

Document:-
A/CN.4/L.284 and Corr.1

Rapport du Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international

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:-
1978, vol. II(2)

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

172. Dès le début de ses travaux sur le sujet de la responsabilité des Etats, la CDI a été d'accord pour décider que le sujet devrait traiter uniquement des conséquences des faits internationalement illicites⁶⁶⁵ et pour reconnaître « la nécessité d'adopter, en définissant la règle générale concernant le principe de la responsabilité pour faits internationalement illicites, une formule qui ne préjuge pas de l'existence d'une responsabilité pour faits licites⁶⁶⁶ ». Cette conclusion a été largement acceptée lors du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, en 1970⁶⁶⁷.

173. En 1973, lorsque la Commission a commencé ses travaux sur la première série d'articles sur la responsabilité des Etats, elle a parlé de la question en termes plus précis :

[...] Si cela est considéré opportun (et des avis dans ce sens ont déjà été exprimés dans le passé aussi bien à la Commission du droit international qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale), la Commission du droit international pourra entreprendre l'étude de la responsabilité dite pour risque après la conclusion de l'étude sur la responsabilité pour faits illicites, ou parallèlement, mais de façon séparée⁶⁶⁸.

174. A sa vingt-huitième session, cette année-là, l'Assemblée générale a de nouveau appuyé la position de la Commission et a recommandé que la Commission entreprenne une étude du nouveau sujet « en temps voulu ». Les deux années suivantes, l'Assemblée a renouvelé sa recommandation que la Commission aborde le sujet « dès qu'il conviendra⁶⁶⁹ », et finalement en 1976, dans la résolution 31/97, du 15 décembre, elle a remplacé cette expression par les mots « le plus tôt possible ».

175. Conformément à ces recommandations de l'Assemblée générale, la Commission a décidé, à sa vingt-neuvième session (1977), d'inscrire ce sujet « au programme actif de la CDI le plus tôt possible, compte tenu, en particulier, de l'état d'avancement des travaux sur le projet d'articles concernant la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites⁶⁷⁰ ». L'Assemblée générale, dans sa résolution 32/151, du 19 décembre 1977, a fait sienne la conclusion de la Commission et, au paragraphe 7, a « invité » cette dernière

[...] à commencer, le moment venu et eu égard aux progrès réalisés dans l'étude du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites et des autres

⁶⁶⁵ Voir p. ex. *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 83.

⁶⁶⁶ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 328, doc. A/8010/Rev.1, par. 74.

⁶⁶⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 104.

⁶⁶⁸ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 171, doc. A/9010/Rev.1, par. 39.

⁶⁶⁹ Voir résolution 3315 (XXIX), du 14 décembre 1974, sect. I, par. 4, al. a, et résolution 3495 (XXX), du 15 décembre 1975, par. 4, al. b.

⁶⁷⁰ *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 129, doc. A/32/10, par. 108.

sujets figurant à son programme de travail actuel, des travaux sur les sujets de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international [...].

176. Au cours des années passées, le nouveau sujet a été décrit de différentes façons, par exemple « responsabilité dite pour risque, découlant de l'accomplissement de certaines activités licites, telles que les activités spatiales et nucléaires⁶⁷¹ », « cette autre forme de responsabilité, qui est en réalité une garantie pour les risques de certaines activités licites⁶⁷² », et « cette autre forme de responsabilité qui est précisément la garantie pour les risques liés à certaines activités non interdites par le droit international⁶⁷³ ». A la Sixième Commission, des expressions analogues ont été utilisées, bien que, pendant une discussion, certains représentants aient dit qu'ils croyaient qu'il pouvait exister « une troisième catégorie d'actes [...] qui, du fait de leur nature dangereuse, se trouvaient à mi-chemin entre le licite et l'illicite⁶⁷⁴ ». La simple distinction entre les actes licites et illicites a toutefois prévalu, et en 1974 le titre du nouveau sujet avait trouvé son libellé actuel.

177. A sa 1527^e séance, le 27 juillet 1978, la Commission a examiné le rapport du Groupe de travail, dont elle a pris acte, et, sur la base des recommandations figurant au dernier paragraphe du rapport, a décidé :

- a) de nommer un rapporteur spécial pour le sujet ;
- b) d'inviter le Rapporteur spécial pour le sujet à établir un rapport préliminaire à une date rapprochée afin de le soumettre à l'examen de la Commission ;
- c) de demander au Secrétariat de prendre les arrangements nécessaires au sein de la Division de la codification du Service juridique pour rassembler et analyser les matériaux sur le sujet de façon continue et à la demande de la Commission ou du Rapporteur spécial nommé pour le sujet ; et d'inclure dans la présente section de son rapport la section II du rapport du Groupe de travail.

