Document:-
A/CN.4/SR.1632

Compte rendu analytique de la 1632e séance

sujet:
Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d' activités qui ne sont pas interdites par le droit international

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1980, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

que, lorsqu'elle en arrivera à l'examen des projets d'articles, la Commission étudiera ces deux principaux aspects de la question. Dans bien des cas, les intérêts en jeu dans la responsabilité fondée sur le risque sont plus grands que les intérêts en jeu dans la responsabilité pour les conséquences d'actes de négligence. En général, selon sir Francis, on présume automatiquement qu'un Etat est responsable des conséquences d'un acte de négligence sur le plan international, mais la position juridique n'est pas aussi claire lorsque le dommage n'est pas causé par une faute apparente de l'Etat.

35. Au paragraphe 46 de son rapport, le Rapporteur spécial dit que « le devoir de tenir compte de tous les intérêts en jeu peut être considéré comme découlant directement de l'obligation de diligence raisonnable » – ce qui est généralement admis. Mais il envisage, un peu plus loin, un « système d'indemnisation satisfaisant et accepté », qui, de l'avis de sir Francis, n'est pas nécessairement limité aux cas où il y a eu négligence. Par exemple, si on lance une fusée qui s'écarte ensuite de sa route et tombe sur une maison, on peut considérer que, s'il y a eu dans le mécanisme un défaut qui aurait dû être corrigé par l'Etat avant le lancement, l'Etat a agi avec négligence et a le devoir de réparer. Mais dans d'autres circonstances, si un accident que l'Etat n'aurait pas pu prévoir fait que la fusée atterrit sur le territoire d'un autre Etat, la question se pose de savoir si la responsabilité doit être ou non exclue.

36. On pourrait définir la responsabilité internationale qui constitue le sujet à l'examen comme étant une obligation qui, tout en permettant à l'Etat d'entreprendre une activité, lui impose de l'entreprendre sans causer de dommages à un autre Etat. Dans ce cas, il n'est pas difficile d'énoncer la responsabilité dite « absolue » sous la forme d'une obligation primaire. Mais il faudra alors examiner le rapport qui existe entre l'obligation primaire et la règle secondaire, telle qu'elle figure à l'article 31 du projet d'articles relatif à la responsabilité des Etats, concernant l'exclusion de l'illicéité en cas de force majeure [5]. Sir Francis pense que ce point ainsi que certains autres exigent que l'on étudie le rapport existant entre les nouveaux articles à rédiger et ceux déjà adoptés sur la responsabilité des Etats.

37. A propos des remarques de M. Sucharitkul, sir Francis pense que, compte tenu des différents types d'activités entreprises par un Etat, la Commission devrait examiner attentivement la question des différentes normes relatives à la diligence requise de la part d'un Etat. Dans le domaine de la « common law », pour procéder par analogie, si l'on supprime la règle de la diligence raisonnable, il devient très difficile, dans la pratique, de dire ce qu'il faut entendre par négligence légère, négligence ordinaire ou négligence grave.

38. La question de l'attribution est une question importante, que la Commission devra probablement aborder au début de ses travaux. Il s'agit avant tout de savoir dans quelle mesure la Commission peut s'appuyer sur les articles relatifs à la responsabilité des Etats qu'elle a déjà rédigés et dans quelle mesure il peut être nécessaire d'adopter des règles supplémentaires. Sir Francis espère que la Commission n'aura pas à élaborer une autre série d'articles relatifs à l'attribution dans le domaine qui l'occupe. Si l'on est fondé à considérer qu'il ne peut pas y avoir de responsabilité s'il n'y a pas une règle fondamentale qui crée une obligation de droit international, il sera alors possible, de manière générale, de s'appuyer sur les règles secondaires élaborées pour le projet relatif à la responsabilité des Etats. Par exemple, si l'on admet qu'à la base de toute obligation de réparer, il doit y avoir la violation d'une obligation au moins de ne pas faire, l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats [6] présentera évidemment un intérêt considérable pour le sujet à l'étude. Sir Francis Vallat considère que, sur le plan de la doctrine juridique, il ne peut y avoir de responsabilité sans obligation sous-jacente.

