UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Article scientifique | Article | 1995

Published version | Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis

Boisson de Chazournes, Laurence

How to cite

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis. In: Revue générale de droit international public, 1995, n° 1, p. 37–76.

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:43312

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : ENJEUX ET DEFIS

Laurence BOISSON de CHAZOURNES

Chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université de Genève

Chargée d'enseignement à l'Institut universitaire de hautes études internationales

SOMMAIRE

Introduction

I. Le rôle marginal des mécanismes classiques de réaction à une violation du droit

A. Le recours aux institutions classiques du droit international dont l'intervention est consécutive à la violation du droit

B. Obstacles et limites

II. L'émergence et la consécration de nouvelles procédures de mise en œuvre du droit dans le domaine de la protection de l'environnement

A. La promotion du respect du droit dans le cadre de la procédure de présentation de rapports étatiques : l'obtention d'une vision d'ensemble

a. un souci de permanence et de flexibilité

b. La possibilité d'un contrôle sur la base des rapports nationaux

B. Des procédures renforcées : l'alliance de mécanismes de promotion et de réaction dans un cadre collectif

III. La place reconnue aux personnes physiques et morales

Conclusion

INTRODUCTION

Toute analyse de la «mise en œuvre» du droit international (c'est-à-dire des méthodes et moyens visant à assurer l'application effective de ses règles) tente de prendre en compte l'ensemble des efforts qui sont déployés pour faire en sorte que les normes juridiques soient respectées. De ce fait, la notion de «mise en œuvre» se voit assigner des contours larges et variables, ainsi qu'un caractère évolutif, pour permettre d'appréhender les principes, techniques et procédures qui contribuent à une plus grande effectivité du droit international. Cet ensemble composite, dont la richesse est encore loin d'avoir complètement été explorée, révèle ses facettes multiples, d'un domaine de réglementation à un autre.

Plusieurs critères permettent d'appréhender la notion de mise en œuvre du droit sous ses différents profils. L'on peut distinguer les procédures contentieuses des procédures non contentieuses, pour mieux souligner leur apport respectif. Le caractère organique des procédures chargées d'assurer le respect du droit international permet de distinguer les procédures institutionnelles des procédures non institutionnelles, mettant l'accent sur les compétences accordées à certains organismes internationaux.

On peut aussi porter l'attention sur la place et les finalités de cette notion dans l'ordre juridique. Englobant à la fois la restauration de la légalité quand celle-ci vient à être violée, la notion de mise en œuvre du droit embrasse aussi les modes de promotion du respect du droit. Les mécanismes d'application du droit apparaissent alors comme s'inspirant d'une pluralité de finalités spécifiques. Ils ont une finalité promotionnelle lorsqu'ils préviennent les violations du droit au moyen de procédures qui demandent aux Etats de rendre compte de leurs comportements. C'est le cas des procédures de surveillance et d'accompagnement au respect du droit, qui mettent à profit les ressources de la coopération internationale et qui sont, en général, regroupées sous la dénomination de contrôle (1). D'autres procédures permettent de véri-

(1) Voir L. Kopelmanas, Le contrôle international, *Recueil des cours de l'Académie de droit international,* 1950-II, pp. 59-148 ; J. Charpentier, Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats, *ibid.,* 1983-IV, pp. 143-246 ; N. Valticos, Le contrôle, *Manuel sur les organisations internationales,* R.J. Dupuy (ed.), Académie de droit international, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 332-353 ; W.E. Butler (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, 209 p. ; A. Manin, De quelques autorités internationales indépendantes, *Annuaire français de droit international,* 1989, pp. 229-259 ; S. Sur, Considérations générales sur la vérification, *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*, UNIDIR, Nations Unies, 1991, pp. 11-33.

fier des allégations de violation, et le cas échéant, de faire cesser une violation du droit. Cela pourra se réaliser au moyen d'un règlement au contentieux du différend né de cette violation, ou au travers de procédures diplomatiques. En somme, la mise en œuvre du droit international bénéficie de l'intervention de mécanismes et procédures à finalité tant de promotion que de réaction, même si certains ne sont encore que peu développés.

Leur portée sera évaluée dans le domaine de la protection de l'environnement, et plus particulièrement au regard de la mise en œuvre des très nombreux accords internationaux qui ont été conclus en ce domaine (2). Les fruits d'une activité normative soutenue risquent, en effet, d'être mis à mal si les normes qui en sont issues ne sont pas appliquées. Certaines des dispositions conventionnelles imposent des obligations de nature programmatoire (3), d'autres énoncent des engagements de formulation spécifique et technique. Ces aspects doivent être pris en compte si on veut garantir une mise en œuvre aussi satisfaisante que possible des conventions internationales de protection de l'environnement (4).

Dans un premier temps, on analysera le jeu des institutions classiques de droit international que sont la responsabilité internationale et le règlement des différends. Celles-ci permettent de réagir à une violation du droit, toutefois leur mise en œuvre dans le domaine de la protection de l'environnement rencontre certains obstacles (I). D'autres mécanismes, dans un souci d'amélioration du contrôle du respect du droit, comprennent des éléments de promotion du respect du droit ainsi que de réaction à une violation du droit. Ces procédures font à l'heure actuelle l'objet d'une attention soutenue, ce qui a permis en certains cas un développement qualitatif assez remarquable. Elles complètent le jeu des institutions traditionnelles du droit international, en leur apportant aussi certaines modifications (II). L'ensemble des procédures est

---

(2) Sur le nombre important des traités et dispositions conventionnelles portant sur la protection de l'environnement, voir E. Brown Weiss, International Environmental Law : Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order, *Georgetown Law Journal,* 1993, vol. 81, N° 3, p. 675.

