

Document:-
A/CN.4/SR.2804

Compte rendu analytique de la 2804e 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:-
2004, vol. I

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

2804^e SÉANCE

Mercredi 26 mai 2004, à 10 heures

Président: M. Teodor Viorel MELESCANU

Présents: M. Al-Baharna, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Daoudi, M. Dugard, M. Economides, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Koskeniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Niehaus, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, Mme Xue, M. Yamada.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (responsabilité internationale en cas de perte causée par un dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses) [A/CN.4/537, sect. C, A/CN.4/540¹, A/CN.4/543², A/CN.4/L.661 et Corr.1, A/CN.4/L.662]

[Point 4 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. M. Sreenivasa RAO (Rapporteur spécial) présente son deuxième rapport (A/CN.4/540) sur le régime juridique de la répartition des pertes en cas de dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses. La première partie du rapport reprend les observations faites par les États à la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale sur les principales questions concernant la répartition des pertes. Par souci de commodité, ces questions sont classées sous différentes rubriques (voir chap. I^{er} du rapport). Les États semblent heureusement d'accord sur un certain nombre de points. À ce propos, le Rapporteur spécial fait observer que, s'il est bon que la Commission procède à un examen approfondi des sujets retenus, il importe également de ne pas revenir sur ce qui est convenu en rouvrant le débat sur des points déjà acquis. Quels que soient les efforts qu'elle y consacrera, la Commission ne parviendra jamais à un texte parfaitement organisé, et ce, en raison de la nature même du sujet.

2. Dans ses conclusions exposées dans le chapitre II du rapport (par. 36), le Rapporteur spécial relève que le premier point sur lequel il semble y avoir accord quasi général est l'idée que le régime juridique à élaborer doit avoir un caractère à la fois général et supplétif. Cela implique que la Commission doit éviter d'aborder des questions qui relèvent du droit international privé, qu'elle ne doit pas chercher à harmoniser les droits internes et qu'elle ne doit pas remettre en question des points acquis dans le cadre du sujet de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Elle devrait donc se garder d'établir un texte trop détaillé et trop directif. Il importe en effet de laisser aux États la latitude voulue pour appliquer le régime de la façon qui correspond le mieux aux circonstances qui leur sont propres.

3. En ce qui concerne la portée du sujet qui fait l'objet de la conclusion n^o 2, il semble y avoir accord sur le fait qu'elle devrait être la même que celle du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses³, ce qui implique que l'on retienne aussi le même seuil, à savoir celui du «dommage significatif».

4. Les conclusions n^{os} 3 à 7 ont trait à la situation où, malgré les précautions prises, le dommage

¹ Reproduit dans *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie).

² Ibid.

³ Voir 2797^e séance, note 3.

est survenu, et à l'indemnisation des victimes. Le principe fondamental doit alors être que les victimes innocentes ne doivent pas, dans la mesure du possible, avoir à supporter les pertes. Dans tout système de répartition des pertes, c'est à l'exploitant que devrait incomber au premier chef l'obligation d'indemnisation. Celui-ci doit non seulement prendre les mesures voulues au titre du devoir de précaution et présenter les garanties financières appropriées, mais il doit également se doter des plans d'intervention et des plans d'urgence nécessaires. Le Rapporteur spécial fait toutefois observer que, dans la pratique, il n'arrive jamais que l'exploitant prenne en charge l'intégralité de la perte. Il faut donc, afin de protéger les victimes potentielles, prévoir une indemnisation par le biais de sources de financement complémentaires.

