

DOCUMENT A/CN.4/562 et Add.1

Commentaires et observations reçus des gouvernements

*[Original: anglais, arabe, espagnol, français, russe]
[27 janvier et 12 avril 2006]*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent document	92
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-2 92
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES GOUVERNEMENTS.....	93
A. Commentaires généraux.....	93
République tchèque.....	93
Liban	93
Mexique	93
Pays-Bas.....	93
Pakistan.....	94
République arabe syrienne.....	94
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	94
États-Unis d'Amérique	95
Ouzbékistan.....	95
B. Préambule	95
Pays-Bas.....	95
C. Principe 1. Champ d'application.....	96
Pays-Bas.....	96
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	96
D. Principe 2. Termes employés	96
République tchèque.....	96
Mexique	97
Pays-Bas.....	97
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	97
Ouzbékistan.....	98
E. Principe 3. Objectif	98
Principe 4. Indemnisation prompte et adéquate.....	98
République tchèque.....	98
Mexique	99
Pays-Bas.....	99
Pakistan.....	100
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	100
Ouzbékistan.....	101
F. Principe 5. Mesures d'intervention.....	101
Pays-Bas.....	101
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	101
G. Principe 6. Recours internes et internationaux	101
République tchèque.....	101
Pays-Bas.....	102
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	102
H. Principe 7. Élaboration de régimes internationaux spéciaux.....	102
Pays-Bas.....	102
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	102
États-Unis d'Amérique	103

I. Principe 8. Application.....	103
Mexique	103
Pays-Bas.....	103
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	103
Ouzbékistan.....	103
J. Forme définitive.....	103
Mexique	103
Pays-Bas.....	104
États-Unis d'Amérique	104

Instruments multilatéraux cités dans le présent document

Sources

Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Vienne, 21 mai 1963)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1063, n° 16197, p. 275.
Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux (Londres, Moscou et Washington, 29 mars 1972)	Ibid., vol. 961, n° 13810, p. 187.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	Ibid., vol. 1834, n° 31363, p. 3.
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Bâle, 22 mars 1989)	Ibid., vol. 1673, n° 28911, p. 57.
Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux (Bâle, 10 décembre 1999)	UNEP/CHW.5/29, annexe III.
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 17 mars 1992)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1936, n° 33207, p. 269.
Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (Kiev, 21 mai 2003)	ECE/MP.WAT/11-ECE/CP.TEIA/9.
Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Lugano, 21 juin 1993)	Conseil de l'Europe, <i>Série des traités européens</i> , n° 150.
Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 21 mai 1997)	<i>Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 49</i> , vol. III, résolution 51/229, annexe.
Annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement: Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement (Stockholm, 17 juin 2005)	Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, <i>Rapport final de la vingt-huitième réunion consultative du Traité sur l'Antarctique</i> , chap. II A, p. 67.

Introduction

1. À sa cinquante-sixième session, en 2004, la Commission du droit international a adopté, en première lecture, le projet de principes relatifs à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses¹. Aux paragraphes 29 et 30 de son rapport, la Commission avait déclaré qu'elle accueillerait avec intérêt des commentaires et observations des gouvernements sur tous les aspects du projet, en particulier sa forme définitive, et sur les commentaires relatifs aux projets de principe. Au paragraphe 173 du même rapport, elle a décidé, en application des articles 16 et 21 de son statut, de transmettre le projet, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements pour commentaires et observations, en leur demandant de faire parvenir lesdits commentaires et observations au

Secrétaire général le 1^{er} janvier 2006 au plus tard. Le Secrétaire général a envoyé une note circulaire à cet effet le 24 octobre 2004. Au paragraphe 3 de sa résolution 59/41 du 2 décembre 2004 et au paragraphe 3 de sa résolution 60/22 du 23 novembre 2005, l'Assemblée générale a appelé l'attention des gouvernements sur le fait qu'il importait qu'ils communiquent à la Commission leurs vues sur les projets de principe.

2. Au 12 avril 2006, les États suivants avaient répondu: États-Unis d'Amérique, Liban, Mexique, Ouzbékistan, Pakistan, Pays-Bas, République arabe syrienne, République tchèque et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Leurs réponses ont été regroupées par thème, en commençant par les commentaires généraux et en continuant principe par principe, selon l'ordre alphabétique anglais.

¹ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 68 et suiv., par. 175.

Commentaires et observations reçus des gouvernements

A. Commentaires généraux

République tchèque

Le projet de principes relatifs à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses est un moyen prometteur de faire progresser le droit international. Cela étant, la version actuelle présente certains inconvénients. Bien entendu, d'autres problèmes pourront encore être découverts au fur et à mesure de l'élaboration de la version définitive du texte de cet instrument. La République tchèque souhaite que soient examinés plus avant trois aspects des principes 2, 3, 4 et 6, à savoir: a) la définition large du terme «dommage», incluant le dommage infligé à l'environnement, pour le principe 2; b) la solution proposée pour «assurer une indemnisation prompte et adéquate», pour les principes 3 et 4; et c) la solution proposée au titre des «recours internes et internationaux», pour le principe 6.

Liban²

La Commission, réunie à l'Office des Nations Unies à Genève à sa cinquante-sixième session en 2004, était composée de 34 spécialistes du droit international représentant tous les continents de la planète. Le Liban a conclu que le texte du projet de principes relatifs à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses ne contenait aucune disposition qui soit contraire aux lois et réglementations sur lesquelles repose le pays.

Mexique

1. Le Mexique attache une grande importance à la question. Le travail accompli par la Commission contribuera à la consolidation des normes existantes au sujet des dommages internationaux infligés à l'environnement, normes que les États se sont engagés à respecter dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement³.

2. En ce qui concerne le fond du projet en question, le Mexique souhaite formuler les remarques suivantes:

a) Dans l'ensemble, le Mexique approuve les dispositions de fond du projet. S'agissant du champ d'application du projet, il est d'accord qu'un régime général et complémentaire devrait être établi.

b) Le Mexique pense comme la Commission que le type de responsabilité engagée en cas de dommage causé à l'environnement, conformément au projet de principes, devrait être strict plutôt qu'absolu.

² La première partie de la communication présentée par le Groupe législatif et consultatif du Ministère de la justice du Liban, qui était largement inspirée du texte des huit principes proposés, a été omise et peut être consultée auprès de la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques.

³ *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 1, annexe I.

c) Le Mexique est fermement convaincu que l'élément central des travaux consacrés à cette question par la Commission est le principe selon lequel une victime innocente ne doit pas avoir à subir une perte à cause d'un dommage transfrontière. Il se félicite de l'orientation donnée par la Commission à ses travaux qui sont axés sur un régime qui assure l'indemnisation prompte et adéquate des victimes innocentes. Comme la Commission l'a fait remarquer, une telle démarche est conforme aux principes 13 et 16 de la Déclaration de Rio.