(3) Cela est en grande partie dû à la nécessité de parvenir à des accords de compromis qui satisfassent toutes les parties concernées, M. Koskenniemi, Peaceful Settlement of Environmental Disputes, *Nordic Journal of International Law,* 1991, Vol. 60, Fasc.1/2, p. 76.

(4) Le souci d'effectivité des instruments de protection de l'environnement occupa une place importante lors de la préparation de la Conférence sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro, voir P. H. Sand, *The Effectiveness of International Environmental Agreements, A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1992, 539 p.. Le programme d'action adopté lors de cette conférence, dénommé Agenda 21, consacre le chapitre 39 à cette question, A/CONF.151/26 (Vol. III).

essentiellement de caractère interétatique. Toutefois, certaines tendances de la pratique révèlent les possibilités d'intervention des individus et personnes morales pour assurer le respect des normes de protection internationale de l'environnement (III).

I. LE ROLE MARGINAL DES MECANISMES CLASSIQUES DE REACTION À UNE VIOLATION DU DROIT

Comme en d'autres domaines, les institutions du droit international permettant une réaction à une violation du droit ont certes leur rôle à jouer (A). Pourtant, leur mise en œuvre rencontre des obstacles (B).

A. Le recours aux institutions classiques du droit international dont l'intervention est consécutive à la violation du droit

Les institutions du règlement des différends et de la responsabilité internationale de L'Etat jouent un rôle important pour assurer le respect de la légalité dans les nombreux domaines d'application du droit international (5). Le domaine de la protection de l'environnement bénéficie ainsi du jeu de ces institutions lorsqu'elles contribuent à la cessation d'une violation du droit, exigeant de l'Etat fautif qu'il mette fin à une situation de dégradation continue de l'environnement. Elles peuvent aussi permettre que l'Etat victime obtienne réparation pour le dommage engendré par un manquement à une norme de protection de l'environnement. Ces institutions donnent aussi le droit à l'Etat victime d'obtenir satisfaction par l'entremise de procédures de règle-

(5) Bien qu'ayant une finalité commune qui est celle de la mise en œuvre du droit international, ces institutions présentent chacune des aspects spécifiques. Ainsi, le règlement des différends revêt des contours très flexibles, permettant de parvenir à une solution politique et non juridique. De plus, les «territoires d'intervention» de ces institutions doivent être distingués ; sur cet aspect, voir la distinction entre les règles «secondaires» (qui portent sur les conséquences de la responsabilité) et les règles «tertiaires» (qui portent sur le règlement des différends) telle qu'établie dans le cadre des travaux de la Commission de droit international sur la responsabilité internationale de l'Etat, cinquième rapport du Rapporteur spécial, M. Arangio-Ruiz, A/CN.4/453, 12 mai 1983.

ment (6), de même qu'éventuellement par le recours à des mesures unilatérales en réaction (7).

Le règlement des différends a progressivement reçu droit de cité dans le cadre des diverses conventions de protection de l'environnement (8). L'insertion de clauses de règlement des différends est, en effet, devenue depuis quelques décennies une pratique établie et celles-ci ont gagné en raffinement au cours des récentes années. S'ajoutent, en outre, à ce large éventail de possibilités diplomatiques et juridictionnelles, les possibilités offertes par les conventions de règlement des différends d'application générale (9). Les clauses de règlement des différends doivent conduire, selon la formule communément admise, au règlement d'un «différend entre deux ou plus de deux Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention» à laquelle ils sont parties. Ces clauses offrent ainsi un support à la mise en œuvre d'une autre institution du droit international, celle de la responsabilité internationale de l'Etat, pour prévoir les conséquences qui en découlent.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, la possibilité de mettre en cause la responsabilité internationale d'un Etat est souvent évoquée bien que les clauses de responsabilité soient relativement rares. Lorsqu'elles sont stipulées, elles le sont en règle générale de manière assez vague. L'effet de dépit provoqué par cette pauvreté conventionnelle doit toutefois être atténué si on remarque que, dans maints autres domaines d'application du droit international, les clauses prévoyant une mise en cause de la responsabilité internationale de l'Etat sont tout autant peu nombreuses. Il faut aussi rappeler que l'absence de dispositions conventionnelles explicites a pour seule

---

(6) Sur le règlement des différends dans le domaine de la protection de l'environnement, voir R.B. Bilder, The Settlement of Disputes in the Field of the International Law of the Environment», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 144, 1975-I, pp. 139-239 ; D. Bardonnet (dir.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe : Perspectives d'avenir*, Académie de droit international, Colloque de la Haye, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1991, 678 p.

(7) Sur l'ensemble des conséquences de la responsabilité internationale, voir les travaux de la Société française pour le droit international, *La responsabilité internationale*, Colloque du Mans, Paris, Pedone, 1990, 338 p.

(8) Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, Manchester University Press (à paraître).

