

SÁNDOR KISS

Reflexions sur la responsabilité et la réparation des dommages causés à l'environnement

Contrairement aux apparences, l'un des domaines du droit international où l'évolution des situations et, partant, de l'application des institutions de la société internationale, était la plus rapide au cours des dernières décennies, est celui de la responsabilité. Selon la définition classique, la responsabilité internationale est:

(1) Obligation incombant, selon le droit international, à l'Etat auquel est imputable un acte ou une omission contraire à ses obligations internationales, d'en fournir réparation à l'Etat qui en a été victime en lui-même ou dans la personne ou les biens de ses ressortissants.¹

Si cette règle reste toujours valable, une série de régimes de responsabilité a fait son apparition en droit international, non sans exercer une influence sur la mise en œuvre de la responsabilité internationale et, partant, sur son rôle actuel dans la communauté internationale. Ce phénomène est particulièrement sensible dans deux domaines qui ont émergé au cours du dernier demi-siècle et qui correspondent à la protection juridique des intérêts fondamentaux de l'humanité: les droits de l'homme et l'environnement.

En ce qui concerne le premier des deux domaines, on pourrait soutenir que les relations qui y sont impliqués ne sont pas des relations entre Etats, mais entre un Etat et des individus qui se plaignent de la méconnaissance des droits que divers instruments juridiques internationaux leur garantissent: Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, conventions érigeant des systèmes régionaux de protection qui peuvent comprendre des structures judiciaires, comme les conventions européenne,² américaine³ et africaine,⁴ traités spéciaux concernant des aspects déterminés des droits fondamentaux (droits des femmes, de l'enfant, prohibition de la torture, etc.). Il n'en reste pas moins que, même si des procédures spéciales sont prévues pour réprimer la violation de ces instruments afin de permettre des requêtes individuelles – qui, d'ailleurs, sont les plus nombreuses et de loin – les Etats peuvent également saisir ces instances de la violation des conventions auxquelles ils sont parties, si bien que le différend correspond quant au

¹ Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, Paris, 1960, p.541.

² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950.

³ Convention américaine des droits de l'homme, San José, Costa Rica, 22 novembre 1969.

⁴ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981.

fond à un procès international classique. En effet, appel est fait aux deux critères de la responsabilité internationale: violation d'une règle et imputabilité à l'Etat mis en cause.

Il en va différemment de la mise en cause de la responsabilité d'individus en application du droit pénal international: si l'on peut parler de violation de règles du droit international – notamment de celles du droit humanitaire ou des règles interdisant le génocide – la question de l'imputabilité à un Etat ne se pose pas par principe. Il s'agit donc ici de nouvelles formes de responsabilité, mettant directement en cause des individus derrière le paravent des Etats.

La situation est différente en ce qui concerne la violation de normes tendant à protéger l'environnement. Si les règles de la responsabilité internationale des Etats sont en principe applicables, en réalité leur mise en œuvre se heurte à des obstacles matériels tenant à la nature même de ce domaine et plus spécialement à celle des dommages à l'environnement. En outre, à la différence des droits de l'homme, dans ce domaine il n'existe aucune procédure internationale spécifique qui permettrait à un Etat d'obtenir réparation d'un dommage à l'environnement, étant entendu que l'objectif de la responsabilité internationale est d'obtenir réparation. Il est donc intéressant d'examiner la situation sous cet angle. En particulier, nous nous proposons d'étudier un aspect spécial de la responsabilité: la réparation des dommages causés au milieu marin par la pollution, un des domaines où le droit est le plus avancé.

I. Responsabilité internationale pour dommages au milieu marin

C'est en 1941 que la jurisprudence internationale a donné pour la première fois une réponse au problème de la responsabilité des dommages causés par la pollution: une des sentences arbitrales rendues dans l'affaire de la Fonderie de Trail entre les Etats-Unis et le Canada énonce le principe selon lequel

aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre Etat ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincants⁵

Bien entendu, cette affirmation concerne l'utilisation du territoire étatique et non pas les dommages pouvant être causés par des navires, acteurs de la pollution du milieu marin pratiquement dans la totalité des cas. Cependant, la Déclaration adoptée par la Conférence de Stockholm en juin 1972 qui a servi de fondement au développement ultérieur du droit international de l'environnement, a élargi la portée du principe en affirmant que

Les Etats...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..

