



Assemblée générale

Distr. générale
27 juillet 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

Point 81 de l'ordre du jour provisoire*

Examen des questions de la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et de la répartition des pertes consécutives à de tels dommages

Examen des questions de la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et de la répartition des pertes consécutives à de tels dommages

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, établi en application de la résolution [74/189](#) de l'Assemblée générale, contient les commentaires et observations des gouvernements sur l'examen des questions de la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et de la répartition des pertes consécutives à de tels dommages.

* [A/77/150](#).



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application du paragraphe 3 de la résolution 74/189 de l'Assemblée générale, dans lequel l'Assemblée a invité les gouvernements à continuer de présenter leurs observations sur toute mesure qui pourrait être prise, en particulier à propos de la forme à donner aux articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses¹ et aux principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses², compte tenu des recommandations formulées par la Commission du droit international à ce propos, notamment au sujet de l'élaboration d'une convention sur la base des articles³, ainsi que sur toute pratique en rapport avec l'application des articles et des principes.

2. Dans une note circulaire datée du 8 janvier 2020, le Secrétaire général a appelé l'attention des gouvernements sur la résolution 74/189, et un rappel a été envoyé le 13 janvier 2022. Des communications ont été reçues des pays suivants : Argentine, El Salvador, Madagascar, Qatar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Türkiye. Le présent rapport doit être lu conjointement avec les précédents rapports du Secrétaire général établis au titre de ce point (A/65/184, A/65/184/Add.1, A/68/170, A/71/136, A/71/136/Add.1, A/74/131 et A/74/131/Add.1).

II. Commentaires et observations reçues des gouvernements

Argentine

3. L'Argentine a rappelé qu'elle avait invoqué les articles pour étayer sa position dans la réplique déposée devant la Cour internationale de Justice en l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*. En particulier, elle a expliqué s'être fondée sur les articles pour étayer sa position quant au principe relatif à la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement et aux conséquences économiques et sociales que pourrait avoir la pollution du fleuve Uruguay. Elle a fait observer que la Cour avait pris ces arguments en considération dans son arrêt du 20 avril 2010.

El Salvador⁴

4. El Salvador a reconnu que les principes et les articles figurant dans les résolutions 61/36 et 62/68, respectivement, répondaient à la nécessité de protéger l'environnement, d'une part en mettant l'accent sur la dimension préventive de l'engagement des États à limiter l'impact sur l'environnement des activités menées sur leur territoire et à éviter de causer des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un État autre que l'État d'origine et, d'autre part en réaffirmant les obligations applicables à un stade postérieur à la survenance du dommage, comme l'obligation d'assurer une indemnisation prompte et adéquate aux victimes.

5. En ce qui concerne le projet d'articles, El Salvador a relevé que, consacrée par le principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972) et par le principe 2 de la Déclaration de Rio sur

¹ Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe.

² Résolution 61/36 de l'Assemblée générale, annexe.

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et A/56/10/Corr.1)*, par. 94.

⁴ Voir les observations précédentes d'El Salvador dans les documents A/68/170, par. 10 à 14, A/71/136, par. 5 à 7, et A/74/131, par. 4 à 12.

l'environnement et le développement (1992), la prévention des dommages transfrontières avait constitué une obligation essentielle dans le développement progressif et la codification du droit international de l'environnement. Il a déclaré que si ces déclarations établissaient le droit souverain des États d'exploiter leurs propres ressources selon leurs politiques d'environnement et de développement, elles imposaient également aux États le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

6. El Salvador a souligné que les principes susmentionnés, ainsi que d'autres tout aussi pertinents sur le sujet, étaient reconnus à juste titre dans les articles sur la prévention des dommages transfrontières, ce qu'il jugeait d'un grand intérêt car conforme à l'objectif de protection et de préservation de l'environnement, de ses écosystèmes, de ses ressources, de ses biens et de sa population, ainsi qu'au devoir de restitution en cas de dommage.

7. El Salvador a avancé que le fait que les dispositions des articles sur la prévention des dommages transfrontières étaient reprises dans les réglementations et procédures nationales des États Membres venait à l'appui de la codification de ces articles. Ainsi, dans l'article 42 de la loi sur l'environnement de la République d'El Salvador (décret législatif n° 233, tel que modifié), le devoir de prévenir et de maîtriser la pollution était énoncé dans les termes suivants : « Les personnes physiques ou morales, l'État et ses entités décentralisées sont tenus d'éviter toute action qui pourrait causer des dommages à l'environnement et de prévenir, maîtriser, surveiller et signaler aux autorités compétentes toute pollution susceptible de nuire à la santé, à la qualité de vie de la population et aux écosystèmes, en particulier les activités qui polluent l'atmosphère, l'eau, le sol et le milieu marin côtier. »

8. El Salvador a déclaré estimer que, compte tenu de ce qui précédait, la pratique législative, réglementaire et administrative des États était suffisamment favorable à la mise en œuvre du projet d'articles pour que celle-ci puisse se produire un jour.