(9) Voir par exemple, la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, adoptée à Stockholm le 15 décembre 1992, *cette Revue*, 1993, N° 1, pp. 213-227 ; sur cette convention, L. Caflisch, Vers des mécanismes pan-européens de règlement pacifique des différends, *ibid*, pp. 1-38.

conséquence qu'aucune dérogation n'est apportée au jeu des règles de droit international général en matière de responsabilité internationale, susceptibles de produire leurs effets si elles ne sont pas écartées (10).

L'ensemble des clauses de responsabilité révèlent aussi un aspect caractéristique du jeu de cette institution dans le domaine de la protection de l'environnement : celui de la diversité des régimes de responsabilité. La préférence est le plus fréquemment accordée à la dimension transnationale du mécanisme, prévoyant pour cela l'instauration de régimes de responsabilité civile engageant celle de l'opérateur (11). Dans le cadre de certains de ces accords de responsabilité civile, l'Etat peut être assujetti à l'obligation de contribuer à un fonds de compensation afin de permettre le versement d'indemnités de compensation, si l'opérateur ne devait pas être solvable ou si les dommages causés dépassaient le montant des sommes dues par l'opérateur (12). D'autres dispositions conventionnelles évoquent la responsabilité de l'Etat et il s'agit alors d'identifier les régimes qui au gré des qualifications doctrinales (13), répondent aux dénominations de responsabilité pour manquement, de responsabilité stricte ou absolue (14) ou

---

(10) C'est en ce sens qu'il faut comprendre la note de bas de page (1), jointe à l'article 8 (f) de la Convention de 1979 sur la pollution transfrontière à longue distance, qui stipule que «la présente Convention ne contient pas de disposition concernant la responsabilité des Etats en matière de dommages» (*Conventions sur l'environnement*, Commission économique pour l'Europe, Nations Unies, 1992, p. 11). Spécifier que la convention susmentionnée ne contient pas de clause de mise en cause de la responsabilité d'un Etat n'entraîne pas pour autant que la responsabilité d'un Etat ne pourrait pas être mise en cause si les conditions du droit international général étaient réunies ; voir l'article 2 de la deuxième partie du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, *Rapport de la CDI sur les travaux de sa 45ème session* (3 mai - 23 juillet 1993) (A/48/10), p. 137.

(11) Par commodité, la notion d'opérateur recouvre celle d'exploitant ou de propriétaire.

(12) Sur ces conventions, voir A. Rosas, State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes, *Current International Law Issues : Nordic Perspectives, Essays in Honour of Jerzy Sztucki,* O. Bring et S. Mahmoudi (eds), Norstedts Juridik, Stockholm, 1994, pp. 161-182 ; A. Rosas, Issues of State Liability for Transboundary Environmental Damage, *Nordic Journal of International Law,* 1991, Vol.60, Fasc.1/2, pp. 29-47 ; P. Wetterstein, Recent Trends in the Development of International Civil Liability, *ibid*, pp. 49-72 ; Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen et au Comité économique et social, COM(93) 47 final, 14 mai 1993, 36 p.

(13) Voir P.M. Dupuy, Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution, *International Law and Pollution*, D.B. Magraw (ed.), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991, pp. 78-79.

(14) La Convention du 22 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux est classiquement donnée à titre d'exemple de régime de responsabilité absolue. Sur ce régime, voir L. Condorelli, La réparation des dommages catastrophiques causés par les activités spatiales, *La réparation des dommages catastrophiques*, Travaux des XIIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 263-300.

encore, pour certains, de responsabilité pour des conséquences préjudiciables découlant d'activités non interdites par le droit international (15). Enfin certaines dispositions, tel l'article 235 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, témoignent du souci d'intégrer le jeu respectif de la responsabilité étatique et de celle de l'opérateur (16).

Les contre-mesures ont aussi leur place parmi les procédés classiques contribuant au respect du droit (17). Comme les autres procédés de réaction, ces mesures peuvent avoir leur rôle à jouer pour tenter de corriger une situation de violation du droit (18), notamment dans le domaine de la protection des ressources partagées et des espaces communs. Le respect des règles juridiques qui dessinent le régime d'exercice de ces mesures restreint néanmoins les possibilités d'invo-

---

(15) Voir le dixième rapport du Rapporteur spécial de la Commission du droit international des Nations unies sur ce thème, M. J. Barboza, A/CN.4/459. Pour un point de vue critique sur l'existence d'un tel régime de responsabilité, Voir A. Boyle, State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law : A Necessary Distinction ?, *International and Comparative Law Quaterly*, Vol.39, 1990, pp. 9-10, pp. 16-17.

(16) L'article 235 se lit comme suit :

«1. 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.

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

3. En vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous les dommages résultant de la pollution du milieu marin, les Etats coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière, ainsi que, le cas échéant, l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates, prévoyant, par exemple, une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation » (*Notes et études documentaires*, La Documentation française, 1983, N°s 4703-4704, pp. 108-122).

Sur ce régime, voir L. Condorelli et H. Dipla, Solutions traditionnelles et nouvelles tendances en matière d'attribution à l'Etat d'un fait internationalement illicite dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer, *Le droit international à l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, Volume III, Milano, Giuffré, 1987, pp. 65-97.

(17) Voir, par exemple, l'*Amendement Pelly*, acte législatif adopté par les Etats-Unis qui prévoit l'exercice de contre-mesures en cas de capture de poissons dans des conditions enfreignant cette loi ainsi que le *Marine Mammal Protection Act* qui prévoit l'exercice de sanctions commerciales afin de protéger les dauphins ; sur ces lois américaines qui envisagent un exercice de contre-mesures dans le but de protéger l'environnement, R. Housman et D. Zaelke, Trade, Environment, and Sustainable Development : a Primer, *The Hastings International and Comparative Law Review*, 1992, Vol. 15, N° 4, pp. 595-601.

