas en tant que telle l'obligation pour cet État de mettre fin à la conduite dangereuse est tout à fait sujette à caution. Elle renvoie à une conception anachronique de l'équilibre fondamental des droits et des obligations des États dans les cas où il y a dégradation significative de l'environnement » (A/C.6/53/SR.15, par. 5).

¹¹ La France a par exemple fait observer que le projet pouvait être considéré comme restrictif, pour deux raisons, et que cette restriction par rapport au projet d'articles de 1996 était la bienvenue (A/CN.4/509, p. 4). Voir aussi les observations présentées par les États-Unis d'Amérique, qui se félicitaient que la CDI ait réorienté son travail pour l'axer davantage sur la prévention des dommages transfrontières (A/C.6/53/SR.14, par. 44). La délégation américaine se réjouissait en outre que la Commission ait achevé la première lecture du projet d'articles, « malgré la difficulté de la tâche et le temps qu'il a fallu y consacrer » et constatait que la CDI avait

ne sont pas interdites par le droit international » dans l'article premier a été longuement débattu par les spécialistes du droit international. La principale question qui se pose est celle du lien entre la responsabilité de l'État et la responsabilité internationale. Il s'agit également de déterminer correctement les conséquences d'une activité par opposition avec la licéité ou le bien-fondé de l'activité elle-même. Il semblerait que très peu d'activités soient interdites par le droit international et qu'il soit fondamentalement erroné de classer les activités comme autorisées ou comme non interdites par le droit international¹².

6. Une délégation estimait que le paragraphe a) de l'article 2 du projet suggérant l'existence d'une variété ou d'un éventail de risques incluant celui qui était visé par le projet d'articles, était ambigu et pourrait être remanié¹³. En ce qui concerne le paragraphe c) de l'article 2, il a été fait observer que le lien « causal » ou « spatial » entre un dommage provenant de l'État d'origine et se manifestant dans l'État touché devrait être explicitement mis en évidence¹⁴.

7. Certains États étaient d'avis qu'il conviendrait de préciser le type d'activités entrant dans le champ d'application du projet d'articles afin d'éviter toute confusion inutile¹⁵. D'autres estimaient que cela n'était pas indispensable et que cette tâche ne pourrait être menée à bien étant donné la rapide évolution de la science et de la technologie¹⁶. On a également avancé qu'en l'absence d'une disposition contraignante relative au règlement des différends, la Commission devrait expliciter davantage le concept de « dommage significatif » ou bien purement et simplement supprimer l'adjectif « significatif »¹⁷. Selon un avis contraire, le seuil de « dommage significatif » était peu élevé et il conviendrait de lui donner plus d'importance en le qualifiant de « grave » ou de « substantiel ». On a également fait observer à cet égard que l'élément d'innocuité ne devait pas prendre une place qu'il ne méritait pas¹⁸. Plusieurs États étaient d'autre part favorables à la notion de seuil appliquée au « dommage significatif »¹⁹. Un État a précisé que l'obligation de

« procédé à une étude exhaustive et approfondie de la question de la prévention et de l'obligation de diligence » (A/C.6/54/SR.19, par. 37).

¹² Voir Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (1983).

¹³ Guatemala (A/C.6/53/SR.13, par. 56).

¹⁴ La délégation du Royaume-Uni a proposé le libellé ci-après : « Le terme " dommage transfrontière " désigne le dommage causé par une activité sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle de l'État d'origine qui s'est produit sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un autre État, que les États concernés partagent ou non une frontière commune » (A/CN.4/509, p. 9). Voir aussi le commentaire présenté par le Venezuela (A/C.6/53/SR.15, par. 27).

¹⁵ Inde (A/C.6/53/SR.15, par. 91); Malawi (A/C.6/53/SR.16, par. 71); Israël (A/C.6/53/SR.15, par. 19); Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/CN.4/509, p. 9); et Pays-Bas (ibid., p. 9).

¹⁶ Japon (A/C.6/53/SR.14, par. 19); Venezuela (A/C.6/53/SR.15, par. 26); Uruguay (A/C.6/53/SR.16, par. 90); Tunisie (A/C.6/53/SR.18, par. 60); Chili (A/C.6/53/SR.14, par. 21); et Indonésie (A/C.6/53/SR.15, par. 36).

¹⁷ Pakistan (A/C.6/53/SR.17, par. 21); voir également les observations du Viet Nam (A/C.6/53/SR.20, par. 40).

¹⁸ Éthiopie (A/C.6/53/SR.15, par. 42).

¹⁹ La République tchèque a ainsi fait observer que le terme « significatif » a suscité de longs débats par le passé, notamment lors des négociations de la Convention de 1997 sur le droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, au point qu'il semble bien que la controverse soit maintenant épuisée. Cela étant, le choix du terme « significatif » semble se justifier (A/C.6/53/SR.15, par. 56). Selon le Mexique, en ce qui

moyen était fondée non sur la notion absolue de réduction des risques, dont il serait difficile de déterminer les limites, mais sur l'exigence fondamentale de l'équilibre des intérêts entre les États intéressés. Il faudrait donc intégrer la notion d'équilibre des intérêts dans l'article 3 en s'inspirant de l'article 5 de la Convention de 1997 sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation²⁰.

8. Certains États ont souligné que le devoir de prévention ne privait pas un État du droit souverain qui était le sien de mettre en valeur ses richesses naturelles dans l'intérêt du bien-être économique de sa population²¹. Il a été fait observer que la souveraineté des États devait être mise en avant, ainsi que le droit au développement et au renforcement des capacités, afin que les États soient mieux à même de s'acquitter de leur devoir d'exercer la diligence voulue ou de respecter les précautions requises²². Un État a contesté le fait que le projet d'articles ne mette pas l'accent sur le développement durable, et regretté l'absence de dispositions relatives à l'aide financière et autre et à la reconnaissance de l'existence d'une responsabilité commune mais différenciée s'agissant de réaliser l'objectif qu'est la préservation du milieu²³. D'autres États ont également relevé que le projet d'articles devrait contenir des dispositions qui reflètent les intérêts des pays en développement²⁴.

concerne le seuil de dangerosité, et bien que les expressions employées impliquent toujours un jugement de valeur, le fait d'inclure les activités comportant le risque de «causer un dommage significatif» apporte une certaine précision [...] « Significatif » est le terme le plus approprié (A/C.6/53/SR.16, par. 11). Voir également les observations faites par la Grèce (A/C.6/53/SR.22, par. 43) et la Chine (A/C.6/53/SR.14, par. 40). Plusieurs autres pays étaient d'une manière générale favorables au projet d'articles : Allemagne (A/C.6/53/SR.15, par. 76), Italie (A/C.6/53/SR.15, par. 64), Mongolie (A/C.6/53/SR.15, par. 39), Indonésie (A/C.6/53/SR.15, par. 36) et Malaisie (A/C.6/53/SR.15, par. 32).

²⁰ République tchèque (A/C.6/53/SR.15, par. 57).

²¹ Malaisie (A/C.6/53/SR.15, par. 32) et Indonésie (A/C.6/53/SR.15, par.36).

²² La Chine, tout en approuvant les grandes lignes des articles concernant la prévention, qui étaient essentiels à la protection de l'environnement et ne s'appliquaient qu'aux activités qui comportaient le risque de causer un dommage transfrontière significatif, a noté que le fait que l'on ne « voyait [dans le projet d'articles] aucune disposition répondant à la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation spéciale du monde en développement » était une « lacune ». La Chine a fait observer que tant à l'avantage des pays en développement que pour le bien commun, « il sera nécessaire [...] de favoriser le transfert de technologie à des conditions équitables, [d']instaurer un fond commun de soutien financier et [de] prévoir des activités de formation et de coopération technique » (A/C.6/53/SR.14, par. 42).