5. En ce qui concerne la définition des «dommages» ouvrant droit à l'indemnisation, on s'accorde à penser qu'elle devrait englober les dommages aux personnes et aux biens, y compris à des éléments du patrimoine étatique et du patrimoine naturel, ainsi que les dommages à l'environnement et aux ressources naturelles se trouvant sous la juridiction ou dans des zones placées sous le contrôle d'un État. Pour certains, les dommages causés à l'environnement lui-même, c'est-à-dire à l'indivis mondial, ne devraient pas être laissés sans réparation. Cette question soulève d'énormes difficultés. Ainsi, il n'existe pas de définition généralement admise de l'indivis mondial. On entend généralement par cette expression la haute mer, l'Antarctique et l'espace, dont la protection est déjà assurée par des régimes spéciaux. Une autre difficulté tient au fait que les sources des dommages à l'environnement sont multiples et complexes et qu'il est donc difficile de déterminer les responsabilités. Les questions liées à la responsabilité de l'État et d'autres problèmes tels que l'établissement du lien de causalité et la quantification du dommage comptent parmi les points sur lesquels achoppe l'élaboration d'un régime de la responsabilité pour l'indivis mondial. Le Rapporteur spécial propose quelques pistes de réflexion aux alinéas *a* et *b* de la conclusion n° 8.

6. Abordant la conclusion générale n° 9, le Rapporteur spécial dit que le rôle de l'État dans tout système de répartition des pertes est une autre question qu'il convient d'explorer. Il s'agit de savoir s'il est souhaitable d'imposer à l'État l'obligation d'établir un fonds de réserve pour le cas où les demandes d'indemnisation seraient largement supérieures à la part de l'exploitant. Il existe un accord presque unanime sur l'idée qu'il doit y avoir un système de financement complémentaire auquel participeraient plusieurs acteurs, mais il ne semble pas y avoir de consensus sur l'idée d'imposer une obligation à l'État, la part de celui-ci étant plutôt considérée comme une simple contribution. Tout système de répartition des pertes allant au-delà de la part de l'exploitant s'inscrira dans le développement progressif du droit. Les opinions divergent également sur la mesure dans laquelle le système de répartition des pertes devrait entrer dans le détail. Néanmoins, si la responsabilité de l'État doit rester générale et supplétive, il faudra veiller à ce que le texte élaboré ne soit pas trop détaillé.

7. S'agissant de la forme que les principes à élaborer devraient revêtir, le Rapporteur spécial souligne la grande diversité des préférences et des pratiques des États concernant les principes constitutifs d'un régime de responsabilité internationale et indique que, compte tenu des considérations exposées dans la conclusion n° 10, il a jugé utile de présenter ses recommandations sous la forme de principes généraux accompagnés d'explications, mais qu'il reste ouvert à toute autre suggestion.

8. Passant aux 12 projets de principe proposés (chap. III du rapport), le Rapporteur spécial précise que ceux-ci sont des propositions de caractère très général qui ne contiennent que le germe d'une obligation. Il les a assortis du plus grand nombre d'explications qu'il lui a été possible de fournir dans le temps qui lui était imparti. Les explications ne sont pas des commentaires de type traditionnel, mais visent à rassembler une grande variété d'éléments de réflexion que les États examineront eux-mêmes lorsqu'ils appliqueront le régime juridique en question. Les différentes sources sont d'ailleurs clairement identifiées afin qu'il n'y ait aucune confusion quant à la paternité des idées et notions exposées.

9. Le Rapporteur spécial appelle l'attention des membres sur le projet de principe 2 qui contient une définition des termes employés, et en particulier sur son alinéa *a*, dont il donne lecture dans son intégralité, et ses alinéas *b*, *c*, *e* et *h*. La notion de «dommage» qui y est exposée, notamment en ce qui concerne les mesures de remise en état et d'intervention, va bien au-delà de ce qui est accepté dans la littérature sur le sujet et dans la pratique, mais, si elle est présentée comme du développement progressif (et non pas imposée), il y a de grandes chances pour que les États en intègrent peu à peu certains éléments.

10. Le projet de principe 3 énonce le principal objectif du projet, à savoir l'«internalisation des coûts», ainsi que l'objectif de protection, de restauration et d'assainissement de l'environnement.