178. A sa 1525^e séance, tenue le 25 juillet 1978, la Commission a nommé M. Robert Q. Quentin-Baxter rapporteur spécial pour le sujet intitulé « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international ».

ANNEXE

Rapport du Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international^a

...

^a A/CN.4/L.284 et Corr.1.

⁶⁷¹ *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 83.

⁶⁷² *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 328, doc. A/8010/Rev.1, par. 74.

⁶⁷³ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 171, doc. A/9010/Rev.1, par. 39.

⁶⁷⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 104.

II. — EXAMEN GÉNÉRAL DU CHAMP ET DE LA NATURE DU SUJET
AINSI QUE DE LA MÉTHODE À SUIVRE POUR SON ÉTUDE

9. Le sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international n'a acquis de l'importance qu'à une époque récente, et la plupart des ouvrages classiques de droit international n'en traitent pas séparément. Il paraît donc souhaitable d'examiner brièvement la nature générale des obligations que les Etats ont les uns envers les autres ainsi qu'envers la communauté internationale dans l'utilisation de leur territoire, puis de donner une idée préliminaire du point de départ du présent sujet.

10. La révolution technologique qui s'est produite principalement depuis la création de l'ONU a accru de façon spectaculaire le pouvoir de l'homme sur son environnement, faisant apparaître la nécessité d'élaborer d'urgence des normes juridiques correspondantes. C'est parce qu'elle a pris conscience de cette nécessité que l'Assemblée générale a invité la Commission à entreprendre l'étude de ce nouveau sujet.

11. Bien entendu, ce n'est pas la première fois que la Commission se voit confier une telle tâche, liée pour une si grande part aux enseignements à tirer de la pratique étatique contemporaine. La question de la notion de plateau continental et du régime applicable à ce plateau, à laquelle la Commission a commencé à s'intéresser il y a plus d'un quart de siècle dans le cadre de son étude du droit de la mer, présentait le même caractère. Mais là s'arrête le parallélisme entre les deux sujets : la question du plateau continental était une et nettement délimitée, tandis que les questions que soulève le nouveau sujet sont multiformes.

12. Il ne convient pas de recenser, dans le présent rapport, toutes les données récentes qui sont, ou pourraient être, pertinentes pour la discussion du nouveau sujet. Il faut y inclure, par exemple, les mesures de coopération internationale prises relativement à l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques ainsi qu'au régime de l'espace extra-atmosphérique, les principes affirmés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et les arrangements régionaux ou locaux concernant le partage des ressources, et les travaux de la troisième Conférence sur le droit de la mer concernant la pollution marine, ainsi que la préoccupation que suscitent, au niveau international, les risques inhérents au transport de pétrole par mer.

13. Ces domaines d'intérêt présentent au moins trois caractéristiques communes. Chacun concerne la manière dont les Etats utilisent leur environnement physique ou en gèrent l'utilisation, soit sur leur propre territoire soit dans des zones qui ne relèvent de la souveraineté d'aucun Etat. Chacun concerne aussi les conséquences préjudiciables que cette utilisation ou cette gestion peuvent entraîner sur le territoire d'autres Etats ou à l'égard des ressortissants et des biens d'autres Etats dans des zones situées au-delà des limites de toute juridiction nationale. Enfin, comme l'intitulé du nouveau sujet l'indique, ces conséquences préjudiciables, et la responsabilité qu'elles engendrent, peuvent découler d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

14. Ces trois caractéristiques sont reflétées sous une forme concise dans le principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement^b :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement, et ils ont le devoir de faire en sorte que

les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale. »

15. Il est à noter que les obligations du genre que l'on envisage ici diffèrent de celles qu'un Etat a à l'endroit des étrangers qui ont choisi de se placer ou de placer leurs biens dans les limites du territoire de cet Etat. Il n'est pas question, dans les situations qui relèvent du présent sujet, de présumer l'acceptation des risques ou des conséquences préjudiciables parce qu'ils sont tolérés dans les limites du territoire de l'Etat ou de la région qu'il contrôle où naissent ces risques ou ces conséquences préjudiciables. Il n'y a pas non plus d'obligation d'user des recours effectifs offerts par le droit interne — à moins qu'il n'existe un régime applicable, accepté par les Etats intéressés, qui impose une telle obligation.