Plusieurs conventions internationales ainsi que le principe 2 de la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 ont repris et confirmé cette règle.

⁵ ONU, Recueil des sentences arbitrales, II, p.1965.

Il est bien clair que le contrôle est, entre autres, celui que les Etats exercent – ou devraient exercer – sur navires qui battent leur pavillon. Tous les milieux marins sont concernés par ce principe. Ainsi, l'application des règles régissant ce qu'il est convenu d'appeler la «pollution transfrontière» aux dommages causés par la pollution du milieu marin ne devrait pas rencontrer de difficultés, du moins pas de difficultés de principe.

Si la question de la responsabilité internationale – donc de la responsabilité entre Etats – peut être ainsi considérée comme élucidée, il n'en reste pas moins des difficultés d'ordre juridique mais aussi de nature pratique car l'application du principe nécessite que trois conditions soient satisfaites:

- établir le lien de causalité entre le dommage et un acte déterminé,
- identifier l'auteur de l'acte et
- évaluer et chiffrer le dommage.

Dans l'ensemble du droit de l'environnement – et non pas seulement au niveau international – l'obligation de remplir ces conditions peut poser de très sérieux problèmes. Ces derniers peuvent devenir encore plus graves en cas de pollution du milieu marin. Il suffit de rappeler des données telles que l'identification du navire pollueur, la distance qui peut le séparer de la côte, les conditions météorologiques, l'existence possible de plusieurs sources de pollution et surtout, l'évaluation des dommages à l'environnement. On doit noter à propos de ce dernier que tous ses éléments n'ont pas de valeur marchande, rendant ainsi la réparation malaisée. En outre, les dommages peuvent ne se produire qu'à long terme. On peut rappeler à cet égard les conditions posées par les arbitres de l'affaire de la Fonderie de Trail pour qu'un dommage allégué puisse être réparé: des «conséquences sérieuses» et un préjudice «prouvé par des preuves claires et convaincants».

On doit pouvoir comprendre que, dans ces conditions, les Etats n'ont montré aucune hâte à inscrire des règles de responsabilité internationale dans le droit international de l'environnement. Le principe 22 de la Déclaration de Stockholm de 1972 comme le principe 13 de la Déclaration de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 invitant les Etats à adopter des règles de responsabilité internationale pour dommages à l'environnement sont restés sans suites. En droit positif on ne peut citer qu'un texte qui donne des indications à cet égard, l'article 235 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Aux termes de son alinéa 3:

En vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin, les Etats coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière.

Deux autres dispositions du même article donnent des indications sur la manière dont la réparation des dommages causés par la pollution au milieu marin doit être assurée. Aux termes de l'alinéa 2

Les Etats veillent à ce que leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction.

L'alinéa 3 du même article complète ce qui précède en invitant les Etats à coopérer à «l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates, prévoyant, par exemple, une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation».

En fait, la Convention sur le droit de la mer a entériné un état de fait. Il n'existe pas en droit international public de règles précises prévoyant la responsabilité internationale pour dommages à l'environnement. Par contre, depuis la fin des années 1960, à la suite d'accidents de pollution majeurs, les Etats ont élaboré une législation internationale prévoyant l'indemnisation des victimes des dommages au milieu marin en utilisant des procédures de droit interne. On pourrait dire que, dans un esprit pratique, la solution de problème a ainsi été transférée du niveau du droit international public à celui du droit international privé.

II. Les règles relatives à l'indemnisation des victimes de la pollution du milieu marin

Bénéficiant de l'expérience faite grâce à la conclusion de deux conventions internationales relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire – Convention de Paris du 29 juillet 1960 destinée aux Etats membres de l'OCDE⁶ et Convention de Vienne du 21 mai 1963 ouverte à l'adhésion de tous les membres de l'ONU – un système conventionnel a été mis sur pied avec la Convention internationale de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.⁷ Il est permis de parler de système conventionnel, car la Convention de Bruxelles a été elle-même amendée plusieurs fois (Protocoles des 19 novembre 1976,⁸ 25 mai 1984 non entré en vigueur et 27 novembre 1992⁹) et en quelque sorte complétée par la Convention internationale de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures¹⁰ modifiée elle-même par les Protocoles du 19 novembre 1976¹¹ et du 27 novembre 1992 (FIPOL).¹²

Il convient de noter les principales caractéristiques du régime institué par ces instruments.

