

## **9. L'EAU**

### **9.1 INTRODUCTION**

Les lois et les sciences relatives à l'eau sont très nombreuses. Ce n'est probablement pas étonnant étant donné que l'eau est essentielle à la vie et que les eaux recouvrent plus de 70 % de la surface de la Terre. L'eau douce ne représente que 2,7 % de la quantité d'eau de la Terre et une grande partie de cette faible quantité est gelée dans les calottes glaciaires des deux pôles et des hautes montagnes. Dans le même temps, la demande en eau a augmenté en même temps que la population humaine et l'activité économique.

De nombreuses régions privées d'eau ont été obligées de se tourner vers leurs réserves en nappes phréatiques, qui sont souvent pompées plus rapidement qu'elles ne se remplissent. En plus de la pression qui pèse sur les ressources en eau en raison du développement économique et des changements des modèles sociaux de consommation, les réserves en eau sont de plus en plus réduites à cause des changements dans le domaine de l'utilisation du territoire (par exemple les déforestations, qui ont tendance à accroître l'évacuation de l'eau et à réduire la quantité d'eau disponible) et à cause de la contamination par les établissements humains, l'industrie et l'agriculture.

Le droit en matière d'eau a habituellement pour objectif de restaurer et de maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux intérieures et des mers. Il peut réglementer le déversement de contaminants, les activités affectant les marécages, les déversements accidentels ainsi que l'utilisation et la destruction des déchets. Le traitement légal de la pollution est également compliqué par les différences entre les sources de pollution «fixes» et «diffuses». Cette dernière catégorie comprend les émissions qui sont responsables individuellement ou séparément de quantités de pollution probablement insignifiantes telles que les petits déversements de déchets, qui sont souvent continus, et l'utilisation de pesticides et de fertilisants en agriculture.

Les lois et les règlements imposent en particulier l'obligation d'un permis pour déverser des eaux usées.

L'eau douce et les environnements marins sont indéniablement liés, mais les régimes légaux pouvant leur être appliqués réagissent de façon très différente aux différents facteurs géographiques, économiques, sociaux et politiques. Une grande partie de la pollution de la mer vient des rivières, mais des règles spécifiques sont nécessaires pour résoudre ces problèmes. Un quart de l'eau douce se trouve en sous-sol et est généralement étroitement lié avec les eaux de surface, mais les régimes légaux en matière d'eaux de surface sont souvent distincts. De plus, le même type de source d'eau peut être réglementé différemment suivant l'utilisation qui est faite de cette eau (elle peut par exemple être utilisée dans un but domestique, agricole ou industriel).

Les juges de nombreux pays sont confrontés à des affaires concernant la pollution et la répartition de l'eau ainsi que la réglementation de la pêche et des autres usages des ressources en eau. Ce chapitre examine tout d'abord les problèmes en matière d'eau douce et ensuite les problèmes en matière d'eau de mer.

## 9.2 L'EAU DOUCE

Les ressources en eau douce posent non seulement des problèmes quantitatifs mais aussi des problèmes qualitatifs. En 2004, plus d'un milliard de personnes étaient dépourvues d'eau potable de bonne qualité et près de trois milliards de personnes n'avaient pas accès aux services d'assainissement. La déversement des eaux usées est un usage que l'on fait couramment de l'eau douce et a été liée aux épidémies de peste et de choléra. La déversement des produits chimiques et des déchets dangereux et l'utilisation de pesticides et de fertilisants peuvent affecter la qualité de l'eau. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que près de la moitié de la population mondiale souffre de maladies débilitantes venant ou liées à l'eau. On estime que ces maladies provoquent cinq millions de décès par an, bien qu'on ait fait de gros progrès en matière de réduction de la fréquence de certaines maladies.

### 9.2.1 L'eau considérée comme un droit de l'homme – le droit international

Dans son message du 22 mars 2001 lors de la Journée mondiale de l'eau, le secrétaire général des Nations unies Kofi Annan a affirmé avec insistance que *«l'accès à une eau de bonne qualité est un besoin humain essentiel et, par conséquent, un droit fondamental de l'homme.»*

Le droit à l'eau en tant que droit fondamental de l'homme a déjà été reconnu par un grand nombre de documents internationaux, y compris des traités, des déclarations et d'autres instruments normatifs internationaux. L'article 14(2) de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes* (1979) dispose que les Etats parties assureront aux femmes le droit de «bénéficier de conditions de vie décentes, surtout en ce qui concerne les ressources en eau». L'article 24(2) de la *Convention des droits de l'enfant* (1989) oblige les Etats parties à combattre la maladie et la malnutrition «grâce à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable».

La Commission économique des Nations unies pour l'Europe a adopté une *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux* (Helsinki, 1992), qui a ensuite été complétée par un *Protocole sur l'eau et la santé* (Londres, 1999). Ce Protocole a pour but de favoriser la protection de la santé et du bien-être humain à tous les niveaux adéquats, sur le plan national ainsi que dans des contextes transfrontaliers et internationaux. Les parties acceptent de prendre des mesures pour assurer et protéger des réserves suffisantes en eau potable saine sans danger pour la santé humaine et pour effectuer un assainissement. Les droits à l'information et à la participation du public dans la prise de décision sont soulignés «afin d'améliorer la qualité et l'application des décisions, de faire prendre

conscience au public des problèmes qui se posent, de donner l'occasion au public d'exprimer ses inquiétudes et de permettre aux autorités publiques de tenir compte comme il se doit de ces problèmes». L'information et la participation doivent être complétées par l'accès à la justice pour contrôler les décisions pertinentes lorsque c'est justifié.

A la fin de l'année 2002, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a adopté un *Commentaire général n° 15* (2002) sur le droit à l'eau (N.U. Doc. E/C.12/2002/11 du 26 novembre 2002). Selon le comité, le droit à l'eau donne droit à toute personne à une eau suffisante, saine, d'une qualité acceptable, physiquement accessible et d'un coût abordable pour un usage personnel et domestique. Une quantité appropriée d'eau saine est nécessaire pour prévenir la mort par déshydratation, pour réduire le risque de maladies provoquées par l'eau et pour répondre aux besoins de la consommation, de la cuisine et des exigences en matière d'hygiène domestique et personnelle. Le comité a noté qu'alors que l'article 11(1) de la Convention ne mentionne pas spécifiquement l'eau, le droit à l'eau fait sans aucun doute partie de la catégorie de garanties essentielles pour assurer un niveau de vie décent, particulièrement s'il s'agit d'une des conditions essentielles à la survie. Le droit à l'eau est aussi inextricablement lié au droit à la meilleure santé possible (article 12(1) et aux droits à une nourriture et à un logement décents (article 11(1)).

Le comité a spécifié qu'il fallait donner la priorité, lors de la répartition de l'eau, au droit à l'eau pour des usages personnels et domestiques tels que la boisson, l'assainissement personnel, la lessive, la cuisine, l'hygiène personnelle et le ménage. La quantité d'eau disponible pour chaque personne devrait correspondre aux lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit également être de bonne qualité et ne doit donc pas contenir de micro-organismes, de substances chimiques et de risques radiologiques menaçant la santé humaine. De plus, l'eau devrait avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage domestique ou personnel. Il faudrait donner la priorité aux ressources en eau nécessaires pour prévenir la famine et la maladie, ainsi qu'à l'eau nécessaire pour remplir les obligations essentielles de chacun des droits de la Convention.

Le Comité a également souligné à quel point il était important de veiller à ce que les ressources en eau pour l'agriculture soient accessibles pour respecter le droit à une nourriture convenable. Cela implique qu'il faudrait veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés, y compris les agricultrices, aient un accès équitable à l'eau et à ses systèmes de gestion, mais aussi aux méthodes efficaces de recueil de l'eau de pluie et à la technologie de l'irrigation. Les Etats parties devraient veiller à ce que les peuples indigènes aient facilement accès à l'eau qu'ils utilisent pour l'agriculture de subsistance et pour préserver leurs moyens d'existence. La suffisance de l'eau ne devrait pas être interprétée de façon trop stricte, en termes de simple référence aux quantités volumétriques et aux technologies. L'eau devrait plutôt être traitée comme un bien social et culturel. La façon de faire respecter le droit à l'eau

devrait aussi permettre aux générations actuelles et futures de bénéficier de ce droit.

Selon le comité, le droit à l'eau implique à la fois des libertés et des droits. Ces libertés impliquent le droit de maintenir l'accès aux réserves d'eau nécessaires pour faire respecter le droit à l'eau, et le droit de ne pas rencontrer des obstacles tels que les coupures arbitraires ou la contamination des réserves en eau. Par contraste, les droits impliquent le droit à un système d'approvisionnement et de gestion de l'eau donnant aux gens les mêmes opportunités de bénéficier du droit à l'eau. Les Etats parties ont l'obligation particulière de fournir à ceux qui n'ont pas de moyens suffisants l'eau et les équipements en eau nécessaires pour prévenir toute discrimination, interdite sur le plan international, en matière d'approvisionnement et de services en matière d'eau.

Le Comité a spécifié que les Etats parties sont soumis à trois types d'obligations légales:

- 1) Une obligation pour les Etats parties de **respecter** l'interdiction d'interférer directement ou indirectement dans le droit à l'eau. Cette obligation implique, *inter alia*, l'interdiction de s'engager dans toute pratique ou toute activité empêchant ou limitant un accès équitable à une eau de bonne qualité; des interférences arbitraires avec les arrangements traditionnels et coutumiers en matière de répartition de l'eau; la réduction ou la pollution illégales de l'eau, provoquées par exemple par des déchets venant d'installations appartenant à l'Etat ou par des tests d'armes; et la destruction ou la limitation de l'accès aux services et aux infrastructures de l'eau en tant que mesure punitive, par exemple pendant des conflits armés, car cela constitue une violation du droit humanitaire international.
- 2) Une obligation de **protéger** exigeant des Etats parties à empêcher des parties extérieures d'interférer de n'importe quelle façon avec le droit à l'eau. Ces parties extérieures comprennent des individus, des groupes, des sociétés et d'autres entités ainsi que les agents placés sous leur autorité. Cette obligation implique, *inter alia*, d'adopter une législation nécessaire et efficace et d'autres mesures visant par exemple à empêcher les parties extérieures d'entraver un accès équitable à une eau de bonne qualité, ou de polluer l'eau et de l'extraire d'une façon inéquitable.
- 3) Une obligation **d'exécuter** se retrouve dans les obligations de *faciliter, favoriser et fournir*.
  - L'obligation de *faciliter* exige que l'Etat prenne des mesures positives pour aider les individus et les communautés à bénéficier de leur droit.
  - Pour *favoriser*, l'Etat partie doit franchir des étapes permettant une éducation adéquate à propos de l'usage hygiénique de l'eau, de la protection des sources d'eau et les méthodes réduisant le gaspillage de l'eau.

- Les Etats parties sont également obligées de *faire respecter (fournir)* le droit à l'eau lorsque des individus ou un groupe sont incapables, pour des raisons indépendantes de leur volonté, d'obtenir ce droit eux-mêmes grâce aux moyens mis à leur disposition. L'obligation de *faire respecter* ce droit implique, *inter alia*, qu'on accorde une reconnaissance suffisante au droit à l'eau au sein des systèmes politiques et légaux nationaux, de préférence au moyen de l'application des lois, en adoptant une stratégie nationale en matière d'eau et un plan d'action pour faire appliquer ce droit; qu'on veille à ce que l'eau reste d'un prix abordable pour tout le monde, et qu'on facilite et qu'on améliore l'accès à l'eau, particulièrement dans les régions rurales ou les régions urbaines défavorisées.

Il est demandé aux Etats parties d'adopter des stratégies et des programmes détaillés et intégrés pour garantir une eau suffisante et de bonne qualité aux générations actuelles et futures. Ces stratégies et ces programmes peuvent comprendre:

- la diminution de la destruction des ressources en eau provoquée par une extraction, un endiguement et une dérivation excessives;
- la réduction et l'élimination de la contamination des bassins versants et des écosystèmes relatifs à l'eau par des substances telles que la radiation, les produits chimiques dangereux et les déjections humaines;
- le contrôle des réserves en eau;
- l'assurance que les développements proposés n'interfèrent pas avec l'accès à une eau de bonne qualité;
- l'évaluation des impacts des actions pouvant affecter la quantité d'eau disponible et les bassins versants des écosystèmes naturels telles que les changements climatiques, la désertification et la salinité accrue du sol, la déforestation et la diminution de la biodiversité;
- l'utilisation plus efficace de l'eau par les utilisateurs finaux;
- la réduction du gaspillage de l'eau lors de sa distribution;
- le développement des mécanismes de réaction aux situations d'urgence; et
- la mise sur pied d'institutions compétentes et d'arrangements institutionnels appropriés pour mettre au point les stratégies et les programmes.

Le commentaire général continue à parler des "obligations essentielles" et des actions et des omissions de l'Etat considérées comme des violations du droit à l'eau garanti par la Convention. Ce texte peut établir un précédent pour les futures décisions internationales concernant les aspects substantiels des droits environnementaux.

### 9.2.3 L'eau en tant que droit de l'homme – le droit national

Le droit à l'eau est reconnu explicitement par certaines constitutions nationales (Colombie, article 366; Equateur, articles 20 et 42) ou est protégé indirectement en étant inclus dans le droit à la nourriture et à la santé (Inde, Pakistan, Bangladesh) conformément aux approches développées par les organes des Nations unies.

En plus des affaires discutées au chapitre 4, le jugement du Pakistan dans l'affaire *Mst. Ameer Bano contre les autoroutes S.E.*, PLD 1996 Lahore 592, illustre la façon dont les tribunaux font respecter le droit à l'eau et fournissent des sanctions lorsque ce droit est violé. L'affaire traitait des systèmes d'évacuation excédentaires de la ville de Bahawalpur. Le requérant affirmait que le système d'évacuation était devenu totalement inutilisable, ce qui faisait que l'eau d'évacuation s'accumulait sous forme de mares qui pénétraient parfois dans les maisons ou sur les routes. L'accroissement de la construction de routes déviait encore plus l'eau vers les habitations. La Cour a conclu que les résidents risquaient de contracter de nombreuses maladies et que la pollution mettrait leur vie en danger. Par conséquent, de nombreux citoyens ne bénéficieraient pas de la protection de la vie garantie par l'article 9 de la constitution. La Cour a traité la requête comme un litige d'intérêt public pour l'application des droits fondamentaux et, étant donné l'urgence de la situation, a immédiatement jugé la requête. La Cour a donné des ordres pour protéger les citoyens contre l'eau polluée.

### 9.2.3 Le droit international: Les ressources transfrontalières en eau

La complexité de la réglementation des ressources en eau s'accroît lorsque les eaux intérieures sont divisées par les frontières internationales. Les rivières peuvent constituer une frontière entre deux pays, traverser la frontière ou même combiner ces deux caractéristiques, comme le font le Danube, le Rhin et le Rio Grande. La réglementation de l'eau doit donc s'adapter aux multiples situations menant à un grand nombre de plans régulateurs, à la fois au niveau national et international, qui sont souvent influencés par des facteurs économiques et politiques. Voir: Tribunal administratif de Strasbourg, France, 27 juillet 1983, *La province de la Hollande septentrionale contre l'Etat français*, R.J.E., 1983/4, 343.