²³ L'Inde, faisant observer que la référence à la question du juste équilibre des intérêts à l'article 12 et le rapport établi entre le renforcement des capacités et les objectifs en matière de prévention, au paragraphe 16 du commentaire à l'article 3, ne suffisaient pas, estimait que « Le projet d'articles omet certains principes importants, comme celui du droit souverain qu'ont les États d'exploiter leurs propres richesses naturelles aux fins de leurs propres politiques, celui de la responsabilité commune mais différenciée et celui, sur lequel la communauté internationale s'entend, du droit au développement. À cet égard, on peut regretter qu'aucun des projets d'articles ne soit précisément consacré à l'équilibre à établir entre l'environnement et le développement, comme l'a réaffirmé la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement » (A/C.6/53/SR.15, par. 87).

²⁴ Hongrie (A/C.6/53/SR.19, par. 17); Cuba (A/C.6/53/SR.18, par. 5); Tunisie (A/C.6/53/SR.18, par. 60); Malawi (A/C.6/53/SR.16, par. 72); Égypte (« C'est un sujet qu'il faut aborder avec une grande circonspection car il renvoie à des questions techniques et juridiques et met en question des normes qui varient d'un État à l'autre », A/C.6/53/SR.22, par. 18); République de Corée (« Il est indispensable d'établir un équilibre entre les intérêts de l'État d'origine et ceux de

9. Tout en notant que le devoir de prévention visé à l'article 3 était un devoir de due diligence, certains États ont suggéré d'intégrer cet élément directement au texte dudit article au lieu de renvoyer au devoir qu'avait l'État de prendre « toutes les mesures appropriées »²⁵.

10. Un avis a toutefois été exprimé selon lequel le devoir de prévention visé à l'article 3 était essentiellement ramené à un « devoir négociable » entre l'État d'origine et les États susceptibles d'être affectés, compte tenu du devoir de coopération en général, du devoir de consultation (art. 11) et du juste équilibre des intérêts auquel il fallait parvenir (art. 12)²⁶. Cet avis ne fait cependant pas l'unanimité. D'autre part, il a été fait observer que le devoir de due diligence tel que le définit la Commission correspondait aux réalités actuelles de la pratique des États et du droit international²⁷. Par ailleurs, plusieurs États ont expressément marqué leur accord quant au devoir de coopération et au devoir de consultation et quant à la nécessité de parvenir à un juste équilibre des intérêts afin de parvenir à un équilibre acceptable entre les intérêts des États concernés²⁸.

l'État ou des États susceptibles d'être affectés, entre les problèmes relatifs au développement et à l'environnement et entre pays développés et pays en développement », A/C.6/53/SR.16, par. 22).

²⁵ Suisse (A/C.6/53/SR.13, par. 65); Pays-Bas (A/CN.4/509, p. 10).

²⁶ Dans un document écrit joint à la déclaration qu'elle a faite à la Sixième Commission de l'Assemblée générale (A/C.6/53/SR.15, par. 18), la délégation autrichienne a fait remarquer que le caractère problématique de l'avis de la Commission quant à la répartition des droits et des obligations internationaux entre les États qui causent les risques et les États qui sont exposés à ces risques était une nouvelle fois souligné dans les articles 11 et 12 du projet. Essentiellement, le paragraphe 1 de l'article 11 conditionnait les mesures à adopter pour réduire au minimum un risque de dommage transfrontière (significatif) à l'engagement d'une procédure de consultation et, en dernier ressort, à des négociations entre les États concernés. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord semble partager les préoccupations de l'Autriche mais seulement jusqu'à un certain point et pas entièrement, puisqu'il fait observer qu'il « approuve la formulation de l'obligation générale de prévention à l'article 3 et considère qu'elle reflète le droit international existant. Bien que voyant l'intérêt de prévoir un devoir de consultation et de fixer la notion de juste équilibre des intérêts, il s'inquiète toutefois de ce que, tels qu'ils sont formulés actuellement, les articles 11 et 12 ont pour effet d'affaiblir l'obligation générale de prévention. En tout état de cause, le lien entre ces articles devrait être éclairci » (A/CN.4/509, p. 7). En fait, le Royaume-Uni avance que ce qui ressort comme étant l'objectif correct de l'article 11 relatif aux consultations constituerait un éclaircissement pertinent, et fait observer que « Pour ce qui est de la teneur de ces consultations, le Royaume-Uni suppose que le but recherché n'est pas de permettre à l'État d'origine de se soustraire à l'obligation de prévention que lui impose l'article 3 mais au contraire d'étudier un ensemble de mesures mutuellement acceptables pour donner effet à cette obligation » (ibid, p. 12).

²⁷ Ainsi, la Fédération de Russie a fait observer que : « L'obligation de prévention implique naturellement une obligation de diligence mais [...] cette obligation ne peut être identique pour tous les pays : des normes qui sont normales pour les pays développés peuvent ne pas être à la portée de pays connaissant des difficultés économiques. La délégation russe est donc favorable à l'utilisation de procédures de vérification de l'exécution de l'obligation de due diligence et de mesures d'incitation à cet égard, les sanctions ne devant être utilisées qu'en dernier recours ». Pour la délégation russe, « le projet d'articles ret[enait] la bonne approche et [était] conforme au droit international contemporain » (A/C.6/54/SR.28, par. 72).

²⁸ Il s'agit de la Grèce (A/C.6/53/SR.22, par. 43), de la République-Unie de Tanzanie, qui s'est félicitée de la formulation de l'article 12, notamment de l'alinéa a) (A/C.6/53/SR.13, par. 61) et de la Suisse, qui a fait observer que « Le système proposé par les projets d'articles 7 et 8 et 10 à 13, qui consacre un devoir de notification assez étendu contrebalancé par le fait que l'obligation de prévention n'est pas absolue mais conditionnée par les paramètres équitables

11. Alors qu'un État a rejeté les articles 7 à 16 au motif qu'ils n'étaient pas conformes aux exigences de la loi, s'agissant en particulier de la notion de « consentement préalable » qui y était intégrée²⁹, un autre État a exprimé des réserves sur l'obligation d'informer le public des risques potentiels (projet d'article 9) et sur le principe de non-discrimination (projet d'article 16)³⁰. Il a été fait observer qu'à moins que les États concernés n'aient des systèmes juridiques compatibles entre eux, la mise en oeuvre de ces dispositions risquait de soulever d'infinis problèmes de juridiction et d'application. Le projet d'article 16 ne pouvait être qu'une directive en matière de développement législatif progressif. Le même État rejetait l'idée d'un règlement obligatoire des différends par tierce partie, auquel il préférerait la négociation entre les États. Il a également été avancé qu'une telle procédure n'avait pas sa place, en tant que disposition, dans une convention-cadre.

12. Plusieurs autres propositions ont été formulées qui tendaient à accroître l'efficacité du système de prévention. Un État a suggéré d'inclure dans le projet d'articles une disposition relative à la préparation aux situations d'urgence et au devoir d'information lorsque de telles situations résultaient d'activités entrant dans le champ d'application du projet d'articles³¹. Il a également été proposé de donner plus d'importance à la coopération entre les États et les organisations internationales compétentes en ce qui concernait le devoir de prévention³². Certains États ont proposé de définir plus précisément le délai dont disposent les gouvernements en vertu des articles 10, 11 et 13³³. Il a par ailleurs été proposé de rappeler, au moins dans le préambule, le texte de l'ancien projet d'article 3 adopté en 1996 par le Groupe de travail de la Commission au sujet de la liberté d'action de l'État sur son propre territoire, qui avait disparu de l'actuel projet d'articles³⁴. Un certain nombre d'autres suggestions ont été faites qui concernaient essentiellement le libellé des articles et pourront être examinées par le Comité de rédaction³⁵.