39. M. OUCHAKOV fait observer que la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international n'est pas présumée, alors que la responsabilité pour fait illicite est présumée en droit international comme en droit interne. Par conséquent, la responsabilité pour les conséquences préjudiciables d'activités licites n'existe que dans les cas définis par le droit international. La Commission doit donc, tout d'abord, indiquer concrètement les cas dans lesquels cette responsabilité existe. Elle doit également fixer les limites de cette responsabilité, afin d'éviter des différends entre Etats. Ce sont là ses deux principales tâches.

40. M. Ouchakov fait en outre observer que les activités dont les conséquences préjudiciables entraînent la responsabilité internationale de l'Etat ne sont pas des activités menées par l'Etat sur son propre territoire, mais des activités menées par l'Etat dans le cadre de ses relations internationales. Mais c'est alors la question de la responsabilité pour fait internationalement illicite qui se pose, car il y a violation du principe de droit international selon lequel un Etat ne doit pas causer de préjudice au territoire d'un autre Etat. Or, la Commission n'a pas pour tâche de codifier ce principe – qui est un règle primaire de droit international –, mais de définir les conséquences de la violation de ce principe. La troisième tâche de la Commission consiste donc à indiquer les types d'activités internationales qui peuvent avoir des conséquences préjudiciables plus ou moins prévisibles.

La séance est levée à 12 h 45.

[5] Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2e partie), p. 135, doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2.

[6] *Ibid.*, p. 100, doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

1632e SÉANCE

Lundi 14 juillet 1980, à 15 h 10

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (*suite*) [A/CN.4/334 et Add.1 et 2]

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. M. BARBOZA dit que le Rapporteur spécial a eu raison de souligner, au paragraphe 20 de son rapport (A/CN.4/334 et Add.1 et 2), que les obligations sont le produit de règles primaires particulières, tandis que la responsabilité encourue en cas de manquement à ces obligations dérive de règles secondaires. Les obligations primaires telles que celle qu'établit l'article II de la Convention de 1971 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux (*ibid.*, par. 21) sont soumises au régime de la Convention de Vienne sur le droit des traités et n'entrent pas dans le cadre du sujet dont la Commission est saisie. M. Barboza relève aussi que le Rapporteur spécial déclare que le terme « responsabilité » est employé pour désigner non seulement les conséquences d'une obligation, mais encore l'obligation elle-même (*ibid.*, par. 12). Cet emploi ne semble pas concorder avec la distinction entre règles primaires et secondaires que la Commission s'est donné autrefois beaucoup de peine pour établir.

2. Il peut être utile d'aborder le sujet en considérant les activités des Etats selon leur type, plutôt que cas par cas. Premièrement, il y a des activités qui ont toujours des conséquences dommageables, telles celles qui polluent l'atmosphère ou un cours d'eau. La sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la fonderie de Trail, citée au paragraphe 33 du rapport, énonce apparemment une règle générale du droit international coutumier qui interdit ces activités : par conséquent, tout dommage en résultant procède d'un fait internationalement illicite et ne relève pas du sujet à l'étude. Deuxièmement, il y a des activités comportant des risques exceptionnels, qui sont plus aptes que d'autres à causer des dommages mais que l'on ne peut interdire, parce que des intérêts d'importance vitale, économiques ou autres, sont en jeu. Les Etats qui déploient de telles activités sont tenus de dédommager les autres Etats du préjudice qu'elles pourraient leur faire subir. Troisièmement, il y a des activités qui, sans avoir en général de conséquences dommageables, peuvent être à l'origine d'un préjudice dû à la force majeure ou à un événement fortuit. Il semble qu'en pareil cas il existe également une obligation de réparer.

3. Dans le cas des activités qui causent toujours un préjudice, le fait pour un Etat de ne pas s'acquitter pleinement de son obligation de diligence constitue un fait internationalement illicite qui engage sa responsabilité. Mais lorsqu'il s'agit d'activités dangereuses, il semble que le critère de la diligence due joue un rôle moins fondamental.

4. La question exige une étude approfondie, en vue d'exclure les faits qui entraînent une responsabilité et de délimiter la notion d'activité dangereuse.

5. M. VEROSTA souscrit pleinement à l'analyse que le Rapporteur spécial a faite du sujet, mais ne peut accepter certaines des conclusions du rapport. Certes, l'intitulé du sujet est un peu lourd et toute modification visant à le rendre plus succinct sera la bienvenue, mais on ne saurait invoquer la nature générale du sujet lui-même pour objecter à son étude.