La coopération internationale précoce en matière de rivières et de lacs concernait principalement l'utilisation des cours d'eau dans des objectifs spécifiques tels que la navigation ou l'irrigation, ou la gestion de certains risques tels que les inondations. D'abord, les problèmes spécifiques de pollution de l'eau étaient abordés lorsque les activités nuisibles étaient originaires de pays voisins. On appliquait alors des précédents généraux et des normes du domaine de la pollution transfrontalière. Ensuite, le développement du droit international de l'environnement a mené à l'adoption de règles et de principes visant à contrôler le comportement des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats.

La *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* a apporté une contribution importante sous cet aspect en définissant un cours d'eau comme *un système d'eaux de surface et de nappes phréatiques qui constituent en vertu de leur relation physique un ensemble unifié et qui se terminent normalement au même endroit*.

Les dispositions particulièrement pertinentes pour le droit de l'environnement sont les dispositions les plus innovatrices de la Convention. Cette dernière oblige les Etats riverains à protéger, préserver et gérer les cours d'eau internationaux et leurs eaux (article (1)). Elle les oblige aussi particulièrement à protéger et à préserver les écosystèmes des cours d'eau (article 20). Cette dernière clause fait écho au devoir imposé par *l'article 192 de l'UNCLOS* relatif aux eaux de mer. Les Etats riverains doivent également empêcher l'introduction de corps étrangers ou de nouvelles espèces dans le cours d'eau si ces espèces risquent d'avoir des effets néfastes sur l'écosystème du cours d'eau provoquant un dommage important aux cours d'eau des autres Etats. La pollution d'un cours d'eau international est définie dans les grandes lignes comme *«toute altération néfaste de la composition ou de la qualité des eaux... résultant directement ou indirectement des activités humaines»*. Les Etats riverains préviendront, réduiront et contrôleront la pollution, particulièrement en harmonisant leurs politiques. Ces mesures recommandées impliquent de définir des objectifs et des critères communs en matière de qualité de l'eau, d'établir des techniques et des pratiques pour aborder la pollution à partir des sources fixes et des sources diffuses, et d'établir des listes de substances dont l'introduction doit être interdite, limitée, examinée ou contrôlée.

L'article 7 peut être particulièrement important pour les juges confrontés à une affaire de pollution d'une eau transfrontalière. Cet article oblige les Etats à prendre toutes les mesures adéquates appropriées pour empêcher qu'un dommage important ne soit causé aux cours d'eau des autres Etats. Les Etats en amont, dont les usages de longue durée peuvent nuire aux Etats en aval, peuvent invoquer le fait que le dommage causé aux Etats en aval n'est qu'un seul facteur pesant dans les décisions concernant l'équité ou le caractère raisonnable de ces usages, qui doit être équilibré par les coûts, les bénéfices et les usages préalables. Les Etats en aval peuvent considérer ou prétendre que l'article 7 rend forcément ces usages déraisonnables s'ils provoquent un dommage significatif. La Convention ne résout pas clairement ce problème qui peut nécessiter une interprétation judiciaire. Il faut prévoir des litiges à propos de son interprétation. Un litige concernant la pollution de l'eau des cours d'eau transfrontaliers est déjà survenu le long du Rhin et du Rio Grande. Voir: par exemple Tribunal administratif de Strasbourg, France, 27 juillet 1983, *La province de Hollande septentrionale contre l'Etat français*, R.J.E., 1984/4, 343.

La Convention confirme également les règles générales du droit international de l'environnement en exigeant la transmission d'informations à propos des mesures planifiées qui pourraient avoir un impact transfrontalier, des consultations et des négociations concernant ces mesures et les situations d'urgence. Elle confirme le devoir de non-discrimination sur base de la

nationalité ou de la résidence lorsqu'on donne accès à des procédures judiciaires ou autres à toute personne ayant subi un dommage appréciable résultant d'une activité liée à un cours d'eau international ou exposée à cette menace (article 32). Le terme «appréciable» indique que le seuil des recours individuels est plus bas que celui qui est à l'origine des obligations préventives ou des autres obligations entre les Etats, qui ne surviennent que si la menace de dommage est «significative».

Le Conseil de l'Europe, une organisation intergouvernementale dont quarante-cinq Etats européens sont membres, a adopté le 17 octobre 2001 une *Charte européenne sur les ressources en eau*, qui énonce les principes essentiels qui devraient gouverner l'utilisation et la gestion de ces ressources. Ces principes sont basés sur des normes existantes et généralement admises d'origines diverses: les instruments internationaux tels que le chapitre 18 de *l'Agenda 21*, adopté par la Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, et sur les règles et les principes de différentes conventions et différents accords internationaux. La Charte européenne sur l'eau reflète également les principes de base exprimés par la législation de différents pays. On peut la considérer comme la synthèse des normes gouvernant l'utilisation des ressources en eau et les droits et les devoirs des autorités dans ce domaine (voir: Charte européenne sur les ressources en eau, recommandation REC (2001) 14 du Comité des ministres). Concernant le poids légal des recommandations non contraignantes adoptées par des institutions internationales, voir: Tribunal administratif de Strasbourg, France, 11 juin 1987, *Land de Sarre et autres contre le ministre de l'Industrie*, R.J.E.1987/4 p. 491.

Selon la Charte, les ressources en eau douce doivent être utilisées pour se conformer aux objectifs du développement durable, en prenant en compte comme il se doit les besoins des générations actuelles et futures. La politique et les lois en matière d'eau doivent protéger les écosystèmes aquatiques et les marécages. Tout le monde a droit à une quantité suffisante d'eau pour ses besoins essentiels et tout le monde doit contribuer à la conservation des ressources en eau et les utiliser avec prudence. Les partenaires publics et privés doivent gérer l'eau de surface, les nappes phréatiques et l'eau qui y est liée d'une manière intégrée qui respecte l'environnement dans son ensemble, qui tienne compte de la planification régionale et qui soit socialement équitable et économiquement rationnelle. La gestion intégrée doit tenter d'assurer la protection, la conservation et, si nécessaire, la réhabilitation des ressources en eau. Il faut empêcher une nouvelle détérioration et un nouvel épuisement de ces ressources, encourager le recyclage des eaux usées et, lorsque c'est approprié, limiter certains usages.

#### **9.2.4 Le droit national: la gestion de l'eau**

Les politiques en matière d'eau se basent généralement sur les principes de la prévention, de la précaution et de la remédiation à la source ainsi que sur le principe du "pollueur payeur". A cette fin, les Etats utilisent des instruments régulateurs tels que les normes de qualité de l'eau, les normes de déversement,

les meilleures technologies disponibles et des instruments économiques permettant de subvenir aux besoins essentiels de la population. Des concessions d'eau peuvent être autorisées pour une durée limitée et être soumises à des révisions périodiques.

Les ressources en eau souterraine font typiquement l'objet d'une protection spéciale et leur utilisation pour la consommation humaine a la priorité. La pollution des nappes phréatiques peut être provoquée par un déversement direct ou par le passage indirect de contaminants par le sol ou le sous-sol. Les activités agricoles, y compris l'usage de fertilisants ou de pesticides, et le déversement de déchets ou d'autres détritiques contenant des substances polluantes jouent un rôle important sous cet aspect. Les nappes phréatiques peuvent aussi être polluées par accident, lorsqu'une conduite casse, que des réservoirs ou des citernes fuient, ou lors d'accidents de la circulation impliquant des véhicules transportant des substances polluantes. Les lois protégeant la nappe phréatique, dont la détérioration est difficile à inverser, tiennent souvent compte de ces facteurs.

Les lois et les politiques peuvent exiger une évaluation prudente et le contrôle de la consommation à grande échelle de l'eau lors de processus agricoles ou industriels pour éviter une utilisation excessive. A tous les niveaux de l'Etat – central, régional et local – les autorités adoptent et appliquent des plans de gestion de l'eau souvent basés sur le bassin hydrographique (voir par exemple la directive-cadre 2000/60/CE de la Communauté européenne sur l'eau). Les décisions en matière d'eau tiennent également compte de la situation particulière au niveau local ou régional. On peut protéger des cours d'eau ou des lacs particuliers en interdisant une construction ou des travaux à leur proximité ou en soumettant ces activités à des autorisations préalables. Les rivières et les lacs situés dans des zones de protection écologique bénéficient de la protection générale accordée à ces zones.

Le droit en matière d'eau utilise généralement les techniques d'évaluation des impacts environnementales, les licences et les interdictions. La législation allemande sur l'eau en donne l'exemple. La Loi fédérale sur l'eau du 27 juillet 1957, qui a été réformée, comprend des clauses sur l'évaluation de l'impact environnemental et exige que les dommages pouvant être prévenus soient évités, que la consommation d'eaux usées soit minime, et stipule que l'utilisation d'une importante masse d'eau nécessite une licence ou un permis officiel. L'introduction et le déversement de substances dans l'eau de surface ou dans la nappe phréatique sont considérés comme une utilisation de l'eau. Une licence pour des déversements d'eaux usées ne peut être émise que si la charge dangereuse d'eau usée est maintenue aux niveaux établis par la loi et si elle est aussi basse que le permettent les meilleures technologies disponibles. La Loi sur les taxes d'eau usée du 13 septembre 1976, qui a été réformée, applique le principe du pollueur payeur pour augmenter progressivement le taux de la taxe pour les déversements dans les eaux. Une protection plus importante est garantie par une Ordonnance sur l'eau potable, qui établit des exigences spéciales sur la qualité de l'eau potable, sur les devoirs des personnes travaillant dans le domaine des systèmes hydrauliques et sur le contrôle effectué par les autorités du domaine de la santé. Elle établit

également des limites sur la quantité des substances nuisibles dans les eaux. Les valeurs limites sont établies de façon à ce que les effets néfastes d'un produit sur la santé ne se fassent pas sentir après que des gens les aient consommés toute leur vie. Finalement, un règlement concernant les produits de nettoyage et de lessive du 5 mars 1987 prévoit que les produits de nettoyage et de lessive ne seront mis en circulation que sous une forme faisant en sorte que leur utilisation n'ait aucun effet néfaste sur la qualité des eaux.

L'approche procédurale adoptée par la législation française peut également servir d'exemple. Une entreprise industrielle produisant des substances dangereuses et déchargeant des matières polluantes dans l'eau ou dans l'air doit préparer une étude d'impact couvrant toutes les conséquences que ses activités ont sur l'environnement, y compris leurs effets sur l'eau. L'étude d'impact est soumise à une enquête publique avant qu'un permis de construire ou une autorisation de fonctionner ait été obtenue. La licence peut être accordée sous certaines conditions. Voir: Tribunal administratif de Grenoble, France, 24 octobre 1984, *Les amis de la Terre contre le ministre de l'Environnement*, R.J.E., 1985/2, 205. Des mesures particulières de sécurité peuvent être prescrites si une installation comporte un risque d'accidents majeurs. Un contrôle régulier doit être exercé sur le fonctionnement de l'installation.

Des sanctions peuvent être imposées si des normes applicables concernant l'environnement en général ou des normes spécifiques concernant la pollution de l'eau ne sont pas respectées. A propos de la responsabilité civile en matière de pollution de l'eau, voir: Tribunal d'instance d'Angers, France, 27 juin 1996, *Fédération départementale de la pêche du Maine et Loire contre les Transports Jollivet et autre*, R.J.E., 1997/2, 233. A propos de la responsabilité pénale, voir: France, Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 octobre 1995, Req. n° W 94-82.459PF, R.J.E., 1996/1-2, p. 196, et Belgique, Cour de cassation, 25 novembre 1997, Claeys, dans L. Lavrysen, *Milieurechtspraak*, p. 517.

Le statut légal de l'eau en tant que commodité appartenant en privé à des individus décline. Dans différents Etats (l'Espagne, la Grèce), les eaux se trouvant au-dessus ou en dessous du sol font partie du domaine public. Cela signifie que le gouvernement détient l'autorité pour accorder les droits d'utiliser l'eau qui sont soumis à des modalités et à des conditions, y compris à la modification ou à la révocation par le gouvernement dans des circonstances particulières. Dans certaines juridictions, ils sont également soumis à la compensation si la modification n'est pas due à une faute de celui qui détient ces droits. Lorsqu'il y a des droits existants ou acquis, à la fois actuels et potentiels, le gouvernement peut chercher à faire valoir son rôle de propriétaire ou de gardien de la ressource et réglementer ses usages au nom du public. Alors que tout législateur peut modifier les règles en matière d'utilisation de l'eau, on estime généralement que ces modifications ne devraient pas causer de difficultés aux utilisateurs «existants». Comme c'est le cas pour tout règlement environnemental, l'application rétroactive des règles peut donner lieu à une réclamation de compensation pour expropriation.

Sous cet aspect, l'expérience du Royaume-Uni dans le domaine de la transformation d'un système de surface de la propriété privée et de droits sur l'eau souterraine en un système de permis administratifs, et l'expérience de l'Espagne en matière de reclassement de toutes les ressources en eau dans le domaine public soumis à l'accord par l'administration de droits sur l'eau, sont particulièrement pertinentes. La Loi espagnole sur l'eau de 1985 protège les droits acquis sur les nappes phréatiques en offrant aux détenteurs pertinents de ces droits la possibilité de faire enregistrer leurs droits par le gouvernement et de les soustraire aux interférences de ce dernier pendant cinquante ans ou de ne pas les faire enregistrer et de risquer de les perdre au profit d'utilisateurs concurrents. Cette possibilité n'existe que pendant une période de transition limitée. Cette loi a été contestée devant un tribunal par des détenteurs de droits acquis affirmant qu'ils avaient été considérablement privés de leurs droits de propriété protégés par la constitution. Cette contestation a été rejetée par la Cour constitutionnelle espagnole lors d'un jugement de novembre 1988, qui a estimé que le régime spécial en matière de droits acquis sur l'eau constituait une interférence légitime avec les droits sur la propriété protégés par la constitution, sur la base de la subordination des droits en matière de ressources naturelles à l'intérêt général faisant partie de la constitution et sur la base du caractère raisonnable des restrictions si on tient compte de l'intérêt général.

La pratique du transfert des droits en matière d'eau, c'est-à-dire le fait qu'ils changent de mains et qu'ils soient transférés des organismes gouvernementaux au domaine des mécanismes du marché, est soumise à des restrictions considérables. La tendance générale est à une certaine flexibilité dans ce domaine, en soumettant le transfert à une approbation préalable du gouvernement. On est beaucoup moins flexible dans le domaine des droits en matière d'eau d'irrigation, qui sont généralement attribués aux territoires qu'ils desservent. La question de la mobilité des droits en matière d'eau est particulièrement pertinente dans les pays arides.

La gestion des ressources en eau est de plus en plus largement reconnue comme une nécessité. En général, une gestion efficace de l'eau nécessite une action législative et l'usage de mécanismes légaux ainsi que l'existence de structures administratives et judiciaires appropriées afin de prendre des décisions sensées à court et à long terme et d'assurer le respect de ces décisions.