11. Au sujet du principe 4, le Rapporteur spécial dit qu'il partage l'avis de ceux qui estiment qu'en réalité il n'y a pas deux variantes mais une seule, mais qu'il a néanmoins voulu rendre compte du fait que, pour certains, il y avait bel et bien deux variantes, afin que les membres puissent se faire leur propre opinion. Il est clairement ressorti des longs débats sur la question de la responsabilité transfrontière qui ont eu lieu tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale que, dans tout système de répartition des pertes, c'est à l'exploitant que doit revenir la responsabilité de premier rang. La définition de l'exploitant n'est cependant pas aussi claire. Elle variera dans le temps, et aussi, par exemple, en fonction du droit interne, voire de l'activité concernée. Il en va de même pour le choix de la responsabilité conjointe et solidaire, qui doit être laissé aux États.

12. Le Rapporteur spécial signale ensuite que le projet de principe 8 concernant l'ouverture de voies de recours est l'un des plus importants et qu'il faudra absolument l'incorporer dans le régime, précisant que, bien entendu, sans la reconnaissance et l'exécution des jugements rendus, on ne peut espérer que ces recours soient efficaces.

13. Quant au projet de principe 10, il répond à la demande de certains membres qui souhaitent incorporer une disposition relative au règlement des différends. Enfin, le projet de principe 11 vise à réaffirmer que le projet ne constitue qu'une base et que les États sont invités à la compléter.

Organisation des travaux de la session (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

14. M. CANDIOTI demande s'il est envisagé d'avoir un débat sur l'ensemble du deuxième rapport de M. Sreenivasa RAO sur le régime juridique de la répartition des pertes en cas de dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses et des 12 projets de principe proposés et s'il ne serait pas préférable, comme cela a été fait dans le cas d'autres projets d'articles, de diviser ces derniers en groupes ou segments, selon qu'ils traitent, par exemple, du champ d'application, des questions de réparation ou d'indemnisation, ou des questions de procédure.

15. M. Sreenivasa RAO (Rapporteur spécial) dit que tout dépend du temps dont dispose la Commission. Il lui semble tout à fait possible de diviser le débat en deux parties, l'une sur la procédure et l'autre sur le fond, mais il rappelle que l'intention de la Commission est d'achever l'examen du deuxième rapport à la session en cours. Il s'en remet donc aux membres, mais considère pour sa part que chacun devrait être libre d'intervenir comme il le désire.

16. Mme XUE propose de débattre tout d'abord des deux premiers chapitres du rapport, en mettant l'accent sur le chapitre II, qui contient les conclusions générales du Rapporteur spécial et constitue en fait le fond du rapport, le chapitre premier contenant des explications sur la manière dont le Rapporteur spécial est parvenu à ces conclusions. Ce n'est qu'après que la Commission se sera faite une idée claire des orientations qui s'offrent à elle qu'elle pourra aborder les projets de principe proposés.

17. M. PELLET, marquant son désaccord avec Mme Xue, dit que les chapitres II et III sont indissociables et que l'on ne peut comprendre les projets de principe proposés qu'à la lumière des conclusions générales du Rapporteur spécial. Si l'on tient à diviser le débat en plusieurs parties, la seule façon aisée de procéder est de commencer par examiner la forme du projet, puis de s'intéresser au fond. Pour sa part, M. Pellet se rallie à la proposition raisonnable du Rapporteur spécial consistant à donner toute latitude aux membres de la Commission d'intervenir comme ils l'entendent, compte dûment tenu des contraintes de temps.

18. M. Pellet s'interroge par ailleurs sur ce que fera la Commission du projet de principes une fois qu'elle l'aura examiné. Pour sa part, il ne souhaiterait pas que l'on en fasse un projet d'articles, ni que l'on renvoie d'un seul tenant le projet au Comité de rédaction, ce qui lui demanderait un gros effort.

19. M. KATEKA estime que les membres devraient être libres de faire part de leurs vues sur l'ensemble du rapport globalement ou par chapitre. Il pense quant à lui que ces projets de principe sont essentiellement des projets d'article, mais qu'il appartiendra à la Commission de décider à un stade ultérieur de la forme à retenir. Il ne voit pas pourquoi l'on ne pourrait renvoyer l'ensemble du projet de principes au Comité de rédaction, celui-ci ayant eu à absorber des textes beaucoup plus importants dans le passé.