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas font observer que l'introduction du projet de principes par la Commission met en avant une nouvelle idée importante pour le droit international, à savoir l'existence d'une obligation des États de régler les réparations en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses qui ne sont pas elles-mêmes illicites, comme les activités industrielles à grande échelle qui présentent un danger direct (émissions toxiques, etc.) et les activités susceptibles de créer une pollution aérienne qui peut provoquer des dommages à long terme au-delà des frontières des États. Par ailleurs, les principes disposent qu'un État peut être tenu de verser une indemnisation à un autre État mais reconnaissent aussi explicitement le droit des victimes individuelles de demander une indemnisation, même s'il n'existe pas de voies de recours spécifiques à l'intention des particuliers.

2. Les principes reprennent et prolongent les règles classiques de la responsabilité des États selon lesquelles la responsabilité doit toujours être fondée sur un fait illicite. Si une victime ne peut pas prouver que le dommage qu'elle a subi a été occasionné par un fait illicite, il ne peut être question d'indemnisation (*ubi jus, ibi remedium*: pour qu'il y ait droit au recours, il faut qu'il y ait violation d'un droit). Les principes n'appliquent pas cette doctrine de façon absolue, cependant. Les activités dangereuses ne sont pas illicites et ne sont pas nécessairement interdites par la loi. En échange de ce droit de mener des activités dangereuses souvent importantes d'un point de vue économique, les principes imposent aux États l'obligation – individuelle et collective – d'assurer une indemnisation «prompte et adéquate» pour le dommage causé.

3. Les Pays-Bas concluent que les principes apportent une contribution notable au développement du droit international car ils comprennent des éléments progressistes tels que la reconnaissance de l'existence d'activités dangereuses qui ne sont pas illicites mais engagent la responsabilité des États qui les mènent ou les autorisent. Étant donné la multiplication constante de ces activités – et leur intérêt économique –, l'importance que revêt pour la société l'acceptation grandissante de ce principe est évidente. Ainsi, les États peuvent être rendus plus conscients de leurs responsabilités en ce qui concerne les activités dangereuses – adoption de législation, suivi du respect de la réglementation, imposition de sanctions en cas de non-respect, etc. – et les victimes peuvent être mieux indemnisées, tandis que le développement économique favorisé par l'activité en question demeure possible.

4. Autre facteur positif: la Commission estime que les victimes de dommages transfrontières devraient être indemnisées dans toute la mesure possible et que les États ont une obligation en la matière qu'ils doivent reconnaître.

5. Étant donné la position adoptée par les États, les Pays-Bas sont agréablement surpris qu'il ait été possible de parvenir à un accord à ce sujet au sein de la Commission, encore qu'ils soient d'avis que des voies de recours devraient être ouvertes aux particuliers victimes d'un dommage. Ils notent également que le commentaire figurant dans le rapport de la Commission⁴ se contente de paraphraser les principes.

Pakistan

1. Le projet de principes est très général et potentiellement de très vaste portée, comme le donne à penser la notion de seuil «significatif» évoquée aux principes 1 et 2. Par ailleurs, le principe 2 donne une définition très large du «dommage» et de l'«environnement». Il est donc indispensable de réexaminer le texte du projet de principes dans le but de définir avec davantage de précision et de clarté les différents aspects de la question.

2. Le projet de principes porte essentiellement sur les activités dangereuses, mais à aucun moment la nature de ces activités n'est précisée ou des exemples ne sont donnés dans le commentaire, sauf dans le cas des retombées nucléaires. Il faut donc dresser la liste des activités qui relèvent du champ d'application du projet. Par ailleurs, les dommages transfrontières causés à un État neutre en cas de guerre entre deux États ou plus ne sont pas évoqués dans le projet. Par conséquent, il est proposé d'élargir la notion de responsabilité de façon à faire relever du projet celle engagée par les États auteurs de telles activités.

3. Toute activité dangereuse causée par un acte de terrorisme pourrait tomber sous le coup du projet. Les dommages transfrontières causés par toute activité innocente, telle que le stockage d'eau dans le cas de barrages, pourraient aussi être couverts par le projet de principes.

4. Les dommages ou pertes occasionnés par des activités dangereuses pourraient être compensés par l'«exploitant» et non pas par l'État sur le territoire duquel celui-ci opère. C'est pourquoi la variante B proposée par le Rapporteur spécial au sujet du principe 4 (Indemnisation prompte et adéquate)⁵ est approuvée.

5. Les règles du droit international applicables aux différends entre exploitants et États doivent être fixées et incluses dans le projet de principes. En cas de différend de ce type, une instance internationale de recours devrait être créée pour assurer une indemnisation effective aux victimes.

6. Il faudrait instaurer des contrôles pour mesurer et étudier la pollution créée par différents pays. Les données recueillies devraient être conformes aux normes de qualité internationales.

7. Une institution tierce pourrait intervenir à des fins d'arbitrage car le projet de principes ne prévoit pas le cas de figure où un exploitant ou une entité ne peut pas ou ne veut pas verser une indemnisation aux victimes.

8. Des garanties pourraient être fournies aux États riverains situés en aval pour les protéger lorsque des activités dangereuses transfrontières peuvent avoir des effets sur toute la longueur du cours d'eau qu'ils partagent avec d'autres États. Le risque de dommage transfrontière significatif découlant des conséquences physiques de ces activités ne doit pas être ignoré.

9. De même, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et autres gaz dangereux attribuable à l'expansion industrielle d'États voisins ou la pollution marine le long des côtes liée à la navigation maritime exige un cadre juridique national et international plus solide et plus efficace pour assurer une indemnisation en cas de dommages découlant de telles activités qui ne sont pas interdites par les lois internationales en vigueur.

République arabe syrienne

1. Vu la nécessité de mettre en place des dispositifs législatifs, administratifs et réglementaires pour appliquer le projet, le sens des principes 4 à 8 devrait être précisé et leur texte reformulé.

2. Les recherches concernant les traités montrent qu'il faut prendre des mesures pour appliquer les principes. Il est aussi reconnu que les parlements nationaux sont les instances habilitées à prendre ces mesures.

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

1. Le Royaume-Uni félicite la Commission et son Rapporteur spécial des travaux qu'ils ont réalisés sur le projet de principes relatifs à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses.

2. Le Royaume-Uni note que la Commission est provisoirement parvenue à la conclusion que le projet de principes devait être adopté sous une forme non contraignante. Il appuie fermement ce point de vue. Comme la Commission l'a fait observer, le caractère général et supplétif du projet de principes donne à penser que celui-ci ne se prête 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, le projet de principes ne reflète pas l'état actuel du droit et est formulé en des termes trop généraux pour constituer la direction dans laquelle doit s'orienter la *lex ferenda*.

3. Le Royaume-Uni note que le projet de principes, bien que s'adressant aux États au niveau international, cherche 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 le Royaume-Uni appuie – semble être que comme

⁴ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 70 et suiv., par. 176.

⁵ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 66 à 68, note de bas de page 351.

le projet de principes n'est pas juridiquement contraignant et concerne le développement de la responsabilité civile au niveau national, les États n'engageraient pas leur responsabilité en y contrevenant.

4. 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. Le Royaume-Uni prie 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.

États-Unis d'Amérique

1. Rappelant que le projet de principes est distinct et sans préjudice des travaux de la Commission sur la question de la responsabilité des États en ce qu'il porte sur la «responsabilité» à proprement parler dans les cas où des dommages résultent d'un acte ou d'une omission qui n'implique *aucune violation d'une obligation imposée par le droit international*, les États-Unis souhaitent qu'il soit clair que, de leur point de vue, le projet de principes constitue de toute évidence une innovation et un objectif à atteindre et n'est pas une reprise du droit en vigueur ou de la pratique des États.