En Espagne, la planification des ressources en eau joue un rôle central dans le cadre légal général de la gestion des ressources en eau du pays. La législation prévoit un plan par bassin fluvial et un plan hydrologique national. Elle prévoit également le contenu des plans, leurs processus de formation, leur approbation et leur révision et les effets des plans approuvés. La planification des ressources en eau doit être coordonnée avec d'autres exercices de planification sectoriels, particulièrement dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie et de l'utilisation du territoire, et cette coordination doit s'effectuer au niveau du plan national hydrologique. La participation de l'ensemble du public est prévue expressément. En Allemagne, deux différents types d'instruments de planification au niveau du bassin fluvial ou au niveau régional guident et orientent toutes les décisions gouvernementales en matière de gestion des

ressources en eau. La coordination de la planification de l'eau avec la planification de l'usage du territoire et les objectifs en matière de développement régional est obligatoire. Aux Pays-Bas, une législation très complète en matière de gestion des ressources en eau prévoit la formation de différents instruments en corrélation en matière de planification de l'eau aux niveaux de l'Etat, de la province et au niveau local qui traitent de la gestion des ressources en eau de surface sur le plan de la quantité et de la qualité. Les plans de gestion de la nappe phréatique sont mis au point par des législations séparées. En Italie, on prévoit des plans concernant le bassin fluvial, une conservation de longue durée par le biais du développement allant de la répartition de l'eau au contrôle de sa pollution, du contrôle des effets néfastes de l'eau sur la sylviculture, les pêcheries, le développement minier et de la gestion de la zone côtière au contrôle de la contamination du sol. Les plans en matière de bassin fluvial doivent être coordonnés avec d'autres plans généraux de développement et avec les plans en matière d'utilisation du territoire. Ces plans ont un aspect contraignant.

### **9.3 LES ECOSYSTEMES MARINS**

Les eaux de mer recouvrent plus de 70 % de la surface de la planète et la grande majorité de leur volume total est reconnue comme nécessaire à la vie. Partout, les activités humaines détruisent les ressources vitales marines et côtières et dégradent les écosystèmes, parfois de façon irréversible, menaçant ainsi le bien-être économique et la santé des communautés et des Etats à travers le monde. Des problèmes en matière de responsabilité, de licences et de droits traditionnels ainsi que d'autres problèmes apparaissent au cours des affaires portées devant les tribunaux.

Les menaces principales pesant sur la santé, la productivité et la biodiversité de l'environnement marin résultent des activités humaines ayant lieu sur terre, dans les régions côtières et encore plus loin à l'intérieur des terres, mais l'environnement marin est également menacé par l'intensification et la diversification des usages traditionnels de l'eau. La taille et le nombre élevé des bateaux, qui transportent souvent des produits dangereux, augmentent le risque de pollution marine grave. La pêche est devenue une industrie qui influence actuellement les ressources biologiques atteignant les parties les plus éloignées et les plus inhospitalières des océans. Alors que les prises totales annuelles de nombreux stocks diminuent, il apparaît que les limites de l'exploitation soutenable des ressources biologiques marines sont presque atteintes ou ont déjà été dépassées dans certains cas. Les poissons pêchés montrent de plus en plus souvent des signes de contamination et de dommages dus à la pollution tels que des concentrations en substances cancérigènes, des tumeurs, des blessures et des malformations qui les rendent impropres à la consommation et menacent leurs capacités de reproduction. L'utilisation massive de la mer comme terrain de déversement de déchets peut impliquer des milliers de tonnes de matière déversée par un seul navire au cours d'un seul voyage.

Le droit national et international de l'environnement se développe en réaction à cette évolution des catégories de problèmes distinctes mais convergentes. Le premier groupe de tâches se concentre sur la lutte contre la pollution intentionnelle ou accidentelle de la mer trouvant ses origines dans de nombreuses activités humaines différentes. La seconde série de problèmes implique la protection des ressources marines vitales, qui est clairement liée à la première série de problèmes. Tous les problèmes doivent être replacés dans le contexte général du droit international qui fait une distinction entre cinq zones maritimes (la mer territoriale, le plateau continental, la zone économique exclusive, les hautes mers, le fond de la mer). En 1982, la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS)* a été adoptée pour créer un cadre légal général pour tous ces problèmes. Elle identifie les différentes zones maritimes et le régime légal convenant à chacune d'entre elles. Sa partie XII codifie les principes de protection et de préservation de l'environnement marin dans toutes les zones maritimes. Plusieurs dispositions de la Convention sont également liées à la pollution de la mer ou aux ressources vitales dans le contexte des zones maritimes spécifiques.

Presque tous les Etats côtiers du monde ont ratifié l'UNCLOS et ont implémenté ses dispositions dans des lois nationales afin d'instaurer des frontières maritimes et en réglementant les activités dans les différentes zones maritimes. Les juges risquent de rencontrer des problèmes à propos de la légalité des activités au sein des zones, surtout en ce qui concerne la pêche illégale ou la pollution des eaux côtières.

### **9.3.1 La protection de l'environnement marin dans l'UNCLOS**

Dans la partie XII, l'article 192 de l'UNCLOS affirme que les Etats ont une obligation générale de protéger et de préserver l'environnement marin. La Convention couvre les trois principales sources de la pollution de la mer: les activités basées sur la terre, les navires sources de pollution et la pollution atmosphérique. Les dispositions s'appliquent à toutes les surfaces de l'océan, non seulement les hautes mers, mais aussi les régions faisant partie de la juridiction territoriale des Etats. Ce régime légal cherche à combattre la pollution de la mer grâce à différentes mesures de prévention telles que l'imposition d'un devoir de signaler aux Etats tout risque imminent de pollution, de développer des plans d'urgence pour pouvoir réagir aux incidents, de contrôler les risques de pollution, d'évaluer les effets potentiels des activités planifiées risquant de provoquer une pollution considérable ou des changements importants dans l'environnement marin et de communiquer ces évaluations.

La Convention utilise une définition devenue classique de la pollution en affirmant qu'elle est:

*L'introduction par l'homme directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement marin, y compris les estuaires, menant à ou risquant de mener à des effets délétères tels que des dommages causés aux ressources vitales et à la vie marine, des risques pour la santé humaine, une entrave aux activités marines, y compris la pêche ou d'autres usages légitimes de la mer, la*

*détérioration de la qualité pour l'utilisation de l'eau de mer et la réduction des équipements.*

La coopération internationale, régionale et mondiale est explicitement présentée comme une obligation dans le but de formuler et d'élaborer des règles et des normes internationales et «des pratiques et des procédures recommandées». Des dispositions spécifiques gouvernent la coopération dans les situations d'urgence. On demande aussi aux Etats de contrôler continuellement les risques ou les effets de la pollution. Ils doivent particulièrement «garder sous surveillance» les effets des activités qu'ils autorisent ou dans lesquelles ils s'engagent afin de déterminer si ces activités risquent de polluer l'environnement marin. Les résultats obtenus grâce à cette surveillance doivent être communiqués aux organisations internationales qui devraient les mettre à la disposition de tous les Etats. En tant qu'élément final du cadre de la coopération internationale, la Convention prévoit l'assistance des pays en développement dans les domaines de la science et de la technologie et un traitement préférentiel de ces Etats par les organisations internationales.

La Convention identifie trois catégories d'Etats compétents pour exercer une juridiction à propos des problèmes de pollution de la mer: les Etats pavillons, les Etats portuaires et les Etats côtiers. Un aspect commun à la juridiction de tous ces Etats est l'obligation répétée de tenir compte, de promulguer et d'appliquer des normes et des règles convenues sur le plan international. Les Etats «adopteront des lois et des règlements et prendront d'autres mesures nécessaires au respect des règles internationales applicables et des normes établies par des organisations internationales compétentes ou lors d'une conférence diplomatique pour prévenir et contrôler la pollution de l'environnement marin» ayant différentes sources (articles 213-14, 216-20, 222). La caractéristique inhabituelle de ces obligations est que le devoir de l'Etat d'adopter des lois et des règlements conformes aux règles et aux normes internationales ne dépend pas du fait que l'Etat ait ratifié un accord particulier ni de sa participation actuelle à l'adoption d'une règle ou d'une norme; il suffit que les règles et les normes internationales soient «généralement admises» (article 211(2)). Par conséquent, il s'agit d'un processus d'élaboration et d'incorporation, sous l'égide de l'UNCLOS, d'un véritable code de règles et de normes pour la protection de l'environnement marin.

***a) La juridiction des Etats pavillons***

Les prescriptions détaillées de l'article 217 de l'UNCLOS exigent que les Etats veillent à ce que les navires placés sous leur juridiction et leur contrôle soient conformes aux règles et aux normes internationales applicables et à leurs propres lois et règlements adoptés en accord avec la Convention. Ils prendront également les mesures appropriées pour assurer que les navires qu'ils enregistrent ou qui portent leur drapeau ne soient pas autorisés à naviguer s'ils ne sont pas conformes aux règles et aux normes internationales. Les navires recevront les certificats qu'exige le droit international et seront périodiquement inspectés. En cas d'infraction, l'Etat pavillon enquêtera et, là où c'est approprié, entreprendra des actions sans tenir compte de l'endroit où

l'infraction ou la pollution a eu lieu. Les sanctions doivent être suffisamment adéquates pour décourager les infractions. Un *Accord de conformité aux mesures internationales de conservation et de gestion par les navires de pêche en haute mer* approuvé par la Conférence FAO du 29 novembre 1993 renforce l'obligation des Etats pavillons de prendre ces mesures si c'est nécessaire pour s'assurer que les navires de pêche autorisés à arborer leur drapeau n'entreprennent aucune activité réduisant l'efficacité des mesures internationales de conservation. En particulier, aucun Etat n'autorisera qu'un navire de pêche autorisé à arborer son drapeau soit utilisé pour la pêche en haute mer à moins que l'autorité appropriée de cet Etat ne l'y ait autorisé.

### ***b) La juridiction des Etats portuaires***

Les Etats portuaires peuvent exercer une juridiction dans les cas où les navires entrent volontairement dans un port ou un terminal côtier. L'Etat peut mener des enquêtes et, là où des preuves le justifient, engager des poursuites contre le navire pour tout déversement en haute mer ne respectant pas les règles et les normes internationales applicables. Pour un déversement dans des eaux internes, dans la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive d'un autre Etat, l'Etat portuaire peut engager une action uniquement si l'autre Etat le lui demande ou si l'infraction a entraîné un risque de provoquer une pollution de ses propres eaux. Les Etats portuaires devraient également répondre aux demandes d'enquête de tout Etat à propos de la pollution provoquée dans ses eaux ainsi qu'aux demandes de l'Etat pavillon. Finalement, l'Etat portuaire peut empêcher tout navire étranger de naviguer s'il ne respecte pas les règles et les normes internationales relatives au bon état de navigabilité qui pourraient, de ce fait, risquer d'endommager l'environnement, jusqu'à ce que les infractions aient été réparées.

Le contrôle de l'Etat portuaire est une étape essentielle vers le renforcement des responsabilités de l'Etat pavillon de se conformer aux règles et aux normes internationales et de supprimer les navires ne répondant pas aux normes. En effet, en autorisant l'inspection des navires étrangers, l'Etat pavillon peut servir de réseau de sécurité lorsque, d'une façon ou d'une autre, les propriétaires de navires, les sociétés de classification, les assureurs ou les administrateurs de l'Etat pavillon n'ont pas respecté les règlements techniques et légaux. Tous les pays ont le droit d'inspecter les navires visitant leurs ports pour s'assurer qu'ils respectent les exigences internationales concernant la sécurité et les normes de prévention de la pollution marine. Les autorités portuaires de différents pays ont conclu des *Déclarations communes d'intention (DCI)* pour améliorer et harmoniser les inspections des Etats portuaires et éviter de fausser la concurrence entre les ports. Ces accords anticipent également les approches unilatérales risquant de mener à un conflit international.

L'expérience semble indiquer que le contrôle de l'Etat portuaire a tendance à fonctionner le mieux lorsqu'il est organisé sur une base régionale. Les DCI exigent généralement que chaque autorité maritime signataire de l'accord établisse et maintienne un système efficace de contrôle de l'Etat portuaire et effectue un total annuel obligatoire d'inspections d'au moins 10 % du nombre

total estimé de navires marchands étrangers pénétrant dans les ports au cours de l'année. Les DCI encouragent l'échange d'informations afin que les navires qui ont été inspectés par un Etat portuaire et estimés conformes à toutes les règles de prévention de la pollution marine ne soient pas soumis à des inspections trop fréquentes, alors que les navires présentant un risque et ceux d'entre eux ayant été signalés par un autre Etat portuaire comme comportant des défauts ayant besoin d'être rectifiés seront visés.

Les autorités portuaires nationales d'Europe occidentale ont adopté la première *Déclaration commune d'intention sur la surveillance des navires par les Etats portuaires* le 26 janvier 1982, qui couvrait l'Europe et l'Atlantique Nord. Les autorités contractantes ont accepté d'appliquer au sein de leurs ports une série de conventions internationales concernant la sécurité des navires et la prévention de la pollution, même si l'Etat pavillon n'était pas une partie contractante. Les parties ont harmonisé leurs mécanismes de supervision sur le plan des moyens de contrôle et du nombre de navires réglementés, le but étant de contrôler 25 % des navires fréquentant les ports européens. De plus, les autorités maritimes contractantes ont accepté d'échanger des informations et des preuves concernant les violations des règles maritimes et en matière de pollution. Les premiers résultats de l'application de la Déclaration étaient très encourageants. Au cours des quatre premières années suivant son entrée en vigueur, les autorités ont inspecté 38.000 navires ou 21,5 % des navires entrant dans des ports européens. Ils ont retenu 1.500 de ces navires au port à cause d'infractions. Presque un quart d'entre eux (23,6 %) ont été retenus pour avoir violé les normes en matière de pollution et 13 % à cause de documents irréguliers, dont plus de la moitié concernait un «certificat international» obligatoire sur la pollution par le pétrole.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses autres régions ont adopté des DCI sur le contrôle des Etats portuaires. Un Accord latino-américain (*Acuerdo de Viña del Mar*) a été signé en 1992; une Déclaration commune d'intention d'Asie pacifique (Tokyo) en 1993; une Déclaration d'intention des Caraïbes en 1996; une Déclaration d'intention méditerranéenne en 1997; une Déclaration d'intention de l'océan Indien sur le contrôle des Etats portuaires en 1998; une Déclaration commune d'intention pour l'Afrique occidentale et centrale en 1999 et une DCI pour la région du Golfe permettra de couvrir toutes les régions du monde. Les pays de la région ont accepté de façon informelle le besoin d'établir un régime de contrôle des Etats portuaires.