(18) En ce sens, M.E. O'Connell, Enforcing the New International Law of the Environment, *German Yearbook of International Law*, Vol. 35, 1992, pp. 318-323 ; pour un point de vue sur le rôle très réduit des contre-mesures dans le domaine de l'environnement, voir Oscar Schachter, The Emergence of International Environmental Law, *Journal of World Affairs*, vol. 44, 1991, p. 489.

cation de celles-ci. Les mesures de nature commerciale, largement prisées dans le domaine de la protection de l'environnement, doivent ainsi répondre aux exigences posées par certains accords, tel l'Accord sur le commerce des biens (GATT) (19), l'Accord nord-américain de libre-échange (ALENA) et l'Accord nord-américain sur la coopération environnementale (20) ou le Traité sur l'Union européenne (21). Ces restrictions normatives révèlent, de ce fait, certains contours de la notion de régime se suffisant à lui-même (22), soulignant la relative intégrité de chacun des régimes de réglementation en cause, qu'ils aient une portée commerciale ou environnementale. Les Etats ne disposent, en effet, que de possibilités très restreintes de recourir à des contre-mesures commerciales pour faire respecter des intérêts environnementaux (23). De plus, le caractère objectif de maintes normes de protection de l'environnement exclut une dérogation à leur respect au titre d'un exercice de contre-mesures. La marge d'action des Etats est donc conditionnée par ces restrictions d'ordre normatif portant à la fois sur la logique propre de l'ordre commercial et sur la nature juridique non synallagmatique des normes de protection de l'environnement.

La richesse quantitative et qualitative des clauses de règlement des différends, insérées dans les conventions de protection de l'environnement, s'est progressivement affirmée (24). L'article 11 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (25), de même

---

(19) Selon les interprétations récemment données dans le cadre de la procédure de règlement des différends du GATT, les dispositions de l'Accord sur le commerce des biens ne laissent aux Etats que peu de possibilités de recourir à des mesures unilatérales ; voir les rapports des panels qui ont siégé dans des affaires relatives au thon et aux produits dérivés du thon récemment portées dans le cadre du GATT par le Mexique et la Communauté européenne contre les Etats-Unis. Les premiers se sont plaints des mesures adoptées par les derniers afin de protéger les dauphins ; elles entraînaient dans leur application des restrictions aux importations de thon et produits dérivés sur le marché américain contraires aux dispositions de l'Accord général, DS21/R (3 septembre 1991) et DS29/R (juin 1994) (*International Legal Materials,* 1991, vol. 30, pp. 1594-1623 et 1994, vol. 33, pp. 839-903)

(20) Textes in *International Legal Materials*, 1993, Vol. 32, pp. 296-456 et *ibid,* 1993, Vol. 32, pp. 1482-1498.

(21) *Traités instituant les Communautés européennes,* édition abrégée, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.

(22) Sur cette notion, voir B. Simma, Self-Contained Regimes, *Netherlands Yearbook of International Law,* 1985, Vol. XVI, pp. lll-136 ; notre étude, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Paris, Pedone, Institut universitaire de hautes études internationales, 1993, pp. 182-186.

(23) St. Charnovitz, Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX, *Journal of World Trade,* Vol. 25, 1991, pp. 37-55.

(24) On peut toutefois regretter que ces clauses ne soient pas plus contraignantes. En ce sens, Peter H. Sand, *Lessons Learned in Global Environmental Governance,* World Ressources Institute, 1990, pp. 21-22.

(25) Cette *Revue*, 1988, N°2, pp. 458-463.

que l'article 14 de la Convention sur les changements climatiques (26) sont exemplatifs de ce développement. Ils prévoient en premier lieu, un règlement par négociations ou par tout autre moyen pacifique. Les Etats parties peuvent aussi faire une déclaration unilatérale de reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice ou de celle d'un tribunal arbitral, institué conformément à ce que prévoit une annexe à chacune des conventions. Si le différend n'a pas été réglé dans les 12 mois à partir de la notification qu'une partie ferait à une autre, l'une d'entre elles pourrait soumettre celui-ci à une procédure de conciliation. La Commission de conciliation présenterait une recommandation que les parties devraient examiner de bonne foi.

En outre, la Cour internationale de Justice, du fait de sa compétence générale, est compétente pour régler tous les différends nés en ce domaine. Elle peut siéger en formation plénière ou en formation restreinte. Cet organe a d'ailleurs récemment établi en son sein une Chambre *ad hoc* spécialement chargée des questions d'environnement (27). La Cour des Communautés européennes et le Tribunal international du droit de la mer (28) lorsqu'il sera institué comptent aussi parmi les juridictions internationales compétentes ; ces organes ont été dotés de compétences spécifiques dans le domaine de la protection de l'environnement.

Le recours aux modes diplomatiques de règlement des différends - notamment les consultations et négociations - a été renforcé par l'instauration, dans le cadre de conventions sur l'environnement, d'organes composés de représentants étatiques, de même que par le jeu des organisations internationales compétentes en ce domaine. Les organes pléniers des conventions internationales comme les Conférences des Parties contractantes ou les organismes mixtes de gestion sont devenus

---

(26) Cette *Revue,* 1992, N°4, pp. 925-951.

