Document:-
A/CN.4/475 et Add.1

Douzième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, par M. Julio Barboza, Rapporteur spécial

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:-
1996 , **vol. II(1)**

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

Copyright © Nations Unies

RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE POUR LES CONSÉQUENCES PRÉJUDICIABLES DÉCOULANT D'ACTIVITÉS QUI NE SONT PAS INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/475 et Add.1*

Douzième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, par M. Julio Barboza, rapporteur spécial

[Original : espagnol]
[13 mai 1996]

TABLE DES MATIÈRES

Chapitres	*Paragraphes*	*Pages*
I. LA PRÉVENTION	1-4	30
II. LES PRINCIPES	5	30
III. LA RESPONSABILITÉ	6-31	31
A. L'ébauche de plan	13-18	31
1. La prévention	15	32
2. La responsabilité	16-18	32
B. Le régime du sixième rapport	19-26	32
1. La prévention	20	32
2. La responsabilité	21-26	32
C. Le régime du dixième rapport	27-30	33
D. Les choix qui s'offrent à la Commission	31	34
IV. MISE EN ORDRE DES PROJETS D'ARTICLES	32-34	34
Texte des projets d'articles	34	35

* Incorporant les documents A/CN.4/475/Corr.1 et Add.1/Corr.1.

CHAPITRE PREMIER

La prévention

1. La Commission s'étant montrée quelque peu réticente à accepter la notion de prévention *ex post*, c'est-à-dire celle qui concerne les mesures à adopter après la survenance d'un accident, le Rapporteur spécial, dans son dixième rapport, avait consacré un chapitre[1] à expliquer le plus clairement possible pourquoi il avait la conviction que ce type de prévention existait dans la pratique internationale[2]. Des commentaires[3] étaient consacrés à deux alinéas proposés[4], le premier se voulant l'alinéa *e* de l'article 2 (Expressions employées) définissant ce que l'on y désigne par « mesures de lutte », qui ne sont rien d'autre que les mesures relevant de la prévention *ex post*.

2. Ces alinéas étaient libellés comme suit :

> « L'expression "mesures de lutte" s'entend des mesures raisonnables prises par toute personne en rapport avec un événement particulier afin de prévenir ou d'atténuer le dommage transfrontière. »
>
> « Le dommage visé à l'alinéa … comprend le coût des mesures de lutte, où qu'elles aient été prises, ainsi que les autres dommages que pareilles mesures auraient pu causer. »

3. Il a été recouru à cette méthode pour éviter une impasse au cas où la Commission serait toujours réticente à ranger sous la « prévention » les mesures *ex post*. Le Rapporteur spécial avait toutefois fait remarquer que qualifier celles-ci de « mesures de lutte » revenait à leur donner une appellation différente de celle utilisée dans toutes les conventions pertinentes, à savoir celle de « mesures de sauvegarde », ce qui n'était pas sans présenter de graves inconvénients.

4. Il semblerait que la Commission ait été sensible aux arguments avancés et qu'elle accepte maintenant la notion de prévention *ex post*. S'il en était ainsi, le Rapporteur spécial lui suggérerait d'examiner le texte à sa présente session et de retenir une formulation qui englobe aussi bien les mesures visant à prévenir la survenance d'événements (prévention *ex ante*) que celles visant à prévenir l'aggravation des dommages une fois l'événement survenu (prévention *ex post*), sur le modèle suivant :

> « *e*) L'expression "mesures de prévention" s'entend :
>
> i) Des mesures visant à prévenir ou à réduire au minimum les risques de survenance d'événements;
>
> ii) Des mesures prises en rapport avec un événement qui s'est déjà produit afin de prévenir ou de réduire au minimum le dommage transfrontière qu'il peut occasionner. »

À la suite de la définition du dommage, on pourrait insérer dans le même article un alinéa *g*, qui serait libellé comme suit :

> « *g*) Le dommage visé à l'alinéa précédent comprend le coût des mesures préventives énumérées à l'alinéa *e*, ii, ainsi que tous autres dommages que pareilles mesures auront pu causer. »

[1] *Annuaire… 1994*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/459, p. 137, chap. Ier, en particulier par. 7 à 18.

[2] Le Rapporteur spécial y faisait valoir que la prévention était toujours « antérieure » à l'accident et que la notion de prévention *ex post* dénotait une contradiction. Si ce type de prévention vise à empêcher la survenance de l'accident, il est un autre type de prévention qui vise à empêcher que *l'accident ne produise ses effets* dans toute leur ampleur, c'est-à-dire à en réduire les effets au minimum. Les mesures de ce type ont été unanimement considérées comme préventives par la doctrine, de même que par toutes les conventions traitant de la responsabilité découlant d'activités non interdites.

[3] *Annuaire… 1994*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/459, p. 137, chap. Ier, par. 19 à 21.