2. Cela étant, la Commission a créé un cadre dont les États pourraient s'inspirer pour faire face aux situations évoquées par la Commission dans son rapport sur les travaux de sa cinquante-sixième session. Pour être plus précis, le rapport de la Commission dit que les principes visent «à contribuer au développement du droit international dans ce domaine, à la fois en offrant une orientation appropriée aux États en ce qui concerne les activités dangereuses non couvertes par des arrangements spécifiques, et en indiquant les questions dont devraient traiter de tels accords⁶».

3. S'agissant de l'orientation en ce qui concerne les activités dangereuses non couvertes par des accords internationaux, les États-Unis souhaitent prendre note de plusieurs aspects du projet de principes qui méritent une attention particulière des États dans certains contextes: a) les principes fixent avec beaucoup de soin leur champ d'application, c'est-à-dire que leur portée se limite aux activités comportant un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques et aux dommages causés sur le territoire ou dans d'autres lieux placés sous l'autorité ou le contrôle des États; b) les principes ne supposent pas que seul l'«exploitant» devrait être tenu pour responsable dans ce contexte particulier; et c) les principes reconnaissent que la responsabilité peut être soumise à certaines conditions, limites ou exceptions particulières.

4. Pour ce qui est d'indiquer les questions dont devraient traiter les accords internationaux portant sur les activités dangereuses, les États-Unis estiment que les travaux de la Commission sont utiles en ce qu'ils mettent en lumière beaucoup des questions importantes que doivent aborder les États participant à la mise en place d'un régime de responsabilité particulier concernant les activités dangereuses, par exemple: a) Quels types de dommages doivent donner lieu à une indemnisation? uniquement les dommages économiques directs causés aux victimes? les dommages à l'environnement? b) Y a-t-il un seuil particulier à partir duquel le dommage doit donner lieu à une indemnisation, par exemple le dommage significatif ou le dommage exceptionnel? c) Quels types de recours devraient être disponibles? d) Un plafond de responsabilité financière sera-t-il fixé? e) Comment le lien de cause à effet peut-il être mis en évidence? f) Qui est responsable en vertu du régime institué? les exploitants privés? les particuliers autres que les exploitants? les États? g) De quelle nature est la responsabilité, sans faute, objective ou autre? h) Quels sont les moyens de défense en cas de régime fondé ou non sur la notion de faute: conflits armés, cas de force majeure, respect de l'autorisation accordée? i) Devant quelle instance les recours au titre de la responsabilité doivent-ils être formés? j) Le régime de responsabilité est-il exclusif, implicite ou complémentaire? et k) Le régime s'appliquera-t-il de façon rétroactive ou non? Dans ce dernier cas, prendra-t-il effet à compter de la date de l'acte ou de l'omission ou du moment où le dommage est connu?

Ouzbékistan

1. Il fallait depuis longtemps élaborer et adopter, sous l'égide des Nations Unies, une convention internationale unique sur la responsabilité internationale des États pour des dommages découlant d'activités dangereuses.

2. Le projet de principes a fait l'objet d'un examen approfondi de la part de la communauté internationale. L'Ouzbékistan estime qu'il aborde de façon assez équitable la question des dommages transfrontières, règle le problème de l'indemnisation et prévoit des voies de recours locales pour les victimes. Cela dit, il serait logique d'ajouter au principe 4 sur l'indemnisation prompte et adéquate la variante B proposée par le Rapporteur spécial⁷, car elle attribue une large part de responsabilité à l'exploitant menant l'activité dangereuse plutôt qu'à l'État. D'autres règles peuvent être plus facilement fixées dans des accords bilatéraux ou régionaux.

3. Il convient de préciser dans le projet de principes l'organe qui sera chargé d'évaluer le dommage transfrontière et la devise qui sera utilisée à cette fin, compte tenu de ce que chaque État a sa propre monnaie.

B. Préambule

Pays-Bas

1. De l'avis des Pays-Bas, l'essence du projet de principes se trouve dans le cinquième alinéa du préambule selon lequel «une indemnisation prompte et adéquate»

⁶ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 70, par. 176, commentaire général, par. 6.

⁷ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 66 à 68, note de bas de page 351.

doit être assurée, autant que possible, aux victimes d'un dommage ou d'une perte transfrontière par suite d'un événement donné. En ce qui concerne les procédures judiciaires, les Pays-Bas estiment que doit être envisagée la possibilité que les États soient tenus pour responsables comme exploitants (voir Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires).

2. Au cinquième alinéa figure l'expression conditionnelle «autant que possible», restriction qui n'apparaît nulle part ailleurs dans le texte des principes. Les Pays-Bas sont favorables à la suppression de cette expression.

C. Principe 1. Champ d'application

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas prennent note que l'emploi de l'adjectif «significatif» qui qualifie le «dommage transfrontière» fixe un seuil au-delà duquel les principes s'appliquent (voir également principe 2). Ils savent que ce terme apparaît dans le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses⁸. Les obligations imposées par les principes ne doivent toutefois pas être confondues avec celles découlant des articles qui eux s'appliquent aux seuls États alors que les principes visent aussi à offrir un recours aux particuliers.

2. À cet égard, les Pays-Bas se réfèrent à la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. En ce qui concerne la répartition des pertes, la Convention n'exige pas que le dommage subi soit significatif car elle applique le principe de la responsabilité objective. Aucun autre régime de responsabilité ne fixe de seuil de ce type. Certes, la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement parle de pollution d'un «niveau acceptable⁹» tandis que l'annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, limite la responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement mais ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne sont caractéristiques des régimes courants de responsabilité civile.

3. Les Pays-Bas sont d'avis que le principe de non-discrimination interdit de traiter différemment les victimes étrangères et nationales des dommages causés par la même activité: le but des principes est de faire en sorte que les victimes étrangères n'aient pas à prouver qu'elles ont subi des dommages significatifs et ne soient pas indemnisées uniquement pour les dommages qu'elles ont pu prouver, alors que les victimes se trouvant sur le territoire de l'État ne seraient pas soumises à la même charge de preuve et seraient indemnisées pour l'intégralité des dommages qu'elles auraient subis.

4. Les Pays-Bas font également observer que toute évaluation visant à déterminer si le dommage est «significatif» est soumise à un facteur de temps et par conséquent restrictive par rapport au droit à indemnisation. Le dommage subi par le passé peut très bien avoir été jugé acceptable selon les normes en vigueur à l'époque ou même ne pas avoir

été perçu. Mais les progrès accomplis dans la connaissance de l'impact de certaines activités sur l'environnement par exemple peuvent révéler plus tard que le dommage subi était bien significatif. Or, une indemnisation ne peut être accordée que si, en l'état actuel des connaissances scientifiques, on peut prédire qu'un dommage significatif peut découler de l'activité dangereuse en question. Pour ce qui est du seuil «significatif», il convient en outre de noter que les activités sont généralement dangereuses à chaque fois qu'elles sont réalisées. Or, un dommage caché peut aussi être causé lorsqu'une activité est répétée, créant un dommage à chaque fois acceptable mais qui, à la longue, devient significatif. Il est encore plus difficile d'obtenir une indemnisation pour un dommage qui n'est perçu que beaucoup plus tard en raison des périodes de prescription plus courtes souvent appliquées à la responsabilité objective par rapport à la responsabilité générale.