13. Les commentaires susmentionnés ont mis en lumière des questions concernant la portée du sujet, la nécessité de préciser les activités couvertes, le fait qu'il était souhaitable d'énoncer plus clairement le concept de « dommage significatif », le

imposés à l'article 12, semble tout à fait acceptable » (A/C.6/53/SR.13, par. 66). Voir aussi les observations faites par la République tchèque (A/C.6/53/SR.15, par. 57), l'Italie (qui a approuvé l'article 12 parce qu'il énonçait la nécessité d'équilibrer les intérêts de l'État d'origine et ceux des États susceptibles d'être affectés par les activités dangereuses, A/C.6/53/SR.15, par. 66), l'Allemagne (favorable aux articles 11 et 12 en raison du fait qu'ils établissaient un équilibre entre les intérêts des États en cause (A/C.6/53/SR.15, par. 78), la Slovaquie (« À première vue, le projet d'articles sur la prévention semble bien conçu en ce qu'il met en avant le devoir de prévention et établit un juste équilibre entre les intérêts des États concernés », A/C.6/53/SR.22, par. 28).

²⁹ Voir l'avis exprimé par la Turquie (A/CN.4/509, p. 6).

³⁰ Voir l'avis exprimé par l'Inde (A/C.6/53/SR.15, par. 88 et 89).

³¹ Commentaire reçu des Pays-Bas (voir A/CN.4/509, p. 5 et 6). Voir également les commentaires reçus de la Bulgarie (A/C.6/53/SR.16, par. 24).

³² Pays-Bas (A/CN.4/509, p. 10).

³³ Suisse (A/C.6/53/SR.13, par. 66); Mexique (A/C.6/53/SR.16, par. 14); Grèce (A/C.6/53/SR.22, par. 43). Pour un avis différent, voir les observations de l'Allemagne concernant l'emploi du terme « dans un délai raisonnable » (A/C.6/53/SR.15, par. 77).

³⁴ France (A/CN.4/509, p. 4). Voir également les observations reçues de la Chine (l'ancien article 3 pourrait être le point de départ du système de prévention, A/C.6/53/SR.14, par. 41). Pour un avis contraire, voir les observations du Guatemala selon lesquelles l'ancien article 3 était inutile et devrait être supprimé (A/C.6/53/SR.13, par. 56).

³⁵ Voir les commentaires reçus des gouvernements sur les articles 1 à 17 (A/CN.4/509, p. 7 à 16).

lien entre devoir de prévention et obligation, obligation et responsabilité, les conséquences de l'application du critère des intérêts protégés sur le devoir de due diligence et l'utilité de préciser le délai fixé aux États pour échanger entre eux les informations visées aux articles 10, 11 et 13, et divers autres amendements ou adjonctions de nature rédactionnelle.

III. Portée du sujet et questions connexes

14. La portée du sujet a été soigneusement étudiée à diverses étapes de l'examen. Tant au sein de la Commission du droit international que lors des débats de la Sixième Commission, des avis divergents ont été exprimés quant à la nécessité de l'étendre aux problèmes environnementaux en général et au patrimoine naturel international en particulier. La question de savoir s'il fallait qu'elle englobe les dommages résultant de l'interaction d'éléments multiples ou des effets cumulatifs a également été soulevée. La Commission a choisi de limiter le sujet aux seules activités susceptibles de causer un dommage significatif. Elle était d'avis que les questions concernant d'autres dommages devraient être traitées différemment et ne devraient pas être rattachées au présent sujet, à savoir la prévention des dommages transfrontières significatifs. On a estimé qu'il était essentiel de limiter le champ du sujet si l'on voulait achever les première et deuxième lectures du projet d'articles pendant le quinquennat en cours. La Commission a jugé nécessaire d'exclure du champ d'application l'alinéa b) du projet d'article premier proposé en 1996 par le Groupe de travail de la Commission du droit international afin de s'attacher en priorité aux questions relatives à la prévention³⁶.

³⁶ Pour le débat sur les diverses questions relatives à la portée du sujet, voir le Premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/487, par. 71 à 98 et 111 à 113). Pour ce qui est de la protection de l'environnement, voir a) Alexander Kiss « The International Protection of the Environment », dans R. St. J. Macdonald et Douglas M. Johnson, éd. *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory* 1069-1093 (La Haye, Boston, Mass. Mortimus Nijhoff, 1983). Notant que la notion de « préoccupation commune à l'humanité » a pris une importance croissante à mesure que l'on s'est intéressé aux problèmes environnementaux mondiaux, l'auteur a toutefois indiqué qu'il s'agissait là d'une situation différente de celle dans laquelle des États acceptent des obligations du fait de l'exploitation de ressources partagées, notamment en matière de gestion des dommages transfrontières; b) Rudiger Wolfrum, dans « Liability for Environmental Damage: A Means to Enforce Environmental Standards? », dans K. Wellens (éd.) *International Law: Theory and Practice*, p. 565 à 578 (1998), fait observer que les régimes relatifs à la responsabilité en matière d'environnement sont lents à se doter de mécanismes contraignants et qu'ils ont un effet plus dissuasif que compensatoire; c) Prue Taylor, *An Ecological Approach to International Law: Responding to challenges of climate change* (Londres; New York, Routledge, 1998), (La responsabilité internationale en tant que réponse juridique à l'effet de serre constitue un progrès en matière de responsabilité des États. Toutefois, elle présente le double inconvénient d'appliquer l'approche transfrontière, qui est incertaine quant à la protection de l'environnement en tant que telle et d'encourager une approche fragmentaire de la réglementation de la lutte contre la dégradation de l'environnement). S'agissant du patrimoine naturel mondial, voir Mahnouch H. Arsanjani et W. Michael Reisman « The Quest for an International Liability Regime for the Protection of the Global Commons », dans K. Wellens (éd.), op. cit., p. 469 à 492 (1998). Après avoir examiné les efforts successifs qui ont été faits pour régler la question des dommages au patrimoine naturel mondial, les auteurs ont conclu que la quête pour un régime juridique efficace n'avait jusqu'à présent rencontré que des succès très limités; en outre, il est souhaitable

15. Pour ce qui est de l'utilité de spécifier les activités entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles, on peut rappeler que la Commission a étudié attentivement cette question. En 1995, le Groupe de travail a estimé qu'il n'était pas nécessaire de citer les activités auxquelles le projet d'articles pourrait s'appliquer. Compte tenu de l'évolution constante de la science et de la technologie, les activités entrant dans le champ d'application du projet d'articles étaient appelées à changer au fil du temps. Quoi qu'il en soit, on comprenait bien les raisons qui motivaient l'exclusion de certaines activités. Par exemple, les activités ci-après n'entraient pas dans le champ d'application du projet d'articles : les activités qui causent des dommages dans le cadre de leur déroulement normal, à savoir celles pour lesquelles la notion de risque est exclue; les dommages causés par la pollution larvée, soit les dommages qui se déclarent après un certain temps, et suite à l'interaction d'éléments provenant de sources multiples, d'activités qui ne sont pas de nature physique et dont les conséquences découlent de décisions politiques dans les domaines monétaire ou socioéconomique ou dans des domaines connexes; les dommages causés à l'environnement en général ou au patrimoine naturel mondial en particulier.