[4] Ibid., par. 22.

CHAPITRE II

Les principes

5. La Commission a approuvé, à sa précédente session, les principes énoncés aux articles A à D[5] (6 à 9 selon la numérotation proposée *infra*, chap. IV), mais n'a pu étudier le principe de non-discrimination, celui-ci n'ayant toujours pas été examiné par le Comité de rédaction. Il serait bon qu'à la présente session celui-ci se penche sur le principe en question afin d'achever l'examen provisoire du chapitre correspondant.

[5] Pour le texte des projets d'articles provisoirement adoptés par la Commission, voir *Annuaire… 1995*, vol. II (2e partie), p. 93 et suiv.

CHAPITRE III

La responsabilité

6. Il reste encore à examiner deux rapports établis par le Rapporteur spécial : le dixième rapport[6], qui propose un régime de responsabilité pour les dommages transfrontières, et le onzième rapport[7], consacré au dommage à l'environnement. Ces deux rapports ont suscité des observations préliminaires de la part de la Commission, qui a cependant décidé d'accorder au Comité de rédaction le temps qu'elle aurait elle-même consacré à l'examen de ces rapports, pour permettre à celui-ci d'examiner les articles relatifs au sujet inscrit à son ordre du jour, articles qu'il a effectivement adoptés.

7. De l'avis du Rapporteur spécial, le moment est donc venu d'entrer dans le vif du sujet, à savoir la question de la responsabilité. S'il est vrai que le dommage à l'environnement est une question intéressante, il est tout aussi vrai qu'en définitive la CDI devra en définir la portée, dès lors qu'elle a en principe accepté que le dommage à l'environnement doit englober la notion de dommage.

8. Ayant, du moins pour l'instant, épuisé la question de la prévention, la Commission doit se pencher sur ce dont elle était convenue au cours de sa quarante-quatrième session, en 1992, à savoir :

> […] la Commission a décidé que le sujet serait considéré comme comprenant tant la prévention que les moyens de remédier au dommage. Toutefois, la question de la prévention devrait être examinée d'abord : ce n'est qu'après avoir achevé ses travaux sur cette première partie du sujet que la Commission passerait à la question des mesures correctives. Elle pourrait, à cet égard, étudier notamment les mesures visant à atténuer le dommage, à rétablir la situation qui existait avant que le dommage n'intervienne et les mesures d'indemnisation.[8]

9. La Commission ne saurait différer cette tâche incontournable sous peine de méconnaître le mandat que l'Assemblée générale lui a confié, d'autant qu'elle a elle-même reconnu, à sa quarante-septième session, que la tâche essentielle consistant à déterminer les types d'activité qui entraient dans le champ du projet d'articles « serait néanmoins fonction des dispositions relatives à la prévention adoptées par la Commission *et de la nature des obligations relevant du régime de responsabilité que la Commission était en train d'élaborer** »[9].

10. À la session en cours, il s'agit pour la Commission, d'arrêter *les grandes lignes du régime qu'elle voudrait appliquer à la responsabilité pour activités non interdites par le droit international*. Dans le présent rapport sont décrits le régime envisagé par l'ébauche de plan préparée par le précédent rapporteur spécial, M. Quentin-Baxter, en annexe à son quatrième rapport[10], ainsi que ceux que l'actuel rapporteur spécial propose dans ses sixième[11] et dixième rapports : il s'agit, tout compte fait, des trois variantes proposées jusqu'ici et sur lesquelles la Commission ne s'est toujours pas penchée. Le rapporteur spécial propose à la Commission de se borner à examiner, à la présente session, l'essence de ces régimes de responsabilité. À cette fin, il indique, dans chaque cas, les articles et paragraphes des rapports en question, dont la lecture est indispensable. Les membres de la CDI pourront également lire le reste des projets d'articles proposés dans les différents rapports sur la responsabilité pour se faire une idée de la manière dont pourrait fonctionner chacun des régimes envisagés.

11. Il est donc renvoyé à la lecture de l'annexe du quatrième rapport du précédent rapporteur spécial – voire de l'ensemble dudit rapport –, des chapitres IV et V du sixième rapport de l'actuel rapporteur spécial – en particulier les articles 21 et 23 et 28 à 31, qui définissent le régime envisagé –, de son dixième rapport – en particulier l'ensemble du chapitre II, le chapitre III (sect. A, B et C) et les articles pertinents qui y sont proposés.

12. Dans les développements qui suivent, le Rapporteur spécial se contente de traiter des notions de base dans le corps du texte, les précisions et notions complémentaires faisant l'objet de notes de bas de page.

A. – L'ébauche de plan

13. Le régime de l'ébauche de plan est à peine esquissé, mais la Commission y trouvera les éléments d'appréciation à partir desquels elle pourra prendre sa décision ou développer ultérieurement le régime si c'est cela qu'elle souhaite. Certains des articles du sixième rapport pourraient aussi donner une idée de la manière dont pourrait se développer cette partie de l'ébauche de plan.

