

Document:-  
**A/CN.4/SR.1631**

**Compte rendu analytique de la 1631e 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>)*

l'équité comme base de la responsabilité conduit à une approche qui manque de fermeté, car les règles n'interdisent pas et n'autorisent pas un comportement déterminé, mais combinent en fait ce comportement avec une obligation de réparer les conséquences préjudiciables qu'il peut avoir.

29. Pour M. Riphagen, la position intermédiaire du droit trouve son origine dans deux phénomènes. Premièrement, du point de vue de la nature elle-même, les frontières territoriales entre Etats sont fixées de façon très arbitraire. Deuxièmement – et les forces de la nature interviennent là aussi –, il peut très bien y avoir une part de hasard dans l'enchaînement des rapports de causalité qui lient le comportement d'un Etat ou dans un Etat aux effets de ce comportement sur un autre Etat ou dans celui-ci, ce hasard n'étant imputable à aucun des Etats en cause. En fait, sans l'intervention active de cette part de hasard, il n'y aurait aucune raison de ne pas interdire d'emblée le comportement en question.

30. Dans les cas où ces phénomènes sont tous les deux présents, on devrait, semble-t-il, imposer des consultations et des négociations en vue d'aboutir à des mesures préventives tendant à diminuer les risques, ainsi qu'une répartition équitable de ces risques lorsqu'un dommage est effectivement causé. Il ressort clairement de la pratique des Etats que ceux-ci sont souvent disposés à se consulter et à conclure des accords sur des mesures préventives, mais qu'ils n'assument généralement pas la responsabilité des conséquences lorsque les mesures convenues n'ont pas été prises. D'autre part, les Etats ne sont pas disposés à accepter d'exclure n'importe quel degré de responsabilité lorsque ces mesures ont été prises. En d'autres termes, ils ne sont pas normalement disposés à accepter un lien absolu entre les mesures préventives convenues et la responsabilité. Il en va de même en droit interne, où la loi prévoit souvent qu'une autorisation préalable est exigée pour certaines activités, mais où ni la loi ni les autorisations accordées ou refusées au titre de la loi ne sont considérées comme déterminantes aux fins d'établir les responsabilités dans les systèmes de droit qui sont issus du droit romain ou en « common law ».

31. De l'avis de M. Riphagen, la responsabilité, ou même une certaine mesure de responsabilité, pour les conséquences préjudiciables qui intéressent la Commission n'est rien d'autre que la contrepartie de ce qu'il appellerait le devoir d'« internationalisation », c'est-à-dire le devoir pour chaque Etat de veiller à ce que les activités dans le cadre de ses frontières ne nuisent pas, par le jeu des forces irrésistibles de la nature, aux intérêts d'un autre pays.

32. Bien entendu, les forces de la nature agissent aussi dans le cadre du territoire d'un Etat, ce qui est souvent reconnu en droit interne. Il existe par conséquent d'autres solutions intermédiaires en droit international, qui ne vont pas jusqu'à l'interdiction totale ou la liberté totale de comportement : on en trouve le reflet dans la pratique des Etats. Par exemple, il existe des règles internationales relatives à des questions régies par le droit interne en vertu desquelles l'Etat est tenu de prendre et d'appliquer des dispositions de droit interne qui assurent la même protection aux intérêts situés sur

le territoire de cet Etat et à des intérêts semblables situés dans un autre Etat. D'autres règles internationales vont encore plus loin et stipulent que les garanties de procédure offertes en droit interne aux personnes dont les intérêts sont menacés par le comportement d'autrui sont également étendues aux personnes « étrangères » ; c'est ce qu'on appelle le principe de l'égalité d'accès. Cette règle s'étend même parfois aux voies de droit existant en droit interne, telles que l'action en dommages-intérêts.

33. A cet égard, il est clair que, dans la mesure où le droit interne accepte le principe que « c'est celui qui pollue qui doit payer », l'extension de son application aux personnes et aux intérêts étrangers aurait un effet très semblable aux conséquences de la responsabilité pour les conséquences préjudiciables. En fait, ce principe est la contrepartie du devoir d'« internationalisation ».

34. M. Riphagen est persuadé qu'il faut limiter le sujet au type de situation qu'il a décrit. Il considère aussi qu'il est nécessaire d'explorer la question des degrés de responsabilité et de la répartition des risques, et de réfléchir aux autres solutions intermédiaires entre la liberté et l'interdiction.