Les inspections, qui ont commencé en 1992, ont couvert non seulement les exigences techniques mais aussi les exigences opérationnelles. A présent, les navires peuvent être soumis à une révision des certificats et des documents pertinents à bord du navire, à une étude superficielle pouvant mener à une inspection plus détaillée, s'il existe des motifs valables de le faire, et à la détention éventuelle du navire jusqu'à ce que les graves défauts soient rectifiés. Si les défauts ne peuvent pas être rectifiés au port d'inspection, le navire peut circuler jusqu'à un autre port dans des conditions appropriées déterminées par les autorités de l'Etat inspecteur pour s'assurer que le navire ne fasse pas courir un danger déraisonnable à la sécurité, à la santé ou à l'environnement.

### ***c) La juridiction des Etats côtiers***

On accorde aux Etats côtiers une juridiction étendue, comprenant un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif pour combattre la pollution de l'environnement marin dans leurs eaux territoriales et leurs zones économiques exclusives, ce qui complète la juridiction généralement accordée aux Etats côtiers sur ces zones. L'étendue de l'autorité sur les deux zones est différente. Pour la zone économique exclusive, la zone la plus éloignée, l'Etat côtier doit adopter des lois et des règles qui sont conformes à et qui donnent de l'effet aux règles et aux normes internationales généralement admises. Aucune de ces limitations n'apparaît dans la juridiction de l'Etat côtier pour la mer territoriale qui n'est pas éloignée de plus douze lieues, sauf que les lois et les règlements gouvernant la mer territoriale ne doivent pas entraver le passage inoffensif de navires étrangers.

L'interaction entre le règlement par l'Etat côtier de la protection de l'environnement et le passage inoffensif n'est pas entièrement claire. L'article 19(2)(h) de l'UNCLOS prévoit que tout acte de pollution grave et volontaire contraire à la Convention sera considéré comme préjudiciable à la paix, au bon ordre ou à la sécurité des Etats côtiers et ne constituera, dès lors, pas un passage inoffensif. Il semble donc que l'Etat côtier puisse promulguer et appliquer les mesures les plus strictes possibles contre les navires qui provoquent une pollution grave et volontaire et puisse promulguer d'autres règles et règlements locaux très stricts pour prévenir, réduire et contrôler la pollution en prévenant le passage non inoffensif ou en prenant d'autres mesures d'application. Il est plus difficile d'établir quelles mesures un Etat côtier peut prendre pour réduire le risque de pollution par les navires passant dans la mer territoriale.

La Convention autorise l'Etat côtier à exiger l'utilisation de couloirs de navigation et de plans de séparation du trafic par des pétroliers, des navires à propulsion nucléaire et des navires transportant des substances nucléaires ou d'autres substances et d'autres matériels fondamentalement dangereux ou nocifs. Cela implique que l'Etat côtier ne peut pas empêcher ces navires de passer par les mers territoriales, même si le chargement transporté est de nature dangereuse, étant donné qu'il n'y a pas pollution volontaire. D'un autre côté, le passage est défini comme inoffensif s'il ne porte pas préjudice, *inter alia*, à la sécurité de l'Etat côtier. Avec l'apparition du concept de sécurité environnementale, les Etats côtiers peuvent trouver de plus en plus d'objections au passage de navires transportant des chargements extrêmement dangereux.

Lorsque le navire se trouve de son plein gré à l'intérieur d'un port ou d'un Etat qui le soupçonne avoir provoqué la pollution des eaux territoriales ou de la zone économique exclusive en violant les lois et les règlements adoptés en accord avec la Convention ou les règles et les normes internationales applicables, l'Etat peut engager des poursuites. Si le navire navigue sur la mer territoriale et qu'il existe des raisons évidentes de penser qu'il n'a pas respecté les normes antipollution applicables, l'Etat côtier peut le soumettre à une

inspection physique, à une détention et à des actions, là où des preuves le justifient.

Si le délit concerne la zone économique exclusive et que le navire navigue sur la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive de l'Etat côtier, l'Etat peut exiger que le navire donne des informations à propos de son identité et de son port d'enregistrement, de son dernier et de son prochain port d'escale et d'autres informations pertinentes nécessaires pour établir s'il y a eu infraction. Les lois, les règles et les autres mesures adoptées par tous les Etats exigeront que leurs navires enregistrés se conforment aux demandes d'information des autres Etats concernant les infractions soupçonnées.

Si l'Etat côtier a des motifs valables de croire qu'une infraction a entraîné un déversement considérable provoquant ou menaçant de provoquer une pollution importante à l'environnement marin, l'article 220(5) autorise l'Etat à effectuer une inspection physique du navire. Le paragraphe suivant prévoit que si un déversement provoque un grave dommage ou un risque de grave dommage au littoral ou aux intérêts de l'Etat côtier qui y sont liés, l'Etat peut entreprendre des actions, y compris la détention du navire, conformément à ses lois. Le navire peut cependant être autorisé à circuler s'il existe des procédures prévues à l'avance pour assurer la conformité aux lois par le biais d'un engagement ou d'une autre sécurité financière appropriée (article 220(7)).

L'article 226 s'applique aussi là où les navires étrangers font l'objet d'une enquête, si elles ont lieu dans des ports ou en mer. L'inspection physique d'un navire étranger se limite à l'examen de ses certificats, de ses enregistrements ou d'autres documents dont le navire est obligé d'être muni; une inspection plus approfondie ne peut être effectuée que quand il existe des irrégularités ou des omissions évidentes. Même en cas d'infraction, un navire ne peut pas être détenu à moins de représenter une menace déraisonnable de dommage pour l'environnement marin. Dans ce cas, l'Etat pavillon doit rapidement être averti. Les Etats ne peuvent en aucun cas faire subir de discrimination dans la forme ou dans les faits aux bateaux d'un autre Etat.

La Convention cherche également à protéger les intérêts de l'Etat pavillon dans les affaires où l'Etat côtier engage des poursuites. L'article 231 exige que les mesures prises soient rapportées à l'Etat pavillon. Si l'Etat pavillon lui-même engage des poursuites pour imposer des sanctions, l'Etat côtier doit suspendre ses actions, à moins que l'infraction n'ait eu lieu au sein de la mer territoriale ou concerne une affaire dans laquelle des dommages très importants ont été causés à l'Etat côtier ou, enfin, si l'Etat pavillon a échoué à plusieurs reprises à faire respecter les règles et les normes internationales applicables (article 228).

En ce qui concerne les règles de responsabilité, la Convention distingue la responsabilité civile, criminelle et internationale. Les Etats sont responsables des dommages ou des pertes qui leur sont imputables à la suite de mesures illicites ou allant au-delà de celles qui sont raisonnablement nécessaires qui ont été prises pour appliquer les dispositions de la Convention relatives à la protection de l'environnement marin. On prévoit explicitement que les Etats autoriseront le recours à leurs tribunaux pour des actions concernant ces

dommages ou ces pertes (article 232). Alors que cette clause a pour but d'empêcher l'Etat côtier de léser les autres Etats, elle protège également ses intérêts; aucune disposition de la Convention ne porte atteinte au droit d'introduire une action en responsabilité civile en cas de pertes ou de dommages résultant de la pollution du milieu marin. (article 229). La responsabilité criminelle est prévue dans les règles concernant le lieu du dommage: seules des sanctions financières peuvent être imposées aux navires étrangers pour des infractions ayant eu lieu en dehors de la mer territoriale, mais, au sein de cette dernière, on autorise des sanctions criminelles pour des actes de pollution graves et volontaires (article 230).

La responsabilité de l'Etat pour des dommages causés à un autre Etat est régie par l'article 235, qui affirme qu'il incombe aux Etats de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international. Les Etats doivent également assurer l'existence au sein de leurs systèmes légaux de procédures permettant une compensation rapide et appropriée ou une autre réparation des dommages résultant de la pollution provoquée par des personnes morales ou physiques appartenant à leur juridiction. Cela implique que les Etats doivent coopérer à une application et à un développement plus important du droit international dans ce domaine.

Enfin, l'UNCLOS contient des concessions à la souveraineté de l'Etat. Selon les modalités de l'article 236, les dispositions de la Convention relatives à la protection et à la préservation du milieu marin ne s'appliquent ni aux navires de guerre ou navires auxiliaires, ni aux autres navires ou aux aéronefs appartenant à un Etat ou exploités par lui lorsque celui-ci les utilise, au moment considéré, exclusivement à des fins de service public non commerciales. Cependant, chaque Etat prend «les mesures appropriées n'affectant pas les opérations ou la capacité opérationnelle des navires ou aéronefs lui appartenant ou exploités par lui de façon à ce que ceux-ci agissent, autant que faire se peut, d'une manière compatible avec la Convention».

### **9.3.2 La pollution de la mer**

Alors que les océans partagent des caractéristiques homogènes telles que les courants océaniques, le sel et la contiguïté, leur situation géophysique diffère fortement selon les régions du monde. Certaines mers sont presque clôturées, comme la mer Baltique, la mer Méditerranée et la mer Noire, qui ne bénéficient pas d'un énorme mélange des eaux comme les autres mers. Leurs capacités à absorber et à répandre la pollution sont moins importantes, bien que ces mers aient les densités les plus élevées du trafic maritime et souffrent également de niveaux de concentration de la population exceptionnellement élevés le long de leurs rivages, et de toute la pollution que cela entraîne. Le problème de la pollution marine nécessite qu'on prenne des mesures au niveau régional et mondial, en résolvant les variations locales et en mettant au point des règlements spécifiques appropriés simultanément aux normes universelles.

Les actions polluantes affectant l'environnement marin varient fortement. Certaines sont intentionnelles, par exemple le déversement de déchets et le nettoyage de la coque d'un pétrolier en haute mer, suivi du déversement des résidus de pétrole dans l'océan. La pollution peut également être accidentelle et être provoquée par l'échouage d'un pétrolier ou par la perte de conteneurs de produits toxiques ou dangereux. Les techniques régulatrices doivent tenir compte de ces différences. Le droit international de l'environnement met l'accent sur la prévention. De nombreuses normes interdisent certains actes délibérés ou intentionnels ou les réglementent de façon très stricte. Pour réduire les dommages environnementaux accidentels, d'autres principes légaux, tels que des règles strictes régissant la construction de pétroliers, la navigation et l'entraînement de l'équipage doivent être appliqués. Il est clair que la pollution de l'environnement marin due aux accidents ne peut être combattue que grâce à la coopération internationale.

Dans l'ensemble, les instruments internationaux concernant la pollution de l'environnement marin distinguent quatre catégories de pollution intentionnelle: la pollution provoquée par les navires venant de l'utilisation normale des océans; le déversement délibéré et important de déchets, la plupart du temps industriels; la pollution venant de l'exploration ou de l'exploitation du fond de la mer; la pollution basée sur la terre venant des déversements directs dans l'océan ou transportés par les rivières.

#### ***a) La pollution provoquée par les navires***

Les Etats ont le devoir de prévenir, de réduire et de contrôler la pollution de l'environnement marin provoquée par les navires. Les principes de l'UNCLOS sont complétés par une convention mondiale et par plusieurs conventions gouvernant les mers régionales. L'instrument général, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adopté le 2 novembre 1973 et modifié plusieurs fois, 's applique aux navires de n'importe quel type opérant dans l'environnement marin, y compris les navires à plans porteurs, les véhicules sur coussin d'air, les engins submersibles, les engins flottants et les plates-formes fixes ou flottantes. La pollution n'est pas définie, mais ses éléments se retrouvent dans la définition du «rejet»: tout déversement provenant d'un navire, quelle qu'en soit la cause, y compris tout écoulement, évacuation, épanchement, fuite, déchargement par pompage, émanation ou vidange. Le déversement de déchets est gouverné par une convention différente. MARPOL ne concerne pas le déversement de substances nuisibles venant directement de l'exploration, de l'exploitation et du développement de ressources minérales venant du fond de la mer ou de recherches scientifiques légitimes sur la réduction de la pollution ou sur son contrôle. La Convention exclut les navires d'état à usage non commercial de son champ d'application.

MARPOL contient une série d'annexes contenant des prescriptions techniques suivant le type de contaminant. Elles concernent la pollution provoquée par le pétrole, la plupart des liquides nocifs, les substances nuisibles transportées sous forme d'emballé ou dans des containers, des réservoirs portables, des wagons routiers ou ferroviaires, ainsi que les vidanges et les détrit. Des

zones spéciales sont établies là où il faut appliquer des normes particulièrement strictes. Des règles spécifiques concernent également la construction de pétroliers, d'équipements pour le chargement et le déchargement du pétrole et sa conservation à bord des navires. Les Etats parties doivent donner effet aux dispositions de la Convention ainsi qu'à celles de ses annexes. (Voir: Tribunal de grande instance de Paris, 31<sup>e</sup> Chambre, 22 mai 1996, *M. Antonios*, R.J.E., 1997/1, 83).

Toute violation de ces exigences sera interdite et sanctionnée par la législation promulguée par l'Etat pavillon. Cette compétence est uniquement valable en haute mer; dans les autres zones, l'Etat pavillon ou l'Etat côtier peut exercer sa juridiction. Dans le cas où l'Etat côtier choisit de ne pas engager de poursuites, il doit fournir à l'Etat pavillon les informations et les preuves concernant l'infraction qu'il a en sa possession. Dans tous les cas, les sanctions spécifiées par le droit local seront suffisamment sévères pour réparer les infractions à la Convention et seront aussi sévères quel que soit l'endroit où l'infraction a lieu. MARPOL réaffirme également les pouvoirs de la police de l'Etat portuaire où un navire se trouve; ses autorités peuvent inspecter le navire non seulement pour vérifier ses papiers, mais aussi pour déterminer si le navire a déchargé des substances nuisibles alors que la Convention l'interdisait.

#### ***b) L'immersion et l'incinération de déchets***

On entend par immersion tout rejet délibéré dans la mer de déchets et autres matières à partir de navires, d'aéronefs, de plates-formes ou autres ouvrages placés en mer. Elle n'inclut pas le rejet en mer de déchets ou autres matières résultant ou provenant de l'exploitation normale de navires, aéronefs, plates-formes et autres ouvrages placés en mer ainsi que leur équipement, utilisés pour l'immersion de ces matières. L'UNCLOS prévoit que les Etats adopteront des lois et des règlements pour prévenir, réduire et contrôler la pollution de l'environnement marin par l'immersion. En particulier, aucune immersion n'aura lieu sans la permission des autorités compétentes de l'Etat.

Le droit international concernant l'immersion de déchets dans la mer était déjà en place bien avant l'adoption de l'UNCLOS. Une Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et d'autres substances a été adoptée le 29 décembre 1972. Les principes fondamentaux de cette convention sont l'interdiction de l'immersion de certains déchets (les substances reprises à l'annexe I de la Convention), l'exigence d'un permis spécifique préalablement à l'immersion (annexe II) et l'exigence d'un permis général pour le reste.