16. La question du seuil à partir duquel un dommage devient significatif est étroitement liée à la définition de la portée du sujet. Dommage significatif s'entend de tout dommage qui est plus que détectable mais qui ne constitue pas nécessairement un dommage grave ou substantiel. Il doit avoir des conséquences préjudiciables dans d'autres États, notamment en ce qui concerne : la santé publique, l'industrie, la propriété, l'environnement ou l'agriculture. Ces effets nocifs doivent pouvoir être mesurés à l'aide de critères concrets et objectifs. En outre, un dommage significatif est également défini comme l'association d'un risque et d'un dommage englobant d'une part les activités qui présentent une forte probabilité de causer un dommage significatif et d'autre part celles présentant une faible probabilité de causer un tel dommage. Par ailleurs, la Commission est d'avis que le seuil de dommage significatif devrait être fixé d'un commun accord selon l'activité considérée, sa dangerosité et le type de risque qu'elle présente. Les accords en la matière seraient non seulement fonction de la situation socioéconomique des parties concernées mais également de l'état d'avancement de la science, du degré de sensibilisation du public aux conséquences des activités et de la disponibilité de ressources technologiques. La fixation d'un seuil est directement liée au niveau de tolérance de la communauté, ainsi qu'aux exigences concrètes du contexte dans lequel ce critère doit être retenu et appliqué d'un commun accord. Ainsi, il semble inutile, voire impossible, de définir une notion qui, par la force des choses, doit être définie d'un commun accord sur la base des données scientifiques et technologiques disponibles et des réalités concrètes du contexte³⁷.

d'élaborer des instruments juridiques visant à limiter les activités préjudiciables pour le patrimoine mondial dans le cadre de la responsabilité des États pour des actes illicites (p. 487).

³⁷ Pour un examen plus détaillé de la notion de dommage significatif, voir par. 4 à 7 du commentaire de l'article 2, achevé par la Commission en première lecture. Voir également Zarl Zemanek, *State Responsibility and Liability*, dans W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek édés. *Environmental Protection and International Law* (Londres, Graham Trotman; Boston, Mass; M. Nijhoff, 1991), p. 187 à 201 et en particulier 196 et 197.

IV. Prévention et responsabilité internationale (*liability*)

17. Dans leurs observations, un certain nombre de gouvernements ont souligné que la Commission se devait d'examiner la question de la responsabilité internationale qui, à leur avis, était étroitement liée à celle de la prévention des dommages transfrontières significatifs. On a fait valoir que, à moins de développer plus avant la question de la responsabilité internationale, le traitement du principe de prévention resterait inadapté car les conséquences du dommage échapperaient au champ de la prévention. Bien que l'on puisse envisager le non-respect de l'obligation de diligence raisonnable, qui est au coeur du principe de prévention, dans le cadre de la responsabilité des États, le principe de la responsabilité internationale, qui était le propos principal de la Commission pour ce qui est du sujet à l'étude, demeurait un élément important. On a également noté qu'il existait un lien étroit entre l'obligation de diligence raisonnable et la responsabilité en cas de dommage.

18. Sans formuler aucun jugement de valeur sur la relation étroite entre le sujet de la prévention et celui de la responsabilité internationale, on notera que la Commission a fait preuve de pragmatisme lorsqu'elle a décidé, en 1999, d'aborder en premier lieu la prévention et d'adopter un projet de texte en deuxième lecture avant de déterminer quelle orientation donner au sujet de la responsabilité internationale (*liability*).

19. Certaines délégations ont fait valoir l'importance de la diligence raisonnable et ont proposé d'examiner la question plus avant. Ce thème avait d'ailleurs fait l'objet du Deuxième rapport du Rapporteur spécial³⁸.

20. Le Rapporteur spécial a conclu que l'obligation de diligence raisonnable dans le cadre du devoir de prévention comportait les éléments suivants³⁹ :

a) L'attention requise est celle que l'on est en droit d'attendre d'un bon gouvernement. En d'autres termes, le gouvernement intéressé est censé posséder d'une manière permanente un appareil juridique et des ressources matérielles suffisants pour assurer normalement le respect de ses obligations internationales. À cette fin, l'État doit créer et maintenir un appareil administratif d'une capacité suffisante. Toutefois, il est entendu que le degré d'attention auquel on est en droit de s'attendre d'un État disposant de ressources économiques, humaines et matérielles considérables et doté de systèmes et de structures de gouvernance évolués n'est pas le même que pour les États moins bien lotis. Même dans ce cas, on estime qu'un degré minimum de vigilance, la mise en oeuvre de l'appareil étatique et le suivi des activités dangereuses sont des attributs naturels de tout gouvernement;

b) Le degré d'attention requis est aussi proportionnel à la dangerosité des activités en question. De plus, la gravité du dommage doit elle-même être prévisible et l'État doit ou devrait avoir eu connaissance du fait que l'activité était susceptible de causer des dommages significatifs. En d'autres termes, plus le dommage encouru est grave, plus le niveau de précaution requis doit être élevé;

c) À cet égard, il convient de rappeler les divers principes examinés par le Rapporteur spécial dans son Premier rapport : nécessité d'une autorisation préalable, étude d'impact environnemental et adoption de toutes les mesures de précaution né-

³⁸ A/CN.4/501, par. 18 à 30.

³⁹ Ibid., par. 31 à 34.

cessaires et raisonnables. Plus les activités sont dangereuses, plus il importe de respecter les obligations procédurales et d'adopter des mesures de prévention rigoureuses;

d) On a aussi estimé que, s'agissant du devoir de diligence, la charge de la preuve devait peser plus lourdement sur l'État d'origine, que sur les États ou les parties susceptibles d'être lésées.

V. Obligation de diligence due et juste équilibre des intérêts

21. On a posé une question sur la relation entre l'article 12 relatif au facteur d'un juste équilibre des intérêts entre les États concernés et le devoir de prévention consacré à l'article 3 et on s'est inquiété du risque d'abaissement du seuil de prévention et de diligence due. On met plutôt en garde contre ce risque. De toute façon, l'inquiétude exprimée à ce sujet n'est pas fondée. Il convient de souligner que l'obligation de parvenir à un juste équilibre des intérêts ne s'applique que dans le contexte de l'obligation de coopération imposée aux États concernés. La recherche d'un juste équilibre des intérêts est censée conduire à la mise en place par les États concernés, d'un régime qui contribuerait au respect du devoir de prévention d'une manière satisfaisante pour tous les États concernés⁴⁰.

22. On s'est demandé s'il fallait replacer le principe de prévention et l'obligation de diligence due dans le contexte plus large du développement durable et des obligations qui en découlent en matière de renforcement des capacités et de création de mécanismes de financement appropriés et notamment d'un fonds international pour aider les pays en développement et les pays en transition à adopter les normes indispensables et à acquérir les moyens technologiques d'appliquer ces normes ou obligations. Il s'agit d'une question qui a été examinée en détail par la Commission en 1998 dans le cadre de l'examen du premier rapport présenté par le Rapporteur spécial. On avait estimé que le principe de prévention et l'obligation de diligence due étaient liés d'une manière générale aux questions de développement durable, de renforcement des capacités et de mécanismes internationaux de financement. De fait, c'est ce que disait expressément le commentaire à l'article 3. Il était noté, par exemple, à propos du principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement que les normes appliquées par certains pays pouvaient être inadaptées et avoir un coût économique et social trop élevé pour d'autres pays, notamment des pays en développement. On a aussi fait remarquer que le niveau économique des États était un des facteurs à prendre en considération pour déterminer si un État s'était acquitté de son obligation de diligence due. Il était toutefois entendu que le niveau économique d'un État ne pouvait être invoqué pour exonérer ce dernier de l'obligation qui lui incombait dans ce domaine. Par ailleurs, la Commission notait aussi que les États participent à des mécanismes mutuellement bénéfiques et en évolution constante dans les domaines du renforcement des capacités, du transfert des techniques et des ressources financières. Ces dispositifs étaient considérés comme servant l'intérêt de tous les États en mettant au point des normes internationales uniformes applicables à l'obligation de prévention.