35. Il n'a pas, à ce stade, d'idée bien arrêtée sur les règles générales qui peuvent être établies, même dans le domaine limité du milieu physique, mais sans doute le Rapporteur spécial fournira-t-il à la Commission les indications nécessaires à cet égard. Un certain chevauchement avec le sujet traité par M. Schwebel (droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation) est inévitable, mais M. Riphagen n'a pas de craintes en ce qui concerne un chevauchement éventuel avec le sien propre (responsabilité des Etats), car l'idée centrale du partage des ressources et des responsabilités n'entre pas dans le cadre de ce sujet.

*La séance est levée à 11 h 55.*

## 1631<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 11 juillet 1980, à 10 h 10*

*Président : M. C. W. PINTO*

*Présents : M. Barboza, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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. SUCHARITKUL dit que la présentation à la 1630<sup>e</sup> séance, par le Rapporteur spécial, de son rapport

préliminaire (A/CN.4/334 et Add.1 et 2) a été des plus instructives pour les membres de la Commission, d'autant plus que le champ du sujet n'a pas encore été clairement défini et que la ligne de démarcation entre les actes licites et les actes illicites de l'Etat demeure floue.

2. Le Rapporteur spécial ayant exprimé le désir d'entendre les observations des membres de la Commission, M. Sucharitkul déclare qu'il est porté à souscrire à la conclusion énoncée au paragraphe 13 du rapport du Groupe de travail<sup>1</sup> selon laquelle la portée du sujet à l'examen, réduite à l'essentiel, serait la manière dont les Etats utilisent leur environnement physique ou en gèrent l'utilisation, soit sur leur propre territoire soit dans des zones se trouvant au-delà de leur territoire, que ces zones relèvent ou non de la souveraineté d'un Etat. En fait, il est possible qu'un Etat utilise l'environnement physique ou en gère l'utilisation sur le territoire d'un autre Etat, en particulier sur le territoire d'un Etat voisin. Un exemple qui vient à l'esprit est celui de l'Etat qui provoque la pluie par des moyens artificiels et porte ainsi atteinte à l'environnement physique d'un autre Etat.

3. Bien que le titre du sujet soit long et difficile à retenir, il indique clairement le contenu du sujet à l'examen. Toutefois, la question de savoir si ce contenu doit être élargi est une question qui peut être examinée. M. Sucharitkul pense, comme le Rapporteur spécial, que l'emploi, en anglais, du terme « liability » (obligation de réparer), par opposition à « responsibility », serait un moyen commode de distinguer entre le contenu du sujet à l'examen et celui du sujet de la responsabilité des Etats.

4. En ce qui concerne l'attribution à un Etat d'une responsabilité, M. Sucharitkul note que dans le cadre de l'étude de la responsabilité des Etats la Commission a déjà décidé qu'un fait de l'Etat pouvait engager sa responsabilité. Dans le présent contexte, une solution au problème de l'attribution d'une obligation de réparer pourrait permettre de réduire la disparité entre la question de la responsabilité des Etats pour faits illicites et celle de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables, disparité qui tient à ce que le droit international n'a jamais été véritablement capable de traiter la question des activités licites ayant des conséquences préjudiciables. En examinant la question de l'attribution, qui revêt une importance cruciale, la Commission devra se poser la question de savoir si elle veut aller au-delà des critères normaux de l'attribution à un Etat d'une obligation de réparer. Dans l'affirmative, elle devra prendre en considération des questions telles que l'écart entre les niveaux de développement technologique et juridique des différents pays. Elle pourra être amenée à tenir compte du fait que, si les lois des pays développés concernant l'implantation d'établissements industriels contiennent souvent des dispositions en matière de prévention de la pollution, il n'en va pas toujours de même des lois des pays en développement, où le droit n'a pas atteint le même stade de développement.

5. La Commission devra également avoir présent à l'esprit qu'une loi interdisant la création d'un certain type d'établissement industriel dans un pays développé peut ne pas faire mention de la création du même type d'établissement hors du territoire national, par exemple dans un pays en développement. Or, de l'avis de M. Sucharitkul, le pays développé a en pareil cas une obligation morale d'empêcher ses ressortissants d'entreprendre des activités qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables pour un pays en développement.