Un Protocole supplémentaire de la Convention interdit l'incinération de déchets toxiques dans la mer. Chaque Etat doit désigner une ou plusieurs autorités compétentes pour délivrer les permis exigés concernant des substances destinées à être déversées et chargées dans son territoire ou qui arborent son drapeau si le chargement a lieu sur le territoire d'un Etat n'ayant pas ratifié la Convention. La nature et les quantités de toutes les substances devant être immergées ainsi que l'emplacement, le moment et la méthode d'immersion doivent être enregistrés et communiqués aux autres parties. Une

série d'accords régionaux abordent le même problème. Les plus récents ont fondamentalement modifié l'approche de l'immersion de déchets, du moins dans certaines régions. L'ancien système autorisant l'immersion de toutes les substances non interdites a été inversé et, à la place, toutes les immersions sont interdites, sauf celles qui sont autorisées.

#### ***c) L'exploration et l'exploitation du fond de la mer***

L'UNCLOS prévoit que les Etats devraient prendre des mesures, individuellement ou en groupe, pour réduire le plus possible la pollution étendue venant des installations et des appareils utilisés pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sous-marines et souterraines, grâce à des mesures particulières visant à prévenir les accidents, à traiter les urgences, à assurer la sécurité des opérations en mer et à réglementer le plan, la construction, l'équipement, l'opération et le bon état de ces installations ou de ces appareils. Tous les traités sur les mers régionales réaffirment ce principe.

#### ***d) La pollution venant de la terre***

La pollution venant de la terre est définie comme la pollution des zones maritimes provoquée par des déversements d'établissements côtiers ou provenant de toute autre source située sur la terre ou sur des structures artificielles, y compris la pollution transportée par les rivières dans la mer. Environ 70 % de la pollution marine vient directement des sources basées sur la terre. Cette pollution est particulièrement grave dans les régions fortement peuplées telles que les littoraux de la mer Méditerranée et de la mer Baltique, ainsi que dans les régions où le tourisme saisonnier peut fortement augmenter le nombre d'habitants.

La diversité des origines de cette pollution rend le combat difficile. Les règles applicables devraient en principe concerner toutes les eaux qui se jettent dans la mer. L'UNCLOS prévoit que les Etats devraient prendre les mesures nécessaires afin de limiter le plus possible l'émission de substances toxiques, nuisibles ou nocives, surtout celles qui sont persistantes, depuis des sources basées sur la terre, depuis ou dans l'atmosphère ou par déversement. La *Convention des Nations unies de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* confirme que les Etats dont les cours d'eau sont originaires prendront, individuellement et, là où c'est approprié, en coopération avec d'autres Etats, toutes les mesures nécessaires pour protéger et préserver l'environnement marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et des normes internationales généralement admises. Sur base de ces principes, les conventions régionales aborderont aussi fréquemment la pollution venant de la terre.

La Loi côtière espagnole 22/1988 du 29 juillet 1988 et ses règlements d'exécution peuvent être cités comme exemple de réglementation nationale. L'Espagne a un littoral de près de 8.000 kilomètres et les côtes sont les régions les plus peuplées du pays. Cette proportion augmente considérablement en été, particulièrement sur la côte méditerranéenne, alors que l'environnement de

cette mer presque clôturée est particulièrement fragile. La plupart des industries de base sont également situées dans cette région.

La Loi côtière, qui concerne principalement la zone terrestre, combine les principes de planification côtière et la protection de la qualité de l'eau. Pour assurer une protection efficace des mers, l'administration a le pouvoir d'interdire, dans des zones spécifiques, certains processus industriels pouvant émettre des déchets risquant de dépasser les niveaux acceptables de pollution. Des permis de déversement peuvent être délivrés, mais ils peuvent également être modifiés lorsque les circonstances ayant donné lieu à leur approbation ont changé. Une taxe est imposée pour le déversement de contaminants et est consacrée à des opérations de nettoyage et d'amélioration de la qualité des eaux. La responsabilité de la gestion et du contrôle des déversements illégaux et autorisés incombe en principe aux administrations du gouvernement régional espagnol. Le déversement non autorisé de vidanges peut être sanctionné soit par le code administratif, soit par le code pénal. Le droit côtier classe le déversement non autorisé de vidanges dans la catégorie des délits graves. Le droit côtier impose aussi au pollueur une obligation de replacer et de remettre les choses dans leur Etat d'origine. Lorsque c'est impossible, les responsables de l'infraction doivent payer la compensation établie par l'administration conformément à la loi.

### **9.3.3 La protection des ressources vivantes marines**

Au cours des dernières années, la biodiversité marine a été de plus en plus menacée à cause de la pollution provenant de sources basées sur la terre ou autres, de la surexploitation, de l'introduction d'espèces étrangères, du développement côtier, des changements climatiques mondiaux et de la destruction de la couche d'ozone. On estime que plus de 44 % des stocks commerciaux de poisson du monde entier ont atteint leur limite de production. Le nombre décroissant de poissons a entraîné des conflits entre les Etats côtiers, qui sont au nombre d'environ soixante-dix, et dix Etats de pêche de longue portée, qui sont en concurrence pour les ressources. En fait, vingt pays capturent 80 % des prises marines mondiales. Elles ont presque toutes lieu dans des régions appartenant à la juridiction nationale.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) contient des dispositions importantes relatives à la conservation des ressources vivantes marines. Sa règle générale affirme que l'autorité de l'Etat côtier doit assurer la conservation des ressources biologiques dans les zones appartenant à sa juridiction, c'est-à-dire la mer territoriale, la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental. En raison de sa taille et surtout de ses objectifs, la zone économique exclusive est d'une importance capitale pour la conservation des ressources vivantes marines. Dans cette région, l'Etat côtier a des droits souverains lui permettant d'explorer, d'exploiter, de conserver et de gérer les ressources naturelles, mais il a également le devoir de veiller, grâce à une conservation et une gestion correctes, à ce que la surexploitation ne mette pas en danger les ressources vivantes. Une innovation importante reflétant une perspective écologique générale est la prise en considération par l'Etat côtier des effets de ses mesures sur les espèces associées ou dépendantes des espèces

récoltées, afin de maintenir ou de restaurer ces populations pour qu'elles n'atteignent pas des niveaux où leur reproduction peut être sérieusement menacée.

L'étendue des zones appartenant à la juridiction de l'Etat côtier pose des problèmes relatifs aux animaux marins qui traversent les zones de plusieurs nations. La Convention distingue cinq catégories:

- 1) **Les espèces qui se trouvent au sein des zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers** ou au sein de la zone économique de l'un d'entre eux et dans une région adjacente à cette zone sont réglementées par les mesures de conservation prises par les Etats concernés, que ce soit directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées.
- 2) En ce qui concerne **les espèces à forte migration** comme les thons, les baleines et les requins, l'Etat côtier et les autres Etats dont les résidents pêchent dans les régions adjacentes s'efforceront de se mettre d'accord sur les mesures nécessaires à la conservation et au développement de ces espèces (article 64)
- 3) L'Etat côtier ou une organisation internationale compétente peut adopter des règles beaucoup plus strictes en ce qui concerne **les mammifères marins**. Ces mesures peuvent inclure l'interdiction, la limitation ou la réglementation de l'exploitation de ces animaux.
- 4) **Les espèces anadromes**, c'est-à-dire les poissons tels que le saumon qui se reproduisent dans les rivières et vivent dans la mer, posent des problèmes complexes sur le plan légal. L'article 66 de l'UNCLOS prévoit comme principe de base que les Etats dans les cours d'eau desquels se reproduisent des stocks de poissons anadromes sont les premiers intéressés par ceux-ci et en sont responsables au premier chef. Ils doivent veiller à leur conservation en adoptant des mesures appropriées de réglementation de la pêche dans toutes les eaux situées en deçà des limites extérieures de sa zone économique exclusive. Pour la pêche en-dehors de la zone économique exclusive, les Etats concernés se concertent mutuellement afin d'établir les modalités et les conditions de cette pêche, en tenant compte des exigences en matière de conservation et des besoins de l'Etat d'origine. En effet, le traité décourage la pêche de ces espèces en haute mer. Lorsque les stocks d'espèces anadromes migrent dans ou à travers les eaux d'un Etat autre que l'Etat d'origine, ces deux Etats coopéreront en tenant compte de la conservation et de la gestion de ces espèces.
- 5) **Les espèces catadromes** telles que les anguilles se reproduisent dans la mer et vivent dans d'autres environnements. Selon l'article 67, un Etat côtier dans les eaux duquel des espèces catadromes passent la majeure partie de leur existence est responsable de la gestion de ces espèces et veille à ce que les poissons migrateurs puissent y entrer et en sortir. Ces espèces ne peuvent pas être capturées en haute mer et leur pêche au sein de la zone économique exclusive est gouvernée par les règlements généraux de cette zone. Là où ces espèces migrent à travers les eaux de plusieurs Etats, la gestion rationnelle doit être assurée par un accord entre les Etats.

La Convention incite les Etats côtiers à adopter des règles qu'ils peuvent faire respecter afin d'assurer la conservation et la gestion des ressources marines vivantes dans leur zone économique exclusive en ayant recours à l'arraisonnement, l'inspection, aux arrestations et aux poursuites judiciaires afin d'assurer la conservation et la gestion des ressources marines vivantes. Cependant, ces mesures ne peuvent pas comprendre l'emprisonnement ou toute autre forme de châtement corporel (article 72).

Sur le plateau continental, la Convention ne tient compte que de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles et ne se préoccupe pas spécifiquement de leur conservation. Les «ressources naturelles» comprennent des organismes vivants appartenant aux espèces sédentaires qui vivent en immobilité ou sous les fonds marins ou qui sont incapables de bouger si elles n'ont pas un contact physique permanent avec le fond de la mer ou le sous-sol.

Par conséquent, on peut considérer la conservation des ressources marines vivantes comme une obligation générale, particulièrement en haute mer. Aucune juridiction territoriale ne peut être exercée en haute mer en raison des libertés existant dans cette zone, ce qui signifie que les Etats ne peuvent prendre que des mesures nationales de conservation qui ne sont applicables qu'à leurs résidents. En général, ces mesures doivent, en se basant sur les meilleures preuves scientifiques disponibles, chercher à maintenir ou à rétablir les populations à des niveaux pouvant produire le rendement constant maximum, qui est déterminé suivant des facteurs environnementaux et économiques pertinents. Il faut tenir compte de l'interdépendance des stocks afin de ne pas mettre en danger les espèces qui y sont associées ou qui dépendent d'eux. Finalement, l'article 120 affirme que les mesures de protection des mammifères marins dans la zone économique exclusive peuvent également être appliquées en haute mer.

#### ***a) Les pêcheries***

En 1999, les scientifiques ont estimé que le poisson était la principale source de protéines pour près de 950 millions de personnes et une source d'emplois pour environ un quart de ces personnes. Les ressources en poisson sont un composant majeur du commerce international. Dans certains pays en développement, le poisson représente jusqu'à 80 % du total des exportations. De 1950 à 1970, la production des pêcheries a augmenté chaque année d'environ 6 %, triplant ainsi de 18 à 56 millions de tonnes. Pendant les années soixante-dix, le taux d'augmentation a diminué d'environ 2 % et est tombé à zéro pendant les années quatre-vingt-dix. La réduction des prises a mené à des pertes d'emplois et à l'augmentation des prix du poisson.

Un Accord des Nations unies de 1995 concernant essentiellement les stocks dépassant les limites de la juridiction nationale incite essentiellement les Etats pavillons à agir, ce qui est compréhensible étant donné l'importance des activités en haute mer. Il exige que les Etats parties s'assurent que les navires de l'Etat pavillon n'entreprennent pas d'activités risquant de réduire l'efficacité des mesures de conservation et de gestion. Les Etats ne doivent pas

autoriser ou accorder de licence pour la pêche en haute mer à moins de pouvoir se conformer aux règlements nationaux, régionaux et internationaux applicables. L'Accord prévoit un système d'arraisonnement et d'inspection au sein du cadre régional ou sous-régional suivi de sanctions imposées par l'Etat pavillon. Voir: Accord pour l'application des clauses de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, adopté le 4 août 1995, signé le 14 décembre 1995.

Plusieurs mesures légales aux niveaux mondial et régional tentent de combattre la pêche au filet pélagique à grande échelle. Lorsqu'on a commencé à faire des efforts régulateurs, plus de mille navires de pêche utilisaient des filets pélagiques à grande échelle mesurant jusqu'à 48 kilomètres, que l'on qualifiait souvent de «murs de la mort» parce qu'ils capturaient tout sur leur passage. Fin 1989, vingt et un pays ont adopté la *Convention internationale pour l'interdiction de la pêche au long filet dans le Pacifique Sud* (Wellington, 24 novembre 1989). La Convention exige que chaque partie prenne des mesures pour interdire l'utilisation de filets de plus de 2,5 kilomètres de longueur et le transbordement des prises de ces filets. Chaque partie peut prendre des mesures plus strictes contre les activités de pêche au filet, telles que l'interdiction du débarquement des prises de la pêche au filet sur son territoire, du traitement de ces prises dans des installations faisant partie de sa juridiction ou de l'importation de poisson ou de produit de pêche capturés au moyen de filets. Les Etats parties peuvent également restreindre l'accès à leurs ports et aux installations de services des ports aux navires de pêche au filet et interdire la présence de filets à bord des navires de pêche au sein des zones soumises à leur juridiction en matière de pêcheries.

En 1991, la *Nouvelle-Zélande* a adopté une législation interdisant les activités de pêche au filet au sein de sa ZEE et appliquant la Convention de Wellington. La loi est plus stricte que la Convention. Elle interdit les filets mesurant plus d'un kilomètre de longueur et donne aux agents d'application d'importants pouvoirs en matière de fouille, d'arrestation et de saisie. Les personnes accusées de non-respect de cette loi risquent des amendes. Les *Etats-Unis* ont adopté une législation similaire, appelée la Loi sur la pêche au filet en haute mer. Cette loi ne reconnaît pas les privilèges du port et établit des sanctions pour la pêche au filet en haute mer. L'*Agence pour les pêches du forum du Pacifique Sud* a entrepris des actions similaires lorsqu'elle a adopté un Traité de coopération en matière de surveillance de la pêche et d'application de la loi dans la région du Pacifique Sud lors de sa 23<sup>e</sup> session (Niue, 9 juillet 1992). Le Conseil des ministres de la Pêche de la *Communauté européenne* a accepté en 1998 d'interdire la pêche au filet en haute mer à tous les navires arborant le drapeau des Etats de l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (règlement du Conseil 1239/98 du 8 juin 1998 réformant la réglementation 894/97 établissant certaines mesures techniques pour la conservation des ressources de pêche, O.J. L 171 (6/17/98), 1-4).

Plusieurs affaires portées devant le Tribunal international du droit de la mer ont concerné la pêche illégale et l'exigence de la libération rapide des navires saisis. L'une des plus importantes affaires dans ce domaine, *l'affaire de la*

*conservation et de l'exploitation durable des stocks d'espadons dans l'océan Pacifique Sud-Est (le Chili contre la Communauté européenne)*, a été abandonnée après que les parties aient trouvé un accord. Une autre affaire, *l'affaire du Grand Prince (le Belize contre la France)*, s'est terminée lorsqu'on a découvert que le Belize n'était pas l'Etat pavillon du navire saisi.