5. Les Pays-Bas concluent que, compte tenu de la restriction implicite que contient le terme «significatif», il est d'autant plus important que le principe de non-discrimination consacré au paragraphe 2 du principe 8 soit mis en avant par rapport aux autres principes.

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

1. Le projet de principe 1 définit en des termes très généraux le champ d'application du projet de principes. Les éléments clefs semblent être l'existence *a)* de dommages transfrontières, *b)* causés par des 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.

2. Le Royaume-Uni note que le projet de principes est applicable 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 relatif aux 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. Le Royaume-Uni craint que dans le contexte d'un régime d'application potentielle aussi large que celui énoncé dans le projet de principes existant, le seuil de dommages «significatifs» ne soit trop vague et ne débouche sur un seuil trop bas. Le Royaume-Uni prie 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.

D. Principe 2. Termes employés

République tchèque

1. Le projet de principe 2 définit le terme «dommage» comme étant «un dommage significatif causé à des personnes, à des biens ou à l'environnement». Il s'agit d'une définition très large car elle comprend:

⁸ Voir *Annuaire...* 2001, vol. II (2^e partie), p. 157 à 159, par. 97.

⁹ Art. 8 d.

- i) une perte de vie humaine ou un dommage corporel;
- ii) la perte d'un bien, ou un dommage causé à un bien, y compris tout bien faisant partie du patrimoine culturel;
- iii) une perte ou un dommage résultant d'une atteinte à l'environnement;
- iv) le coût de mesures raisonnables de remise en état du bien, ou de l'environnement, y compris les ressources naturelles;
- v) le coût de mesures d'intervention raisonnables¹⁰.

2. Il convient d'admettre, comme la Commission l'a fait, que l'on s'est heurté à certaines hésitations quant à savoir s'il fallait accepter la responsabilité pour des dommages causés à l'environnement proprement dit en l'absence de dommage à des personnes ou à des biens. La Commission a fini par conclure que la situation était en évolution constante et par opter en apparence pour la solution du développement progressif du droit. Elle a noté que, dans le cas de dommages causés aux ressources naturelles ou à l'environnement, il existait un droit à indemnisation pour le coût de mesures raisonnables de prévention, de remise en état et de réhabilitation (bien entendu, se pose encore la question de savoir ce que l'on entend par «raisonnable»). Ce développement progressif du droit allant vers une définition plus large du dommage ouvrant droit à indemnisation ne devrait pas être rejeté a priori. Le risque d'abus ne pourrait se poser que lorsque certaines conditions de fond et de procédure sont imposées aux fins de l'indemnisation¹¹.

Mexique

Le Mexique juge sage la décision de la Commission de tenir compte de la notion de dommage à l'environnement à proprement parler, ce qui montre bien l'importance que revêt à tout moment pour la communauté internationale la protection de l'environnement, et plus particulièrement l'attribution de la responsabilité du dommage causé et de ses conséquences. Certes, l'évaluation du coût du dommage à l'environnement présente des difficultés et c'est pourquoi la Commission devrait encourager les États, dans leurs commentaires relatifs au projet de principes, à se pencher de plus près sur cette question et notamment sur la notion de valeur de non-usage.

Pays-Bas

1. Dans l'intérêt de la protection des victimes, les Pays-Bas approuvent la définition relativement large du «dommage» qui est retenue dans le principe 2, lequel s'entend non seulement du dommage causé à la personne ou à des biens, mais aussi d'autres pertes financières ou liées à l'environnement.

2. Les Pays-Bas observent qu'il n'est pas simple d'aborder les questions d'évaluation de façon objective et scientifique, notamment en ce qui concerne le dommage à l'environnement. On pourrait par exemple envisager de déterminer la valeur financière de l'extermination du dronte.

3. Les Pays-Bas notent que le patrimoine mondial (tel que la haute mer) n'est pas couvert par les principes dans la mesure où le terme «transfrontière» signifie «de l'autre côté de la frontière d'un État». Pour relever du champ d'application des principes, les dommages doivent être causés sur le territoire d'un État ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un État, comme prévu dans le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses¹². Comme dans le cas du projet d'articles, les Pays-Bas estiment qu'il s'agit là d'une omission.

4. De l'avis des Pays-Bas, il aurait mieux valu reprendre, dans le texte du principe 2, les termes «État d'origine», «État susceptible d'être affecté» et «États concernés» qui figurent dans le commentaire de la Commission¹³ dans un souci d'harmonisation, étant donné le lien entre les termes utilisés et le champ d'application des principes.

5. À propos de la définition de l'environnement figurant à l'alinéa *b*, qui comprend les ressources naturelles, il convient de noter que l'expression «ressources naturelles» a généralement des connotations économiques très fonctionnelles. Dans ce cas, toutefois, cette expression est employée à juste titre de façon beaucoup plus large. La définition renvoie non seulement aux facteurs individuels mais également aux liens réciproques existant entre eux.

6. À la suite de l'alinéa *e* qui définit l'exploitant, les Pays-Bas proposent d'ajouter un nouvel alinéa *f* libellé comme suit: «On entend par "personne" toute personne physique ou morale», et ce pour faire en sorte que les principes s'appliquent aux personnes aussi bien physiques que morales ou à une combinaison des deux. Cette proposition est particulièrement importante pour l'attribution de la responsabilité.

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

Le Royaume-Uni note que le sous-alinéa iii de l'alinéa *a* du projet de principe 2 englobe la possibilité de l'inclusion dans le champ d'application du projet de principes d'une perte ou d'un dommage à l'environnement proprement dit. De l'avis du Royaume-Uni, 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. Le Royaume-Uni estime que ce concept soulève des questions complexes qui ne sont pleinement traitées ni dans le projet 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, de l'avis du Royaume-Uni, 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. Le Royaume-Uni prie donc la Commission de traiter plus en détail dans le commentaire ces questions et d'autres questions pertinentes.

¹⁰ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 69, par. 175.

¹¹ Voir également par. 176 (*ibid.*), p. 93 et 94, principe 6, commentaire.

¹² *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), p. 157 à 159, par. 97.

¹³ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 80, principe 2, commentaire, par. 23.

Ouzbékistan

1. Il convient de déterminer si les «termes employés» qui sont définis dans le principe 2 correspondent aux définitions figurant dans les instruments internationaux en vigueur: la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement ou Déclaration de Stockholm¹⁴, et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹⁵.

2. Ainsi, la définition du terme «dommage» dans le projet de principes ne comprend pas la destruction ou la détérioration d'un bien appartenant à l'État ou à une personne morale. Cette omission doit être corrigée. La définition de l'expression «dommage transfrontière» demande également à être précisée.

3. Le mot «environnement» doit être défini de façon plus précise pour inclure à la fois l'environnement naturel et l'environnement humain.