⁴⁰ Voir le commentaire et l'explication du Royaume-Uni, *Supra* note 26.

23. Par conséquent, il a été rappelé que l'application du principe de prévention et de l'obligation de diligence due ne devait pas se faire de façon isolée ou sans tenir compte du contexte plus large du développement durable et de considérations liées aux besoins et aux pratiques des pays en développement et des pays en transition. À cet égard, il est également entendu que chaque État est libre de choisir les priorités de son développement économique conformément à ses propres politiques nationales et pour ce faire, d'exploiter et de mettre en valeur les ressources naturelles situées sur son territoire ou dans des zones relevant de sa juridiction ou sous son contrôle conformément aux principes de la souveraineté et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. L'obligation de diligence due qui est associée au principe de prévention est conforme au droit au développement tout comme la protection de l'environnement et le développement sont jugés compatibles.⁴¹ Il s'agit d'autant de questions au sujet desquelles les États mènent des négociations au sein de différentes instances bilatérales, régionales et multilatérales. Les projets d'articles ne portent que sur le devoir de prévention et l'obligation de diligence due dans un contexte limité. Le régime recommandé n'a pour but que d'être à la base d'accords plus complets et particuliers que concluraient les États en ce qui concerne une ou plusieurs des activités réalisées. En ce sens, il ne fournit rien d'autre qu'un cadre de référence.

24. Compte tenu de l'intensité des sentiments exprimés, il a été jugé bon de renvoyer à certains de ces principes dans le préambule pour donner à la question la perspective qui s'impose.

VI. Responsabilité internationale (*liability*) et responsabilité des États (*responsibility*) : dualité des régimes

25. Il importe de se demander, lorsque l'on délimite le champ des activités couvertes par le projet d'articles, s'il faudrait les définir comme des activités qui ne

⁴¹ La protection de l'environnement est directement liée au développement, au développement durable, à l'équité entre les générations et aux responsabilités partagées mais différentes. Pour le point de vue de l'Institut de droit international, Résolution du 4 septembre 1997, voir G. Hand « The Environment: International Rights and Responsibilities », 74 *American Journal of International Law* 223 (1980). En ce qui concerne la participation publique, l'étude d'impact sur l'environnement et le principe du pollueur-payeur, il est très douteux que leur statut de principes du droit international général soit reconnu. Cette situation est liée dans une certaine mesure à la difficulté de fixer le droit coutumier en fonction des dispositions des traités qui soit sont ambiguës, soit n'ont pas encore fait l'objet d'une pratique uniforme et répétée. Voir Peter Malanczuk, « Sustainable development: some critical thoughts in the light of the Rio Conference » dans Konrad Ginther et al. (dir. publ.), *Sustainable Development and Good Governance*, 23-52 (1995), p. 43. Sur le principe de la responsabilité commune mais différente des États et son application dans le contexte plus large du développement durable, voir Subrata Roy Chowdhury, « Common but differentiated State Responsibility in international environmental law: from Stockholm (1972) to Rio (1992) » dans Konrad Ginther et al. (dir. publ.) *ibid.*, p. 322 à 342 (l'auteur avance que cette notion ne constitue pas un changement par rapport à la conception habituelle de la responsabilité des États mais s'inspire plutôt d'un effort de mieux définir la responsabilité des États dans le contexte conceptuel et stratégique actuel des liens entre la protection de l'environnement et le développement durable dans un ordre mondial plus équitable (p. 322). Voir aussi Kamal Hosain, « Evolving principles of Sustainable development and good governance » dans Konrad Ginther, *ibid.*, p. 15 à 22 et al. (dir. publ.).

sont pas interdites par le droit international. On se souviendra que la Commission avait d'abord examiné cette question dans le contexte de l'étude de la responsabilité des États. Il avait alors été jugé préférable d'examiner séparément la question de l'obligation incombant aux États de réparer tout dommage transfrontière résultant d'activités conduites sur un territoire placé sous leur juridiction ou dans d'autres lieux placés sous leur contrôle (telles que les activités faisant appel à des objets spatiaux et à des réacteurs nucléaires), en particulier les activités qui, de par leur nature, comportent certains risques mais ne sont pas en elles-mêmes illicites.

26. La Commission a conclu son examen de la question en reconnaissant l'importance non seulement des questions relatives à la responsabilité pour faits internationalement illicites, mais encore des questions relatives à l'obligation de réparer tout dommage résultant de certaines activités licites, en particulier celles qui, de par leur nature, comportent certains risques. Cette dernière catégorie de questions ne saurait être traitée en même temps que la première⁴².

27. La responsabilité des États (*responsibility*) découle donc de la violation d'un droit international subjectif même lorsque aucun dommage matériel ne s'est produit⁴³. D'un autre côté, la responsabilité internationale (*international liability*) est fondée sur la survenance d'un dommage significatif et non sur une violation d'une obligation internationale ou d'un droit subjectif international d'un État⁴⁴. Le régime de responsabilité pourrait dans une certaine mesure recouvrir les circonstances conduisant à l'illicéité : c'est la raison pour laquelle la Commission a évité de classer le sujet comme traitant exclusivement des activités « licites »⁴⁵. Ainsi, les actes illicites constituent l'axe principal de la responsabilité des États (*responsibility*) tandis que la réparation des dommages constitue l'axe principal de la responsabilité

⁴² Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), art. 7. Le Rapporteur spécial sur la responsabilité des États a décrit les questions relevant de la responsabilité comme « des questions qui touchent à la responsabilité découlant de l'accomplissement de certaines activités licites [...] [étant donné] le fondement entièrement distinct de la responsabilité dite pour risque ». Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, Deuxième rapport sur la responsabilité des États (document A/CN.4/SER.A/1970/Add.1).

⁴³ Rudiger Wolfrum « Internationally Wrongful Acts », dans *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 10, p. 271 à 277, par. 276. Voir également Karl Zemanek, « Causes and Forms of International Liability », dans Bin Cheng et E. D. Brown, *Contemporary Problems of International Law: Essays in honour of George Schwarzenberger on his eightieth birthday* (1988), p. 319 à 333, par. 323, note 12.

⁴⁴ Voir *Premier rapport sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses* (A/CN.4/487, par. 41 à 44).

⁴⁵ Voir Alan E. Boyle, « State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction? » 39 *International and Comparative Law Quarterly* 1-25 (1990). Sur la question des différences entre responsabilité des États (*responsibility*) et responsabilité internationale (*liability*), voir : a) Mohammed Bedjaoui, « Responsibility of States: Fault and Strict Liability », *Encyclopedia of International Law*, Instalment 10, 1987, p. 358 à 362; b) Karl Zemanek, « State Responsibility and Liability », dans W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (éds), *Environmental Protection and International Law*, (1991), p. 187 à 201; c) Teresa A. Berwick, « Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes », vol. X, *Georgetown International Environmental Law Review*, p. 257 à 267 (1988); et d) Sampong Sucharitkul, « State Responsibility and Liability in Transnational Relations », dans Jerry Makarczyk (éd.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*, p. 283 à 299 (1996).

internationale (*liability*). La question de la prévention est, quant à elle, liée à celle de la gestion des risques.