6. La portée du sujet ne doit pas être limitée aux questions d'environnement. Le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas* remonte au droit romain et, vu son importance fondamentale, était appliqué en droit international bien avant que les Etats aient pris conscience des dangers qui pèsent sur l'environnement. Afin de mettre en évidence la valeur générale de ce principe, il faut analyser la pratique des Etats en procédant de la manière traditionnelle.

7. Le rapport cite plusieurs cas relevant de domaines autres que l'environnement, dans lesquels les conséquences dommageables d'un fait licite d'un Etat, sans rendre ce fait illicite, engagent la responsabilité dudit Etat et mettent à sa charge une obligation de réparer. Un de ces domaines est celui du traitement des étrangers. Le quatrième principe de M. Sørensen cité au paragraphe 29 du rapport demeure toujours valable en droit international positif ; il est à la base de douzaines de traités conclus entre des Etats dont les ressortissants ont été expropriés depuis la seconde guerre mondiale et a été appliqué par beaucoup d'Etats socialistes d'Europe orientale. Ce principe peut être considéré non seulement comme l'expression d'une norme de conduite internationale, mais comme une règle de droit international.

8. D'autres domaines du droit international dans lesquels s'applique ce principe de base sont mentionnés au paragraphe 30 du rapport. Aux circonstances qui y sont énumérées, M. Verosta ajoutera les représailles et la légitime défense. Si l'excès dans l'exercice de représailles ou du droit de légitime défense constitue un fait illicite entraînant une responsabilité internationale, il existe aussi des cas où leur exercice, bien que licite, peut avoir des conséquences dommageables appelant réparation. Une étude de la pratique des Etats en la matière s'impose.

9. M. Verosta partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel toute étude générale du sujet devra englober les utilisations des voies d'eau internationales, qu'il s'agisse de la navigation ou des utilisations autres que la navigation. Afin d'alléger la charge énorme de travaux de recherche et d'analyse délicate qu'une telle entreprise suppose, on pourrait tirer parti des recherches effectuées par le Rapporteur spécial chargé d'étudier les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

10. Une autre question qui intéresse l'étude du sujet est celle des servitudes d'Etat. Cette expression est acceptée par les internationalistes ainsi que dans la pratique des Etats et dans la jurisprudence internationale : elle a été utilisée, par exemple, dans l'*Affaire des pêcheries de l'Atlantique Nord*, de 1910. Actuellement, il serait peut-être plus approprié de parler de « restrictions à la souveraineté ». Dans le cas des servitudes du droit civil interne et du droit international, l'adage *sic utere tuo ut alienum non laedas* trouve son corollaire dans le principe *servitas civiliter est exercenda*, qui fait obligation à un Etat d'exercer avec civilité le droit qu'il tient d'une servitude internationale, sans nuire aux

intérêts de l'Etat sur lequel pèse la servitude ni aux intérêts des Etats tiers. La pratique des Etats fournit sans doute des exemples de cas dans lesquels l'usage licite d'une servitude par un Etat a produit des conséquences dommageables mettant en cause sa responsabilité.

11. M. SCHWEBEL félicite le Rapporteur spécial de la profondeur de vues et de la lucidité dont il a fait preuve dans la rédaction de son rapport préliminaire. Il souscrit pour une grande part au mode d'approche du Rapporteur spécial et a été frappé par la place que celui-ci a faite au principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*, au projet de principes du PNUE sur les ressources naturelles partagées (*ibid.*, par. 5), à l'arbitrage dans l'*Affaire du lac Lanoux*, aux *Affaires du plateau continental de la mer du Nord* et à l'*Affaire du détroit de Corfou*, sources auxquelles lui-même a puisé dans son étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Bien qu'il faille distinguer ce sujet de celui dont la Commission est actuellement saisie en ce sens que le premier met en jeu certaines prescriptions dont la violation constitue un fait interdit par le droit international, les prescriptions applicables aux voies d'eau internationales pourraient se révéler n'être qu'un aspect particulier plus détaillé du très vaste sujet dont l'étude a été confiée à M. Quentin-Baxter.