9. El Salvador a fait des observations portant spécifiquement sur le texte du projet d'articles, proposant l'ajout d'une formule, au troisième alinéa du préambule, pour mettre davantage en évidence que la liberté dont jouissaient les États de conduire ou d'autoriser que soient conduites des activités sur leur territoire ou en d'autres lieux placés sous leur juridiction ou sous leur contrôle n'était pas illimitée, en particulier si ces activités faisaient peser des risques graves sur les États concernés.

10. El Salvador a également affirmé que l'on n'avait pas de certitude quant au sens et à la portée de l'adjectif « significatif » employé dans le projet d'articles s'agissant des dommages transfrontières, ce qui pouvait exclure des réglementations les dommages d'origine chimique, biologique ou radiologique, lesquels pouvaient constituer une forme de dommage transfrontière. Ayant souligné qu'il fallait prévenir, éviter et réduire ce type de dommages avant qu'ils ne surviennent, El Salvador a proposé que la dimension préventive soit développée dans le projet de principes (principe 3) de telle sorte qu'elle en devienne un des objectifs directeurs.

11. En ce qui concerne les mesures visant à prévenir les dommages ou à en réduire le risque au minimum, tout en relevant qu'il était déjà dit dans le projet d'articles que les États devaient prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres nécessaires pour en mettre en œuvre les dispositions ou que les États concernés pouvaient en convenir d'autres par consentement mutuel, El Salvador a déclaré juger important que le projet d'articles comporte également un guide des mesures que les États pouvaient prendre pour réduire au minimum les risques de dommage.

12. En ce qui concerne le projet de principes, El Salvador a avancé que celui-ci créait une série d'obligations internationales qui étaient susceptibles d'influer sur la pratique législative, réglementaire et administrative des États et qui, si elles étaient incorporées dans une convention, pourraient produire des effets juridiques contraignants potentiellement applicables à la communauté internationale, étant donné le type de garanties qu'elles sauvegardaient.

13. En conclusion, El Salvador a dit estimer que le projet d'articles et le projet de principes comportaient les éléments nécessaires à l'élaboration d'un instrument international relatif à l'environnement suivant une approche large quant à l'étendue de la responsabilité susceptible de découler de l'action ou de l'omission d'un État en ce qui concernait la protection de son environnement, de ses écosystèmes et de ses ressources naturelles transfrontières. Les textes susmentionnés pouvaient donc servir de base à la négociation d'un instrument juridiquement contraignant qui couvrirait les deux aspects, c'est-à-dire qui comprendrait un dispositif complet d'intervention en cas d'urgence environnementale et d'indemnisation prompte et adéquate pour les dommages, et des mesures de prévention et de réduction de la pollution transfrontière.

Madagascar

14. Madagascar s'est dite d'avis que, pour que les États respectent pleinement les principes et articles figurant dans les résolutions 61/36 et 62/68, respectivement, il serait recommandé que ces textes soient regroupés dans une seule et même convention internationale qui leur donne force obligatoire. Elle a souligné qu'il appartiendrait aux États concernés de définir et de préciser le contenu d'une telle convention dans des accords bilatéraux ou multilatéraux, voire dans leur législation interne. Elle a proposé qu'un seul article soit consacré à la définition des termes qui y seraient employés, classés par ordre alphabétique.

15. Madagascar a déclaré que la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et la répartition des pertes consécutives à de tels dommages devaient également être envisagées à la lumière des principes énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ainsi que d'autres considérations mettant l'accent sur la relation étroite entre les questions d'environnement et de développement. Par ailleurs, elle a appelé l'attention sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation et aux besoins des pays en développement, des pays plus vulnérables sur le plan de l'environnement et des pays victimes des activités de sociétés de pays développés. À son avis, la communauté internationale devait faire tout son possible pour les aider.

16. En ce qui concerne la nature des activités dangereuses non interdites par le droit international, Madagascar a dit considérer que des critères devaient être établis afin qu'il soit plus facile de déterminer quelles activités entraînent dans le champ d'application des articles et des principes. Dans le même ordre d'idées, il fallait également déterminer le degré de dommage susceptible d'être causé, et la définition du terme « dommage significatif » devait être plus précise.

17. Enfin, à propos du texte du projet de principes, Madagascar a déclaré que le principe 6, sur les recours internes et internationaux, était vague quant à savoir quels organes internationaux seraient compétents pour statuer sur l'indemnisation. Elle a en outre affirmé qu'il fallait respecter le principe selon lequel les juridictions internationales ne peuvent être saisies qu'après épuisement des recours internes.