14. Le régime en question s'applique aux activités menées sur le territoire ou sous l'autorité d'un État qui *causent ou peuvent causer* une perte ou un dommage mettant en cause des personnes ou des biens qui se trouvent sur le territoire ou en des lieux placés sous l'autorité d'un autre État. Autrement dit, les activités visées dans l'article premier proposé par le Rapporteur spécial seraient comprises dans l'ébauche et les dispositions de celle-ci leur seraient applicables.

1. LA PRÉVENTION

15. *Le non-respect des obligations de prévention ne comporte aucune sanction* selon le paragraphe 8 de la section 2. Il n'y a donc pas, dans l'ébauche de plan, de responsabilité pour fait illicite.

---

[6] *Annuaire… 1994*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/459, p. 137.

[7] *Annuaire… 1995*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/468, p. 55.

[8] *Annuaire… 1992*, vol. II (2e partie), par. 345, p. 54.

[9] *Annuaire… 1995*, vol. (2e partie), chap. V, par. 408 *in fine*, p. 93.

[10] *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/373, p. 233.

[11] *Annuaire... 1990*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/428 et Add.1, p. 87.

2. La responsabilité

16. S'il se produit un dommage transfrontière et si les États intéressés n'ont pas, au préalable, conclu d'accord fixant leurs droits et obligations, ceux-ci sont régis par l'ébauche de plan. Il y a obligation de négocier de bonne foi les droits et obligations en question.

17. La section 4 dispose, en son paragraphe 2, que l'État auteur, c'est-à-dire l'État d'origine, indemnisera l'État victime[12]. Le quantum de la réparation est fonction de plusieurs facteurs[13].

18. Les idées générales de l'ébauche de plan sont donc les suivantes :

a) Recommandation aux États concernant la prévention des incidents résultant d'une activité « qui cause ou peut causer » des dommages transfrontières, tendant notamment à les faire légiférer pour régir l'activité en question entre les États intéressés;

b) Responsabilité de l'État pour des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses[14] :

i) Nature de la responsabilité : responsabilité sans faute, puisque les actes ne sont pas interdits par le droit international;

ii) Atténuation de la responsabilité : bien qu'en principe la victime innocente n'ait pas à supporter le dommage causé, la nature et le montant de la réparation doivent être négociés de bonne foi entre les parties, qui doivent prendre en considération une série de facteurs pouvant justifier une réduction de ce montant.

B. – Le régime du sixième rapport

19. Dans son sixième rapport[11], le Rapporteur spécial propose un projet d'articles quasiment complet.

1. La prévention[15]

20. Le projet d'article 18 enlève aux obligations de prévention ce qu'elles avaient de « dur », puisqu'il n'accorde aucun recours à l'État affecté[16]. Bien que plus détaillé, le projet d'articles proposé dans le sixième rapport ne s'écarte pratiquement pas de l'ébauche de plan pour ce qui est de la prévention.

2. La responsabilité

21. Il y a une responsabilité sans faute de l'État en cas de dommage transfrontière qui se traduit, là encore, par une simple obligation de négocier la détermination des conséquences juridiques du dommage avec l'État affecté ou les États affectés. Les États intéressés doivent tenir compte du fait que le dommage doit, en principe, *être indemnisé intégralement*, encore que l'État d'origine puisse demander, dans certains cas, la réduction des prestations à sa charge (projet d'article 23)[17].

22. Jusqu'à présent, le projet d'articles ne s'écarte pas des grandes orientations de l'ébauche de plan. Le Rapporteur spécial a estimé, cependant, que la pratique internationale attestait une tendance indubitable à introduire, dans certaines activités particulières, la responsabilité civile en cas de dommage transfrontière, et qu'il lui fallait donc rappeler ce cas de figure à la Commission[18].

23. C'est pourquoi, à côté de la responsabilité de l'État qui s'exerce par la voie diplomatique, le projet d'articles introduit la « voie interne », c'est-à-dire les recours offerts aux victimes devant les tribunaux nationaux[19]. L'objectif

---

[12] Cette obligation reste cependant soumise à une condition dont la Commission n'a pas du tout appuyé le principe, à savoir que la réparation d'un dommage de cette nature et de ce type réponde aux *anticipations communes* des États intéressés. Pour ce qui est de cette notion d'anticipation et ses effets, voir les paragraphes 2 à 4 de la section 4 de l'ébauche de plan.