28. La question se pose donc de savoir si la référence aux « activités qui ne sont pas interdites par le droit international » est pertinente dans un régime qui établit une distinction entre le devoir de prévention et la notion plus vaste de responsabilité internationale (*liability*). Il semblerait à cet égard que peu d'activités sont en soi interdites par le droit international. On a toujours considéré que les conséquences des activités déterminent si celles-ci sont autorisées, licites ou illicites, interdites ou non interdites ou délictueuses. On a fait valoir que les États sont en droit d'établir des règles primaires par la voie de traités ou selon la coutume et que c'est la teneur de ces règles qui est déterminante : il est donc inutile et fondamentalement erroné d'établir une distinction générale entre activités licites et activités illicites. Il s'agit là d'un aspect d'autant plus important que le projet d'articles portait uniquement sur la prévention et non pas sur l'obligation de réparer, qui échappe au champ d'application des présents articles⁴⁶. Les défenseurs de ce point de vue recommandent donc de supprimer du projet d'article premier la référence aux « activités qui ne sont pas interdites par le droit international ».

29. Selon un autre point de vue, la mention des « activités qui ne sont pas interdites par le droit international » en est venue à indiquer une distinction marquée entre la question de la responsabilité des États (*State responsibility*) et la question plus large de la responsabilité internationale (*international liability*), dont le principe de prévention n'est qu'un thème subsidiaire. La mention de ces activités est donc non seulement utile mais essentielle. Il a en outre été fait observer qu'il conviendrait d'établir une distinction entre « actes » et « activités »⁴⁷. Si l'on a convenu que quelques activités seulement (par exemple, les essais nucléaires atmosphériques, le génocide ou l'agression) étaient interdites par le droit international, les conséquences ou les répercussions d'une activité ont toujours été au cœur de la question de l'obligation de réparer (*liability*)⁴⁸.

⁴⁶ Le principal partisan de ce point de vue est Ian Brownlie, dans *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (1983), p. 50 : « [l']auteur adhère à la proposition ci-après : les relations entre des États souverains voisins sont bien entendu régies par les principes habituels de la responsabilité internationale et ces principes peuvent étayer la responsabilité internationale pour les conséquences d'activités présentant des risques extrêmes. » « Le concept de la responsabilité objective pour les dommages infligés à l'environnement et l'équilibre des intérêts que recherchent les rapporteurs sont les seuls éléments de la question qui justifient les efforts déployés par la Commission pour élaborer un régime distinct » (ibid., p. 22). Voir également N.L.J.T. Horbach : « The Confusion about State Responsibility and Liability », 4 *Leiden Journal of International Law* 47-74 (1991); Horbach est « favorable à une étude séparée de la question, non au titre de l'étude de la responsabilité des États mais en tant qu'effort visant à codifier et à approfondir les aspects du droit environnemental international et, partant, les règles primaires normatives » (ibid., p. 72).

⁴⁷ Barboza explique à ce sujet que « L'activité occasionne une quantité innombrable d'actes particuliers qui lui sont intimement liés, et il peut y avoir parmi eux quelques actes illicites qui ne rendent pas pour autant l'activité illicite », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1986, vol. II, p. 166.

⁴⁸ Voir Daniel Barston Magraw, « Transboundary Harm: the International Law Commission's Study of International Liability 80 A.J.I.L. 305-330 (1986) ». Selon Magraw, « il ne va pas de soi qu'une difficulté d'ordre doctrinal pourrait apparaître si l'on cherchait à établir distinctement de la responsabilité de l'État la responsabilité engagée du fait des conséquences préjudiciables d'activités licites, en particulier lorsque Brownlie lui-même reconnaît que l'État est responsable des activités extrêmement dangereuses mais licites qu'il mène. » Magraw pense en outre que

30. Il conviendrait d'insister sur l'importance de l'utilisation de l'expression en question (« activités qui ne sont pas interdites par le droit international ») pour indiquer que les litiges liés à la non-application du principe de prévention ou au manquement à l'obligation de diligence due n'impliqueraient en aucun cas que l'activité elle-même est illicite ou interdite. Elle permet seulement aux États susceptibles d'être affectés d'insister sur l'exécution des obligations créées et sur l'arrêt de l'activité concernée lorsque les mesures de sécurité pertinentes n'ont pas été prises avant la survenance du dommage⁴⁹. Dans cette mesure, la responsabilité des États pourrait être engagée en termes d'exécution de l'obligation, notamment pour ce qui a trait à la responsabilité civile ou aux devoirs de l'exploitant⁵⁰. Il est erroné de considérer que l'interdiction est le résultat inévitable de la responsabilité des États pour faits illicites et qu'il n'est pas possible d'équilibrer les avantages et les inconvénients d'activités utiles à la société si l'on n'établit pas clairement cette distinction dans le cadre de la responsabilité des États. Car, ainsi qu'on l'a fait observer, c'est la teneur de la règle pertinente et le caractère absolu ou relatif de l'obligation en jeu qui importent. Tout au plus, semble-t-il, est-ce le dommage causé par l'activité (comme dans l'affaire de la fonderie de Trail) qui est interdit, et non l'activité elle-même⁵¹.

VII. Recommandations

31. L'expression « activités qui ne sont pas interdites par le droit international » a été choisie uniquement pour indiquer que le sujet de la responsabilité internationale est envisagé en tant qu'obligation principale par opposition aux obligations secondaires, qui ont trait aux conséquences d'un acte illicite et relèvent de la responsabilité de l'État. En outre, l'emploi de cette expression vise à mettre en lumière le fait que, si un dommage transfrontière se produit, il y a obligation de compenser la perte subie sans qu'il soit nécessaire pour la victime de prouver que la perte résulte

« l'approche énoncée dans l'ébauche de plan représente une tentative tardive d'admettre un fait de plus en plus courant de la coexistence internationale » (p. 321) et qu'« il sera primordial de définir le champ du sujet avec la prudence voulue de façon à ne pas encourager le non-respect » (p. 322). Voir également les points de vue exprimés par Zemanek, Berwick et Sucharitkul (voir ci-dessus, note 45), qui ne semblaient pas remettre en question la distinction entre responsabilité internationale (*liability*) et responsabilité des États (*responsability*) fondée sur les « activités qui ne sont pas interdites par le droit international ».

⁴⁹ Karl Zemanek, op. cit., p. 197. Voir également le deuxième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses) (A/CN.4/501, par. 35 à 37).

⁵⁰ Pour une étude des liens qui existent entre la responsabilité et les obligations incombant aux États et les régimes de responsabilité civile internationale, voir Alan Rosas, « State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes », dans O. Bring and Said Mahmoudi (eds), *Current International Law Issues: Nordic Perspectives (Essays in honour of Jerzy Sztucki)*. Différents critères de responsabilité et concernant la charge de la preuve et les recours s'appliquent toutefois à la responsabilité et aux obligations des États. Voir également Teresa A. Berwick, « Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes », *Georgetown International Environmental Law Review*, p. 257 à 267 (1998).

⁵¹ Voir M. B. Akehurst, « International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law », *XVI Netherland Yearbook of International Law*, 3-16 (1985), Alan E. Boyle, note 55 ci-dessus, p. 13.

d'un comportement illicite ou illégal ou de faire de ce comportement un comportement illicite ou illégal. On a jugé nécessaire d'éliminer ou tout au moins d'alléger la charge de la preuve afin de mettre en place un régime juridique qui permette à la fois de dissuader ceux qui mènent des activités dangereuses et d'apporter une aide rapide aux victimes et de les dédommager promptement s'il existe des risques environnementaux majeurs et qu'il est difficile d'établir le lien de causalité avec une certitude scientifique ou selon le critère de la personne « raisonnable et prudente ».