6. Une autre question qui présente de l'intérêt au cours de la phase préliminaire des travaux de la Commission est celle de l'obligation de diligence et du degré de diligence requis. A propos de cette question, il y aura lieu de reconnaître clairement qu'un Etat peut encourir une responsabilité même du fait d'actes qui sont parfaitement licites mais qui, lorsqu'ils ont des conséquences préjudiciables, entraînent une obligation de réparer. Dans des cas où la moindre négligence peut être une cause de dommages, il est évidemment nécessaire de faire preuve de la plus grande diligence. Le Rapporteur spécial a également mentionné à juste titre la question des risques et a donné des exemples de cas dans lesquels l'Etat créait des risques inutiles et engageait ainsi sa responsabilité, qu'il ait été négligent ou ait fait preuve de toute la diligence requise.

7. Enfin, M. Sucharitkul note que l'exemple des essais de la bombe à hydrogène mentionné par le Rapporteur spécial dans la note 66 de son rapport montre que les règles de droit international relatives à la distinction entre ce qui est licite et ce qui est illicite sont en constante évolution. Ce qui était licite dans le passé peut être à présent illicite. Ainsi, si le champ du sujet à l'examen peut aller en se rétrécissant du fait du développement progressif du droit international, il peut également aller en s'élargissant du fait des progrès scientifiques. En essayant de circonscrire le sujet, le Rapporteur spécial peut donc se trouver dans une sorte de zone indécise où pour le moment aucune ligne de démarcation ne peut être tracée.

8. M. CALLE Y CALLE note que le sujet à l'examen présente à l'époque actuelle une importance particulière. Dans le passé, les activités menées par les Etats à l'intérieur de leurs propres frontières avaient rarement eu, sur le territoire d'autres Etats, des conséquences aussi dévastatrices et irréversibles que ce n'est actuellement le cas des activités menées par les Etats possesseurs des techniques modernes. Cependant, les Etats ont toujours eu l'obligation générale de réparer les dommages qu'ils causent, et cette obligation subsiste.

9. La portée et la nature du sujet ont été exposées dans le rapport du Groupe de travail. Le titre du sujet, s'il est long et difficile à retenir, est détaillé et complet. A l'analyse, quatre éléments s'en dégagent, à savoir : la responsabilité, le caractère international, les conséquences préjudiciables et le fait qu'il s'agit d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. De l'avis de M. Calle y Calle, le quatrième élément, les activités visées comprennent tous les actes et activités de l'Etat à l'exception de ceux qui sont expressément interdits par une règle coutumière ou conventionnelle de droit international. Le droit international est donc à la fois libéral et contraignant puisqu'il permet aux Etats d'agir

<sup>1</sup> Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 168, doc. A/33/10, chap. VIII, sect. C, annexe.

comme bon leur semble sauf là où il existe une interdiction. On peut donc dire que le « libéralisme » s'arrête aux frontières de l'Etat et que la « responsabilité civile » de l'Etat est engagée du fait d'actes qui sont parfaitement licites mais qui comportent des risques.

10. On a dit que la seule source de responsabilité internationale était le droit conventionnel ou, en d'autres termes, que la responsabilité internationale ne pouvait se trouver engagée que lorsqu'il existait une convention expresse dans un domaine particulier. Pour sa part, M. Calle y Calle pense que la responsabilité internationale peut également être engagée du fait d'un comportement qui ne tombe pas sous le coup d'une convention particulière. Dans les domaines de l'environnement ou des utilisations pacifiques de l'énergie atomique ou de l'espace extra-atmosphérique, par exemple, il est généralement admis que les Etats peuvent encourir une responsabilité pour les dommages causés, qu'ils soient ou non parties aux conventions régissant ces matières. S'il en était autrement, il serait trop facile pour les Etats de se soustraire à leurs responsabilités.