(27) Des Juges de la Cour internationale de Justice s'étaient prononcés sur la question de la constitution de chambres spécialisées en matière d'environnement dès le début des années 1970. Voir les propositions des juges Philip C.Jessup (Do New Problems Need New Courts ?, *Proceedings of the American Society of International Law,* vol. 65, 1971, pp. 261-268) et Manfred Lachs (Some Reflections on the Settlement of International Disputes, *ibid,* vol. 68, 1974, p. 328).

(28) Article 187 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ; voir M. Mubiala, Le système du règlement pacifique des différends dans la convention de 1982 sur le droit de la mer, *Espaces et ressources maritimes,* 1993, N° 7, pp. 336-337 ; R. Ranjeva, Le règlement des différends, R.J. Dupuy et D. Vignes (eds), *Traité du Nouveau Droit de la Mer,* Paris, Bruxelles, Economica, Bruylant, 1985, pp. 1105-1167.

des arènes privilégiées de consultations et négociations (29), pouvant éventuellement conduire à la conclusion d'accords dans des domaines de compétence qui sont les leurs.

Ayant évoqué certains contours des mécanismes classiques assurant l'application du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement, il est alors intéressant de se pencher sur la pratique qui leur est relative. On remarque aussitôt que le recours à certains de ces mécanismes n'est en réalité que très sporadique.

L'affaire de la Fonderie de Trail (30), affaire emblématique s'il en est en droit international de l'environnement, est un cas important - ce qui lui confère sa qualité de *locus classicus* - mais néanmoins exceptionnel. Ce caractère d'exception s'affirme à plusieurs titres. Depuis lors, aucune autre affaire ne donna lieu à un règlement au contentieux de la question de la responsabilité d'un Etat en matière de pollution transfrontière (31), ni même dans un autre domaine de la protection de l'environnement. Rares furent les affaires, portant de près ou de loin sur la protection de l'environnement, réglées au moyen d'une procédure juridictionnelle (32).

Certaines conventions internationales prévoient des régimes de responsabilité civile pour des dommages causés par des activités écono-

---

(29) Voir, par exemple, les consultations et négociations menées par les Etats-Unis et le Canada dans le cadre de la Commission conjointe internationale chargée de résoudre les questions de pollution transfrontière qui se posent entre les deux Etats, J. Woodward, International Pollution Control : The United States and Canada - The International Joint Commission, *N.Y.L.Sch. J.Int'L & Comp.*, 1988, Vol. 9, pp. 325-344 ; J.L. Rœlofs, United-States-Canada Air Quality Agreement : A Framework for Addressing Transboundary Air Pollution Problems, *Cornell International Law Journal,* 1993, Vol. 26, N° 2, pp. 421-454. De manière plus générale, sur la place des enceintes de négociations, voir L. Caflisch, Règles générales du droit des cours d'eau internationaux, *Recueil des cours de l'Académie de droit international,* tome 219, 1989-VII, pp. 186-215.

(30) *Recueil des sentences arbitrales* (ONU), Vol. III, p. 1905 ; sur cette affaire, J.E. Read, The Trail Smelter Dispute, *Annuaire canadien de droit international,* 1963, pp. 213-229.

(31) Le caractère exceptionnel de cette sentence arbitrale tient aussi à la volonté des parties qui voulurent régler de manière définitive et équitable, au moyen d'un arbitrage, le différend qui les opposait. En concluant le compromis d'arbitrage, le Canada reconnut aux arbitres la compétence d'évaluer le montant de la réparation qui devait être versée aux Etats-Unis, *ibid.*

(32) Dans ce contexte, les affaires relatives aux pêcheries, telle l'affaire de la compétence en matière de pêcheries (arrêt du 25 juillet 1974, *C.I.J. Recueil 1974*, p. 175), peuvent être évoquées, de même que l'affaire relative aux essais nucléaires (ordonnances du 22 juin 1973, *C.I.J. Recueil 1973*, p. 96 et p. 253), même si celles-ci n'entretiennent qu'un lien indirect avec la protection de l'environnement. On doit aussi faire mention des arbitrages rendus dans le cadre de l'affaire des animaux à fourrure dans le Pacifique Nord datant de 1893 (J.B. Moore, *A Digest of International Law*, Washington, 1906, vol. 1, pp. 890-929), ainsi que des affaires du Lac Lanoux de 1957 (*Recueil des sentences arbitrales* (ONU), Vol. XII, p. 285) et du barrage du Gut (sur cette affaire, voir *International Legal Materials,* 1969, Vol. 8, pp. 118-143), bien que ces deux dernières aient porté avant tout sur des problèmes de droit des cours d'eau internationaux.

miques spécifiques que sont l'énergie nucléaire, le transport des marchandises dangereuses, les hydrocarbures ou les opérations impliquant des substances dangereuses. Leur utilité est indéniable. Mais, au-delà de la timidité (33) que les Etats manifestent à l'égard de l'instauration de tels régimes en d'autres domaines (34) - que ce soit au travers d'accords spéciaux ou de clauses spécifiques -, et de la réticence qu'ils ont à assumer une responsabilité qui compléterait celle de l'opérateur (35), ils ne montrent pas non plus toujours beaucoup d'empressement à ratifier les instruments mettant en place ces régimes, et cela malgré le champ d'application relativement restreint de ces instruments (36). Dans ce contexte, la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, récemment adoptée au sein du Conseil de l'Europe, est une œuvre pionnière si on prend en compte l'étendue de son champ d'application. Sa mise en œuvre par un nombre aussi important que possible d'Etats relèvera du défi au regard de la pratique internationale en ce domaine (37).