16. D'un autre côté, la communauté des Etats, à l'instar des communautés nationales et locales, n'attache pas de responsabilité juridique aux conséquences gênantes jugées de faible gravité qui découlent d'usages normaux ou raisonnables du territoire. Si les Etats n'ont pas prévu d'autres critères d'appréciation, l'acquiescement tacite à une situation établie doit être considéré comme la meilleure preuve que le droit ne prend pas en considération les inconvénients résultant de cette situation.

17. Jusqu'à ce que les effets de la révolution technologique moderne aient commencé à se faire sentir, les causes et les occasions de contestation étaient relativement peu nombreuses. Les opérations industrielles étaient rarement de nature à pouvoir provoquer des dégâts au-delà des frontières nationales. D'une manière générale, on peut dire que la haute mer et l'atmosphère avaient conservé leur faculté d'auto-épuration et d'auto-reconstitution. La plupart des manifestations modernes de dommages insidieux ou irréversibles n'existaient pas encore, et celles qui pouvaient exister n'étaient pas perçues.

18. A cette époque, les obligations concomitantes que les Etats ont les uns envers les autres en ce qui concerne l'usage qu'ils font de leur environnement physique prenaient rarement une forme pratique, si ce n'est dans le cas de cours d'eau formant frontière internationale ou traversant une telle frontière et dans celui de l'utilisation de l'eau de mer comme moyen de navigation. Le droit de passage inoffensif à travers la mer territoriale est un exemple ancien et clair d'obligation résultant de la souveraineté sur un territoire maritime vis-à-vis de l'ensemble de la communauté internationale.

19. Des questions telles qu'il peut s'en poser entre Etats riverains ont donné lieu pendant des années à des débats doctrinaux sur l'essence des normes juridiques sous-jacentes. On a généralement conclu que les intérêts en conflit devaient être appréciés selon un critère aboutissant à une solution raisonnable, c'est-à-dire à un équilibre entre les buts visés par telle ou telle utilisation d'un territoire et les conséquences défavorables que cette utilisation peut entraîner pour d'autres Etats et leurs ressortissants. Aussi a-t-on généralement eu tendance à concevoir l'obligation essentielle qui incombe à un Etat à cet égard comme une obligation de modération, ou encore de soin ou de due diligence, s'agissant soit de ses propres activités soit d'activités privées exercées dans les limites de sa juridiction ou sous son contrôle.

20. Toutefois, aucun critère de ce genre n'offre en soi un moyen d'établir des règles de responsabilité pour les risques inhérents aux activités que la technologie moderne a rendues possibles dans certains domaines importants. Il est caractéristique de ces activités que, si rigoureux que soit le soin apporté et excellent le niveau général de sécurité obtenu, un accident — s'il s'en produit — a toutes chances d'être grave par son ampleur et par l'étendue de ses conséquences préjudiciables. En outre, dans certains domaines, la détermination et la mesure du pré-

^b Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. 1^{er}.

judice causé supposent nécessairement l'application de normes scientifiques acceptées.

21. Les Etats ont désormais pour pratique d'établir, domaine par domaine, des régimes conventionnels fixant les règles de responsabilité applicables à ces risques. Ces régimes sont très différents quant à leur contenu, qui est généralement déterminé par les besoins de la situation considérée plutôt que par quelque conception doctrinaire de la nature de la responsabilité des Etats. Dans certains cas, la responsabilité est assumée par les Etats eux-mêmes ; dans d'autres, seul l'exploitant est responsable, et des recours sont prévus dans le cadre du droit interne. Il existe des solutions intermédiaires, dont certaines attribuent la responsabilité principale à l'exploitant, mais offrent la possibilité de se retourner contre l'Etat, considéré comme garant.

22. Le trait le plus constant de ces régimes est l'adoption d'une règle de responsabilité absolue, selon laquelle la responsabilité découle du fait même des conséquences préjudiciables, sans que l'on s'occupe de qualifier l'action qui a entraîné ces conséquences. Cette règle, qui s'inspire dans une grande mesure de la règle de *common law* de la responsabilité absolue du fait des choses dangereuses, s'accompagne souvent d'une limitation de l'étendue de la responsabilité. Selon le domaine en cause, le fait d'imposer une responsabilité absolue mais limitée est ou non destiné à exclure une autre responsabilité plus étendue, fondée sur l'obligation de soin ou de due diligence.