4. L'Ouzbékistan juge bon de définir la notion de «dommage causé à un bien» évoquée au sous-alinéa ii de l'alinéa a du principe 2. L'ampleur du dommage qui doit être causé à un bien pour qu'il soit considéré comme «significatif» ne ressort pas clairement du texte du projet de principe.

5. L'étendue de la perte ou du dommage susceptible d'être considéré comme un «dommage à l'environnement», à savoir la gravité de la dégradation occasionnée aux ressources naturelles ou à l'environnement, devrait être précisée à l'alinéa b du projet de principe 2.

6. Le sous-alinéa iv de l'alinéa a du principe 2 gagnerait à être libellé comme suit: «Le coût des mesures effectives de remise en état du bien, des ressources naturelles ou de l'environnement.»

E. Principe 3. Objectif

Principe 4. Indemnisation prompte et adéquate

République tchèque

1. En ce qui concerne les objectifs du document, la République tchèque est d'avis qu'au lieu de limiter la portée de la définition du dommage, il vaudrait mieux parvenir à un équilibre dans le développement progressif du droit en précisant les contours, notamment les conditions d'indemnisation, les liens entre les demandes individuelles d'indemnisation et les restrictions les concernant, de façon que le montant total de l'indemnisation ne dépasse pas à terme le coût total du dommage infligé.

2. Les principes 3 et 4, qui sont à lire en parallèle ainsi qu'à la lumière du préambule, visent à assurer une

«indemnisation prompte et adéquate» à toutes les victimes de dommages transfrontières, personnes physiques aussi bien que morales mais aussi États. Il est évident que, dans le cas de dommages causés à l'environnement à proprement parler (et non pas à une personne ou à un bien), les États seront les entités ayant qualité pour agir. En effet, ce sont eux qui, dans la pratique, assument le coût du nettoyage et de la remise en état. Toutefois, au lieu d'établir un régime de responsabilité internationale applicable aux États, le projet de principes crée un système général d'indemnisation de toutes les victimes, fondé probablement sur le principe de la responsabilité sans faute découlant du droit civil.

3. Le projet de principes n'exige pas directement de l'État qu'il indemnise la victime du dommage mais simplement qu'il s'engage à mettre en place, dans le cadre de sa législation interne, un système fonctionnel pour assurer une «indemnisation prompte et adéquate» à tous ceux qui y ont droit, à savoir les entités lésées, si le dommage a été causé par des activités menées sur le territoire de l'État ou en d'autres lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle. L'entité responsable (qui peut être poursuivie) serait en règle générale l'exploitant qui mène l'activité dangereuse, mais elle pourrait aussi être la personne exerçant un contrôle au moment de l'accident générateur du dommage ou toute autre personne la mieux placée pour accorder une indemnisation. Cela étant, cette exception au principe de «concentration de la responsabilité» (qui prévaut normalement dans les traités spéciaux) signifie que la partie lésée serait en droit de demander une indemnisation à plus d'une entité, ce qui peut poser un problème si la relation entre ces entités n'est pas précisée de façon détaillée (coresponsabilité, garantie, complémentarité, etc.).

4. Le projet de principes dit clairement (en particulier dans son préambule) que les États portent la responsabilité des manquements à leurs obligations de prévention en vertu du droit international. L'accent mis sur la responsabilité principale de l'exploitant ne dégage pas l'État de sa propre responsabilité. En d'autres termes, la responsabilité de l'État n'est pas exonérée pour une activité illicite, c'est-à-dire pour un manquement à ses obligations primaires. La prévention étant l'une de ces obligations, l'État est donc responsable en cas de négligence. Mais l'État a également pour obligation primaire d'assurer une «indemnisation prompte et adéquate» au niveau national. À cet égard, l'État risque aussi d'être tenu responsable d'une activité internationalement illicite s'il ne fait pas respecter le droit à indemnisation de la partie lésée, et ce dans les conditions fixées. Cette responsabilité l'obligerait alors probablement, dans la majorité des cas, à assurer une indemnisation pour les dommages causés sous forme de dédommagement financier lorsque la restitution n'est pas possible.

5. Du point de vue du droit international, tout cela n'est qu'une conséquence logique de la solution retenue qui ne pose pas nécessairement un problème si, parallèlement, il existe des règles fixant le lien entre l'indemnisation accordée lorsque la responsabilité de l'État est engagée et celle versée par l'exploitant, par un tiers, voire dans certains cas par l'État lui-même (directement ou indirectement). Comme il n'y a pas de règle disant que la première exclut (ou réduit proportionnellement) la seconde, il n'est pas

¹⁴ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.73.II.A.14), première partie, chap. I.

¹⁵ Voir *supra* la note 3.

possible d'éviter les réclamations multiples et le versement parallèle d'indemnisations pour le même dommage (au sens de dommage matériel). Il pourrait en résulter des déboursments importants qui pourraient à terme obérer directement ou indirectement le budget de l'État.

Mexique

1. Le Mexique note avec plaisir que le régime de responsabilité pour les activités relevant du champ d'application du projet fait avant tout intervenir la responsabilité de l'exploitant et que cette responsabilité est engagée sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il y a eu faute. Il estime qu'il est bon d'appliquer le régime de la responsabilité objective à l'exploitant, conformément aux instruments internationaux relatifs à la responsabilité civile et à la nature des activités dangereuses.

2. Le Mexique estime qu'avoir à prouver l'existence d'un lien de cause à effet entre l'activité et le dommage imposerait une charge excessive aux victimes innocentes du dommage. À cet égard, il considère que les principes émergents du droit international, tels celui du pollueur-payeur et celui de précaution, devraient être appliqués aux questions de procédure de façon que la charge de la preuve de l'existence d'un tel lien n'incombe pas à la victime innocente. On pourrait opter pour la présomption de causalité et demander que le défendeur prouve qu'il n'existe aucun lien de cause à effet entre l'activité et le dommage. Le Mexique recommande que la Commission mentionne cette possibilité au paragraphe 24 ou au paragraphe 25 du commentaire du projet de principe 4¹⁶.

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas approuvent l'objectif des principes tel qu'il est défini au principe 3, à savoir assurer une indemnisation prompte et adéquate aux victimes de dommages transfrontières, qui est au cœur du projet de principes.

2. Les Pays-Bas estiment que le principe 1 est à lire parallèlement au principe 3 qui évoquent tous deux les incidents transfrontières pour lesquels une indemnisation prompte et adéquate doit être assurée. À leur avis, le mot «adéquate» signifie pour le moins que l'indemnisation accordée aux victimes d'autres pays devrait être égale à celle obtenue par les victimes de l'État sur le territoire duquel l'activité a son origine. Le principe de non-discrimination constitue une norme minimale qui n'est pas toujours suffisante. Tous les systèmes juridiques ne sont pas aussi évolués. La raison d'être des principes étant d'indemniser au mieux les victimes, une indemnisation prompte et adéquate doit parfois aller au-delà de la simple application du principe de non-discrimination et doit aussi satisfaire à des normes minimales objectives et absolues. En d'autres termes, l'expression «une indemnisation prompte et adéquate» devrait signifier «une indemnisation équivalente au moins à celle accordée aux nationaux et dans tous les cas la plus favorable à la victime», comme il ressort clairement du paragraphe 2 du principe 8.