---

(33) Voir les négociations qui ont porté sur l'insertion d'un tel mécanisme dans la convention sur la diversité biologique. Originellement prévu, ce mécanisme a ensuite été écarté, M. Chandler, The Biodiversity Convention : Selected Issues of Interest to the International Lawyer, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 1993, Vol. 4, p. 160. Voir aussi, à l'échelle de la Communauté européenne, les discussions portant sur une proposition de directive établissant un régime de responsabilité civile pour des dommages causés par des déchets (COM(91) 219 final-SYN 217, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 192/6, 23 juillet 1991).

(34) Bien que les principes 22 de la Déclaration de Stockholm (*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, 1972, A/CONF.48/14/Rev.l) et 13 de la Déclaration de Rio (*cette Revue*, 1992, vol. 96, p. 978) rappellent aux Etats leurs engagements à élaborer des conventions internationales et lois nationales concernant la responsabilité pour les dommages causés par la pollution et autres dommages à l'environnement et pour l'indemnisation des victimes.

(35) Voir les négociations relatives à un protocole additionnel à la Convention de Bâle portant sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant du mouvement transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination, UNEP/CHW.2/3, 1er décembre 1993 et UNEP/CHW.l/WG.1/2/4, 24 octobre 1994.

(36) Au 1er janvier 1994, dans le domaine de l'énergie nucléaire, s'agissant des conventions auxquelles peuvent devenir parties des Etats membres de l'OCDE, la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et les Protocoles additionnels de 1964 et 1982 avaient fait l'objet de 12 ratifications ou adhésions, la Convention complémentaire à la Convention de Paris et le Protocole additionnel de 1964 de 11 ratifications ou adhésions. A l'échelle universelle, la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires avait fait l'objet de 20 ratifications ou adhésions et 12 Etats ont ratifié ou adhéré au Protocole additionnel de 1988 relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris, Ph.Sands, R.G.Tarasofsky et M.Weiss (eds), *Documents in International Environmental Law*, Manchester University Press, 1994, pp. 1385-1434.

(37) Texte de la convention in *cette Revue*, 1993, N°4, pp. 1118-1135 ; sur cette convention, adoptée le 8 mars 1993, voir C. de Sola, The Council of Europe Convention on Environmental Damage, *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, Vol. 1, N°4, pp. 411-415.

Dans la pratique, à la suite de la survenance de dommages à l'environnement, des accords de compensation ont pu être négociés. Ces derniers, tout en consacrant la reconnaissance de normes importantes du droit international tel le principe de l'utilisation non dommageable du territoire, sont néanmoins conclus sans référence explicite à des règles de contentieux international. Ils impliquent différents partenaires dans la négociation de ces accords, que ce soient des Etats (38), des collectivités publiques ou des entreprises (39). L'émergence de cette pratique semble avoir été favorisée par les rigidités et contingences découlant du recours à l'institution de la responsabilité internationale (40), notamment dues aux conséquences juridiques découlant d'un fait internationalement illicite, parmi celles-ci la place accordée à la notion de *restitutio in integrum* (41), ainsi qu'au caractère strictement interétatique de l'institution. En cela, cette pratique n'écarte pas le jeu des procédures consécutives à la violation du droit, elle les modifie, les rendant sans doute plus aptes à répondre aux enjeux de la protection de l'environnement. Cette pratique témoigne néanmoins de leur difficile application dans leur format classique dans le domaine de la protection de l'environnement. Elle met aussi en évidence les effets découlant du caractère évanescent de certaines normes de protection de l'environnement, ce dernier faisant échec au jeu des procédures consécutives à la violation du droit à cause de la difficulté d'établir l'existence d'un fait internationalement illicite.

Les clauses compromissoires de règlement des différends insérées dans les conventions de protection de l'environnement n'ont quant à elles, jamais encore été invoquées pour régler un différend. Cela, même si certaines d'entre elles prévoient que lorsque le différend n'aurait pas

---

(38) Voir l'affaire du Cosmos 954, qui se régla par la négociation d'un accord de compensation entre l'URSS et le Canada couvrant de manière forfaitaire les frais de prévention (*International Legal Materials*, vol. 18, 1979, p. 899 ; *ibid*, vol. 20, 1981, p. 689), A.Kiss, Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage, *op. cit.*, p. 12 ; G.M. Danilenko, Space Activities and Customary Law of Environmental Protection, *Environmental Aspects of Activities in Outer Space - State of the Law and Measures of Protection*, K.H. Böckstiegel (ed.), Cologne, 1988, p. 177. Certains voient toutefois dans le règlement de ce différend une application des règles de la responsabilité internationale, A. E. Boyle, Making the Polluter Pay ? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Costs, *International Responsibility for Environmental Harm*, Fr. Francioni et T. Scovazzi (eds.), London/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman, p. 365.

(39) H.U. Jessurum d'Oliveira, The Sandoz Blaze : The Damage and the Public and Private Liabilities, *ibid.*, pp.429-448 ; J. Cassels, *The Uncertain Promise of Law : Lessons from Bhopal*, University of Toronto Press, Toronto, 1993, pp. 219-232.