[13] Parmi ces facteurs figurent ce qu'on appelle les « anticipations communes », les principes énoncés à la section 5 de l'ébauche de plan – notamment celui selon lequel, pour autant que les articles en question le permettent, il ne faut pas faire supporter à une victime innocente les conséquences de la perte ou du dommage qu'elle a subi –, le caractère raisonnable du comportement des parties et les mesures de prévention de l'État d'origine. Jouent également un rôle les facteurs de la section 6 (dont certains ont été repris dans le projet d'article 20 proposé par le Rapporteur spécial) et les questions posées dans la section 7, qu'il revient encore à la Commission d'examiner, mais qui sont très vagues, étant donné le caractère préliminaire de l'ébauche de plan.

[14] Bien que l'ébauche de plan (sect. 7, par. II, 1) n'écarte par l'éventualité que les parties à la négociation décident entre elles à qui incombe la responsabilité directe et subsidiaire et si la responsabilité de certains auteurs doit retomber sur d'autres.

[15] Les dispositions relatives à la notification à adresser aux États affectés, aux informations à leur communiquer à propos de l'activité dangereuse et aux consultations avec eux au sujet d'un régime à mettre en place développent et affinent les principes posés dans l'ébauche de plan.

[16] À moins, évidemment, que ce recours ne soit prévu dans un accord antérieur entre les mêmes parties. De toute manière, il y aurait une forme de sanction en cas de manquement. Si, à un moment quelconque après ce manquement, survenait un dommage transfrontière appréciable, la sanction serait la suivante : l'État qui a manqué à son obligation ne pourrait invoquer les dispositions du projet d'article 23 lui permettant d'apporter des ajustements, avantageux pour lui, au montant de l'indemnisation.

[17] Si, par exemple, l'État d'origine a pris des mesures de précaution à seule fin de prévenir les dommages transfrontières, il peut demander une réduction de l'indemnisation. Pour illustrer cette disposition, on peut songer au cas d'une entreprise industrielle située à la frontière, en amont d'un cours d'eau qui se déverse dans un autre État, et qui procède à des déversements dans l'eau, lesquels ne peuvent donc affecter que le riverain en aval, et non la partie du cours d'eau située sur le propre territoire de l'État d'origine.

[18] Suivant la pratique internationale examinée, cette responsabilité civile *n'admettait pas parallèlement la responsabilité de l'État, sauf à titre subsidiaire*, c'est-à-dire quand ni l'exploitant ni son assurance ne pouvaient réunir le montant de l'indemnisation fixée. En tel cas, c'est l'État qui intervenait (conventions nucléaires; voir le dixième rapport du Rapporteur spécial [*supra* note 6], chap. II, sect. B, par. 24 à 29). Par la suite, des projets comme celui de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1673, p. 57) prévoient que l'État est tenu de compléter le montant de l'indemnisation dans le cas où le dommage ne se serait pas produit s'il n'y avait pas eu non-respect de sa part (causalité indirecte).

n'était que de prévoir un *minimum de réglementation* pour la voie interne[20].

24. On peut résumer comme suit les grandes lignes du régime proposé dans le sixième rapport :

1. Recommandation aux États en matière de prévention des accidents, tendant surtout à ce qu'ils élaborent entre eux un régime juridique régissant l'activité considérée;

2. Responsabilité de l'État en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses :

   2.1 Nature de la responsabilité : *sine delicto* (sans faute objective, causale), puisque les actes qui lui donnent naissance ne sont pas interdits par le droit international;

   2.2 Atténuation de la responsabilité : bien que, en principe, la victime innocente n'ait pas à supporter le dommage causé, la nature et le montant de la réparation doivent être négociés de bonne foi entre les parties, qui doivent prendre en considération une série de facteurs pouvant justifier une réduction de ce montant;

3. Outre la voie diplomatique, d'État à État, une voie interne est ouverte, accessible aux individus, aux entités privées et à l'État affecté :

   3.1 Une fois choisie une voie de recours pour faire valoir une réclamation, on ne peut se prévaloir de l'autre voie pour la même affaire;

   3.2 Nature de la responsabilité : telle qu'elle est établie par le droit interne de l'État du tribunal compétent.

25. Comme les mesures de prévention ne sont pas obligatoires, il n'y a pas de responsabilité dans le cas où elles n'auraient pas été prises et, partant, pas de responsabilité de l'État pour fait illicite. Par conséquent, pour le même accident, il ne peut y avoir en même temps une responsabilité pour fait illicite et une responsabilité sans faute.

26. Le Rapporteur spécial attire l'attention sur deux caractéristiques du système proposé dans son sixième rapport. Premièrement, si l'État affecté sait que ses ressortissants peuvent recourir à la voie interne, il peut hésiter à engager une action par la voie diplomatique. Deuxièmement, c'est au droit interne qu'est laissée la faculté de déterminer la responsabilité; cela peut être modifié facilement en prévoyant, dans les projets d'articles, la responsabilité sans faute, à la charge du responsable.