12. M. Schwebel pense qu'en essayant dès le départ de limiter ce sujet au domaine de l'environnement physique le Rapporteur spécial risquerait d'en restreindre indûment la portée. A titre d'exemple, il citera un cas hypothétique qui ne concerne pas simplement l'environnement et qui peut cependant être considéré comme pertinent. L'Etat A, un grand pays développé, se trouve en mesure de faire face à une croissance démographique – et autre – considérable, en partie parce qu'il a appliqué une politique de planification familiale. Ses voisins immédiats, les Etats B et C, sont eux aussi très développés, mais leur développement n'a pas suivi le rythme excessif de la croissance démographique, faute d'une politique générale de planification familiale à laquelle s'opposaient des raisons religieuses et autres. Du fait de cette situation, des mouvements de population massifs ne cessent de se produire des Etats B et C vers l'Etat A. Ces mouvements sont illicites au regard du droit interne de l'Etat A, auquel le droit international permet de limiter l'entrée des étrangers sur son territoire. Mais l'Etat A est une démocratie dynamique de tradition libérale et n'est pas disposé à user de la force pour empêcher cette immigration illégale. Dans l'état actuel des choses, les Etats B et C ne violent pas le droit international en laissant leur population se développer à l'excès et il n'est pas non plus certain que le fait de ne pas empêcher des millions de leurs nationaux de sortir de leur territoire pour se rendre dans celui de l'Etat A soit illicite. On peut donc soutenir que ce cas, sans concerner l'environnement au sens courant du terme, soulève des questions de responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables d'activités non interdites par le droit international.

13. Il est question, au paragraphe 37 du rapport, d'une somme versée à titre gracieux par les Etats-Unis d'Amérique à certains pêcheurs japonais qui avaient subi un dommage du fait d'un essai nucléaire, exemple que le Rapporteur spécial rattache aux questions d'environnement. Mais des sommes ont aussi été versées à titre gracieux par des Etats à des ressortissants étrangers ou à des Etats étrangers dans des situations qui ne concernaient pas l'environnement, et il serait sans doute bon d'étudier attentivement les cas dont il s'agit pour déterminer quelle a été, en l'occurrence, la position des Etats quant à leur responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables d'activités non interdites par le droit international.

14. Un exemple est celui des dommages de guerre réclamés par les habitants du territoire des îles du Pacifique Sud, anciennement sous mandat japonais. Des demandes d'indemnisation avaient été présentées à raison des décès, dommages corporels et préjudices matériels causés par des faits de guerre ; mais les Etats-Unis ont refusé d'assumer une responsabilité internationale pour ces conséquences dommageables de faits non interdits par le droit international, faisant valoir qu'ils avaient agi de façon licite en repoussant l'agression dirigée contre eux et en attaquant, à cet effet, les bases et concentrations de troupes japonaises que le Japon, en violation des obligations découlant de son mandat, avait établies sur ces îles. Les dommages subis à cette occasion par la population civile des îles étaient éminemment regrettables mais, selon le droit de la guerre, les Etats-Unis n'encouraient aucune responsabilité. Néanmoins, afin de régler le problème d'une façon qu'ils considéraient comme équitable, les Etats-Unis et le Japon ont fait conjointement, à titre gracieux, un paiement destiné à répondre aux demandes d'indemnités et ont constitué une commission des réclamations, chargée d'instruire ces demandes et de fixer le montant des sommes à verser aux victimes.

15. Le sujet à l'examen, de même que celui des voies d'eau internationales, n'est pas un sujet qui oppose l'Est et l'Ouest ou le Nord et le Sud ; et le fait que la plupart des progrès techniques des siècles derniers soient le fruit de l'invention privée et de la libre entreprise ne signifie pas non plus que la responsabilité internationale pour les conséquences dommageables de faits non interdits par le droit international doive peser particulièrement sur les Etats développés d'Occident. Non seulement il est loin d'être évident qu'il faille limiter le sujet aux répercussions de la technologie sur l'environnement, mais les progrès de la technique, ses usages et les abus qui peuvent en être faits ne sont pas le monopole des formes occidentales d'organisation sociale et économique. Après tout, n'est-ce pas l'Union soviétique qui a lancé le premier Spoutnik ? C'est un pays en développement qui est responsable de la plus grande pollution par le pétrole connue jusqu'ici. On peut aussi se demander si les Etats qui réclament le transfert de techniques qu'ils n'ont pas créées ne devraient pas aussi en partager la charge, les risques et les coûts. Il ne faut pas oublier non plus que des Etats qui ne sont pas les créateurs d'une technologie peuvent en avoir le bénéfice indépendamment de son transfert. Le Rapporteur spécial voudra peut-être examiner et revoir des aspects aussi fondamentaux du sujet, qui relèvent de l'équité.