#### ***b) La conservation des espèces marines***

Une série de traités internationaux a pour but d'assurer la conservation d'espèces ou de groupes d'espèces déterminées, telles que les tortues de mer, les cétacés et les mammifères marins. Certaines d'entre elles sont des espèces menacées d'extinction également protégées par la CCIEM. Les baleines ont été le premier groupe à être protégé. La *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine* (Washington, 2 décembre 1946) a été établie en tant que traité de pêche réglementant la pêche à la baleine afin de prévenir la surexploitation et de conserver et de développer les stocks de baleines. Le but était de sauvegarder les baleines en tant que «formidable ressource naturelle» pour les générations futures. La Convention s'applique à tous les chasseurs de baleines, y compris les aéronefs faisant partie de la juridiction des Etats parties et à «toutes les eaux» dans lesquelles a lieu la chasse à la baleine (article 1(2)). Un Plan annexé à la Convention contient des réglementations en matière de chasse à la baleine.

La Convention et le Plan appellent à l'application nationale et à la supervision internationale des obligations qu'ils imposent. Des inspecteurs nationaux sont imposés aux chasseurs de baleines depuis 1949 et des observateurs internationaux ont établi un plan en 1971. Différents Etats, y compris les Etats-Unis, ont pris des mesures nationales sévères visant à faire respecter la Convention et interdisant aux résidents ou aux navires américains de pratiquer la pêche à la baleine en haute mer. Voir: Loi sur la protection des mammifères marins de 1972, qui a été réformée, 16 USC §1361-2, 1371-84 et 1401-07.

La *Convention de Washington sur le commerce international des espèces menacées (CCIEM)* interdit le commerce de certains types de baleines, telles que la baleine bleue et le narval. De plus, la *Convention de Berne* protège de façon très stricte plusieurs types de baleines.

Tout comme les baleines, les phoques ont été exploités très tôt et à très grande échelle. A ce sujet, plusieurs instruments multilatéraux ont suivi, y compris un traité signé en 1911 par le Japon, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Russie. Ces instruments concernaient la conservation des espèces pour des raisons strictement commerciales. Le Traité de 1911 a été remplacé par des accords successifs contenant des modifications, mais, dans l'ensemble, la structure de l'instrument est demeurée intacte. L'objectif de cet accord était l'exploitation rationnelle des ressources en fourrures de phoques. La Communauté économique européenne a adopté un instrument légal concernant spécifiquement la protection des bébés phoques. Le massacre des jeunes phoques, particulièrement par les chasseurs canadiens, a été illustré par des photographes et a provoqué un important mouvement de l'opinion publique en Europe, qui a exigé des actions des gouvernements. Par conséquent, le Conseil

de la Communauté économique européenne a adopté une résolution le 5 janvier 1983 suivie d'une directive concernant l'importation au sein des Etats membres de fourrure de jeunes phoques et de produits dérivés. Voir: directive 83/129/CEE, J. O. L. 91 (4/9/83).

Il ne faut pas oublier que certains types de phoques sont protégés par des conventions générales multilatérales concernant les espèces menacées, principalement la CCIEM et la Convention de Berne. De même, tout comme les espèces migratrices, les phoques bénéficient de la Convention de Bonn de 1979 et des clauses de l'UNCLOS. Enfin, leurs milieux naturels peuvent être protégés par l'application de la Convention de 1972 de l'UNESCO sur le patrimoine mondial. L'appendice de la Convention de Londres de 1972 pour la protection des phoques de l'Atlantique définit également les zones dans lesquelles les parties ont accepté d'interdire le massacre ou la capture de phoques.

#### **9.4. LES TRIBUNAUX ET L'ENVIRONNEMENT MARIN**

Les tribunaux nationaux sont saisis d'affaires concernant l'environnement marin dans différents contextes:

- la pêche illégale,
- le trafic d'espèces marines menacées, telles que les coraux, les poissons tropicaux, les baleines et les requins,
- la pollution des eaux côtières,
- l'espionnage.

Ces affaires ont souvent des ramifications internationales. Par exemple, en février 2002, l'Australie a poursuivi devant ses tribunaux un navire de pêche considéré comme pirate. Le *Volga* a été arrêté lors d'une opération navale qui a coûté environ 15 millions de dollars australiens (7 millions de dollars américains). Le palangrier a été renvoyé à Fremantle, en Australie occidentale, et ses agents et ses propriétaires ont été accusés de pêche illégale. L'affaire a également été portée devant le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) lorsque la Russie a contesté l'engagement pris par un juge australien de relâcher le navire de pêche et trois agents espagnols qui étaient détenus. Selon l'UNCLOS, les navires de pêche considérés comme illégaux et leur équipage doivent être rapidement relâchés contre paiement d'une taxe d'entreposage «raisonnable». La majorité de l'équipage du *Volga* a été rapatriée dans son pays d'origine peu après son arrivée en Australie. Avant le procès, une caution de 3,3 millions de dollars australiens (1,6 million de dollars américains) a été imposée au navire, et une caution de 845.000 de dollars australiens (420.000 millions de dollars américains) pour les trois agents. Le gouvernement australien a également reçu 1,9 million de dollars australiens (800.000 dollars américains) d'indemnités sur la vente de la prise du *Volga*. Dans les autres cas, au cours de la dernière décennie, plus de 400 pêcheurs indonésiens ont été emprisonnés en Australie pour pêche illégale dans les eaux australiennes. La Cour suprême de Darwin (Australie) a imposé une amende de 50.000 dollars à un navire thaïlandais pour avoir utilisé

intentionnellement un navire étranger pour pêcher dans la Zone de pêche australienne (ZPA), alors qu'une autre amende de 50.000 dollars leur a été imposée pour avoir équipé le navire pour pêcher dans la ZPA. L'équipage de ce navire a en plus été accusé de refuser l'arraisonnement du navire par un officier au moment de l'arrestation. Le pêcheur a été condamné à une peine de quatre mois de prison.

L'affaire *Amoco Cadiz* illustre les problèmes qui surviennent au cours des litiges à propos des principaux cas de pollution marine. Le pétrolier Amoco Cadiz s'est échoué le long des côtes de Bretagne le 16 mars 1978 à cause du mauvais état de son équipement de navigation. Au cours des trois semaines suivantes, la quasi-totalité des 219.617 tonnes de pétrole brut, que contenait le chargement ainsi que son carburant, ce qui constituait un total de presque 230.000 tonnes de pétrole, se sont échappés dans la mer, créant ainsi une marée noire d'environ trente kilomètres de largeur et treize kilomètres de longueur. Une partie du pétrole s'est évaporée et une autre partie a été détruite de façon naturelle, mais le reste s'est infiltré dans le fond de la mer ou a atteint le littoral, provoquant une catastrophe écologique. Les 175 kilomètres de côte ont été pollués par 50.000 à 60.000 tonnes de pétrole. 15.000 à 20.000 d'entre elles ont été nettoyées par des bénévoles et par l'armée. Dans la zone touchée, dans la mer et sur la côte, un total de 30 % de la faune et de 5 % de la flore a été détruit. Environ 20.000 oiseaux sont morts, l'industrie du crustacé a subi des dommages et les pêcheurs ont perdu 45 à 60 jours de pêche. Des dommages indirects ont également eu lieu, notamment en matière de tourisme.

En 1983, de nombreux procès intentés aux Etats-Unis ont été consolidés par le Tribunal de première instance des Etats-Unis pour le district du nord de l'Illinois. Le gouvernement français, différents départements administratifs français, de nombreuses villes, des entreprises, des associations, des individus et les assureurs du chargement faisaient partie des plaignants. Au sein de la défense d'Amoco, on retrouvait Astilleros Españoles, la compagnie espagnole qui a dessiné les plans et construit l'Amoco Cadiz; la compagnie de transports Amoco, l'entreprise libérienne qui était le propriétaire enregistré du navire et dont le siège se trouvait aux Bermudes; la Standard Oil Company, propriétaire de la compagnie de transports Amoco, immatriculée dans l'Indiana et dont le siège est situé dans l'Illinois; la compagnie pétrolière Amoco International, appartenant également à la Standard Oil, immatriculée à Delaware; Bugsier Reederei und Bergungs A.G., l'entreprise de remorqueurs de sauvetage qui a essayé d'assister l'Amoco Cadiz; et le Bureau américain de navigation maritime, qui a approuvé les plans du superpétrolier.

En temps normal, les victimes de la pollution auraient pu intenter une action devant un tribunal français pour obtenir des dommages en vertu d'une convention internationale sur la responsabilité ratifiée par la France. Cependant, ils pouvaient réclamer des dommages dépassant considérablement les limites de 77 millions de francs auxquels leur donnait droit la formule de la Convention sur la responsabilité alors en vigueur. Selon des estimations préparées à l'époque, le nettoyage à lui seul a coûté environ 450 millions de francs, les dommages causés aux poissons et aux crustacés s'élevaient à 140 millions et les pertes dues à la diminution du tourisme s'élevaient à plus de 400 millions. Dans ces circonstances, les victimes ont cherché à échapper aux

limites de la Convention sur la responsabilité en portant l'affaire devant les tribunaux américains parce que les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention sur la responsabilité. Les plaignants ont essayé d'obtenir 2,2 milliards de dollars américains pour les dommages environnementaux subis à cause de la négligence des entreprises de construction, de maintenance et d'exploitation d'Amoco Cadiz.

Dans un jugement du 18 avril 1984, la Cour a estimé qu'elle pouvait exercer une juridiction sur cette action et que la loi américaine serait appliquée. Ce jugement a suffi pour échapper aux limites de la Convention de Bruxelles, qui aurait limité la responsabilité d'Amoco à 20 millions de dollars américains. Si la Convention avait été appliquée, l'article 9, qui dispose qu'on ne peut porter plainte que devant le tribunal de l'État victime de la pollution, auraient pu entraîner un non-lieu. Même si ça n'a pas été le cas, le choix du droit français à propos de la Convention sur la responsabilité aurait soutenu les arguments d'Amoco en faveur d'un non-lieu sur base du *forum non conveniens*.

En toute objectivité, la Cour a tenu la Standard Oil et ses deux filiales pour responsables. Elle a jugé que la compagnie pétrolière Amoco International, l'entreprise américaine responsable de l'organisation et de l'administration du transport pour toute la Standard Oil, avait négligé son obligation de maintenir l'Amoco Cadiz en état de navigabilité. Il y a notamment eu une panne due à la négligence dans le mécanisme du gouvernail du pétrolier, qui a été l'une des causes immédiates de son échouage et des dommages qui en ont résulté. De plus, l'équipage du pétrolier n'était pas suffisamment entraîné à maintenir, utiliser, inspecter et réparer le mécanisme du gouvernail, ce qui a été une cause supplémentaire de l'échouage. Enfin, l'entreprise utilisant l'Amoco Cadiz a fait preuve de négligence en laissant le navire sans aucun système de remplacement du gouvernail et sans aucun moyen de contrôle de la direction du navire en cas de problème. Aucune limitation de la responsabilité n'a été établie pour aucun des défendeurs.

Quatre ans plus tard, la Cour a examiné en détail la question des dommages et a accordé aux plaignants 85,2 millions de dollars. Le jugement de 435 pages de la Cour, *In re Déversement du pétrole de l'Amoco Cadiz le long des côtes de France le 16 mars 1978* n° MDL 376 (N.D.III 1988), 1988 U.S. Dist. LEXIS 16832, abordait le problème des plaintes portées par la France, par les villes, les individus, les agriculteurs et les pêcheurs ayant subi un dommage et les groupes de protection de l'environnement en déterminant plusieurs catégories de dommages:

- Les opérations de nettoyage par des fonctionnaires du service public. La Cour a accepté la demande de dédommagement des frais de nettoyage dans la mesure où les fonctionnaires du service public, y compris de hauts responsables élus et des militaires, ont pris du temps sur leurs fonctions habituelles ou ont fait des heures supplémentaires pour y participer. Les frais de déplacement encourus lors du nettoyage ont également été remboursés. Les volontaires n'ont pas été dédommagés pour le temps qu'ils ont consacré au nettoyage puisqu'ils le faisaient bénévolement, mais ils pouvaient réclamer un dédommagement pour les frais de déplacement, de nourriture et de logement qu'ils pouvaient justifier.

- On a jugé inapproprié d'inclure les dons en argent ou en biens que les communautés locales ont faits aux bénévoles ou aux hauts responsables militaires dans les dommages réclamés, puisqu'ils sont du domaine de la reconnaissance et de la gratitude pour les services rendus.
- Les frais de matériel et d'équipement achetés pour le nettoyage. La Cour a autorisé la récupération, moins la valeur résiduelle des objets achetés, dans la mesure où ces acquisitions étaient raisonnables et que l'équipement avait réellement été utilisé lors du nettoyage et qu'une valeur résiduelle pouvait être prouvée. Tout comme pour l'équipement déjà possédé auparavant, on a jugé que les plaignants avaient le droit, sur la base de preuves, de récupérer soit la différence entre la valeur de l'équipement avant le début de son utilisation et sa valeur après avoir été utilisé, soit sa valeur locative au cours de sa période d'utilisation.
- Les frais d'utilisation des bâtiments publics. Les dommages subis par les bâtiments au cours des opérations de nettoyage ont été compensés et des remboursements ont été accordés pour les coûts supplémentaires provenant de l'utilisation des bâtiments au cours du nettoyage tels que la consommation plus élevée d'eau, d'énergie et l'usage plus important du téléphone.
- La restauration du littoral et du port. Les dépenses faites dans ce domaine ont été comprises.
- La perte du bénéfice. La Cour a appliqué le droit français et rejeté cette demande qu'elle considérait comme une demande de dommages pour la qualité de vie et les services publics.
- Le tort causé à la réputation et à l'image publique des villes. Cette demande impliquait que les touristes qui auraient normalement visité les communes pendant leurs vacances ou dans d'autres buts récréatifs se rendaient ailleurs à cause de la détérioration des plages. La Cour a rejeté cette demande, estimant qu'elle était couverte et mesurable de façon plus précise lors des plaintes individuelles portées par les hôtels, les restaurants, les terrains de camping et d'autres entreprises.
- Les demandes individuelles. La Cour a accepté certaines des nombreuses demandes individuelles, en appliquant comme règle générale la perte de revenus pour un an. Une demande de l'Union départementale des associations familiales a été rejetée, car elle était considérée comme limitée et non fondée en droit français.
- Les dommages écologiques. La Cour n'a pas accordé de dommages pour le tort fait à la biomasse, c'est-à-dire à la totalité de la vie dans la mer et au fond de la zone affectée, estimant que ce problème était complexe, atténué, spéculatif et basé sur une série de suppositions. La Cour a également jugé qu'elle ne devait pas se préoccuper de ce problème, parce que le dommage était *res nullius* et que personne n'était habilité à réclamer des compensations. Les arguments de la France selon lesquels l'Etat pouvait revendiquer un intérêt légal dans la protection du domaine public maritime n'ont pas été jugés persuasifs. De plus, la Cour a estimé que les dommages causés aux écosystèmes avaient déjà été pleinement reconnus lors des plaintes des pêcheurs et des associations de pêcheurs, basées sur la réduction de leurs prises et des bénéfices qui en résultaient. Conformément aux programmes du gouvernement français visant à restaurer l'écosystème, la Cour n'a autorisé des dépenses que pour

réintroduire les espèces ayant souffert de la pollution et de ses conséquences, estimant que si les premières expériences étaient nécessaires, le programme ne devrait pas davantage être financé par les défendeurs.