C. – Le régime du dixième rapport

27. Il convient de rappeler que :

a) Comme le Rapporteur spécial l'a déjà indiqué, la Commission a catégoriquement rejeté l'idée d'un régime « doux » concernant les obligations de prévention. La violation de ces obligations emporte donc la responsabilité de l'État pour fait illicite;

b) Cela a pour résultat de donner à ces projets d'articles un caractère extrêmement singulier et de créer bien des difficultés, car il faut nécessairement que coexistent la responsabilité de l'État pour la violation de ses obligations en matière de prévention et la responsabilité sans faute pour l'indemnisation du dommage causé.

28. Si l'indemnisation du dommage causé ne visait que le fait illicite, c'est-à-dire le dommage résultant du non-respect des obligations de prévention de l'État, *le projet d'articles n'aurait rien à voir avec la responsabilité pour des activités qui ne sont pas interdites par le droit international*. La victime innocente se verrait imposer l'*onus probandi* et resterait sans aucun recours dans le cas d'un dommage causé par un acte non interdit, résultant d'une activité dangereuse (mais licite). L'indemnisation des dommages causés par des activités dangereuses ne se verrait pas appliquer un régime de responsabilité qui se généralise progressivement dans le monde entier pour ce type d'activités, c'est-à-dire celui de la responsabilité sans faute. Ainsi, la matière juridique pour laquelle la Commission avait inscrit la question – la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international – à son programme de travail resterait en friche.

29. Il est certain qu'il faut soumettre la réparation des dommages transfrontières causés par des activités non interdites à une forme ou une autre de responsabilité sans faute. L'ébauche de plan du précédent rapporteur spécial prévoit une responsabilité de cette nature pour l'État, encore qu'elle atténue considérablement cette responsabilité en la subordonnant aux négociations entreprises entre les États intéressés et en la soumettant à d'éventuels ajustements. Le sixième rapport de l'actuel rapporteur spécial reprend la même solution, à laquelle il ajoute la possibilité, pour les victimes, d'utiliser les voies de recours internes[21].

---

[19] Pour que la voie interne puisse coexister avec la voie diplomatique, il fallait prévoir deux dispositions : *a*) une disposition permettant à l'État affecté de présenter une réclamation diplomatique sans avoir à épuiser les voies de recours internes offertes par l'État d'origine (projet d'article 28, par. 1), parce que, en ce cas, la voie interne serait obligatoire et que la voie diplomatique ne serait valable que pour les cas prévus dans le droit international général, comme s'il y avait déni de justice; *b*) une autre disposition empêchant l'État d'origine de se couvrir de ses immunités juridictionnelles (projet d'article 28, par. 2), parce que, s'il agissait ainsi, ce serait aussi la fin de la voie interne. Seule est respectée l'immunité de juridiction qui met à l'abri de l'exécution de la sentence.

[20] Ainsi qu'il est expliqué dans le sixième rapport du Rapporteur spécial (*supra* note 11), par. 62 et 63, p. 104. Par exemple, il n'était pas dit que la responsabilité devait être *sine delicto* (sans faute causale, objective, stricte), mais on s'en remettait, pour les règles de fond, au droit interne applicable, c'est-à-dire au droit du tribunal finalement compétent. Il était demandé aux États parties de donner compétence à leurs tribunaux, par leurs législations internes, pour qu'ils puissent connaître des demandes du genre de celles que vise le paragraphe 2 du projet d'article 28, et qu'ils ouvrent également l'accès de leurs tribunaux aux États et aux personnes physiques ou morales affectées (projet d'article 29, par. 1), outre qu'il leur était demandé de prévoir, dans leurs systèmes juridiques internes, des voies de recours permettant une indemnisation rapide et adéquate (projet d'article 29, par. 2).

30. En résumé, le système proposé dans le dixième rapport se présente comme suit :

1. Obligation pour l'État de prévenir les accidents. La responsabilité de l'État est engagée en cas de non-respect de cette obligation;

2. Nature de la responsabilité de l'État : responsabilité pour fait illicite, avec les caractéristiques et les conséquences que prévoit le droit international (art. X);

3. L'indemnisation des dommages transfrontières causés est à la charge de l'exploitant. Nature de cette responsabilité : responsabilité sans faute[22].

[21] Voir à ce propos en particulier le chapitre II du dixième rapport (*supra* note 6), p. 142 et suiv.

[22] Ainsi, l'État prend en charge toutes les conséquences du fait illicite (cessation, satisfaction, garanties de non-répétition; voir dixième rapport du Rapporteur spécial [*supra* note 6], par. 31 à 41, p. 144 et suiv.), sauf l'indemnisation, qui est toujours à la charge des exploitants privés, même quand il y a non-respect des obligations de prévention de l'État. La responsabilité de l'exploitant est une responsabilité sans faute, puisqu'elle découle d'actes non interdits par le droit international et qu'elle vise à réparer les dommages matériels causés par une activité dangereuse au sens du projet d'article premier.