- *Définition du dommage indemnisable.* On doit entendre par «dommage par pollution» aux termes de l'article 1 al. 6 de la Convention de Bruxelles toute perte ou tout dommage extérieur au navire, causé par une contamination résultant d'une fuite ou de rejet d'hydrocarbures, où que se produise cette fuite ou ce rejet, jusqu'à 200 milles des lignes de base (innovation du Protocole de 1992 – auparavant la zone visée ne comprenait que la mer territoriale). Ne sont pas considérés comme indemnissables les dommages qui ne correspondent pas à des

⁶ Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, Paris, 29 juillet 1967, International Environmental Multilateral Treaties, Droit international de l'environnement. Traités multilatéraux (cité désormais comme EmuT), Kluwer, no 960:57. – Convention sur la responsabilité civile en matière de dommage nucléaire, Vienne, 21 mai 1963, EmuT, 963:40

⁷ EmuT, 969:88.

⁸ EmuT, 969:88/A.

⁹ EmuT, 969:88/C.

¹⁰ EmuT, 971 :94.

¹¹ EmuT, 976:87.

¹² EmuT, 971:94/C.

mesures concrètes de réhabilitation où à des pertes économiques directes. L'indemnisation pour la détérioration de l'environnement est limitée aux mesures raisonnables de réhabilitation.

- *Identification de l'auteur de la pollution.* La responsabilité est canalisée sur le propriétaire du navire, à l'exclusion de toute autre personne: agents du propriétaire, pilotes, exploitant, à moins que ces personnes aient agi avec l'intention de causer des dommages ou sachant qu'un dommage résulterait de leur action. L'affréteur échappe aux demandes de réparation, sauf à prouver que le dommage résulte de son fait ou de son omission intentionnels ou qu'il a été commis témérement (problème de l'*Erika*¹³). Toutefois, le propriétaire du navire n'est pas responsable s'il prouve que le dommage par pollution résulte d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible. Il en est de même si la cause du dommage est l'action délibérée d'un tiers dans l'intention de causer un dommage ou résulte en totalité de la négligence ou d'une autre action préjudiciable d'un gouvernement ou autre autorité responsable de l'entretien des feux ou autres aides à la navigation dans l'exercice de cette fonction.
- *Responsabilité objective.* Point n'est besoin de prouver la faute pour obtenir une indemnisation, mais le responsable peut être exonéré dans des cas déterminés.
- *Limitation de la responsabilité.* Le propriétaire du navire est en droit de limiter sa responsabilité à un montant total par événement de 3 millions d'unités de compte pour les navires de faible tonnage, sans que le montant total puisse excéder 59,7 millions d'unités de compte pour les navires de fort tonnage. Cette limitation n'est pas admise si l'événement ayant causé le dommage de pollution est la conséquence d'une faute personnelle du propriétaire.
- *Constitution d'un fonds.* Pour bénéficier de la limitation de la responsabilité, le propriétaire du navire doit constituer un fonds (dépôt, garantie bancaire ou toute autre garantie acceptée) s'élevant à la limite de sa responsabilité auprès du tribunal ou de toute autre autorité de l'Etat où l'action est engagée. Le propriétaire de tout navire transportant plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, est tenu de souscrire une assurance ou autre garantie financière pour couvrir sa responsabilité. Un certificat, délivré par l'autorité compétente de l'Etat d'immatriculation devra attester l'existence et la validité de la garantie financière – en son absence le navire ne peut pas commercer.
- *Demande de réparation.* La juridiction compétente pour recevoir les demandes en indemnisation est celle de l'Etat sur le territoire ou dans les eaux duquel le dommage a été causé. Toute demande en réparation de dommages dus à la pollution peut être formée directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière couvrant la responsabilité du propriétaire du navire.
- *Exécution des décisions.* Tout jugement d'un tribunal compétent en vertu de la convention, devenu exécutoire ou qui ne peut plus faire l'objet d'un recours ordinaire, est reconnu dans tout autre Etat contractant, à moins d'irrégularités dans la procédure.

¹³ Voir plus bas.

