Nations Unies A/CN.4/562/Add.1

Assemblée générale

Distr. générale
12 avril 2006
Français
Original: anglais

Commission du droit international
Cinquante-huitième session
Genève, 1er mai-9 juin 2006
Genève, 3 juillet-11 août 2006

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (responsabilité internationale en cas de perte causée par un dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses)

Commentaires et observations reçus des gouvernements

Additif

Table des matières

Page

II. Commentaires et observations reçus des gouvernements : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord . . . 2

A. Observations générales . . . 2

B. Principe premier – Champ d'application . . . 2

C. Principe 2 – Termes employés . . . 3

D. Principe 3 – Objectif . . . 3

E. Principe 4 – Indemnisation prompte et adéquate . . . 4

F. Principe 5 – Mesures d'intervention . . . 5

G. Principe 6 – Recours internes et internationaux . . . 5

H. Principe 7 – Élaboration de régimes internationaux spéciaux . . . 6

I. Principe 8 – Application . . . 6

06-31017 (F) 210406 090506

II. Commentaires et observations reçus des gouvernements : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

A. Observations générales

Le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord félicite la Commission du droit international et son rapporteur spécial des travaux qu'ils ont réalisés sur le Projet de principes relatif à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses.

Le Royaume-Uni note que la Commission est provisoirement parvenue à la conclusion que les projets de principes devaient être adoptés sous une forme non contraignante. Il appuie fermement ce point de vue. Comme la Commission l'a fait observer, le caractère général et supplétif des projets de principes donne à penser que ceux-ci ne se prêtent ni à la codification ni au développement progressif sous la forme d'un instrument juridiquement contraignant. Le Royaume-Uni estime également que sur un certain nombre de points, qui sont développés ci-après, les projets de principes ne reflètent pas l'état actuel du droit et sont formulés en des termes trop généraux pour constituer la direction dans laquelle doit s'orienter la *lex ferenda*.

Le Royaume-Uni note que les projets de principes, bien que s'adressant aux États au niveau international, cherchent avant tout à offrir à ceux-ci des recours civils à incorporer dans leur propre système juridique national en faveur des victimes de dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses. L'idée-force qui ressort du commentaire – et que nous appuyons – semble être que comme les projets de principes ne sont pas juridiquement contraignants et concernent le développement de la responsabilité civile au niveau national, les États n'engageraient pas leur responsabilité en y contrevenant. Néanmoins, le commentaire suggère que lorsqu'un État manque à ses obligations en matière de prévention des dommages, une mise en jeu de ses responsabilités sur le fondement du droit international de la responsabilité de l'État pourrait venir s'ajouter aux actions en indemnisation envisagées par le projet de principes. Nous prions donc la Commission d'examiner un peu plus avant la relation qui pourrait exister entre des demandes de mise en jeu de la responsabilité de l'État pour manquement à ses obligations de prévention et les actions civiles envisagées par le projet de principes. Par exemple, il pourrait être utile de se demander comment coordonner des demandes concurrentes afin d'empêcher une double réparation.

B. Principe premier – Champ d'application

Le projet de principe premier définit en des termes très généraux le champ d'application des projets de principes. Les éléments clefs semblent être l'existence a) de dommages transfrontières, b) causés par les activités non interdites par le droit international c) qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif. Le Royaume-Uni estime que le premier élément (dommages transfrontières) devrait être lié de façon plus précise au troisième élément, c'est-à-dire que les dommages qui se produisent effectivement devraient être de

même nature que les risques visés dans le troisième élément : ils devraient être prévisibles.

Le Gouvernement du Royaume-Uni note que les projets de principes sont applicables en cas de dommages transfrontières lorsque ceux-ci sont « significatifs ». Tout en reconnaissant que ce seuil a été adopté dans certains autres accords (notamment, par exemple, dans la Convention sur le droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation), le Royaume-Uni note que la pratique permettant de le définir plus précisément est encore relativement peu abondante. Nous craignons que dans le contexte d'un régime d'application potentielle aussi large que celui énoncé dans les projets de principes, le seuil de dommages « significatifs » ne soit trop vague et ne débouche sur un seuil trop bas. Nous prions la Commission d'examiner plus avant le point de savoir si un seuil plus clair et plus élevé, tel que de « sérieux » dommages, ne serait pas préférable.