11. Quant aux conséquences préjudiciables, c'est effectivement, de l'avis de M. Calle y Calle, le préjudice qui doit être considéré comme l'élément fondamental de la responsabilité pour faits non interdits car, sans préjudice, il ne peut y avoir d'obligation de réparer. Il faut aussi tenir compte du deuxième élément que M. Calle y Calle a mentionné précédemment, à savoir le caractère international des conséquences préjudiciables de l'activité. Ces conséquences doivent se faire sentir sur le territoire d'un autre Etat et elles imposent à l'Etat qui les a provoquées une obligation de réparer. En outre, il faut avoir présent à l'esprit qu'en cas d'expropriation, par exemple, le montant de l'indemnisation est déterminé par le droit interne et non pas conformément aux vœux de la partie lésée, car le dommage causé est parfois bien inférieur aux bénéfices considérables de l'entreprise étrangère ou de la société transnationale qui exige l'indemnisation.

12. En ce qui concerne le chapitre II du rapport du Rapporteur spécial, M. Calle y Calle pense comme ce dernier que la Commission doit fonder son étude du sujet sur les règles primaires de droit international général, mais il n'est pas certain qu'un régime conventionnel soit nécessaire, parce que les règles secondaires de la responsabilité internationale ne fourniraient que l'espace vide d'un cadre conceptuel que les règles primaires viendraient combler en y produisant leurs effets. Enfin, M. Calle y Calle considère que le chapitre IV du rapport fournit à la Commission une excellente base de travail en ce qui concerne la définition de la portée du sujet.

13. M. ŠAHOVIĆ souscrit à la plupart des vues exprimées par les deux membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui. La tâche confiée au Rapporteur spécial n'est pas facile et il reste encore beaucoup à faire avant que la matière soit suffisamment délimitée pour que la Commission puisse entreprendre la formulation d'un projet d'articles. En effet, le sujet est complexe et la lumière doit encore être faite sur certains points, si bien qu'il est impossible de se prononcer dès à présent sur la physionomie du futur projet.

14. Pour la rédaction de son rapport, le Rapporteur spécial s'est inspiré avec raison du rapport du Groupe de travail, qui avait été approuvé par la Commission comme base de ses travaux sur le sujet et il a repris l'un après l'autre les arguments qui y étaient développés.

15. Aux paragraphes 62 à 65 de son rapport, le Rapporteur spécial parvient à des conclusions qui semblent un peu trop négatives. Il donne l'impression de n'être pas sûr de l'orientation à donner à ses travaux compte tenu des décisions prises par la Commission. A cet égard, M. Šahović fait observer qu'en traitant la question de la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite la Commission a estimé à plusieurs reprises qu'il serait possible de formuler des articles sur le sujet actuellement à l'étude, tel qu'il est intitulé. Or le Rapporteur spécial déclare, dans son rapport, que « le titre du sujet est abstrait et totalement général » (par. 62) et que la Commission et l'Assemblée générale « voudront peut-être aussi convenir expressément de limiter la portée du sujet » (par. 65). Il est ensuite amené à envisager de « modifier l'intitulé du sujet [...] de manière qu'il rende compte plus modestement et plus concrètement du champ réel de l'étude à entreprendre » (*ibid.*). Pour M. Šahović, il serait prématuré de vouloir modifier l'intitulé du sujet, alors que rien ne paraît faire obstacle à des recherches menées dans le sens indiqué jusqu'ici par la Commission.

16. Ce n'est pas la première fois qu'en étudiant un des grands sujets de droit international la Commission a éprouvé la nécessité de remettre à plus tard l'étude de certains aspects de ce sujet. Dans le cadre général de la codification du droit diplomatique, la Commission a réservé une place à part aux missions spéciales. De même que, dans le cadre général du droit des traités, elle a réservé une place à part aux traités auxquels des organisations internationales sont parties et à la clause de la nation la plus favorisée.

17. Pour aborder le sujet à l'étude, il convient d'appliquer la méthode à laquelle les rapporteurs spéciaux recourent généralement et qui a fait ses preuves. Conformément à cette méthode, le Rapporteur spécial s'est demandé quels sont les fondements de la responsabilité qu'il est chargé d'étudier et quels sont les rapports dans ce domaine entre les règles primaires et les règles secondaires ; il s'est référé à la jurisprudence et a mis l'accent sur des principes ayant leur fondement dans le droit international. La matière ne paraît pas devoir obliger la Commission à innover entièrement. Des règles juridiques peuvent être déduites, d'une part, du droit international traditionnel et, de l'autre, de la pratique des Etats et notamment des nombreuses conventions énumérées dans le rapport, consécutives à la révolution technique et technologique.