23. Le nouveau sujet recoupe plusieurs autres sujets que la CDI est en train d'examiner ou examinera bientôt. Le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation présente un très grand intérêt, parce qu'il est essentiellement centré sur un aspect des obligations que les Etats peuvent avoir à l'égard l'un de l'autre pour ce qui est de leur utilisation et de leur gestion du territoire. Le sujet des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens peut également présenter beaucoup d'intérêt, parce que l'étendue des immunités souveraines peut être un facteur dans le choix d'un régime de responsabilité pour les conséquences préjudiciables de certaines catégories d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

24. Néanmoins, c'est avec le sujet de la responsabilité des Etats que le nouveau sujet a les liens les plus fondamentaux. Il peut en fait être nécessaire de reconsidérer le titre actuel du nouveau sujet lorsque les travaux seront à un stade plus avancé. L'emploi (en anglais) du terme « liability » plutôt que « responsibility » dans l'intitulé actuel ne devrait pas faire oublier la nécessité d'explorer les rapports existant entre les responsabilités établies par des régimes conventionnels et le substratum des obligations dont sont tenus les Etats en vertu du droit coutumier. D'autre part, l'emploi du terme « liability » n'indique pas que le sujet doit être envisagé en fonction des règles primaires contenues dans des régimes conventionnels, et ne devrait pas faire l'objet d'un examen approfondi parallèle à celui que la Commission accorde aux règles secondaires au cours de ses travaux sur la responsabilité des Etats.

25. Le Groupe de travail pense que la diversité et le volume de la pratique des Etats dans ce domaine du droit, qui est en développement rapide, justifient — et même exigent — l'étude systématique que l'Assemblée générale a demandée. Le sujet se prête à la codification et à un développement progressif conformément aux méthodes de travail habituelles de la CDI. Cela aurait l'avantage supplémentaire d'associer plus étroitement la Commission juridique de l'Assemblée générale à un secteur important de l'activité des Nations Unies qui présente un intérêt juridique particulier.

26. Enfin, il convient de noter que la documentation dont la Commission et son rapporteur spécial devront disposer — notamment en ce qui concerne la pratique multilatérale sous les

auspices de l'ONU et d'autres organisations internationales — sera abondante et ne pourra être obtenue rapidement de sources indirectes. Il apparaît donc essentiel pour le succès du projet que la Division de la codification du Service juridique de l'Organisation prenne des dispositions pour recueillir et analyser cette documentation. Un arrangement de cette nature semblerait conforme au dessein de l'ONU de coordonner les activités relatives à l'environnement et assurerait en même temps le degré de détachement voulu par rapport aux secteurs directement concernés par l'application des programmes des Nations Unies.

D. — Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens

179. Comme on l'a indiqué plus haut⁶⁷⁵, la CDI, à sa présente session, a constitué un groupe de travail qu'elle a chargé d'étudier la question de ses travaux futurs relatifs au sujet des « Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens » et de lui faire rapport à cet égard. Ce groupe de travail était composé des membres suivants : M. Sompong Sucharitkul (président), M. Abdullah El-Erian, M. Laurel B. Francis et M. Willem Riphagen.

180. Au cours de la trentième session, le Groupe de travail a tenu trois séances et a présenté à la Commission un rapport (A/CN.4/L.279/Rev.1) qui traitait notamment des aspects généraux du sujet et contenait un certain nombre de recommandations.

181. En 1948, le Secrétaire général a établi pour la première session de la CDI un mémorandum intitulé *Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international*⁶⁷⁶. Cet *Examen d'ensemble* de 1948 contenait notamment une section distincte consacrée à la « Juridiction à l'égard des Etats étrangers », dans laquelle le Secrétaire général indiquait que la question couvrait « l'ensemble du domaine des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, de leurs navires, de leurs souverains, et de leurs forces armées⁶⁷⁷ ». Il rappelait qu'en 1928 le Comité d'experts de la SDN avait, malgré les divergences de détail, estimé que certains aspects de cette question étaient mûrs pour la codification et pouvaient être examinés par une conférence internationale convoquée à cet effet. Il rappelait en outre que, en réponse au questionnaire adressé aux gouvernements par le Comité, vingt et un gouvernements s'étaient exprimés en faveur de la codification de cette question, alors que trois gouvernements seulement avaient répondu négativement⁶⁷⁸. Quant à l'opportunité de codifier le sujet à l'époque contemporaine, l'*Examen d'ensemble* contenait le passage suivant :

Il semble qu'on ne met en doute ni la possibilité ni la nécessité de codifier, sous tous ses aspects, la question des

⁶⁷⁵ Par. 10.

⁶⁷⁶ Publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.1(D).

⁶⁷⁷ *Ibid.*, par. 50.

⁶⁷⁸ *Ibid.*