D. – Les choix qui s'offrent à la Commission

31. *a*) Les décisions déjà prises par la Commission en matière de prévention ne laissent pas d'autre choix que de poser la responsabilité de l'État pour fait illicite;

b) Pour ce qui est de la responsabilité sans faute, quelle qu'en soit la forme (atténuée ou non), la Commission ne peut faire autrement que de l'inclure dans le projet d'articles, à moins de renoncer au mandat que lui a confié l'Assemblée générale (qui est d'étudier la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international). La responsabilité pourrait être attribuée à l'État (ébauche de plan du précédent rapporteur spécial), à l'exploitant (dixième rapport de l'actuel Rapporteur spécial) ou, au choix du plaignant, à l'État ou à l'exploitant (sixième rapport), moyennant éventuellement quelques modifications de détail;

c) La question de la responsabilité subsidiaire de l'État pourra se résoudre une fois réglés les deux points précédents.

CHAPITRE IV

Mise en ordre des projets d'articles

32. Il a été fait observer à la Commission que les projets d'articles n'étaient pas classés dans l'ordre et que la numérotation partielle des articles adoptés par le Comité de rédaction ainsi que celle des articles proposés pour le chapitre sur la responsabilité (auxquels des lettres avaient été affectées) pouvaient prêter à confusion.

33. À sa quarante-huitième session (1988) et à sa quarante-neuvième session (1989), la Commission a renvoyé au Comité de rédaction les dix premiers projets d'articles, dans deux versions différentes des chapitres I (Dispositions générales) et II (Principes) : l'une des versions est celle qui est reproduite dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial[23], l'autre dans le cinquième rapport[24]. Cela n'a pas d'incidence sur la nouvelle numérotation, car les projets d'articles des deux versions sont identiques quant au fond, même s'ils présentent des différences d'ordre rédactionnel.

34. Les projets d'articles qui seront adoptés sur la responsabilité pourraient être insérés après le dernier des articles adoptés jusqu'à présent par la Commission, et numérotés en conséquence (à partir de l'article 21).

[23] *Annuaire... 1988*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/413, p. 253.

[24] *Annuaire... 1989*, vol II (1re partie), doc. A/CN.4/423, p. 145.

Texte des projets d'articles*,[5]

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. – Champ d'application des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux activités qui ne sont pas interdites par le droit international et s'exercent sur le territoire ou à un autre titre sous la juridiction ou le contrôle d'un État et qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques.

Article 2. – Expressions employées

Aux fins des présents articles :

***a*) L'expression « risque de causer un dommage transfrontière significatif » recouvre une faible probabilité de causer un dommage désastreux et une forte probabilité de causer d'autres dommages significatifs;**

***b*) Le terme « dommage transfrontière » désigne le dommage causé sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un État autre que l'État d'origine, que les États concernés partagent ou non une frontière commune;**

***c*) Le terme « État d'origine » désigne l'État sur le territoire ou d'une autre façon sous la juridiction ou le contrôle duquel s'exercent les activités visées à l'article premier;**

[*d*) Définition de l'« État affecté » (quatrième et cinquième rapports);][25]

[*e*) Définition des « mesures de prévention » (dixième[6] ou onzième rapport[7], suivant le choix de la Commission);]

[*f*) Définition du « dommage » (huitième rapport[26]), y compris le dommage à l'environnement (onzième rapport);]

[*g*) Prise en compte du coût des mesures de prévention *ex post* en tant qu'élément de la réparation du dommage.]

[Article 3. – L'attribution (quatrième rapport)] [Détermination d'obligations (cinquième rapport)]

[Conditions d'attribution des obligations prévues aux présents articles (quatrième et cinquième rapports)][27]

*[Article 4. – Relations entre les présents articles et d'autres accords internationaux]***

[Relations entre les présents articles et d'autres accords internationaux relatifs à des activités visées à l'article premier, auxquels les États parties aux présents articles sont aussi parties (quatrième et cinquième rapports)][28]

*[Article 5. – Absence d'effets sur les autres règles du droit international]***

[Application d'autres règles du droit international aux cas où un dommage transfrontière qui n'est pas spécifié dans les présents articles se produit en conséquence d'un acte ou d'une omission illicite de l'État d'origine (quatrième et cinquième rapports)][29]

---

* Les articles adoptés jusqu'à présent par la Commission sont reproduits ci-après sans crochets.

[25] Le texte proposé pour l'alinéa *e* de l'article 2 dans le quatrième rapport était libellé comme suit :

« L'expression "État affecté" désigne l'État sous la juridiction duquel des personnes ou des choses ou l'usage ou la jouissance de zones sont ou risquent d'être affectés ».