18. Aucun Etat ne paraît opposé à l'idée de codifier et de développer progressivement le droit relatif à la responsabilité internationale pour faits non interdits par le droit international, mais il importe de mettre l'accent sur les aspects pratiques de l'entreprise. Comme d'autres sujets inscrits au programme de travail de la Commission, celui-ci nécessite réflexion, et la Commission doit se garder de prendre des décisions hâtives. Elle doit avant tout disposer d'une documentation lui

permettant d'aboutir à des conclusions sur lesquelles se fonder pour passer ensuite à l'élaboration d'un projet d'articles. Peut-être parviendra-t-elle à la conclusion qu'une série d'articles ne se justifie pas ou, au contraire, que le projet d'articles ne doit pas porter seulement sur la responsabilité, ou encore qu'il doit contenir des règles primaires plutôt que des règles secondaires. Toutes ces questions se posent, mais il est encore trop tôt pour décider des réponses qu'elles appellent.

19. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il souscrit aux observations faites par les membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui. Le sujet semble être généralement conçu sous l'angle des obligations découlant d'un préjudice qui n'est pas causé par un acte illicite. La violation d'une interdiction entraîne l'illicéité, sauf si l'illicéité est exclue, ce qui implique que, lorsqu'il n'y a pas interdiction, il n'y a pas illicéité. C'est cet aspect de la question qui doit retenir l'attention de la Commission.

20. En ce qui concerne l'utilisation du mot « activités » dans le titre, M. Pinto se demande s'il faut considérer qu'il recouvre l'« omission ». Le fait de ne pas agir n'est pas illicite, lorsque le droit international n'impose pas une obligation d'agir ; mais la question se pose de savoir si ce manquement entraîne une obligation de réparer le préjudice qui peut en résulter.

21. Pour M. Pinto, le sujet à l'examen est l'un des plus importants dont la Commission ait eu à connaître, et son étude contribuera pour beaucoup au développement des nouvelles dimensions de l'ordre juridique international qui doit refléter l'ordre économique et social international naissant. Le Rapporteur spécial a abordé le sujet avec prudence et, parce qu'il s'agit d'un sujet nouveau, il a cherché à étayer le plus possible ses hypothèses de travail par des exemples empruntés à la pratique des Etats. Mais c'est dans la réalité d'un monde en mutation que ces hypothèses trouveront leur véritable confirmation.

22. Deux paragraphes du rapport ont une importance fondamentale : l'aperçu philosophique contenu au paragraphe 31, et les hypothèses provisoires mais audacieuses condensées au paragraphe 60. Il y a aussi beaucoup d'éléments essentiels en dehors de ces deux paragraphes : les origines de la responsabilité dans le principe de l'égalité des droits et des obligations des Etats ; la règle primaire dérivée, consacrée par la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*, la reconnaissance de l'interdépendance des intérêts de tous les Etats et ce que le Rapporteur spécial a appelé « la notion variable » du préjudice.

23. Dans un article publié en 1943, intitulé « A survey of social interests <sup>2</sup> », R. Pound a identifié toute une série d'« intérêts sociaux » et a proposé une échelle hiérarchique de ces intérêts. Deux d'entre eux pourraient être utilisés pour placer le sujet actuel dans son contexte social essentiel. Le premier consiste à « prétendre ou vouloir être, [...] ou exiger d'être, à l'abri des types d'action et des comportements qui menacent

l'existence [de la société] » ; c'est là l'« intérêt social suprême » qui est décrit non pas comme un intérêt simple mais comme un ensemble d'intérêts tels que la sécurité générale, la santé publique, la paix et l'ordre, la sécurité des transactions et la sécurité des acquisitions. Le second intérêt est « la prétention [...] inhérente à la vie sociale dans une société civilisée, à ce que soit assuré un développement continu des facultés humaines et de la maîtrise de la nature par l'homme pour satisfaire les besoins de l'homme : l'exigence d'une amélioration croissante et constante de l'organisation sociale ; en d'autres termes, le fait pour le groupe social de s'imposer par un développement plus poussé et plus complet des facultés humaines ». C'est là l'intérêt social du progrès général, c'est-à-dire en fait le progrès économique, qui implique nécessairement le progrès scientifique et technologique. C'est quand ces deux intérêts sociaux majeurs, qui devraient aller de pair, s'opposent au niveau international qu'il devient nécessaire de déterminer des règles de droit qui remédieront au déséquilibre éventuel et permettront de les réconcilier.