- *Fonds international d'indemnisation*. Comme dans certains cas les dommages de pollution ont largement dépassé le plafond de l'indemnisation, le système conventionnel a été complété par une convention signée également à Bruxelles, le 18 décembre 1971. Cet instrument a créé un *Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* (FIPOI). Devant assurer une indemnisation pour les dommages par pollution dans la mesure où la protection qui découle de la Convention de 1969 est insuffisante, cette deuxième Convention de Bruxelles prévoit l'indemnisation des mesures préventives devant empêcher ou réduire les dommages. L'indemnisation peut couvrir les dommages non couverts par la garantie financière prévue ou ne pouvant pas être payés par le propriétaire responsable, mais le Fonds intervient surtout lorsque les dommages excèdent la responsabilité du propriétaire telle que celle-ci a été limitée en accord avec la Convention de Bruxelles modifiée. Toutefois, le montant total des indemnités que le Fonds doit verser est limité, lui aussi, le plafond étant de 135 millions d'unités de compte. Ce plafond est porté à 200 millions pour certains accidents de pollution qui se produiraient pendant une période déterminée. Les contributions au Fonds proviennent des personnes ayant reçu au cours de l'année civile précédente des quantités totales d'hydrocarbures supérieures à 150.000 tonnes. Le montant de la contribution annuelle est fixé par l'Assemblée de tous les Etats contractants, sur la base d'une somme fixe par tonne d'hydrocarbures.

III. Réparation ou prévention des dommages?

En réalité, le système ainsi construit n'est pas sans défaut, loin de là, comme l'a démontré l'accident du pétrolier *Erika*, le 12 décembre 1999. Par temps de tempête, forte houle, creux de huit à neuf mètres, vents de force 9 et coefficients de marée très importants, le navire battant pavillon maltais et appartenant à un armateur que l'on mettra plusieurs jours à identifier, faisait naufrage dans le Golfe de Gascogne, à la sortie du rail d'Ouessant, à 70 kilomètres des côtes sud-ouest de la Bretagne. Il se cassait en deux libérant les 30.000 tonnes de fioul qu'il transportait pour le compte de la société pétrolière TotalFina de Dunkerque à destination de Livourne. Dans les 24 heures, la partie avant coulait et la partie arrière sombrait dans un essai de remorquage. Dix mille tonnes de fioul se sont déversées en mer. Agé de 25 ans, le navire avait satisfait aux contrôles de la société de classification Rina figurant sur la liste des dix organismes agréés par l'International Association of Classification Societies. Dans les derniers jours du mois, la marée noire souillait le littoral sur plus de 400 km, affectant cinq département et trois régions.¹⁴

Cet accident a fait ressortir les faiblesses du système conventionnel.

- La responsabilité est canalisée sur une seule personne: le propriétaire du navire («la personne au nom de laquelle le navire est immatriculé», art. 4 du Protocole de 1992). En principe, cette solution devait faciliter l'identification du responsable. En fait, à cause de la multitude des personnes et des organismes qui

¹⁴ Constat figurant dans l'Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 5 décembre 2000, p.5 et s.

interviennent et, en particulier, à cause de la création de véritables chaînes d'affrètements et de l'interposition d'opérateurs, la détermination du propriétaire du navire se révèle souvent extrêmement difficile. Or, l'affréteur du navire, tout comme le pilote, l'assistant et les préposés du propriétaire ne peuvent être mis en cause. Il convient de remarquer, toutefois, que dans le cas de l'*Erika* TotalFina, affréteur, a accepté de financer les opérations de pompage devant vider le fioul resté dans l'épave.

- Trop souvent le plafond de réparation ne peut être dépassé, à cause de la difficulté de disposer des éléments de preuve nécessaires pour établir une «faute commise témérairement et avec conscience que le dommage en résulterait», exigence posée par la Convention de Bruxelles. Or, cette limitation se révèle, en cas de catastrophe, bien inférieur au montant des dommages réels dus à la pollution. Aux termes du Protocole de 1992, le maximum est environ 550 millions de francs.
- Le montant du fonds d'assurance que doit constituer le propriétaire dépend de la taille du navire. Pour l'*Erika*, ce montant était limité à un peu plus de 84 millions de francs.
- Le fonds complémentaire, alimenté par les contributions mises à la charge des compagnies pétrolières (FIPOL) peut verser une indemnité. Le montant de ce dernier était 1,211 milliards de francs, alors que le dommage s'était élevé probablement au double. De plus, le FIPOL est un fonds de répartition: lorsque le montant du fonds est insuffisant pour assurer la réparation intégrale, toutes les créances doivent être réglées au prorata. Or, certains dommages ne peuvent pas être chiffrés rapidement, si bien que les créances déclarées plus tardivement risquent d'en pâtir. Le fonds règle donc des provisions, quitte à revenir sur la répartition des indemnités par la suite.