Celui proposé dans le cinquième rapport se lisait comme suit :

« L'expression "État affecté" désigne l'État sur le territoire ou sous la juridiction duquel des personnes ou des choses, l'usage ou la jouissance de zones, ou l'environnement font ou risquent de faire l'objet de dommages appréciables ».

[26] *Annuaire... 1992*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/443, appendice, sect. C, p. 74 et suiv.

** La Commission pourrait décider de ne pas retenir ces deux projets d'articles, puisque, d'ordinaire, elle ne prévoit pas de dispositions finales dans les projets d'articles qu'elle élabore.

[27] Dans le quatrième rapport, l'article 3 (L'attribution) se lisait comme suit :

« L'État d'origine est tenu des obligations que lui imposent les présents articles dès lors qu'il sait ou possède les moyens de savoir qu'une activité à risque est menée ou va être menée dans des espaces relevant de sa juridiction ou placés sous son contrôle. »

Dans le cinquième rapport, l'article 3 (Détermination d'obligations) se lisait comme suit :

« 1. L'État d'origine est tenu des obligations que prévoient les présents articles dès lors qu'il sait ou possède les moyens de savoir qu'une activité visée à l'article premier s'exerce ou est sur le point de s'exercer sur son territoire ou en d'autres lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle.

2. Sauf preuve contraire, l'État d'origine est présumé savoir ou posséder les moyens de savoir comme prévu au paragraphe 1 ci-dessus. »

[28] Dans le quatrième rapport, l'article 4 (Relations entre les présents articles et d'autres accords internationaux) était libellé comme suit :

« Si les États parties aux présents articles sont aussi parties à un autre accord international relatif à des activités ou des situations qui entrent dans le champ d'application des présents articles, ces derniers s'appliquent entre lesdits États sans préjudice des dispositions de l'autre accord international. »

Dans le cinquième rapport, le même article se lisait comme suit :

« Si les États parties aux présents articles sont aussi parties à un autre accord international relatif aux activités visées à l'article premier, les présents articles s'appliquent entre lesdits États, sous réserve des dispositions de cet autre accord international. »

[29] Le texte proposé par le Rapporteur spécial se lisait comme suit :

« Le fait que les présents articles ne visent pas expressément les cas où un dommage transfrontière se produit en conséquence d'un acte ou d'une omission illicite de l'État d'origine est sans préjudice de l'application de toute autre règle du droit international. »

CHAPITRE II

PRINCIPES*

Article 6. [A] – *La liberté d'action et ses limites*

La liberté des États d'exercer ou de permettre que soient exercées des activités sur leur territoire ou en d'autres lieux placés sous leur juridiction ou leur contrôle n'est pas illimitée. Elle est soumise à l'obligation générale de prévenir ou de réduire au minimum le risque de causer un dommage transfrontière significatif ainsi qu'aux obligations spécifiques dont ils peuvent être tenus à cet égard envers d'autres États.

Article 7. [B] – *Prévention*

Les États prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou réduire au minimum le risque d'un dommage transfrontière significatif.

Article 8. [C] – *Responsabilité et réparation*

Conformément aux présents articles, une responsabilité découle d'un dommage transfrontière significatif causé par une activité visée à l'article premier et donne lieu à réparation.

Article 9. [D] – *Coopération*

Les États intéressés coopèrent de bonne foi et au besoin cherchent à obtenir l'assistance d'une organisation internationale pour prévenir ou réduire au minimum le risque d'un dommage transfrontière significatif et, s'il est survenu un tel dommage, pour en réduire les effets au minimum, tant dans les États affectés que dans les États d'origine.

[Article 10. – Non-discrimination]

[Les États parties considèrent de la même manière les effets d'une activité survenus sur le territoire d'un autre État, ou sous sa juridiction ou son contrôle, et ceux produits sur leur propre territoire. En particulier, ils appliquent les dispositions des présents articles et de leur législation nationale sans aucune discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence des personnes ayant subi un préjudice du fait des activités visées à l'article premier.]

Article 11. – Autorisation préalable

Les États veillent à ce que les activités visées à l'article premier ne soient pas exercées sur leur territoire ou à un autre titre sous leur juridiction ou leur contrôle sans leur autorisation préalable. Cette autorisation est également requise dans le cas où il est envisagé d'introduire dans une activité une modification substantielle qui risque de la transformer en une activité du type visé à l'article premier.

Article 12. – Évaluation du risque

Avant de prendre la décision d'autoriser une activité visée à l'article premier, un État veille à ce qu'il soit procédé à l'évaluation du risque que comporte cette activité. Cette évaluation porte notamment sur les éventuels effets de l'activité en question sur les personnes ou les biens ainsi que sur l'environnement dans les autres États.