24. R. Pound a ensuite dégagé quatre grands principes liés à l'intérêt social du progrès économique : le principe selon lequel la propriété doit échapper à toute restriction d'achat ou de vente, le principe du libre-échange et de la lutte contre les monopoles, le principe de la libre industrie et le principe qui consiste à encourager les inventions par des droits exclusifs conférés par les brevets. Ce sont là en fait les caractéristiques classiques d'une société industrielle et d'une économie de marché. Rares sont ceux qui nieront que les progrès fantastiques récemment accomplis par l'humanité dans les domaines scientifique et technologique doivent beaucoup à l'initiative et à l'effort individuels favorisés par le système de la libre entreprise privée des Etats industrialisés, ou que ces Etats ont imprimé le rythme du progrès moderne qui est inextricablement lié aux progrès scientifique et technologique. Or, dans les régions où prévaut l'économie de marché, l'Etat ne fait que créer les conditions pour le progrès de la science et de la technologie en situation de concurrence ; il est rare qu'il participe directement au processus. Cette participation relève des entreprises privées qui, soucieuses de préserver leur compétitivité, entreprennent des programmes de recherche-développement, créant ainsi des nouveaux procédés et souvent, parallèlement, des nouveaux risques.

25. L'appareil de l'Etat tenu de respecter les principes de liberté de l'économie de marché fondée sur la concurrence et le profit a agi de façon restrictive et lentement à l'intérieur, et de façon restrictive et plus lentement encore pour ce qui concerne les conséquences extérieures. Or, lorsque ces conséquences extérieures entraînent un préjudice pour un autre Etat, l'Etat qui est le théâtre de l'activité, ou dont les ressortissants ont entrepris l'activité, devrait être tenu pour responsable. D'une façon générale, c'est cet Etat-là qui aura probablement été le bénéficiaire direct ou indirect de l'activité commerciale ou économique qui a causé le préjudice. Il s'agit peut-être d'une activité intrinsèquement licite, mais l'intérêt social que revêt pour l'Etat la

<sup>2</sup> *Harvard Law Review*, Cambridge (Mass.), vol. LVII, n° 1 (octobre 1943), p. 1.

protection de la liberté d'exercer cette activité est en conflit avec l'intérêt social d'un autre Etat et avec sa sécurité générale. En pareil cas, où intervient le préjudice et comment réconcilier les intérêts ?

26. Comme le Rapporteur spécial l'a fait remarquer, il se peut que la nature du « préjudice » soit pertinente. Pour M. Pinto, le préjudice, au sens le plus large du terme, recouvre à la fois la nature du dommage et l'attitude de l'Etat lésé et tient compte de la nature des relations entre les Etats en cause. Si, par exemple, deux Etats poursuivent des activités spatiales avancées, collaborent et ont chacun une connaissance intime des dispositifs de sécurité de l'autre qu'ils jugent raisonnables, il se peut très bien que le dommage causé par un objet spatial de l'un à la propriété de l'autre soit traité d'une autre façon que le dommage causé à un pays économiquement moins avancé qui n'est pas intéressé aux activités spatiales. Dans ce dernier cas, le dommage est causé à l'occasion de la poursuite d'un progrès dans un domaine qui n'intéresse pas l'Etat lésé. Mais en admettant même qu'il faille évaluer le dommage de différentes manières, des cas difficiles peuvent se poser. Par exemple, si une usine de produits pharmaceutiques fabrique un remède contre le cancer dans un pays et cause un préjudice à un autre pays, il faudra considérer les deux aspects. Tous les Etats sont certainement d'avis que l'élimination du cancer est une forme de progrès, mais il n'y a pas de raison particulière pour que l'Etat lésé doive supporter le coût de l'opération ou une partie de ce coût. En général, celui qui tire le plus grand profit devrait supporter la plus grande partie des coûts, et ceux dont le profit est nul ou négligeable, des coûts nuls ou infimes. Ceux qui prennent de gros risques dans la perspective d'un avantage important devraient être largement mis à contribution lorsqu'un préjudice est causé à des Etats qui ne sont pas intéressés à l'opération. Comme l'a dit William Penn : « Risquer gros dans la perspective de gros gains relève davantage de l'avarice que de la sagesse. »