## 10. L'AIR

### 10.1 INTRODUCTION

L'introduction de contaminants dans l'atmosphère a de multiples effets, parce que l'air est essentiellement un lieu de transit: les gaz ou les particules ne restent sur place que temporairement et un grand nombre de leurs effets ne se manifestent qu'après être retournés sur le sol, les plantes, les eaux de mer, les lacs ou les rivières. L'air empoisonné endommage aussi directement les créatures vivantes et les objets. C'est le contact direct avec des éléments polluants qui a fait le plus grand nombre de victimes lors des deux plus graves catastrophes écologiques connues – Bhopal, en Inde, et Tchernobyl, en Ukraine. La composition des contaminants subit souvent des modifications en pénétrant dans l'atmosphère. Enfin, il est important de souligner que les polluants de l'air se déplacent rapidement et couvrent de plus grandes distances que les contaminants des cours d'eau ou de l'environnement marin.

Trois problèmes majeurs concernant l'air et l'atmosphère qui ont été soumis à la réglementation peuvent apparaître dans un tribunal: la pollution de l'air, la destruction de la couche d'ozone stratosphérique et les changements climatiques.

### 10.2 LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

La pollution atmosphérique a été définie comme l'introduction directe ou indirecte par l'homme de substances ou d'énergie dans l'air provoquant des effets délétères de nature à mettre en danger la santé humaine, à endommager les ressources vivantes, les écosystèmes et la propriété matérielle, et à entraver ou à interférer avec les équipements et avec d'autres usages légitimes de l'environnement. Cette définition s'adapte au concept général de pollution en se concentrant sur le risque ou le dommage résultant des changements de l'environnement.

La pollution atmosphérique apparaît sous des formes multiples dont certaines n'ont été comprises que récemment. La réglementation nationale et internationale a évolué au fur et à mesure que les effets de chaque forme de pollution ont été connus.

- 1) **Le gaz sulfurique** d'origine industrielle, en partie converti en sulfate dans la troposphère et la base stratosphérique, se transforme en acide sulfurique. En plus de ses effets sur les eaux douces, l'acide retourne dans le sol sous forme de pluie et s'attaque aux racines des arbres.
- 2) D'autres contaminants, principalement **le dioxyde nitreux** (NO<sub>2</sub>) et les émissions d'hydrate de carbone (HC) se mélangent aux gaz sulfuriques. Ils sont à l'origine de **l'ozone de la basse atmosphère** (O<sub>3</sub>) pendant les périodes de soleil. L'ozone endommage les aiguilles des conifères, particulièrement la membrane qui soutient la photosynthèse. Ce phénomène est à l'origine des graves dommages causés aux arbres sur les collines et les montagnes du sud et de l'ouest à une latitude de près de 800 mètres. Les émissions de gaz automobiles sont une autre source

majeure de pollution, qu'il faut ajouter à la pollution provoquée par les centrales électriques et les entreprises utilisant des combustibles fossiles.

- 3) **Les particules** telles que les cendres et les métaux lourds s'attaquent aux bâtiments, aux monuments et aux autres objets.
- 4) Plus récemment, l'effet des **polluants organiques persistants (POP)** dans l'atmosphère est devenu une préoccupation majeure.

### 10.2.1 Le droit international

Bien que la pollution de l'air ait traditionnellement été considérée comme un problème local, la première affaire déterminante en matière de droit international de l'environnement concerne la pollution transfrontalière de l'air. Voir: *L'arbitrage de la fonderie de Trail*, 3 U.N.R.I.A.A. 1911 de 1965. Voir également: Tribunal administratif de Lyon, 17 mars 1983, *Monard contre la commune de Divonne-les-Bains*, R.J.E., 1983/4, p. 358. Pour lutter contre la détérioration de la qualité de l'air, les mesures initiales ont cherché à disperser les contaminants industriels en augmentant la hauteur des cheminées industrielles. Cette «solution» a créé de nouveaux problèmes environnementaux: les émissions dirigées vers des niveaux atmosphériques plus élevés ont parcouru des distances considérables en raison des courants d'air, provoquant ainsi une pollution à longue portée. Par conséquent, la pollution de l'air n'était plus simplement un phénomène local concernant les grandes villes et les zones industrielles, mais un problème affectant des pays non industrialisés et des régions agricoles souvent éloignés de la source des émissions.

Sur le plan mondial, il existe peu de règles établissant des normes en matière de qualité de l'air ou d'émission de pollution. Les premières règles internationales contraignantes à propos de la pollution atmosphérique se retrouvent, peut-être de façon inattendue, dans la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS)*. Selon l'article 212, les Etats doivent adopter des lois et règlements applicables à l'espace aérien où s'exerce leur souveraineté et aux navires battant leur pavillon ou aux navires ou aéronefs immatriculés par eux, afin de prévenir, réduire ou maîtriser la pollution du milieu marin d'origine atmosphérique ou transatmosphérique. Les Etats doivent également prendre toutes autres mesures qui peuvent être nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser cette pollution. Au niveau international, ils doivent s'efforcer d'adopter, sur le plan mondial et régional, des règles et des normes. Dans les limites de leur juridiction, ils doivent appliquer les lois et les réglementations qu'ils adoptent.

D'importants progrès en matière de contrôle de la pollution de l'air ont été réalisés au niveau régional, principalement en Europe. La *Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance*, adoptée le 13 novembre 1979, est une convention-cadre ouverte à tous les Etats européens, aux Etats-Unis et au Canada. Selon l'article 2, l'obligation générale des Etats parties est de protéger les êtres humains et l'environnement contre la pollution de l'air, de s'efforcer de la limiter et, dans la mesure du possible, de la réduire progressivement et de la prévenir. La pollution

atmosphérique transfrontalière à longue distance est définie comme une pollution de l'air dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie au sein de la zone faisant partie de la juridiction nationale d'un Etat et qui a des effets néfastes sur une zone faisant partie de la juridiction d'un autre Etat à une telle distance qu'il n'est généralement pas possible de déterminer la contribution des sources individuelles ou des groupes de sources d'émission. Cette définition exclut forcément toute idée de responsabilité individuelle du pollueur, parce que cette personne ou cette entité ne peut pas être identifiée.

On a ajouté à la Convention des protocoles réglementant l'émission de différentes substances polluantes: le soufre, les oxydes d'azote (NOx) venant de sources fixes ou mobiles, les composés organiques volatiles (COV), les polluants organiques persistants (POP), les métaux lourds et l'ozone de la basse atmosphère. Ces protocoles prouvent la capacité du système de traités établi par la Convention de Genève de 1979 à évoluer et à développer de nouvelles techniques. Ils sont également un bon exemple des négociations permanentes qui sont devenues une partie nécessaire du droit international de l'environnement. Enfin, ils montrent la place croissante que prennent les approches techniques détaillées dans le domaine de la protection environnementale internationale.

Une autre source de pollution atmosphérique est apparue au cours des dernières années du vingtième siècle, lorsque des feux de forêt ont dévasté le Brunei et l'Indonésie, provoquant une importante brume qui a pollué l'atmosphère et provoqué de graves problèmes de santé non seulement dans les pays d'origine, mais aussi en Malaisie, au Myanmar, à Singapour et en Thaïlande. En 1997, en réaction à ce problème, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) a adopté un Plan régional d'action contre la brume sèche, suivi en 2002 par un *Accord sur la pollution transfrontalière provoquée par la brume sèche* (Kuala Lumpur, 10 juin 2003).

La Convention définit la pollution par la brume sèche comme une fumée provoquée par un feu de forêt et/ou un incendie sur des terres ayant des effets délétères de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes, aux écosystèmes et à la propriété matérielle et à altérer ou à interférer avec les équipements d'autres usages légitimes de l'environnement. L'accord a pour but de prévenir et de contrôler cette pollution qui devrait être réduite grâce à des efforts nationaux concertés et à une intensification de la coopération régionale et internationale (article 2). A cet effet, on devrait prendre des mesures de prévention et de précaution lorsque c'est nécessaire en développant et en appliquant des mesures internationales visant à contrôler les sources des incendies, en les identifiant, en mettant au point un contrôle, une évaluation et des systèmes d'alarme précoces, en échangeant des informations et des technologies et en se portant une assistance mutuelle. Les parties prendront des mesures appropriées pour contrôler les zones sujettes aux incendies et aux feux de forêts et/ou de terres, mais aussi les conditions environnementales menant à ces incendies et la pollution provoquée par la brume sèche qu'entraînent ces incendies. Les parties prendront aussi les mesures préventives nécessaires. La coopération technique devrait inclure une formation pertinente et des campagnes de sensibilisation, surtout à propos du

développement des pratiques de brûlage et à propos des conséquences de la pollution provoquée par des brumes sèches sur la santé humaine et l'environnement. Il faudrait développer les marchés de l'utilisation de la biomasse et des méthodes appropriées de traitement des déchets agricoles. L'accord prévoit également la coopération et l'assistance mutuelle.

### 10.2.2 Le droit national

Il existe de nombreuses sources de pollution de l'atmosphère, telles que les centrales industrielles ou domestiques de chauffage, les processus industriels, les incinérateurs de déchets, les automobiles et les autres véhicules de transport et même les élevages d'animaux. La quantité de contaminants varie d'une région à l'autre suivant le type et la concentration des activités humaines et les mesures prises pour réduire les émissions. Voir: île Maurice, Cour d'appel environnementale, affaire n° 2/94, *Mouvement social de Petit Camp contre le ministère de l'Environnement & de la Qualité de vie* et l'affaire n° 02/98, *Mr. Cadress Chinian Chetty contre le ministre du Gouvernement local et de l'Environnement*.

Les normes légales appliquées par les différents Etats pour combattre la pollution de l'air varient considérablement d'un pays à l'autre suivant les conditions géographiques, climatiques, d'industrialisation et d'urbanisation locales ainsi que d'autres sources potentielles de dommage. On peut mettre l'accent sur les contrôles d'émission, sur les normes en matière de qualité de l'air, sur l'amélioration des zones particulièrement polluées ou des zones exigeant une protection spéciale, sur la priorité accordée à la pollution locale ou sur les impacts de moyenne et longue distance. L'exécution des traités internationaux peut avoir une influence majeure sur la législation nationale.

L'une des techniques le plus largement adoptées pour combattre la pollution et les nuisances consiste à soumettre toutes les activités polluantes à une *autorisation préalable*. Les régimes de licence existants ont joué un rôle important dans la prévention de la pollution de l'air. Les réglementations en matière de licences font typiquement la liste des types d'activités nécessitant une licence, même si les critères de classification tels que la taille de l'installation, la nature et la qualité des émissions et leur effet sur l'environnement, la possibilité de prévenir la pollution en utilisant un processus de production alternatif et le risque d'accident majeur varient. Le fait de contester la délivrance ou le refus d'une autorisation peut constituer une partie très importante des affaires environnementales que doivent traiter les juges nationaux.

Les lois-cadres sont fréquemment utilisées à ce sujet. Elles impliquent une loi ayant une portée générale, qui définit les concepts et les principes d'action fondamentaux à établir, et qui détermine les domaines dans lesquelles une réglementation plus détaillée devrait être adoptée. Les lois-cadres sont complétées et appliquées par des lois ou des décrets d'application qui définissent en détail leur étendue spécifique dans différents domaines. En règle générale, la réglementation détaillée qui complète ces textes est élaborée par l'exécutif ou par les autorités locales. C'est généralement le cas pour les

normes en matière d'émissions, les objectifs de qualité de l'air et l'établissement de réglementations spéciales applicables aux zones spéciales. Cette méthode de législation rationalise le processus d'adaptation des normes en tenant compte des besoins qui varient selon l'endroit et les niveaux de pollution.

De nombreux Etats ont mis au point des réglementations détaillées pour limiter les émissions polluantes. Elles peuvent concerner une longue série de contaminants, tels que les gaz sulfureux, les particules, la poussière, l'oxyde d'azote, le chlorure de vinyle, les métaux lourds (le zinc, l'arsenic, le plomb, le mercure et ses composés, le cadmium, le béryllium, le fluor et ses composés). Les obligations découlant des instruments internationaux telles que celles reprises ci-dessus ont une influence croissante dans ce domaine.

*Les normes en matière de qualité de l'air* établissent la limite maximale autorisée de substances dans l'atmosphère plutôt que de contrôler directement les émissions. Différentes techniques sont utilisées conjointement avec les normes en matière de qualité de l'air: la dispersion de contaminants en utilisant de hautes cheminées industrielles – ce qui peut contribuer à une pollution atmosphérique à longue distance – ou un processus de licence grâce auquel les administrations peuvent imposer des restrictions aux installations industrielles individuelles. On tient généralement compte de la persistance des contaminants dans l'atmosphère. Dans tous les cas, les normes en matière de qualité de l'air nécessitent des techniques de mesure et des procédures de contrôle pour déterminer la qualité de l'air.

Il existe des différences fondamentales entre les réglementations visant des sources fixes, telles que les établissements industriels, et celles visant les sources mobiles de pollution, telles que les camions et les automobiles. La plupart du temps, les sources fixes dépassant une certaine taille sont soumises à une autorisation ou à une licence suivant des critères précis. Elles sont ensuite régulièrement contrôlées. Les réglementations déterminent aussi souvent des normes en matière d'émission, qui peuvent être générales ou spécifiques; elles varient souvent pour différentes installations ou différents types d'installations. Ces réglementations peuvent concerner en particulier les émissions de gaz et de particules, le genre et la quantité de combustibles utilisés et la hauteur des cheminées.

On peut faire une distinction entre les installations de chauffage, d'une part, et les installations industrielles, d'autre part. On peut faire d'autres distinctions entre la pollution venant du chauffage domestique et d'autres sources, entre les grandes et les petites installations, et entre les entreprises existant déjà et les nouvelles entreprises, ce qui signifie que les premières devraient bénéficier d'une période spécifique pour se conformer aux nouveaux contrôles en matière de pollution. De nombreux Etats promulgueront une législation spécifique pour surmonter les problèmes locaux de pollution.

Les véhicules à moteur utilisant des hydrates de carbone sont la plus importante source mobile de pollution de l'air. Leurs gaz d'échappement contiennent des produits chimiques, qui contribuent énormément à la pollution

rurale et urbaine de l'air. Il est nécessaire d'établir des règles spécifiques qui soient différentes des règles applicables aux installations fixes et qui soient faciles à identifier et à contrôler. Deux méthodes sont largement utilisées: la première établit des exigences techniques pour les véhicules à moteur eux-mêmes; la seconde établit des normes en matière de gazoline. Des méthodes moins directes sont également utilisées, comme la réduction des limitations de vitesse parce que les niveaux de pollution augmentent en même temps que la vitesse. L'utilisation des transports en commun locaux ainsi que l'accès et l'utilisation des trains de longue distance sont également des mesures importantes.