20. M. CHEE souscrit sans réserve à la position de M. Pellet. Les chapitres I à III sont indissociables. Quant à la forme que devrait prendre le projet, il penche plutôt pour un projet de principes en raison des explications dont ils sont assortis, qui sont généralement présentées sous forme de déclaration.

21. M. BROWNLIE juge extrêmement difficile d'avoir un débat préliminaire touchant l'organisation sans aborder des questions de fond. Ce qui peut sembler un problème de rédaction cache parfois un problème de fond. La Commission devrait commencer par un débat général et, lorsque certaines orientations s'en seront dégagées, elle pourra alors passer à la question de la forme que devrait revêtir le projet. M. Brownlie n'est pas sûr que ce doive être un projet d'articles, mais en tout cas il serait dommage de s'en préoccuper prématurément au cours d'un débat sur l'organisation des travaux.

22. M. KOSKENNIEMI dit qu'il lui semble impératif que la Commission ait un débat général sur le fond du rapport dont elle est saisie avant d'aborder des questions de rédaction ou de forme. Son seul souci est de savoir si la Commission dispose de suffisamment de temps pour examiner la partie essentielle du rapport, à savoir le chapitre II. La question de la forme que revêtira le projet est secondaire.

23. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA estime que les trois premiers chapitres du rapport sont liés et que l'on ne peut introduire de césures entre les points différents à l'examen. Dans la mesure où la session de la Commission comporte deux parties, il se demande s'il ne serait pas possible de consacrer la première partie à une réflexion sur les conclusions générales du Rapporteur spécial, c'est-à-dire le fond, et d'aborder ensuite dans la seconde partie le débat sur le projet de principes ou d'articles. Le Rapporteur spécial semble en effet avoir livré à la Commission les projets de principe à l'examen pour susciter des réactions de sa part en vue, éventuellement, de les améliorer, de les approfondir, voire de les remanier. Répartir le débat sur les deux parties de la session répondrait à cette attente.

24. M. Sreenivasa RAO (Rapporteur spécial) fait observer que les conclusions qu'il présente dans son deuxième rapport ne sont pas entièrement différentes de celles qu'il avait faites dans le premier⁴. La Commission a donc déjà eu l'occasion de discuter de certaines d'entre elles et le

⁴ Voir *Annuaire... 2003*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/531.

Rapporteur spécial ne fait que les réaffirmer ou les éclaircir davantage dans le texte à l'examen. Pour ce qui est de la forme du projet, il n'a personnellement pas d'objection à ce que l'on en fasse un projet d'articles. Il serait certes judicieux de débattre des principes généraux, c'est-à-dire des conclusions, avant d'aborder la forme, mais le Rapporteur spécial invite les membres à faire part de leurs observations selon qu'ils le jugeront bon et de manière productive.

25. Le PRÉSIDENT croit comprendre qu'il se dégage un accord général pour traiter du rapport à l'examen dans son ensemble, sans césure ni fragmentation trop poussée de la discussion. Chaque membre pourra dans ses interventions se référer à l'ensemble du rapport présenté. Cependant, en vue de faciliter et de concentrer le débat, le Président propose de l'organiser en deux parties, la première consacrée aux conclusions générales du Rapporteur spécial (chap. II) et la deuxième aux recommandations concernant les projets de principe que celui-ci propose (chap. III). Les membres qui le souhaitent pourront exposer leurs vues sur la forme du projet et sur le chapitre premier relatif aux observations des États sur les principales questions concernant la répartition des pertes dans la première partie du débat général. Le Président précise que le secrétariat l'a informé que la Commission disposait de tout le temps nécessaire pour mener à bien ce débat et renvoyer dans l'avenir certains principes au Comité de rédaction conformément à sa pratique. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que les membres de la Commission sont d'accord pour procéder de la manière qu'il vient d'indiquer.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 35.