3. Les Pays-Bas sont d'avis que l'application du principe 4 dépend du caractère non discriminatoire des

mesures nationales prises pour donner effet à ce principe et que les États devraient prendre au niveau national les «mesures nécessaires» mentionnées au paragraphe 1 du principe 4. Ils regrettent l'imprécision de la version anglaise où ne figurent ni l'article défini ni même un autre mot comme «toutes» avant «les mesures nécessaires» et sont favorables à une formulation de ce dernier type.

4. Les Pays-Bas pensent que la responsabilité ne devrait pas dépendre de la preuve d'une faute, comme le dit le paragraphe 2 du principe 4, car c'est le régime de la responsabilité objective qui s'applique dans ce cas. Ils souhaitent toutefois faire une mise en garde, à savoir que les restrictions imposées à ce type de responsabilité – plafond d'indemnisation et imposition d'une date limite pour la présentation des demandes – devraient également s'appliquer en l'espèce. Les restrictions internationalement acceptées qu'imposent les régimes internationaux en place, telles que celles concernant les dommages causés par des actes de guerre, doivent également valoir dans ce cas. Les Pays-Bas estiment toutefois que ces restrictions ne peuvent et ne doivent pas remettre en cause l'objectif principal des principes qui est d'assurer une indemnisation prompte et adéquate.

5. S'agissant de l'attribution optimale de la responsabilité du dommage à réparer, les Pays-Bas estiment que l'exploitant n'est pas toujours le mieux placé pour assumer cette responsabilité. Parfois, il vaudrait mieux opter pour la partie ou les parties les mieux à même d'accepter ce risque et d'assurer effectivement une indemnisation, comme le fait le Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux¹⁷. Du point de vue des victimes, il vaut mieux qu'une seule entité soit tenue pour responsable. Du point de vue de l'environnement, le choix est encore plus simple: la responsabilité doit être imputée à l'entité qui exerce la plus grande influence sur le risque encouru. Comme les principes sont destinés à être appliqués par les États de façon à créer un cadre global, les Pays-Bas en concluent que des accords et/ou des traités spéciaux demeurent nécessaires pour régler l'attribution de la responsabilité de façon satisfaisante.

6. Les Pays-Bas sont favorables aux restrictions de vaste portée imposées sur les limitations et exceptions à la responsabilité visées au paragraphe 2 du principe 4. Ils font toutefois remarquer que les exonérations mentionnées dans le commentaire de la Commission ne s'appliquent pas ou plus dans les conventions sur la responsabilité nucléaire¹⁸.

7. Là où les paragraphes 2 et 3 du principe 4 se réfèrent à «l'exploitant ou, le cas échéant, [...] une autre personne ou entité», les Pays-Bas proposent de remplacer cette

¹⁷ Voir également *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 87, principe 4, commentaire, par. 12.

¹⁸ Voir *ibid.*, p. 90, par. 27: «L'exploitant n'est pas responsable si, bien qu'ayant pris toutes les mesures voulues, il survient des dommages résultant: a) d'un conflit armé, d'hostilités, d'une guerre civile ou d'une insurrection; ou b) d'un phénomène naturel de nature exceptionnelle, inévitable, imprévisible et irrésistible; ou c) entièrement du respect d'une mesure obligatoire de la puissance publique de l'État du préjudice; ou d) entièrement de la conduite illicite intentionnelle d'autrui.» Voir également *ibid.*, par. 28 et 29.

¹⁶ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 89.

formulation par «l'exploitant ou toute autre personne» car ces termes sont clairement définis à l'alinéa *e* relatif à l'exploitant et au projet d'alinéa *f* du principe 2 selon lequel «on entend par "personne" toute personne physique ou morale». Les propriétaires ou fournisseurs pourraient ainsi être tenus pour responsables au même titre que les exploitants, comme l'entendait le paragraphe 2 du principe 4.

8. Les Pays-Bas approuvent le paragraphe 5 du principe 4. L'obligation pour l'État de prendre les dispositions nécessaires lorsque les mesures prises sont insuffisantes pour assurer une indemnisation adéquate constitue un progrès très important du point de vue de la protection des victimes. Cela dit, il n'est pas nécessaire que toutes les ressources supplémentaires proviennent de source publique: un fonds alimenté par les exploitants pourrait être créé.

9. Les Pays-Bas proposent de remplacer les mots «des ressources financières supplémentaires soient allouées» par «des ressources financières supplémentaires existent». Après tout, ces ressources ne doivent pas nécessairement toutes provenir du budget de l'État et la formulation anglaise *are available* s'inspire de celle retenue au paragraphe 1 du principe 4.

Pakistan

1. Le paragraphe 2 du principe 4 dispose que la responsabilité de l'exploitant ou de l'entité ne doit pas dépendre de la preuve d'une faute et qu'elle doit être le résultat d'une enquête indépendante approfondie.

2. Pour s'assurer que des fonds supplémentaires sont disponibles en cas d'indemnisation insuffisante, le mécanisme de financement proposé pourrait être relié à des mécanismes existants comme ceux créés dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou d'autres conventions du même type.

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

1. Le 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 développement¹⁹.

2. Toutefois, le Royaume-Uni estime qu'il ne convient pas d'inclure les États dans la catégorie des victimes de dommages transfrontières. Une telle inclusion ferait, à son avis, sortir le projet de principes du cadre d'un régime de responsabilité civile dont la mise en œuvre doit être assumée par le droit national. Le Royaume-Uni est opposé à toute tentative de transposer les règles de responsabilité civile exposées dans le projet de principes existant, qui concernent des actions civiles intentées devant des 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.

3. Bien que le Royaume-Uni estime qu'il importe d'énoncer les principes selon lesquels une indemnisation est due, il a certaines réserves au sujet de la formulation actuelle du projet de principe 4. En premier lieu, le Royaume-Uni estime que le principe du pollueur-payeur devrait être le principe de base à cet égard, et il est étonné 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, [...] une autre personne ou entité», ne sont pas aussi clairs qu'ils pourraient l'être à cet égard.

4. 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 Royaume-Uni admet que dans un certain nombre de domaines particuliers, par exemple dans le cas de certaines activités extrêmement 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. Le Royaume-Uni estime donc que le projet de principes devrait être plus souple sur ce point, c'est-à-dire qu'il devrait cautionner l'imposition de la responsabilité objective dans les cas où cela est approprié, au lieu de l'imposer de façon systématique.

5. En ce qui concerne le paragraphe 3 du projet de principe 4, concernant l'obligation mise à la charge des exploitants de souscrire une assurance ou d'offrir d'autres garanties financières, le 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.

6. Le Royaume-Uni a une position réservée à l'égard du paragraphe 5 du projet de principe 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, le Royaume-Uni ne pense pas que la mise à la charge de l'État d'une telle responsabilité résiduelle reflète l'état actuel du droit international. Il ne pense 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.

7. Enfin, pour ce qui est des dispositions du projet de principe 4 concernant la réparation, le Royaume-Uni note qu'il n'est nullement fait référence à la possibilité d'exiger

¹⁹ Voir *supra* la note 3.

de l'exploitant qu'il répare les dommages causés à l'environnement. À cet égard, il prend note des dispositions de la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la répartition des dommages environnementaux²⁰, 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, de l'avis du Royaume-Uni, 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. Le Royaume-Uni prie donc la Commission de réfléchir plus avant à cette question.