*Article 13. – Activités non autorisées***

Si un État, ayant souscrit aux obligations énoncées dans les présents articles, constate qu'une activité comportant un risque de dommage transfrontière significatif s'exerce déjà sur son territoire ou à un autre titre sous sa juridiction ou son contrôle sans l'autorisation requise par l'article 11, il ordonne aux responsables de l'exécution de ladite activité de solliciter ladite autorisation. En attendant cette autorisation, l'État peut autoriser la poursuite de l'activité en question à ses propres risques.

Article 14. – Mesures visant à prévenir le risque ou à le réduire au minimum

Les États prennent des mesures législatives, administratives et autres afin de faire en sorte que toutes les dispositions appropriées soient prises pour prévenir ou réduire au minimum le risque de dommage transfrontière lié aux activités visées à l'article premier.

Article 14 bis. *– Non-déplacement du risque****

Lorsqu'ils prennent des mesures pour prévenir ou réduire au minimum un risque de dommage transfrontière significatif, les États veillent à ne pas simplement déplacer, directement ou indirectement, ce risque ou le transformer en un risque d'un autre type.

Article 15. – Notification et information

1. Si l'évaluation prévue à l'article 12 fait apparaître un risque de dommage transfrontière significatif, l'État d'origine en informe sans retard les États susceptibles d'être affectés et leur communique les informations techniques et autres informations pertinentes disponibles sur lesquelles l'évaluation est fondée en leur fixant un délai de réponse raisonnable.

---

* Aux articles 6 à 9, les lettres entre crochets correspondent à la numérotation des projets d'articles tels qu'ils avaient été provisoirement adoptés par la Commission en 1995.

** Précédemment, l'article 13 du texte français était intitulé « Activités préexistantes ».

*** Il est préférable d'insérer cet article parmi les principes.

2. Si l'État d'origine apprend ultérieurement que d'autres États sont susceptibles d'être affectés, il les en informe sans retard.

Article 16. – Échange d'informations

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

Article 16 bis. *– Information du public*

Les États, dans la mesure du possible et par les moyens appropriés, tiennent leur public susceptible d'être affecté par une activité visée à l'article premier informé de ladite activité, du risque qu'elle comporte et du dommage qui pourrait en résulter, et ils s'enquièrent de son avis.

Article 17. – Sécurité nationale et secrets industriels

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

Article 18. – Consultations sur les mesures préventives

1. Les États intéressés engagent, à la demande de l'un quelconque d'entre eux et sans retard, des consultations en vue de parvenir à des solutions acceptables concernant les mesures à adopter pour prévenir ou réduire au minimum le risque de causer un dommage transfrontière significatif et ils coopèrent à l'application de ces mesures*.

2. Les États recherchent des solutions fondées sur un juste équilibre des intérêts, à la lumière de l'article 20.

3. Si les consultations visées au paragraphe 1 ne permettent pas d'aboutir à une solution concertée, l'État d'origine tient néanmoins compte des intérêts des États susceptibles d'être affectés et peut poursuivre l'activité à ses propres risques, sans préjudice du droit qu'a tout État refusant son accord de se prévaloir des droits qui peuvent lui être reconnus en vertu des présents articles ou à un autre titre.

* Si la Commission adoptait un régime de responsabilité pour les activités non interdites, elle devrait modifier ce paragraphe pour l'élargir aux mesures de réparation du dommage causé.

Article 19. – Droits de l'État susceptible d'être affecté

1. Lorsqu'un État n'a pas donné notification d'une activité menée sur son territoire ou à un autre titre sous sa juridiction ou son contrôle, tout autre État qui a des raisons sérieuses de croire que l'activité crée un risque de lui causer un dommage significatif peut demander l'ouverture de consultations en vertu de l'article 18.

2. L'État qui demande les consultations fournit une évaluation technique exposant les raisons sur lesquelles est fondée sa conviction. S'il apparaît que l'activité en question est une de celles que vise l'article premier, ledit État peut réclamer à l'État d'origine une juste part du coût de l'évaluation.

Article 20. – Facteurs d'un juste équilibre des intérêts

Pour parvenir à un juste équilibre des intérêts selon les termes du paragraphe 2 de l'article 18, les États concernés prennent en considération tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

***a*) Le degré de risque d'un dommage transfrontière significatif et l'existence de moyens de prévenir ce risque ou de le réduire au minimum ou de réparer le dommage;**

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

***c*) Le risque de dommage significatif pour l'environnement et l'existence de moyens de prévenir ce risque ou de le réduire au minimum, ou de remettre l'environnement en état;**

***d*) La viabilité économique de l'activité eu égard aux dépenses afférentes à la prévention exigée par les États susceptibles d'être affectés et à la possibilité de mener l'activité ailleurs ou par d'autres moyens ou encore de la remplacer par une autre activité;**

***e*) La mesure dans laquelle les États susceptibles d'être affectés sont prêts à participer aux dépenses afférentes à la prévention;**

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