Il est donc envisagé de porter le montant du FIPOL à environ 1,8 milliard de francs en 2003, mais la France demande qu'il soit porté à 6 milliards de francs.

- L'exécution des jugements est à la merci de l'état des relations diplomatiques et consulaires. Ainsi, il paraît que la France n'ayant pas de représentation au Libéria, les actes judiciaires et commandements à payer sont adressés à l'Ambassade de Belgique en Côte d'Ivoire qui les fait parvenir au consul honoraire de Belgique à Monrovia.¹⁵ Or le Libéria est le deuxième pays au point de vue des pavillons de complaisance qu'il accorde (52 millions de tonneaux de jauge brut).¹⁶

Conclusion: primauté à la prévention

Comme le montre l'exemple qui précède, les dommages de pollution causés au milieu marin, secteur où le droit de la responsabilité en matière d'environnement est le plus avancé, peuvent être difficilement réparés même en transposant le problème de la responsabilité et de l'indemnisation depuis le plan du droit international public à celui

¹⁵ Voir: C. SCAPEL, *L'insécurité maritime: l'exemple de la pollution par les hydrocarbures*, Le droit face à l'exigence contemporaine de sécurité, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p.123, note 11.

¹⁶ Op. cit, p.132, note 41.

du droit international privé, donc au niveau des relations non pas interétatiques, mais entre individus ou entreprises. On ne peut que conclure à la nécessité d'assurer avant tout la prévention de la pollution de la mer par les navires transportant des hydrocarbures ou des matières dangereuses. Il convient de rappeler, en ce qui concerne le plan international, certaines propositions adressées à l'Organisation maritime internationale. Elles tendent au renforcement de la surveillance et des contrôles pour l'accès aux eaux européennes et visent à renforcer les contrôles, les inspections et la transparence en matière de sécurité ainsi qu'à améliorer les conditions de travail à bord.

Ces préoccupations rejoignent celles qui caractérisent le droit de l'environnement dans son ensemble. A la suite de nombreux textes, tant obligatoires que non obligatoires, elles ont été exprimées avec un force particulière par l'article 174 al. 2 du Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne:

La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement... est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement...¹⁷

Il convient d'ajouter, enfin, que l'action préventive peut aussi revêtir une autre forme: très souvent des dispositions inscrites dans des traités multilatéraux visant à protéger l'environnement cherchent à dissuader les Etats à ignorer leurs engagements. On peut penser, en particulier, aux rapports que les Etats parties doivent adresser à un organe créé par le traité sur la mise en œuvre des obligations prévues par le traité et à la discussion des rapports au sein de cet organe, souvent en présence de représentants de l'opinion publique. Dans un sens on pourrait même parler, à l'instar de la *soft law*, de *soft responsibility*.

yennant quoi, la responsabilité internationale cherche sa revanche, au besoin en revêtant d'autres formes. On doit penser à la sagesse antique: *Naturam expellas furca, tamen usque recurret.*

KISS SÁNDOR

GONDOLATOK A KÖRNYEZETI KÁROK MIATTI FELELŐSSÉGRŐL ÉS AZOK JÓVÁTÉTELÉRŐL

(Összefoglalás)

A tengeri környezetben okozott károk jóvátétele híven tükrözi a nemzetközi felelősség szabályainak fejlődését. E helyzetek összetettségé a nemzetközi közösséget arra vezette, hogy – komoly erőfeszítések és többször hangsúlyozott szándék ellenére is – a károk megtérítésére gyakorlati megfontolásokból magánjogi jellegű szabályozást, azaz nemzetközi magánjogi megoldásokat alkalmazzanak. Az így elfogadott nemzetközi szerződések végrehajtása még így is lényeges akadályokba ütközhet, ezért a legbiztosabb megoldás továbbra is az általános környezetvédelmi jog arany szabálya marad: megelőzni a környezeti károkat.

¹⁷ Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. La Documentation française, 1998, p.150.