Ouzbékistan

Le titre du principe 3 ne reflète pas son contenu. Il vaudrait mieux l'intituler «Objectifs des principes» et le faire figurer au début du projet de principes.

F. Principe 5. Mesures d'intervention

Pays-Bas

Le principe 5 est le lien entre le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses²¹ et le projet de principes. Par ailleurs, d'un point de vue méthodologique, en fait, il ne s'intéresse pas ou ne s'intéresse qu'en partie aux questions que le projet de principes est censé régler²², car l'objectif des principes est de répartir les coûts consécutifs au dommage déjà infligé. En revanche, le principe 5 cherche à éviter d'autres dommages et à financer les mesures à cette fin. Toutefois, en raison du lien pratique entre l'indemnisation des dommages déjà provoqués et la prévention d'autres dommages, il est bon que les principes 5 et 7 figurent dans le projet. On se rappellera que les exploitants doivent être véritablement en mesure de limiter les dommages s'ils doivent se voir confier des tâches d'une réelle utilité.

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

Le Royaume-Uni note que le projet de principe 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.

²⁰ *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 143 (30 avril 2004), p. 56.

²¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), p. 157 à 159, par. 97.

²² Le même constat vaut pour le principe 7, par. 1: «Les États devraient coopérer à l'élaboration, dans un cadre universel, régional ou bilatéral, d'accords internationaux appropriés établissant des arrangements concernant les mesures de prévention et d'intervention à appliquer pour des catégories particulières d'activités dangereuses ainsi que les dispositions à prendre en matière d'indemnisation et de sécurité financière» [*Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 69, par. 175].

G. Principe 6. Recours internes et internationaux

République tchèque

1. Les problèmes qui ne sont réglés qu'en partie par le droit positif (du fait de l'insuffisance des réglementations en matière d'indemnisation) peuvent quand même être résolus par le biais procédural en interdisant la présentation de demandes répétées ou parallèles d'indemnisation. La solution proposée au principe 6, les recours internes et internationaux, est encore plus vague que celle offerte par le droit positif applicable à la responsabilité. D'après le projet de principe, les États n'auraient qu'à prévoir des recours soit sous la forme de procédures internationales (à savoir, arbitrage, indemnisation générale), soit par le biais de leurs mécanismes administratifs et judiciaires internes. À l'évidence, les principes ne fournissent qu'un cadre général dont les dispositions détaillées restent à arrêter par voie de traités spéciaux. Cela dit, la difficulté vient de ce que les États devraient au moins donner accès à leurs procédures internes aux victimes étrangères sur la base du principe de non-discrimination. Toutefois, le projet de principe ne dicte pas le choix du for et laisse probablement toute latitude à ce sujet («recherche du for le plus favorable»). Par ailleurs, il se peut qu'il existe des mécanismes internationaux permettant de traiter rapidement les demandes d'indemnisation (ce qui est l'objectif du projet), ce qui implique qu'au lieu de faire intervenir la protection diplomatique traditionnelle, soumise à la règle de l'épuisement des recours diplomatiques, il devrait être possible de recourir à un arbitrage rapide.

2. Comme le droit positif, qui ne régit pas les relations entre demandes d'indemnisation parallèles, les règles de procédure ne précisent pas quels doivent être les liens entre des demandes présentées devant plus d'une institution nationale, voire internationale. Il ne fait aucun doute que le projet de principes a pour but principal de protéger la victime, à savoir d'assurer une indemnisation rapide et adéquate en cas de dommage. Toutefois, certains exemples pris d'autres branches du droit international, tels que les différends concernant la protection des investissements étrangers, montrent qu'une réglementation bien intentionnée peut se retourner contre l'État qui l'a adoptée. Lorsque plusieurs traités régissent les questions d'indemnisation et les procédures apparentées, des demandes multiples risquent aussi d'être présentées contre différentes entités, y compris l'État, ou contre une seule entité mais devant différentes instances.

3. Dans l'intérêt de la sécurité juridique à laquelle aspirent les défendeurs (mais aussi les demandeurs), il serait bon de respecter, y compris dans les instruments internationaux, les principes généraux de la litispendance et de la chose jugée. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent servir de modèles car ils interdisent l'introduction d'une requête devant plus d'une instance internationale de contrôle (comme par exemple la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme, etc.).

4. De l'avis de la République tchèque, la question des recours procéduraux (internationaux aussi bien qu'internes) et de leurs relations devrait être examinée plus en détail.

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas font remarquer que le principe de non-discrimination a à juste titre été également incorporé au principe 6 au sujet des procédures juridiques. Il convient en outre d'insister sur l'importance des recours effectifs mentionnés au paragraphe 3 du principe 6.

2. Les Pays-Bas jugent loisible de se demander si, lorsqu'un État ne s'acquitte pas des obligations que lui imposent les articles relatifs à la prévention, se pose la question de l'existence d'une responsabilité aggravée ou tout du moins d'une responsabilité plus grande que si aucune obligation n'avait été violée. Ils concluent toutefois que les principes ont pour seul but d'assurer une indemnisation pour des dommages effectivement subis et non pas d'imposer des dommages-intérêts punitifs.

3. Les Pays-Bas conseillent à la Commission d'inclure le choix du for et la reconnaissance des jugements dans le principe 6. Alors que ces questions sont évoquées dans le commentaire, aucune conclusion n'y est tirée au sujet du contenu du principe 6.

4. S'agissant du choix exclusif du for retenu par la Commission, les Pays-Bas font observer que, du point de vue de la victime, il serait a priori intéressant de laisser libre le choix du for²³. Cela dit, il se pourrait que le mauvais choix soit fait et que la victime voit son affaire renvoyée à un autre tribunal (*forum non conveniens*). La conclusion est donc que la procédure devrait avoir lieu dans le pays où le dommage a été causé. Les Pays-Bas appuient cette décision. L'expérience montre que les traités fondés sur la responsabilité exclusive (dommages d'origine pétrolière ou nucléaire) sont les seuls de cette catégorie à donner de bons résultats. On se souviendra également que, si des fonds sont mis à la disposition de plusieurs juridictions non coordonnées, il est évident que des problèmes peuvent en résulter. C'est pourquoi la protection des victimes, pour être efficace, ne doit pas nécessairement reposer sur plusieurs voies de recours. La Convention de Lugano et les Protocoles de Bâle et de Kiev²⁴ prévoient un choix du for. Le choix exclusif de l'État où le dommage a été causé est également l'option la plus simple du point de vue de l'exécution des jugements.

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

En ce qui concerne le projet de principe 6, le Royaume-Uni nourrit certaines réserves à propos de la portée apparemment étendue de cette disposition qui suggère que les États devraient offrir des recours internes aux victimes de dommages transfrontières. À propos du paragraphe 1 du

²³ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 94, principe 6, commentaire, par. 8.

²⁴ Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement; Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux; et Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels.

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 États²⁵». 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. Le Royaume-Uni estime 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 for.