32. Ces observations sont justifiées mais semblent porter sur la responsabilité des États pour les dommages causés; elles échappent donc au champ d'application du projet d'articles, lequel a pour objet la gestion des risques en tant que moyen de prévenir la survenance de dommages transfrontières significatifs. En privilégiant le « lien physique », et en limitant ainsi strictement le champ d'application du projet d'articles, on pourrait établir plus facilement et beaucoup plus directement le lien de causalité ou le lien géographique pour des dommages résultant d'activités couvertes par le projet d'articles que pour des dommages ayant d'autres origines.

33. Le critère de l'équilibre des intérêts qui est repris aux articles 3, 10, 11 et 12 s'appliquerait à toutes les activités, à l'exception de celles qui sont expressément interdites en vertu d'une convention, d'un accord ou du droit international coutumier. Les activités de développement ne font pas l'objet d'une interdiction aussi absolue ni aussi générale. Étant donné l'interdépendance croissante, en particulier au niveau régional, les États commencent à appliquer des techniques de gestion intégrée des risques inhérents à leurs activités de développement, dont ils partagent les avantages et les coûts.

34. Le présent projet d'articles met également l'accent sur un autre axe de réflexion, à savoir le fait que le devoir de coopération et de consultation entre tous les États concernés ne donne pas de droit de veto aux États susceptibles d'être affectés, mais leur donne seulement le droit de demander à participer à la conception et, le cas échéant, à la mise en œuvre du système de gestion des risques qu'ils partagent avec l'État d'origine.

35. Compte tenu de ce qui précède, on pourrait envisager de supprimer l'expression « activités qui ne sont pas interdites par le droit international » dans l'article premier du projet d'articles. Il est bien entendu que toute décision que la Commission prendrait à cet égard le serait sans préjudice de la décision qu'elle a prise à sa dernière session⁵².

⁵² « ... de suspendre ses travaux sur la question de la responsabilité internationale jusqu'à ce qu'elle ait achevé la seconde lecture des projets d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses. » (voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 10 (A/54/10)*, par. 608, et A/54/10/Corr. 1 et 2.

36. Enfin, un certain nombre de suggestions concernant le libellé des dispositions ont été faites durant les travaux que la Sixième Commission a consacrés à cette question lors des sessions de l'Assemblée générale tenues en 1998 et en 1999, et dans les commentaires qui ont été ensuite présentés par certains États. Ces suggestions ont été soigneusement examinées par un groupe de travail de la Commission au cours de la première partie de la cinquante-deuxième session. On trouve en annexe au présent rapport le texte du projet d'articles révisé, qui a été établi dans le cadre de consultations et est présenté à la Commission pour examen et adoption en deuxième lecture. Étant donné la nature des travaux que cela suppose, il est recommandé que le projet d'articles soit adopté en tant que convention-cadre.

Annexe

Projet d'articles révisé recommandé en seconde lecture à l'issue de son examen par le Groupe de travail

Prévention des dommages transfrontières significatifs

L'Assemblée générale,

Ayant à l'esprit le paragraphe 1 a) de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies,

Rappelant sa résolution 1803 (XVII) en date du 14 décembre 1963, qui contenait le texte de la Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles,

Rappelant également sa résolution 41/128 en date du 4 décembre 1986, qui contenait le texte de la Déclaration sur le droit au développement,

Rappelant en outre la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992,

Ayant à l'esprit que la liberté dont jouissent les États de conduire ou d'autoriser que soient conduites des activités sur leur territoire ou en d'autres lieux précis sous leur juridiction ou sous leur contrôle n'est pas illimitée,

Consciente qu'il importe de promouvoir la coopération internationale,

Exprimant sa profonde gratitude à la Commission du droit international pour le travail fort utile qu'elle a accompli sur le sujet de la prévention des dommages transfrontières significatifs,

Adopte la Convention sur la prévention des dommages transfrontières significatifs, dont le texte figure en annexe à la présente résolution,

Invite les États et les organisations d'intégration économique régionale à devenir parties à ladite Convention.

Annexe

Convention sur la prévention des dommages transfrontières significatifs

Article premier

Activités auxquelles s'appliquent les présents projets d'articles

Les présents projets d'articles s'appliquent aux activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques.

Article 2

Termes employés

Aux fins des présents articles :

a) L'expression « risque de causer un dommage transfrontière significatif » recouvre les risques dont il est fort probable qu'ils causeront un dommage significatif et ceux dont il est peu probable qu'ils causeront des dommages catastrophiques

~~recouvre une faible probabilité de causer un dommage désastreux et une forte probabilité de causer d'autres dommages significatifs;~~

b) Le terme « dommage » s'entend du dommage causé aux personnes, aux biens ou à l'environnement;

c) 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 État autre que l'État d'origine, que les États concernés aient ou non une frontière commune;

d) Le terme « État d'origine » désigne l'État sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel s'exercent les activités visées au projet d'article premier;

e) Le terme « État susceptible d'être affecté » désigne l'État sur le territoire duquel le dommage transfrontière significatif est susceptible de se produire ou qui exerce une juridiction ou un contrôle sur tout autre lieu où ce dommage est susceptible de se produire;

f) Le terme « États intéressés » désigne l'État d'origine et les États susceptibles d'être affectés.

Article 3

Prévention

Les États **d'origine** prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages transfrontières significatifs ou pour réduire le risque au minimum.

Article 4

Coopération

Les États intéressés coopèrent de bonne foi et au besoin cherchent à obtenir l'assistance d'une ou plusieurs organisations internationales **compétentes** pour prévenir un dommage transfrontière significatif ou pour en réduire le risque au minimum.

Article 5

Mise en oeuvre

Les États **intéressés** prennent les mesures législatives, administratives et autres, y compris la mise en place d'un mécanisme de surveillance approprié, nécessaires pour mettre en oeuvre les dispositions du présent projet d'articles.

Article 6 [7]⁵³

Autorisation

1. L'autorisation préalable d'un État *d'origine* est requise pour :

a) Toutes les activités entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles qui sont menées sur le territoire d'un État ou à un autre titre sous sa juridiction ou son contrôle;

b) Toute modification substantielle d'une activité visée à l'alinéa a);

⁵³ L'article 6 a été déplacé à la fin du projet d'articles et les articles suivants ont été renumérotés en conséquence. L'ancien numéro de l'article du projet figure entre crochets.

c) **Le cas où il est envisagé d'introduire dans une activité une modification qui risque de la transformer en une activité entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles.**

2. La règle de l'autorisation instituée par un État est rendue applicable à toutes les activités déjà en cours entrant dans le champ d'application des présents projets d'articles. **Les autorisations déjà données par un État pour la conduite d'activités déjà engagées doivent être réexaminées en vue de leur mise en conformité avec les dispositions du présent projet d'articles.**

3. Dans le cas où les conditions attachées à l'autorisation ne sont pas respectées, l'État ~~qui l'a accordée~~ **d'origine** prend les mesures appropriées, y compris, au besoin, le retrait de l'autorisation.

Article 7 [8]

Évaluation de l'impact sur l'environnement

Toute décision relative à l'autorisation d'une activité entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles repose, **en particulier**, sur une **évaluation** du dommage transfrontière possible du fait de cette activité.

Article 8 [9]

Information du public

Les États **intéressés**, par les moyens appropriés, tiennent le public susceptible d'être affecté par une activité entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles informé de ladite activité, du risque qu'elle comporte et du dommage qui pourrait en résulter, et ils s'informent eux-mêmes de son opinion.