(40) En ce sens, A. Kiss, Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage, *op. cit.*, pp. 7-8.

(41) Sur cette notion, voir Affaire relative à l'Usine de Chorzow, arrêt du 13 septembre 1928, CPIJ, *Série A*, N°17, p. 47.

été réglé par voie de négociations ou par un autre mode, il pourrait alors être soumis à une procédure juridictionnelle à la requête d'une seule des parties au différend (42).

On pourrait néanmoins rétorquer que les juridictions internationales ne sont pas laissées de côté par les Etats si on se réfère, par exemple, à certaines affaires récentes portées devant la Cour internationale de Justice. Toutefois, il faut bien admettre que tant dans *l'affaire relative à certaines terres à phosphates à Nauru* (43) que dans *l'affaire relative au Projet Gabcikovo - Nagymaros* (44), la question de la protection de l'environnement n'a pas été, et n'est pas, l'objet principal du différend. Même dans le cadre communautaire, les objectifs recherchés par la Commission des Communautés européennes ou le Parlement européen, lorsqu'ils portent des affaires de nature environnementale devant la Cour, consistent avant tout à assurer le bon fonctionnement du marché unique - notamment le respect du principe de libre circulation des marchandises sans discrimination aucune -, ainsi qu'à faire respecter le principe de la répartition des compétences entre les organes communautaires, de même qu'entre ces derniers et les Etats membres (45).

---

(42) Voir la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (article 18) (*Recueil de traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement,* A. Kiss (ed.), Nairobi, PNUE, 1982, p. 529), la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (article 15) (*ibid,* p. 487), la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique (article 21) (*ibid,* p. 449) et la Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (article 32) (*cette Revue,* 1992, N° 4, p. 1006). Cette même possibilité est offerte par les conventions adoptées dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur la notification rapide d'un accident nucléaire (article 11) et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (article 13), *International Environmental Law - Multilateral Treaties,* W.E. Burhenne (ed.), Erich Schmidt Verlag, 986:71 et 986:72.

(43) Différend ayant opposé Nauru à l'Australie à propos de la remise en l'état de certaines terres à phosphate exploitées sous administration australienne alors que Nauru était un territoire sous tutelle, *Communiqué,* CIJ, N°89/7 ; voir B. Stern, Chronique de jurisprudence de la Cour internationale de Justice, *Journal de droit international (Clunet),* 1990, N° 3, pp. 685-686 et ibid, 1993, N°3, pp. 674-683.

(44) Différend opposant la Slovaquie à la Hongrie à propos de la suspension, puis de la dénonciation d'un traité prévoyant la construction d'un barrage, *Communiqué,* CIJ, N°93/17 et N°93/19 ; voir B. Stern, Chronique de jurisprudence de la Cour internationale de Justice, *Journal de droit international (Clunet),* 1994, N°3, pp. 719-720.

(45) Voir, par exemple, Affaire 300/89, Commission des Communautés européennes contre Conseil des communautés européennes, «Directive sur les déchets de dyoxide de titane - base juridique», arrêt du 11 juin 1991, *Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal de l'ère instance,* 1991-6, p. I-2867; Affaire 2/90, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, «Manquement d'Etat - Interdiction de déposer des déchets provenant d'un autre Etat membre», arrêt du 9 juillet 1992, *ibid,* 1992-7, p. I-4431.

Ce constat ne doit pas pour autant amener trop vite à la conclusion que le recours aux procédures classiques de contrôle du respect du droit international n'est pas envisageable pour les affaires de caractère environnemental. En ces domaines, la protection juridique de l'environnement est en très grande partie de facture récente, ce qui laisse place à un devenir du jeu des mécanismes de réaction lorsque les conditions techniques, politiques et juridiques seront arrivées à maturité pour favoriser le recours à ceux-ci (46).

Préférant les négociations au règlement juridictionnel, les Etats peuvent dans leurs démarches diplomatiques faire référence aux règles de la responsabilité internationale, sans pour autant en appréhender toutes les conséquences (47). Des incertitudes sont toutefois encore attachées au jeu de cette institution dans des domaines où la réglementation applicable est difficile à interpréter (48) et à appliquer, ou lorsque les intérêts impliqués sont difficilement individualisables, laissant place à des notions d'intérêt régional et global.

Même si la pratique en a fait un usage très réduit, la possibilité de recours à ces mécanismes a aussi, il est vrai, pu jouer un rôle dissuasif en prévenant la survenance d'un différend dans le domaine de l'environnement. En outre, les procédures de réaction, consécutives à la violation du droit international, ont bien leur part à jouer, lorsque le différend ne pourrait être réglé qu'en application de règles de droit international coutumier, sous réserve, bien sûr, que les conditions soient réunies.

B. Obstacles et limites

Le constat de la place fort modeste qui revient aux institutions de la responsabilité internationale et du règlement des différends par tierce

(46) Ce processus suivrait alors un chemin semblable à celui du règlement juridictionnel dans des domaines du droit des pêcheries et de la délimitation maritime; ces derniers se sont progressivement, puis totalement affranchis de toute réticence de la part des Etats à l'égard de la Cour internationale de Justice.

(47) A propos de problèmes de pollution du Rhin et de la Meuse, et plus spécifiquement de l'attitude du gouvernement hollandais, voir P.A. Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution : Between Discretion and Constraint,* International Environmental Law and Policy Series, Martinus Nijhoff, 1994, p. 283.