16. Ces réflexions n'entendent pas remettre en cause le principe selon lequel les victimes innocentes d'une

activité qui comporte un danger ne doivent pas avoir à supporter la charge du préjudice subi, même si l'auteur des faits n'a pas eu un comportement illicite. Mais, selon M. Schwebel, ses remarques peuvent sans doute être utiles à la définition même de l'innocence et font voir que les auteurs des faits en question se trouvent dans le monde entier.

17. A propos du paragraphe 33 du rapport, où le Rapporteur spécial déclare que les Etats-Unis n'ont renoncé explicitement à la doctrine Harmon qu'en 1960, M. Schwebel signale à la Commission que cette doctrine a été expressément répudiée par des porte-parole autorisés du Gouvernement des Etats-Unis en 1945, lors d'auditions de la Commission des relations étrangères concernant un traité avec le Mexique relatif à l'utilisation des eaux de certains cours d'eau.

18. Enfin, M. Schwebel souscrit au résumé que le Rapporteur spécial donne de sa conception du sujet au paragraphe 60 de son rapport.

19. M. THIAM félicite le Rapporteur spécial pour son rapport très riche, qui allie au souci de rechercher des règles juridiques permettant de résoudre les conflits éventuels une volonté constante de placer le sujet dans le contexte des réalités contemporaines. Le rapport est également inspiré par le souci de ne pas entraver les activités bénéfiques tout en faisant en sorte que les dommages éventuellement causés par ces activités puissent être réparés.

20. M. Thiam n'a pas de suggestion à faire en ce qui concerne le titre du sujet. Ce titre est sans doute très long, mais il paraît difficile de le réduire à une formule simple. Certains estiment qu'il vaudrait peut-être mieux ne pas parler d'activités, car il y a des cas où un Etat peut être responsable par omission. Mais quand un Etat est responsable par omission – par exemple quand il s'abstient de contrôler ou de réglementer, à l'intérieur de son territoire, des activités privées qui causent un dommage à un Etat tiers –, il s'agit plutôt de responsabilité pour fait internationalement illicite.

21. On peut se demander quel est le fondement de la responsabilité actuellement à l'étude : s'agit-il d'une responsabilité absolue engageant l'Etat dans tous les cas et l'obligeant à réparer les dommages causés, ou s'agit-il d'une autre forme de responsabilité, fondée notamment sur le manque de vigilance ? M. Thiam pense, pour sa part, que les cas de responsabilité fondée sur un manque de vigilance ou sur une faute de comportement n'entrent pas dans le cadre du sujet à l'étude, mais dans celui de la responsabilité pour fait illicite. A son avis, quand l'Etat est libre d'entreprendre des activités dangereuses, il a, en contrepartie, l'obligation de réparer les dommages causés par ces activités. Il s'agit donc bien ici de responsabilité absolue, car l'obligation de réparer apparaît dans tous les cas, même lorsqu'il s'agit d'un défaut de vigilance. Le Rapporteur spécial a dit lui-même que, lorsque la responsabilité est fondée sur un manque de vigilance, on essaie de trouver un autre fondement à l'obligation de réparer, qui peut être l'équité. La question se pose donc de savoir quelle sera l'étendue des réparations et dans quelle mesure il risque d'y avoir chevauchement entre la question à l'étude et celle de la responsabilité pour fait illicite.

22. M. Thiam ne pense pas qu'il faille envisager une formule permettant de dégager les pays en développement de la responsabilité qu'ils pourraient encourir pour des faits préjudiciables, comme l'a suggéré M. Sucharitkul (1631e séance). Il se demande, en effet, dans quelle mesure un Etat qui se dit en développement et qui se lancerait dans des activités nucléaires pourrait invoquer sa qualité de pays en développement pour demander que lui soit appliqué un régime spécial en matière de responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant de ces activités. Il estime, par contre, que si un Etat développé entreprend des activités qui risquent d'avoir des conséquences préjudiciables pour d'autres pays développés, ces derniers doivent faire preuve de vigilance en prenant les mesures de protection nécessaires.

23. M. REUTER félicite le Rapporteur spécial de sa science et de son travail, de ses scrupules et de son approche empirique du problème, qui témoigne de son souci de rester en contact avec le réel en évitant des synthèses prématurées. Il le félicite, enfin, du courage dont il a fait preuve en abordant un sujet qui n'existe peut-être pas – ou pas encore.