C. Principe 2 – Termes employés

Le Royaume-Uni note que le paragraphe a) iii) du projet d'article 2 englobe la possibilité de l'inclusion dans le champ d'application des projets de principes d'un dommage écologique pur. À notre avis, la responsabilité pour manquement à l'obligation de protection de l'environnement proprement dit est un concept relativement récent et la pratique à ce sujet est limitée à des contextes peu nombreux et très spécifiques. Nous estimons que ce concept soulève des questions complexes qui ne sont pleinement traitées ni dans les projets de principes ni dans le commentaire. Par exemple, d'après le commentaire, ce sont alors principalement les autorités publiques, et peut-être certains groupes d'intérêt public, qui ont qualité pour agir. Cependant, à notre avis, on est en droit de se demander si un régime de responsabilité civile est approprié pour des questions touchant l'intérêt général. En outre, sur la question de la quantification des pertes, le commentaire n'offre guère d'orientation. Nous prions donc la Commission de traiter plus en détail dans le commentaire ces questions et d'autres questions pertinentes.

D. Principe 3 – Objectif

Le Gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que l'objectif énoncé dans le projet de principe 3, à savoir assurer une indemnisation prompte et adéquate aux victimes de dommages transfrontières, reflète largement le principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[1].

Toutefois, nous estimons qu'il ne convient pas d'inclure les États dans la catégorie des victimes de dommages transfrontières. Une telle inclusion ferait, à notre avis, sortir les projets de principe du cadre d'un régime de responsabilité civile dont la mise en œuvre doit être assumée par le droit national. Nous sommes opposés à toute tentative de transposer les règles de responsabilité civile exposées dans les projets de principes, qui concernent des actions civiles intentées devant des

---

[1] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution I, annexe I.

tribunaux nationaux contre des parties privées, essentiellement par des parties privées, de sorte qu'elles puissent s'appliquer à des actions intentées par des États sur le fondement du droit international public.

E. Principe 4 – Indemnisation prompte et adéquate

Bien que le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il importe d'énoncer les principes selon lesquels une indemnisation est due, nous avons certaines réserves au sujet de la formulation actuelle du projet de principe 4. En premier lieu, nous estimons que le « principe pollueur-payeur » devrait être le principe de base à cet égard, et nous sommes étonnés qu'il n'y soit pas fait référence de façon plus explicite dans le texte du projet de principe 4. En particulier, les paragraphes 2 et 3, en se référant à « l'exploitant ou, le cas échéant [à] une autre personne ou entité », ne sont pas aussi clairs qu'ils pourraient l'être à cet égard.

Le paragraphe 2 du projet de principe 4 semble exiger l'imposition d'une responsabilité objective, sans qu'il y ait besoin de prouver aucune faute. Le Gouvernement du Royaume-Uni admet que dans un certain nombre de domaines particuliers, par exemple dans le cas de certaines activités ultra dangereuses, la responsabilité sans faute puisse avoir un rôle à jouer. Le Royaume-Uni a accepté un certain nombre d'accords internationaux spécifiques dans lesquels c'est le cas, et au niveau du droit national, des régimes additionnels imposant la responsabilité objective dans certaines matières sont en place là où il y a lieu. Nous estimons donc que les projets de principes devraient être plus souples sur ce point, c'est-à-dire qu'ils devraient cautionner l'imposition de la responsabilité objective dans les cas où cela est approprié, au lieu de l'imposer de façon systématique.

En ce qui concerne le paragraphe 3 du projet de principe concernant l'obligation mise à la charge des exploitants de souscrire une assurance ou d'offrir d'autres garanties financières, le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il est actuellement formulé en des termes trop rigides. La possibilité de souscrire une assurance pour se prémunir contre des risques de dommages à l'environnement ne devrait pas être surestimée, et les charges supplémentaires qu'imposeraient aux entreprises des régimes d'assurance ou de garantie financière obligatoires ne doivent pas être sous-estimées. Exiger de façon systématique la souscription d'une assurance ou l'offre de garanties financières risque de faire peser sur les entreprises une charge excessivement lourde, de sorte que le Royaume-Uni ne peut appuyer cette proposition.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a une position réservée à l'égard du paragraphe 5 du projet d'article 4, dans la mesure où celui-ci laisse entendre qu'une certaine responsabilité résiduelle pourrait peser sur l'État, qui devrait veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient disponibles pour permettre l'indemnisation des victimes. Il ne ressort pas clairement du texte si l'État visé est celui de la victime ou celui dans lequel l'activité dangereuse est menée. Toutefois, et dans un cas comme dans l'autre, nous ne pensons pas que la mise à la charge de l'État d'une telle responsabilité résiduelle reflète l'état actuel du droit international. Nous ne pensons pas non plus que l'imposition d'une responsabilité résiduelle à l'État sur ce point soit appropriée, d'autant qu'elle risque une fois de plus d'entraîner une confusion des principes applicables aux actions en responsabilité

civile et de ceux applicables aux réclamations entre États sur le fondement du droit international public.