Qatar⁵

18. Le Qatar s'est dit favorable à l'adoption rapide d'une convention internationale sur la base du projet d'articles sur la prévention et du projet de principes sur la répartition des pertes, les jugeant essentiels à la promotion et à la garantie de la sécurité et la durabilité de l'environnement aux niveaux national et international.

Türkiye⁶

19. Au sujet du projet d'articles, la Türkiye a fait observer que, dans l'ensemble, le texte paraissait semblable aux dispositions de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), auxquelles elle n'était pas partie.

20. Certaines observations portaient spécifiquement sur le texte des projets d'articles. En ce qui concerne l'article premier, la Türkiye a déclaré que le champ d'application des articles était trop large et ambigu. Il lui semblait préférable de disposer de mécanismes de coopération internationale multilatérale au champ d'application plus limité et plus précis et reposant sur des critères concrets (tels que le type d'activité, la nature du dommage ou la zone géographique où ils s'appliquaient). Elle a indiqué qu'elle était déjà partie à de tels accords de nature plus limitée et plus ciblée, tels que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (du 22 mars 1989), le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (du 1^{er} octobre 1996), et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (du 13 novembre 1979).

21. En ce qui concerne l'article 2, plus précisément l'alinéa a) du paragraphe 1, la Türkiye s'est dite d'avis que les termes « risque », « dommage », « probable » et « significatif » étaient des critères subjectifs qui donneraient lieu à des différences d'interprétation. Elle a fait remarquer que d'autres États avaient exprimé des points de vue similaires. Elle a souligné que même si des précisions étaient données dans les commentaires des projets d'articles à cet égard, il y était également reconnu que l'évaluation du degré de « risque de causer un dommage transfrontière significatif » devait se faire en fonction de chaque cas d'espèce. Compte tenu de ce qui précédait, l'alinéa devait être rédigé de manière plus claire et plus détaillée afin de permettre une véritable décision juridique plutôt qu'une décision conceptuelle.

22. La Türkiye a relevé en outre que l'article 6 prévoyait qu'une autorisation puisse être exigée pour toute activité entrant dans le champ d'application des articles concernés qui était menée sur le territoire d'un État ou à un autre titre sous sa juridiction ou son contrôle, y compris toutes les activités déjà en cours. Selon elle, l'application rétrospective d'une telle exigence à des activités déjà achevées ou entreprises avant que l'exigence ne soit légalement établie pouvait compromettre la prévisibilité et la stabilité juridiques et violer les principes de non-rétroactivité et de droits acquis.

23. La Türkiye a aussi fait des observations portant spécifiquement sur le texte des principes, soulignant que, puisque ceux-ci s'appliquaient à des activités dangereuses non interdites par le droit international, elle estimait que la formule « toutes les

⁵ Voir les observations précédentes du Qatar présentées dans les documents [A/68/170](#), par. 28 et 29, et [A/74/131](#), par. 25 et 26.

⁶ Voir les observations précédentes de la Türkiye présentées dans le document [A/74/131](#), par. 3.

mesures nécessaires » figurant au paragraphe 1 du principe 4 devait être remplacée par l'expression « toutes les mesures possibles ou envisageables ».

24. En ce qui concerne le paragraphe 2 du principe 4, la Türkiye a dit considérer que la mise de la responsabilité objective à la charge des exploitants ou de tierces personnes ou entités pouvait être subordonnée à un critère supplémentaire : l'exigence que l'opération ou activité concernée soit de nature à causer des dommages significatifs même si étaient exercées les précautions et la diligence auxquelles on pouvait raisonnable s'attendre. Elle a fait observer qu'il n'était pas rare que les dispositions relatives à la responsabilité objective s'accompagnent d'une norme plus stricte telle que celle-là dans le droit interne, y compris dans le code des obligations turc. En outre, il pouvait être souhaitable que les actions en responsabilité sans faute visant des exploitants ou des tierces personnes ou entités à raison de dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses soient rendues prescriptibles.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

25. Le Royaume-Uni a rappelé que, dans ses résolutions 61/36 et 62/68, l'Assemblée générale avait noté que les questions de la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et de la répartition des pertes consécutives à de tels dommages étaient d'une importance majeure pour les relations entre les États. Il pensait que tel était toujours le cas.

26. En ce qui concerne les articles, le Royaume-Uni a rappelé que la Commission du droit international avait recommandé qu'ils servent de base à l'élaboration d'une convention. À propos de cette recommandation, il a fait remarquer qu'il était partie à un certain nombre d'instruments sectoriels et régionaux qui couvraient les questions relatives aux dommages résultant d'activités dangereuses. À son avis, il y avait un avantage à recourir à de tels instruments spécialisés. Il a déclaré qu'il ne voyait pas vraiment de raison d'élaborer une convention sur la base du projet d'articles, mais que sa position resterait à l'étude étant donné l'importance du sujet.