24. Il se demande, en effet, si la responsabilité sans acte illicite existe vraiment. A son avis, rien n'est moins sûr, car le droit international, comme le droit interne, ne s'aventure qu'à regret dans ce domaine, et beaucoup de cas cités comme étant des cas de responsabilité sans fait illicite sont en fait des cas de responsabilité pour fait illicite. La responsabilité sans fait illicite n'est, en réalité, qu'un moyen de résoudre un problème impossible à résoudre faute de preuve, en dispensant la victime d'une preuve impossible. Dès que la preuve est possible, on quitte le terrain dangereux de la responsabilité sans fait illicite pour retrouver celui de la responsabilité pour fait illicite. Les cas de responsabilité pour conséquences préjudiciables découlant de la pollution ne sont pas, contrairement à ce que l'on a pu dire, des cas de responsabilité sans fait illicite. Dans le domaine de la pollution comme dans les autres domaines, il s'agit de fixer des seuils à ne pas dépasser, et il y a responsabilité pour fait illicite lorsqu'il y a violation de la règle qui détermine ces seuils.

25. Dans l'*Affaire du lac Lanoux,* citée par le Rapporteur spécial, le Gouvernement espagnol avait essayé de démontrer que les travaux envisagés par la France étaient illicites dans la mesure où ils faisaient dépendre de la volonté politique d'un Etat la restitution à l'Espagne d'une certaine quantité d'eau, ce qui portait atteinte à la souveraineté de l'Etat espagnol. Mais s'il avait invoqué le risque d'une catastrophe provoquée par une rupture éventuelle du barrage, la sentence du tribunal arbitral aurait pu être différente, car il existe peut-être une règle de droit international relative à ce genre de risque.

26. Les cas de responsabilité sans fait illicite sont donc beaucoup moins nombreux qu'on ne le croit. Mais en admettant qu'il y en ait quand même et que le sujet existe, cela suppose qu'il y ait des règles générales pour tous les cas de responsabilité. On peut donc se demander quelles sont ces règles générales, ce qui amène à s'interroger, comme l'a fait M. Thiam, sur le

principe de la responsabilité envisagée. La réponse à cette question n'est pas claire.

27. Si la Commission procède comme elle l'a fait pour le projet relatif à la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, la première question à régler est celle du fait de l'Etat. Ici, ce n'est plus le fait « illicite » de l'Etat qui entraîne la responsabilité, mais ce n'est pas n'importe quel fait de l'Etat. Ce n'est pas non plus l'importance du risque. Il s'agit donc de savoir quel fait de l'Etat entraîne une responsabilité sans faute. Le Rapporteur spécial n'a pas répondu à cette question. Peut-être lui serait-il plus facile de le faire en limitant le sujet à la responsabilité pour risques techniques, par exemple.

28. L'attribution d'un fait à l'Etat pose également un problème, car on peut se demander si les règles de cette attribution sont les mêmes pour la responsabilité sans faute que pour la responsabilité pour fait illicite. On peut même se demander si les règles d'attribution à l'Etat sont les mêmes dans tous les cas de responsabilité sans faute.

29. Mais l'élément essentiel du sujet à l'étude est le dommage. Il est évident, par conséquent, que si l'on décide d'aborder ce sujet sous sa forme générale, il faudra proposer des règles générales concernant le dommage. Mais on risque d'empiéter ainsi sur la deuxième partie du projet d'articles relatif à la responsabilité des Etats. Le dommage qui est ici en cause n'est évidemment pas le dommage moral résultant d'un fait internationalement illicite. M. Reuter fait observer, à ce sujet, que la théorie énoncée à l'article 19 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats [1] a escamoté le problème du dommage en tant qu'élément constitutif de la responsabilité internationale.

30. M. Reuter souligne, en conclusion, que, si la Commission demande au Rapporteur spécial d'élaborer des règles primaires, elle accepte par là le postulat selon lequel il y a des règles générales propres à la responsabilité sans faute et communes à tous les cas de responsabilité sans faute. Or, il doute fort qu'il existe à l'heure actuelle des règles primaires générales pour tous les cas de responsabilité sans faute, car il a l'impression que chacun de ces cas est un cas particulier. Si cette impression est juste, le sujet n'existe pas, et le Rapporteur spécial a raison de proposer que la Commission renonce à bâtir des théories abstraites, pour étudier à fond une série de cas particuliers en essayant d'en dégager des règles générales. M. Reuter approuve cette méthode, tout en estimant qu'il est peut-être prématuré de modifier dès maintenant le titre du sujet.