H. Principe 7. Élaboration de régimes internationaux spéciaux

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas font observer que les dispositions relatives au règlement des différends qui figurent dans le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses²⁶ ne peuvent pas être reprises dans le projet de principes car, dans le projet d'articles, les différends portent sur la question de savoir si les dommages auraient ou non pu être évités. En outre, les Pays-Bas font remarquer qu'il importe de coordonner la responsabilité lorsque les régimes de prévention et d'indemnisation posent problème ou font défaut.

2. Les Pays-Bas soulignent que les régimes doivent être efficaces et adaptés. Il ne s'agit pas simplement de conclure davantage de traités mais plutôt de mieux appliquer des traités plus adaptés.

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

Le 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 développement²⁷. 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. Le Royaume-Uni prie 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

²⁵ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 93, principe 6, commentaire, par. 1.

²⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), p. 157 à 159, par. 97.

²⁷ Voir *supra* la note 3.

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.

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis font observer que le projet de principe 7 encourage les États à coopérer à l'élaboration d'accords internationaux appropriés. Sans préjudice du droit souverain des États de conclure de tels accords et d'en arrêter le contenu, les États-Unis soulignent que le contexte dans lequel sont élaborés des régimes particuliers de responsabilité peut être très variable (les négociations peuvent ainsi porter sur des secteurs industriels très différents) et il convient d'admettre que les solutions retenues peuvent de ce fait être d'une grande diversité. C'est pourquoi ils sont d'avis que les règles internationales concernant la responsabilité devraient être fixées par le biais de négociations prudentes sur des sujets particuliers (par exemple la pollution par les hydrocarbures ou les déchets dangereux) ou des régions particulières (comme par exemple celles qui viennent d'aboutir à l'adoption de l'annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement: Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement). Les États-Unis estiment que ce n'est que dans des contextes particuliers que les États peuvent examiner comme il se doit les questions qui, comme l'a indiqué à juste titre la Commission, doivent être réglées dans le cadre de tout régime de responsabilité.

I. Principe 8. Application

Mexique

La référence expresse de la Commission au fait que chaque État devrait adopter des mesures pour assurer l'intégration des principes dans son droit de façon à mieux assurer leur application et, partant, à renforcer la protection de l'environnement est un aspect important du projet de principe 8.

Pays-Bas

1. Les Pays-Bas tiennent à insister sur l'importance du paragraphe 2 du principe 8 et à souligner ses liens avec l'article 15 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses²⁸ bien qu'il soit évident que ce dernier porte sur les dommages déjà causés, tels que le déversement d'hydrocarbures par un navire en cas de naufrage où la seule préoccupation est de réduire au minimum les dommages liés à la pollution sur le littoral par exemple (voir également principe 5 et article 16 du projet d'articles²⁹).

2. Là où le paragraphe 3 du principe 8 dit que «les États devraient coopérer pour appliquer les présents projets de principe conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international», le préambule retient une formulation plus péremptoire – «les États

portent la responsabilité des manquements à leurs obligations de prévention en vertu du droit international» –, que les Pays-Bas jugent nettement préférable.

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

Le 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.

Ouzbékistan

1. Le titre du principe 8 «Application» devrait être remplacé par la formulation suivante, qui est de portée plus large, «Mesures à prendre par chaque État pour appliquer les dispositions des principes».

2. L'Ouzbékistan estime qu'il serait préférable d'évoquer au paragraphe 2 la liste des facteurs liés au principe de non-discrimination, compte tenu des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme³⁰ du 10 décembre 1948, comme la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

J. Forme définitive

Mexique

1. La formulation retenue devrait insister sur l'obligation légale qui s'attache aux activités régies par les principes; les dispositions de cet instrument devraient donc être formulées sous forme de règles (faisant l'objet d'articles) et non pas de simples principes. Il faut se souvenir que le but du projet n'est pas seulement de faire progresser le droit international, mais de codifier les règles applicables aux situations où des dommages sont causés par des activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

2. Par ailleurs, le Mexique rappelle que, dans le paragraphe 3 de sa résolution 56/82 du 12 décembre 2001, l'Assemblée générale dit que, dans ses travaux sur le sujet, la Commission devrait tenir compte des liens entre la prévention et la responsabilité. Les dispositions relatives à la responsabilité devraient par conséquent être placées sur le même plan que celles portant sur la prévention.

3. Le Mexique a encore des réserves au sujet de l'emploi de l'expression «répartition des pertes» dans le titre du projet, car l'une des principales fonctions du régime de responsabilité est d'assurer une indemnisation pour des dommages et non pas de se contenter de répartir les «pertes». Par ailleurs, le terme employé semblerait créer un régime juridique d'indemnisation en cas de dommage qui serait différent des règles découlant du principe de droit du pollueur-payeur. Le Mexique concède que la question du titre est secondaire, à condition que le projet prenne la forme d'articles et non pas de principes.

²⁸ *Annuaire...* 2001, vol. II (2^e partie), p. 157 à 159, par. 97.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

4. Si la Commission décide que les dispositions devraient garder la forme de principes, le Mexique juge essentiel d'en reformuler quelques-unes (en particulier les principes 4 à 8) pour leur donner un caractère plus impératif et moins incitatif qu'à l'heure actuelle. Il faudrait donc remplacer le verbe au conditionnel par le présent de l'indicatif (voir par exemple les principes 4 à 8).

5. Le Mexique pense que, puisqu'elle considère la question comme très importante, la Commission devrait profiter de cette occasion pour établir un ensemble de règles claires, équitables et impératives dont le but final est de protéger l'environnement et d'appliquer le principe du pollueur-payeur. Fixer des règles impératives en matière de prévention des dommages sans en faire de même pour l'indemnisation en cas d'accident serait certainement une solution déséquilibrée et inéquitable qui ne contribuerait pas à la sécurité juridique à laquelle elle aspire.

Pays-Bas

1. La Commission a déclaré qu'elle examinerait la question de la forme définitive que prendrait le document lors de l'examen en seconde lecture du projet de principes. Si elle entend parvenir à un accord-cadre, elle devra prévoir de nouvelles négociations sur les principes 4 à 8 et procéder à des ajouts, notamment en ce qui concerne le règlement des différends et l'alignement du projet d'articles sur la prévention des dommages

transfrontières résultant d'activités dangereuses sur d'autres instruments internationaux.

2. Les Pays-Bas espèrent qu'un maximum d'États prendra une part active à la poursuite des travaux sur les principes tant dans le cadre officiel du débat de la Sixième Commission sur cette partie du rapport de la CDI qu'au sein d'autres instances. Ils espèrent que le rapport de la CDI suscitera d'autres accords et arrangements bilatéraux, régionaux et multilatéraux sur les dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses.

États-Unis d'Amérique

Étant donné que la Commission se réserve le droit de revenir sur la question de la forme définitive du document à l'occasion de son examen en seconde lecture, les États-Unis déclarent soutenir fermement la Commission lorsqu'elle déclare que les principes sont plus susceptibles d'être largement acceptés s'ils sont formulés sous forme de projets recommandés³¹. Ils auront d'autant plus de chances d'être acceptés qu'ils seront exempts de renvois inutiles à des notions controversées telles que celles de portée générale concernant la précaution, le principe du pollueur-payeur ou le patrimoine mondial.

³¹ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 71, par. 176, commentaire général, par. 14.