27. En ce qui concerne l'interdépendance des droits des Etats, l'existence d'un lien d'interdépendance entre les Etats doit être reconnue dans l'intérêt de leur survie économique réciproque. Alors que dans le passé le coup tombait là où il tombait, ou bien là où un Etat puissant le faisait tomber, et il n'y avait aucun principe préconisant le rééquilibrage des intérêts en cause, on comprend mieux aujourd'hui que pour qu'un pays même hautement industrialisé ait une économie saine il faut des clients qui aient les moyens d'acheter ses produits. De plus, sans les ressources naturelles de certains pays, les autres ne pourraient rien produire de tout. L'essentiel de cette idée est contenu dans la formulation adoptée par l'Assemblée générale, à sa sixième session extraordinaire, dans le cadre de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international<sup>3</sup>. Ce thème a été développé aux articles 3, 24 et 30 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>4</sup>. Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit la « notion variable » du préjudice mentionnée par le Rapporteur spécial. On peut voir là

un appel en faveur d'un adoucissement du principe rigide ou absolu de l'égalité des droits des Etats par l'idée de mutualité. Si l'inégalité fondamentale doit être compensée, il est impossible d'insister sur l'égalité absolue des avantages.

28. En conclusion, on distingue dans la pratique des Etats des tendances bien nettes qui vont dans le sens des premières propositions que le Rapporteur spécial présente à la Commission et qui figurent en particulier au paragraphe 60 de son rapport. Une règle de droit international se forme selon laquelle la responsabilité des Etats peut être engagée du fait des conséquences d'une activité qui n'est pas illicite au sens juridique habituel du terme.

29. M. Pinto estime, comme le Rapporteur spécial, que l'étude du sujet doit rester dans le cadre du mandat que le Groupe de travail de la Commission a défini dans ses grandes lignes en 1978, car ce mandat est suffisamment large pour englober toutes les activités que les Etats peuvent souhaiter voir traiter pour le moment.

30. Sir Francis VALLAT indique qu'il partage les vues déjà exprimées sur le sujet en général et qu'il n'a à ajouter que quelques observations de caractère préliminaire.

31. Le titre définit bien la portée du sujet et, tout en espérant que cette portée ne sera pas indûment limitée par excès de prudence, sir Francis dit qu'il approuve la circonspection avec laquelle le Rapporteur spécial aborde le sujet.

32. En ce qui concerne les limitations, il pense qu'il serait sage de concentrer l'attention sur ce qu'on pourrait appeler l'environnement au sens large du terme et de ne pas s'engager, pour le moment, sur le terrain des questions économiques et sociales. Sir Francis a, toutefois, quelques hésitations en ce qui concerne l'usage du terme « environnement », car ce terme, dans son acception étroite, est associé à l'expression « droit de l'environnement » et aux préoccupations écologiques. Il faut bien préciser que ce qui intéresse la Commission dans le sujet à l'étude, ce sont des actes qui ont des conséquences matérielles et qui, par conséquent, sont liés à l'environnement au sens large du terme.

33. En ce qui concerne la question des règles primaires et secondaires, sir Francis approuve la méthode proposée par le Rapporteur spécial qui, s'il la comprend bien, consiste à passer des règles secondaires aux règles primaires, les règles primaires devant servir de base aux travaux de la Commission sur le sujet à l'examen. Pour sir Francis, en effet, il ne s'agit plus d'élaborer des règles secondaires, car ce serait refaire le travail déjà fait sur la responsabilité des Etats ; il s'agit d'explorer un domaine dans lequel, en vertu des règles du droit international, il existe des obligations qui entraînent la responsabilité des Etats, et cette responsabilité, à son avis, est avant tout une obligation de réparer.

34. Sir Francis a décelé, dans l'exposé oral du Rapporteur spécial, une tendance à mettre l'accent, à ce stade préliminaire, sur ce qu'on appelle en droit anglais « négligence » et à laisser quelque peu de côté la responsabilité fondée sur le risque. Il espère toutefois

<sup>3</sup> Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale.

<sup>4</sup> Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

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 atterrisse 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup> 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.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 100, doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

## 1632<sup>e</sup> 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.*

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