31. M. TSURUOKA souscrit aux vues exprimées par sir Francis Vallat (1631e séance) en ce qui concerne la notion d'environnement à prendre en considération pour l'étude du sujet à l'examen. Il ressort de l'intitulé du sujet que, pour qu'il y ait responsabilité, il doit y avoir dommage. A ce propos, M. Tsuruoka fait observer que la réparation du dommage est certes essentielle mais qu'il importe plus encore de prévenir les éventuelles conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international ; ce faisant, il faut cependant veiller à ne pas entraver le déroulement de ces activités.

32. Comme d'autres membres l'ont souligné, les efforts de la Commission doivent être essentiellement axés sur l'environnement, terrain de collaboration par excellence. Cette collaboration peut prendre diverses formes selon qu'elle intervient entre des pays du Nord et du Sud, entre des pays de l'Est et de l'Ouest, entre des pays en développement et des pays industrialisés. Elle peut avoir un caractère juridique, notamment si elle consiste en des négociations visant à dédommager des victimes ou si elle tend à rapprocher des législations nationales. On peut aussi envisager un rapprochement entre le droit international public et le droit international privé. Le progrès technique, qui est à l'origine de l'interdépendance des Etats, fait de la collaboration, dans tous les sens du terme, une véritable nécessité.

33. Pour ce qui est de la méthode de travail, M. Tsuruoka estime que le Rapporteur spécial doit se maintenir en rapport étroit et permanent avec M. Riphagen, rapporteur spécial chargé de l'étude du sujet de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. Il semble que certains principes peuvent déjà être dégagés de la jurisprudence et des conventions citées par M. Sucharitkul. Comme dans le cas du droit applicable aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, il devrait être possible d'élaborer un traité-cadre dont les Etats s'inspireraient pour conclure des accords régionaux ou des accords auxquels seraient parties, par exemple, des Etats ayant atteint un niveau semblable de développement.

34. Il convient de relever que le Japon, qui est un des pays les plus pollués du monde, a obtenu des résultats encourageants au cours de la décennie précédente dans sa lutte contre les conséquences préjudiciables de certaines activités. Auparavant, ces activités n'étaient pas jugées illicites, mais on en est peu à peu venu à les considérer comme telles, en recourant à des notions comme l'abus de droit, la responsabilité sans faute et une exigence accrue de diligence suffisante. De plus, des tribunaux japonais ont appliqué les règles de procédure à l'avantage du lésé ; les moyens de preuve apportés par le lésé ont été jugés plus facilement recevables que ceux de la partie adverse. Dans le domaine de la médecine, on s'est souvent contenté de statistiques, sans exiger la preuve stricte d'un lien de causalité. Pour M. Tsuruoka, cette attitude des tribunaux japonais mérite de retenir l'attention car elle constitue en définitive une manière de remédier aux conséquences préjudiciables d'activités licites.

35. Enfin, M. Tsuruoka souligne que le sujet à l'étude est à la fois nouveau et ancien. La Commission s'est toujours abstenue de décider si elle faisait œuvre de codification ou de développement progressif du droit international sur un point particulier. Compte tenu de l'évolution rapide que connaît actuellement la communauté internationale, il y a cependant lieu d'exprimer l'espoir que la Commission s'efforcera, dans le cas présent, de ne pas se limiter à un travail de pure codification.

---

[1] *Annuaire... 1979*, vol. II (2e partie), p. 100, doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

36. Pour ce qui est de la notion de ressources partagées, il convient que la Commission n'en fasse usage qu'avec la plus grande prudence.

37. M. DÍAZ GONZÁLEZ s'associe aux orateurs qui ont félicité le Rapporteur spécial de son rapport. Il pense que l'intérêt de ce rapport réside surtout dans le fait qu'il montre que le sujet, tel qu'il est actuellement intitulé, n'a pas de fondement évident et solide, puisqu'il pourrait disparaître avec le développement progressif du droit international. On peut prévoir que des activités qui sont actuellement permises aux Etats, en ce sens qu'elles ne sont pas interdites par le droit international même si elles ont des conséquences préjudiciables, seront un jour ou l'autre réglementées au fur et à mesure que la codification du droit progressera.