Enfin, pour ce qui est des dispositions du projet d'article 4 concernant la réparation, le Gouvernement du Royaume-Uni note qu'il n'est nullement fait référence à la possibilité d'exiger de l'exploitant qu'il répare les dommages causés à l'environnement. À cet égard, il prend note des dispositions de la Directive européenne sur la responsabilité environnementale (directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil) dont l'une des dispositions prévoit que les autorités compétentes de l'État peuvent exiger d'un exploitant qu'il prenne effectivement des mesures de réparation. Si de telles dispositions sortent sans doute du cadre d'un régime classique de responsabilité civile, à notre avis, dans certains cas, la seule indemnisation, sans possibilité d'exiger que des mesures soient prises par l'exploitant pour réparer le dommage, pourrait être insuffisante. Nous prions donc la Commission de réfléchir plus avant à cette question.

F. Principe 5 – Mesures d'intervention

Nous notons que le projet d'article 5 semble être axé sur les mesures d'intervention à prendre par l'État. Ici encore, il ne ressort pas clairement si l'État visé est celui dans lequel se déroule l'activité dangereuse ou l'État de la victime. Il n'apparaît pas non plus clairement si la Commission propose de mettre à la charge de l'État l'obligation de prendre des mesures d'intervention et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'une obligation envers ses ressortissants au regard du droit national ou d'une obligation envers d'autres États au regard du droit international.

G. Principe 6 – Recours internes et internationaux

En ce qui concerne le projet de principe 6, le Gouvernement du Royaume-Uni nourrit certaines réserves à propos de la portée apparemment étendue de cette disposition et suggère que les États devraient offrir des recours internes aux victimes de dommages transfrontières. À propos du paragraphe 1 du projet de principe 6, il n'apparaît pas clairement à quel État incomberait l'obligation proposée de prévoir des procédures appropriées pour garantir l'indemnisation des victimes : à l'État de la victime ou à l'État dans lequel se déroule l'activité dangereuse. En fait, le commentaire suggère que l'obligation proposée pèse sur « tous les États ». Le paragraphe 3 du projet de principe 6, en revanche, vise, d'après le commentaire, principalement l'État d'origine du dommage (c'est-à-dire l'État où l'activité dangereuse est exercée). De tels cas peuvent soulever des questions complexes de droit international privé, et l'on ne peut être certain que des procédures administratives et/ou judiciaires seraient nécessairement ouvertes aux victimes dans toutes les circonstances auxquelles s'applique potentiellement le projet de principe 6. Nous estimons que les dispositions du projet de principe 6 devraient être nuancées dans la mesure où elles sont compatibles avec les principes acceptés de droit international privé dans l'État du forum.

H. Principe 7 – Élaboration de régimes internationaux spéciaux

Le Gouvernement du Royaume-Uni note que le projet de principe 7, qui encourage les États à élaborer des accords internationaux en matière de prévention et d'indemnisation reflète également le principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Néanmoins, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer dans ses travaux antérieurs sur le sujet, l'expérience apprend que les régimes de responsabilité juridiquement contraignants au niveau international sont complexes et que leur négociation prend du temps; qui plus est, ils n'ont dans de nombreux cas guère été un succès. Nous prions donc instamment la Commission de réécrire le principe 7 dans une optique plus souple, en reconnaissant qu'une large gamme d'instruments internationaux et/ou autres arrangements pourrait être élaborée en fonction des besoins. Cette gamme pourrait inclure des accords internationaux formels, le cas échéant, mais aussi des arrangements non contraignants entre États ainsi que des arrangements contraignants ou non contraignants entre acteurs privés, par exemple des accords couvrant tout un secteur d'activités ou des codes de bonne pratique.

I. Principe 8 – Application

Enfin, le Gouvernement du Royaume-Uni estime que le projet de principe 8 sur l'application n'a pas sa place dans un instrument de cette nature, qui devrait être considéré comme offrant des orientations aux décideurs nationaux et non pas comme énonçant une série d'obligations nécessitant une mise en application.