Souvent, des différences entre les conditions locales nécessitent qu'on prenne des mesures régulatrices au niveau local ou régional pour combattre la pollution de l'air. Ces règles peuvent être extrêmement différentes d'une région à l'autre. Les instruments législatifs peuvent établir des régions ou des zones de qualité de l'air. Le plus souvent, les lois sur les zones spéciales qui influencent la quantité et l'emplacement de l'activité polluante sont adoptées au niveau local. L'objectif est toujours d'adapter les normes, dans la mesure du possible, aux réalités géographiques. Deux facteurs communs se retrouvent habituellement:

- 1) Les activités les plus polluantes sont interdites ou limitées dans les zones spécifiques telles que les sites naturels protégés ou les régions à forte densité de population.
- 2) Dans les zones particulièrement polluées, on peut établir des normes plus strictes en matière d'émission ou de qualité de l'air. Pendant les périodes de pollution particulièrement grave, les autorités ont limité l'usage des automobiles et ont pris des mesures pour protéger les personnes sensibles aux affections des poumons.

La réglementation des autres problèmes environnementaux peut avoir un impact sur la qualité de l'air. Par exemple, les efforts pour nettoyer l'eau ou le sol, y compris la tendance à incinérer les déchets au lieu de les déposer sur le sol ou de les déverser dans la mer ou dans les eaux intérieures peuvent aggraver la pollution de l'air. De même, l'emplacement des installations industrielles est important, parce qu'aussitôt que des contaminants sont émis dans l'atmosphère, la quantité et la direction de leur dispersion joue un rôle important dans la détermination de la mesure du dommage qu'ils causent. Les efforts pour réduire la pollution atmosphérique doivent non seulement établir des normes en matière d'émission et de qualité de l'air, mais devraient également aborder les problèmes de l'utilisation de combustibles riches en soufre, en plomb ou en d'autres contaminants et des processus de contrôle de la combustion. Alors qu'on estime que 60 à 70 % de toutes les pluies acides sont dues aux émissions d'anhydride sulfureux et que l'oxyde nitreux est responsable du reste, la réduction des pluies acides implique la réduction de la quantité de soufre dans les gaz de combustion, en utilisant des combustibles pauvres en soufre ou en enlevant le soufre avant ou pendant le processus de combustion.

### 10.3 LA REDUCTION DE L'OZONE STRATOSPHERIQUE

En plus de provoquer une pollution de la basse atmosphère, l'émission de certaines substances dans l'atmosphère entraîne la destruction de la couche d'ozone stratosphérique. L'ozone est une forme d'oxygène qui contient un atome de plus que l'oxygène que l'on respire dans l'atmosphère. Alors que l'ozone de la basse atmosphère sous forme de «smog» a des conséquences néfastes, surtout sur les plantes, l'ozone stratosphérique, dont les concentrations les plus importantes se trouvent entre vingt et vingt-cinq kilomètres au-dessus de la Terre, filtre une partie des rayons ultraviolets du Soleil. Si elle ne le faisait pas, les ultraviolets nuiraient à la vie sur Terre. L'absorption des rayons ultraviolets par l'ozone stratosphérique est également une source d'énergie climatique. La réduction de l'ozone stratosphérique risque non seulement d'augmenter le nombre de cancers de la peau et d'abîmer les yeux des humains, mais aussi d'avoir des effets biologiques imprévus, parce que tous les êtres vivants ont évolué sous la protection de la couche d'ozone.

Dès la fin des années soixante-dix, il était clair que les émissions de produits chimiques dans l'air détruisaient la couche d'ozone. La cause principale a été l'utilisation de chlorofluorocarbones (CFC) et de substances similaires dans les aérosols, les solvants et la réfrigération. Les CFC étaient populaires parce qu'ils sont non toxiques, non inflammables, non corrosifs et stables, mais c'est justement leur stabilité qui est la source du problème parce qu'ils migrent sur de longues distances et survivent pendant de nombreuses années. Lorsqu'ils atteignent la stratosphère intacts, la radiation solaire fait éclater les molécules pour libérer les atomes réactionnels de chlore, qui catalysent les réactions en chaîne qui détruisent l'ozone, surtout au-dessus des régions polaires. Par conséquent, même après avoir supprimé progressivement la production et l'utilisation de substances détruisant l'ozone, la destruction perdurera un certain temps à cause des substances qui ont déjà été libérées.

#### 10.3.1 Les mesures en matière d'ozone

Le PNUE a fait de la protection de l'ozone stratosphérique un point prioritaire de son plan d'action légal. Après plusieurs années de négociations, une *Convention pour la protection de la couche d'ozone* a été adoptée à Vienne le 22 mars 1985.

Le traité est une convention-cadre qui constitue la base de la coopération systématique entre les Etats parties qui respectent la protection de l'ozone située au-dessus de la couche limite planétaire. Les Etats parties ont pour obligation générale de prendre les mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou risquant de résulter des activités humaines qui modifient ou risquent de modifier la couche d'ozone (article 2). Selon la Convention, la Conférence des parties peut adopter des protocoles à la Convention. Deux mois après la conclusion de la Convention de Vienne, l'équipe d'Etude de l'Antarctique britannique a publié ses découvertes, qui indiquaient une perte de 40 % de l'ozone stratosphérique

se trouvant au-dessus de l'Antarctique. Lors d'une réunion ultérieure, les parties de la Convention de Vienne ont adopté le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* le 16 septembre 1987. A l'époque où le Protocole a été adopté, l'incertitude scientifique régnait à propos de la perte mondiale d'ozone et des augmentations des rayons UV atteignant la Terre. L'action accomplie en adoptant le protocole représente donc la première application internationale importante du principe de précaution.

Le Protocole de Montréal prévoit le contrôle de différentes formes de chlorofluorocarbones et d'halons, et la réduction progressive de leur utilisation. Les pays industrialisés ont accepté d'interdire progressivement la production et l'utilisation des CFC et des halons (un produit chimique contenant du brome utilisé pour lutter contre les incendies). Le protocole a également restreint le commerce entre les Etats signataires et non signataires. Un amendement du Protocole de Montréal adopté le 17 septembre 1997 prévoit que, si une partie a franchi toutes les étapes possibles pour se conformer aux obligations du Protocole de Montréal, mais est incapable, après la date de suppression progressive qui peut lui être imposée pour une substance contrôlée, de mettre fin à la production de cette substance pour la consommation nationale dans un but autre que ceux que les parties considèrent comme essentiels, celle-ci doit interdire l'exportation des quantités de cette substance ayant été utilisées, recyclées et récupérées, sauf si l'exportation a pour but de les détruire. Chaque partie a été invitée à établir et à appliquer un système de licence pour l'importation et l'exportation de substances contrôlées neuves, utilisées, recyclées et récupérées pour le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

### **10.3.2 Le droit national**

Au début des années quatre-vingt, la découverte du fait que les substances chimiques largement utilisées détruisaient l'ozone stratosphérique a incité un certain nombre de pays à interdire l'utilisation des CFC pour les aérosols. Maintenant que l'interdiction des CFC et d'autres substances détruisant l'ozone s'est répandue à travers le monde, le problème du marché noir apparaît. Par conséquent, les juges doivent de plus en plus souvent juger des litiges basés sur une violation des interdictions nationales du commerce de certaines substances.

## **10.4 LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES MONDIAUX**

Les changements climatiques et la crainte que les activités humaines puissent directement ou indirectement altérer la composition de l'atmosphère mondiale et provoquer une variation du climat qui ne soit pas naturelle constituent le troisième grand problème de l'atmosphère. Les effets néfastes de ce changement se sont manifestés sous forme de changements de l'environnement physique ou de la biote ayant d'importants effets délétères sur la composition, l'élasticité ou la productivité des écosystèmes naturels et dirigés, sur l'activité des systèmes socio-économiques ou sur la santé humaine et le bien-être.

Entre 1866 et 1996, la température moyenne mondiale a augmenté de plus d'un degré, et les années 1998, 2002 et 2003 ont connu les températures moyennes les plus élevées qu'on ait jamais enregistrées. L'accumulation de gaz, tels que le dioxyde de carbone, l'oxyde nitreux, le méthane, les chlorofluorocarbones et l'ozone troposphérique, est considérée comme au moins partiellement responsable du réchauffement. Il est prouvé que la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère est actuellement de 25 à 30 % plus élevée qu'à l'époque pré-industrielle. En 1995, le Groupe intergouvernemental pour l'étude du changement climatique, un réseau de plus de 2.000 scientifiques et experts politiques qui conseillent le gouvernement à propos de la politique en matière de climat, a conclu que les activités humaines contribuaient au réchauffement de la planète.

### **Cadre 17. Les gaz à effet de serre**

Le **dioxyde de carbone** est un sous-produit de la combustion des combustibles fossiles et des autres carburants naturels, tels que le bois, le charbon, le pétrole et le gazoline. Les **chlorofluorocarbones, le méthane et l'oxyde nitreux** sont d'autres importants gaz à effet de serre qui contribuent aussi à la destruction de la couche d'ozone. Le **méthane** est un sous-produit métabolique d'animaux (y compris les humains) et il est produit en quantités importantes par le bétail domestique. L'**oxyde nitreux** a différentes applications industrielles en tant que combustible aérosol et est utilisé comme gaz anesthésique. L'accumulation de ces gaz agit comme une garniture calorifuge qui retient l'énergie du soleil et l'empêche d'irradier l'espace extérieur. L'accumulation d'énergie solaire provoque une augmentation graduelle de la température moyenne de la surface de la Terre.

La tendance à l'augmentation des températures risque de mener à une hausse du niveau des mers provoquée par le mélange partiel des calottes glaciaires polaires et par l'expansion thermique de l'eau de mer. Une augmentation du niveau des mers d'environ cinquante centimètres, qui peut se produire au cours des prochaines décennies, bouleverserait les zones côtières de faible élévation peuplées par une très grande partie de la population mondiale. Selon certaines projections, de nombreuses petites îles seraient inondées ou ne seraient plus sûres, et de grandes parties de certains pays pourraient devenir partiellement inhabitables.

Les changements climatiques pourraient aussi transformer l'agriculture mondiale: certaines régions pourraient devenir arides, alors qu'on pourrait cultiver des céréales, du maïs, des fruits et d'autres produits nécessitant un climat plus chaud dans d'autres régions actuellement trop froides. L'augmentation des températures de l'eau pourrait perturber les écosystèmes aquatiques et nuire à des pêcheries déjà sinistrées. On prévoit également que des événements violents, tels que de graves sécheresses, des tempêtes tropicales, des ouragans, des pluies exceptionnellement fortes et les inondations qui en résultent ainsi que des glissements de terrain se produiront sous certains climats. De plus, une faible augmentation de la température atmosphérique moyenne annuelle pourrait augmenter fortement le risque d'attaques d'insectes. Les insectes représentent plus de la moitié des près de

deux millions d'espèces connues sur terre. Un climat plus chaud active le métabolisme des insectes en les faisant grandir plus rapidement, se reproduire plus fréquemment et migrer plus tôt et plus loin. Les maladies tropicales transportées par les insectes nuisibles et les micro-organismes, y compris la malaria et la fièvre dengue, pourraient devenir endémiques dans de nouvelles régions du monde.

#### 10.4.1 Le droit international

Les premiers signes d'inquiétude internationale à propos des changements climatiques sont apparus entre 1985 et 1987. Plusieurs résolutions adoptées par l'assemblée générale des Nations unies ont mené à l'exigence d'une convention générale et efficace sur les changements climatiques. La Convention a été adoptée le 8 mai 1992 à New York et ouverte à la signature lors de la Conférence de Rio de Janeiro. La *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* se soucie du réchauffement provoqué par l'effet de serre. Elle définit le changement climatique comme une modification du climat attribuée directement ou indirectement aux activités humaines altérant la composition de l'atmosphère mondiale, et qui est observée en plus de la variabilité naturelle du climat sur des périodes comparables. L'objectif avoué est de stabiliser les concentrations de tous les gaz à effet de serre – pas uniquement le dioxyde de carbone – dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait une interférence anthropique dangereuse avec le système climatique. Sous cet aspect, des mesures de précaution doivent être prises pour anticiper, prévenir ou minimiser les causes du changement climatique et pour réduire ses effets néfastes (article 3(3)).

Les obligations de toutes les parties sont essentiellement reprises aux articles 4 et 12: le développement, la mise à jour périodique, la publication et la mise à disposition des inventaires nationaux des émissions et des puits anthropiques; la mise au point et l'application de programmes régionaux et nationaux comprenant des mesures visant à réduire les changements climatiques; l'encouragement de l'application des processus qui contrôlent les émissions ainsi que le transfert de technologies; l'encouragement de la gestion durable des puits et des réservoirs de tous les gaz à effet de serre; l'élaboration de plans intégrés de gestion de la zone côtière; et la coopération à la recherche.

La Convention reconnaît la nécessité de retourner à des niveaux précédents d'émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre, mais n'établit pas de calendrier spécifique ni d'objectif pour limiter ces émissions. En appliquant le principe des responsabilités et des capacités communes mais différenciées, le traité prévoit que les pays développés qui l'ont signé devront prendre la direction du combat contre les changements climatiques et ses effets néfastes. L'annexe I de la Convention contient une liste dans laquelle trente-six pays et la Communauté européenne sont considérés comme des parties développées; ces dernières s'engagent à adopter des politiques nationales et régionales et à prendre les mesures correspondantes pour réduire les changements climatiques en limitant les émissions de gaz à effet de serre et en protégeant et en renforçant leurs puits et leurs réservoirs de gaz à d'effet de serre. Le *Protocole de la convention-cadre*

*des Nations unies adoptée à Kyoto* le 11 décembre 1997 établit des objectifs spécifiques pour faire respecter les objectifs de la Convention.

Le Protocole détermine différents objectifs et différents engagements pour les pays développés et en développement participant à l'effort pour réduire les futures émissions de gaz à effet de serre. Les caractéristiques principales du Protocole sont les objectifs de réduction acceptés par les pays industrialisés, sans obligations correspondantes pour les pays en développement; la reconnaissance du rôle des puits d'effet de serre (les mers, les forêts) et leur inclusion dans ces objectifs; la possible création de «bulles» et d'échanges des droits d'émissions pour permettre aux pays de satisfaire ensemble à leur obligation de réduire l'ensemble de leurs émissions et d'appliquer l'accord conjointement avec les pays qui n'émettent que de petites quantités de gaz à effet de serre, en principe les pays en développement.

#### **10.4.2 Le droit national**

Des mesures nationales visant à combattre les gaz à effet de serre apparaissent et se basent sur de nombreuses techniques identiques à celles généralement utilisées dans le domaine de la pollution de l'air: des normes en matière de produits et de processus, des contrôles d'émissions et l'usage de la meilleure technologie disponible. Certains Etats exigent l'utilisation de sources de combustible qui n'entraînent pas d'émissions de gaz à effet de serre. D'autres Etats imposent la reforestation ou limitent la déforestation dans un effort pour augmenter les puits de gaz carboniques.