38. Il semble à M. Díaz González que la première partie du rapport qui traite de distinctions terminologiques, présente surtout de l'intérêt pour les pays anglophones de « common law ». Dans les pays dont le système juridique est issu du droit romain, les distinctions indiquées dans le rapport ont moins d'importance, puisque les notions de responsabilité et d'obligation ont un contenu juridique bien défini.

39. Le principe énoncé par le Rapporteur spécial, selon lequel tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé, doit être considéré comme relatif jusqu'à un certain point. Par exemple, depuis la seconde guerre mondiale, la règle *nulla pœna sine lege* n'est plus absolue car, aux procès de Nuremberg, une infraction a été spécialement créée pour condamner les criminels de guerre.

40. Le développement de la technologie a montré que l'utilisation de certaines ressources, même si elle se fait conformément au principe de la souveraineté des Etats et n'est pas interdite par le droit, peut porter préjudice à un autre Etat et comporter des actes qui engendrent une responsabilité. Il ne faut pas oublier non plus que le préjudice découlant d'un fait d'un Etat qui n'est pas interdit par le droit ne peut pas toujours être réparé par la suite. De plus, comme le Rapporteur spécial l'a souligné, il est très difficile de tracer la démarcation entre une activité licite et une activité non interdite par le droit qui a des conséquences préjudiciables. M. Díaz González estime que l'essentiel de la question ne réside pas tant dans la responsabilité sans faute que dans la réparation du préjudice causé.

41. Il importe de se demander jusqu'ou le sujet peut mener. Si la Commission finit par établir des règles régissant des faits d'un Etat considérés comme illicites, il ne s'agira plus d'activités non interdites par le droit international, mais de faits réglementés, illicites au regard des règles qui les régissent. Il semble à M. Díaz González que le sujet tel qu'il se présente est trop vaste et il ne voit pas de base sur laquelle la Commission puisse se fonder pour réglementer des activités non interdites par le droit international qui mettent en jeu la responsabilité d'un Etat.

42. On peut exprimer les mêmes doutes à propos de la question des règles primaires et secondaires. Il semble à M. Díaz González que, dès lors qu'il n'y a pas de règle primaire établissant une obligation, il ne peut y avoir de règle secondaire engendrant une responsabilité. D'une manière générale, ses premières réflexions sur le sujet lui inspirent une certaine inquiétude à l'égard de toute tentative qui viserait à établir des règles régissant les conséquences préjudiciables d'activités non interdites par le droit international, car le sujet, présenté sous cette forme, lui semble manquer de consistance ou de réalité.

La séance est levée à 16 h 55.

1633e SÉANCE

Mardi 15 juillet 1980, à 10 h 15

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (*fin*) [A/CN.4/334 et Add.1 et 2]

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

1. M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial), répondant aux points soulevés au cours de la discussion, relève que le premier orateur, M. Riphagen, a exprimé l'avis (1630e séance) que, les règles relatives à l'environnement étant peut-être propres à ce domaine, le Rapporteur spécial ne devait pas chercher à établir des règles de portée trop large. Or un rapporteur spécial est tenu par le titre de son sujet et doit, par conséquent, résister à la tentation de le traiter de façon restrictive.

2. M. Riphagen a noté que le fait qu'un Etat soit disposé à s'engager à prendre des mesures visant à prévenir les dommages et – si un dommage est néanmoins causé – à prévoir un dédommagement équitable, ne signifie pas nécessairement qu'il soit disposé à accepter un régime de responsabilité, et qu'aucun lien absolu n'existe entre les règles relatives aux mesures de protection et la responsabilité qui naîtrait si ces mesures n'étaient pas prises ou si un dommage était causé malgré les mesures prises. Cette observation montre combien la distinction est ténue entre les faits licites et la responsabilité pour faits illicites. Le non-respect des engagements pris constituerait bien entendu un manquement à une obligation, et la responsabilité qui en découlerait pourrait être ou non proportionnelle au dommage causé.

3. M. Riphagen a appelé l'attention de la Commission (1609e séance) sur certains parallélismes avec le droit interne, se référant à cet égard aux régimes préconisés par exemple par l'OCDE, et il a relevé (1630e séance) que le principe « C'est celui qui pollue qui doit payer » a le