Article 9 [10]

Notification et information

1. Si l'évaluation visée à l'article 7 [8] fait apparaître un risque de dommage transfrontière significatif, l'État d'origine, ~~en attendant de prendre une décision sur l'autorisation de l'activité, en~~ donne en temps utile notification **du risque et de l'évaluation** aux États susceptibles d'être affectés et leur communique les informations techniques et **toutes** autres informations pertinentes disponibles sur lesquelles l'évaluation est fondée.

2. **L'État d'origine ne prend aucune décision sur l'autorisation préalable de l'activité avant d'avoir reçu, dans un délai raisonnable et en tout cas dans les six mois, la réponse des États susceptibles d'être affectés.**

~~{2. La réponse des États susceptibles d'être affectés est fournie dans un délai raisonnable.}~~

Article 10 [11]

Consultations sur les mesures préventives

1. Les États intéressés engagent des consultations, à la demande de l'un quelconque d'entre eux, en vue de parvenir à des solutions acceptables concernant les mesures à adopter pour prévenir un dommage transfrontière significatif ou en réduire le risque au minimum. **Les États fixent ensemble un délai d'une durée raisonnable pour la tenue de ces consultations, au moment où ils les engagent.**

2. Les États **intéressés** recherchent des solutions fondées sur un juste équilibre des intérêts, à la lumière de l'article 11 [12].

2 bis. **Au cours des consultations, l'État d'origine, si les autres États le lui demandent, fait en sorte de prendre les mesures pratiques voulues pour réduire au minimum le risque de l'activité en question et, le cas échéant, pour la suspendre pendant une période d'une durée raisonnable de six mois, sauf s'il en est autrement convenu.**⁵⁴

3. Si les consultations visées au paragraphe 1 ne permettent pas d'aboutir à une solution concertée, l'État d'origine tient néanmoins compte des intérêts des États susceptibles d'être affectés s'il décide d'autoriser la poursuite de l'activité, sans préjudice des droits de tout État susceptible d'être affecté.

Article 11 [12]

Facteurs d'un juste équilibre des intérêts

Pour parvenir à un juste équilibre des intérêts selon les termes du paragraphe 2 de l'article 10 [11], les États intéressés prennent en considération tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

a) Le degré de risque d'un dommage transfrontière significatif et la mesure dans laquelle il existe des moyens de prévenir ce dommage ou d'en réduire le risque au minimum ou de le réparer;

b) L'importance de l'activité, compte tenu des avantages globaux d'ordre social, économique et technique qui en découlent pour l'État d'origine par rapport au dommage qui peut en résulter pour les États susceptibles d'être affectés;

c) Le risque de dommage significatif pour l'environnement et la mesure dans laquelle il existe des moyens de prévenir ce dommage ou d'en réduire le risque au minimum, et de réhabiliter l'environnement;

d) La mesure dans laquelle l'État d'origine et, le cas échéant, les États susceptibles d'être affectés sont prêts à assumer une partie du coût de la prévention;

e) La viabilité économique de l'activité, compte tenu du coût de la prévention et de la possibilité de mener l'activité ailleurs ou par d'autres moyens ou encore de la remplacer par une autre activité;

f) Les normes de prévention appliquées à la même activité ou à des activités comparables par les États susceptibles d'être affectés et celles qui sont appliquées à des activités comparables au niveau régional ou international.

Article 12 [13]

Procédures en cas d'absence de notification

1. Si un État a des motifs raisonnables de penser qu'une activité projetée ou menée dans l'**État d'origine sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un autre État** risque de causer un dommage transfrontière significatif, il peut demander à cet autre État d'appliquer les dispositions de l'article 9 [10]. La demande doit être accompagnée d'un exposé documenté qui en explique les raisons.

⁵⁴ Ancien article 13, auquel a été ajouté le terme « **raisonnable** ».

2. Si l'État d'origine conclut néanmoins qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 9 [10], il en informe le premier État dans un délai raisonnable en lui adressant un exposé documenté expliquant les raisons de sa conclusion. Si cette conclusion ne satisfait pas le premier État, les deux États, à la demande de ce premier État, engagent promptement des consultations de la manière indiquée à l'article 10 [11].

~~3. — Au cours des consultations, l'État d'origine, si le premier État le lui demande, fait en sorte de prendre des mesures appropriées et applicables pour réduire au minimum le risque de l'activité en question et, le cas échéant, pour suspendre celle-ci durant une période de six mois, sauf s'il en est autrement convenu⁵⁵.~~

Article 13 [14]

Échange d'informations

Pendant le déroulement de l'activité, les États intéressés échangent en temps voulu toutes les informations disponibles utiles pour prévenir un dommage transfrontière significatif ou en réduire le risque au minimum.

Article 14 [15]

Sécurité nationale et secrets industriels

L'État d'origine n'est pas tenu de communiquer des données et informations qui sont vitales pour sa sécurité nationale ou pour la protection de ses secrets industriels **ou de ses droits de propriété intellectuelle**, mais il coopère de bonne foi avec les autres États intéressés pour fournir autant d'informations que les circonstances le permettent.

Article 15 [16]

Non-discrimination

À moins que les États intéressés n'en soient convenus autrement pour protéger les intérêts des personnes, physiques ou morales, qui peuvent être ou sont exposées au risque d'un dommage transfrontière significatif résultant d'activités entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles, un État ne fait pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le préjudice pourrait survenir dans l'octroi auxdites personnes, conformément à son système juridique, de l'accès à des procédures judiciaires ou autres pour demander protection ou à d'autres recours appropriés.

Article 16

Préparation aux situations d'urgence

Les États d'origine établissent des plans d'action en cas de catastrophe, en coopération, le cas échéant, avec d'autres États susceptibles d'être affectés et avec les organisations internationales compétentes.

⁵⁵ Ce paragraphe a été déplacé à l'alinéa 2 *bis* de l'article 11.

Article 17

Notification en cas d'urgence

Les États d'origine informent, sans tarder et en utilisant les moyens les plus rapides dont ils disposent, les autres États susceptibles d'être affectés par une situation d'urgence concernant une activité entrant dans le champ d'application du présent projet d'articles.

Article 18 [6]

Relations avec d'autres règles du droit international

Les obligations découlant du présent projet d'articles sont sans préjudice de toutes autres obligations dont les États peuvent être tenus en vertu des traités ou des règles du droit international coutumier applicables.

Article 19 [17]

Règlement des différends

1. Tout différend concernant l'interprétation ou l'application du présent projet d'articles est résolu dans les meilleurs délais par des moyens pacifiques choisis d'un commun accord entre les parties, comprenant notamment la soumission du différend à une procédure de médiation, de conciliation, d'arbitrage ou de règlement judiciaire.

2. À défaut d'accord sur ce point au terme d'un délai de six mois, les parties intéressées constituent, à la demande de l'une quelconque d'entre elles, une commission d'enquête indépendante et impartiale. Le rapport de la Commission est examiné de bonne foi par les parties.

N. B. : Les articles 3, 11 et 12 ont des liens de réciprocité. L'article 3 concerne l'obligation de prévention qui incombe à un État d'origine, l'article 11 précise la nécessité pour cet État et pour les États susceptibles d'être affectés d'engager des consultations sur la base des critères énoncés à titre indicatif à l'article 12. L'objectif de ces consultations est de permettre aux États intéressés de mettre en place d'un commun accord un système de gestion du risque ou d'aider à prévenir le risque de dommage transfrontière. Il ne s'agit en aucune manière d'exonérer l'État d'origine de l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 3, mais seulement d'aider l'État en question à mieux s'en acquitter à la satisfaction de tous les États intéressés. Si un dommage transfrontière s'est effectivement produit, tout accord à cet égard devra se faire sans préjudice d'éventuels litiges liés à l'obligation de réparer ou à la responsabilité de l'État.