(48) Voir, par exemple, la question de la portée juridique du devoir d'information préalable, notamment pour l'exécution de projets affectant l'environnement dans une région frontalière, Avis de droit de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères du 10 décembre 1981, *Annuaire suisse de droit international,* Volume 40, 1984, pp. 172-174.

partie dans le domaine de la protection de l'environnement amène, inévitablement, à s'interroger sur la raison d'être des limites qui se posent à leur intervention. Dans ce but, il convient d'aller au-delà du constat - pourtant fondé - selon lequel l'innocence n'est pas reine en matière de préservation de l'environnement et que, de ce fait, un Etat serait réticent à mettre en cause la responsabilité de l'autre, sachant que ce dernier pourrait rendre la pareille.

L'attention doit tout d'abord être portée sur le caractère séquentiel du recours à ces institutions. Elles interviennent, en effet, de manière consécutive à la violation du droit et le contenu souvent peu précis de nombreuses normes régulant la protection de l'environnement rend difficile la tâche d'établir une violation du droit (49), entraînant la mise en cause de la responsabilité d'un Etat. Il n'est pas toujours aisé non plus d'identifier le lien de causalité entre une activité et le dommage occasionné. Il peut y avoir de fortes probabilités que l'activité en cause ait engendré ce dommage, sans que l'on puisse pourtant clairement établir le lien causal entre cette activité et le dommage. Ces incertitudes tiennent à la distance géographique, à la pluralité des sources de pollution, ou encore à l'effet cumulatif dans le temps et dans l'espace de plusieurs sources de pollution (50).

De plus, la notion de seuil de gravité est d'application étendue dans le domaine de la protection de l'environnement. En effet, le dommage découlant d'une violation du droit doit présenter certaines caractéristiques et, notamment, celle d'être d'une importance significative (51), pour que la responsabilité de l'auteur du manquement puisse être engagée. Qui plus est, la pratique ne donne encore que peu d'indications sur les critères conduisant à établir la gravité d'un dommage qui donnerait le droit d'introduire une action (52), ce qui rend la tâche d'établir la responsabilité d'un Etat d'autant plus difficile.

---

(49) Par exemple, le Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières, *Conventions sur l'environnement,* Commission économique pour l'Europe, Nations Unies, 1992, p. 57.

(50) A. Kiss, Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage, *op. cit.,* p. 5.

(51) Voir K. Sachariew, The Definition of Thresholds of Tolerance for Transboundary Environmental Injury Under International Law: Development and Present Status, *Netherlands International Law Review,* 1990, pp. 193-206.

(52) R. Wolfrum, Purposes and Principles of international Environmental Law, *German Yearbook of International Law,* Vol. 33, 1990, pp. 311-313; M. Koskenniemi, *op. cit., Nordic Journal of International Law,* p. 73.

En outre, il est des atteintes à l'environnement qui ne permettent que difficilement d'identifier la victime dont l'action permettrait un engagement de la responsabilité de l'auteur. La réparation des dommages à l'environnement *per se* n'est, en effet, encore que très embryonnaire (53), l'accent étant surtout placé sur les atteintes aux personnes et aux biens ainsi que sur les frais d'assistance et assainissement (répondant à la dénomination anglaise de *clean up*) engendrés par une dégradation de l'environnement. Cette situation laisse donc sans sauvegarde les victimes nombreuses de dommages à l'environnement *per se* ; elles restent anonymes et subissent les effets de dégradations qui ne sont pas encore passées sous l'emprise prohibitive des règles juridiques (54).

On doit aussi constater qu'en certains domaines, on ne dispose pas encore des moyens suffisants permettant de vérifier l'exactitude des informations transmises par les Etats pour établir une possible responsabilité internationale (55). Cette situation s'explique par la complexité des informations qui doivent être fournies (56), par le coût des opérations qui doivent être menées, ou encore par la diversité des méthodes de collecte des données utilisées. On doit aussi souligner le caractère relativement approximatif des informations demandées, ce qui ne permet pas ensuite d'asseoir avec certitude la responsablité internationale d'un acteur étatique (57).

---

(53) Sur la prise en compte de dommage à l'environnement *per se*, voir le Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement du 4 octobre 1991, *cette Revue*, 1992, N°1, pp. 207-245.

(54) Sur les lacunes du droit face à de tels dommages dans le domaine spatial, voir L. Condorelli, La réparation des dommages catastrophiques causés par les activités spatiales, *op. cit.*, p. 290.

(55) Ainsi, en matière de pollution de l'air, des moyens aussi sophistiqués que ceux utilisés dans le cadre du «Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe» (aussi dénommé EMEP) ne peuvent pas encore permettre la vérification de l'exactitude de toutes les informations transmises par les Etats. Sur ce programme, voir H. Dovland, Monitoring European Transboundary Air Pollution, *Environment,* 1987, Vol.29, pp. 10-16 ; P.H. Sand, Regional Approaches to Tranboundary Air Pollution, *Energy : Production, Consumption and Consequences,* J.L. Helm (ed.), Washington D.C., National Academic Press, 1990, pp. 246-264.

(56) Dans le cadre de la Convention sur la pollution transfrontière à longue distance, on remarque d'ailleurs que la difficulté de vérification s'accroît avec l'adoption de protocoles additionnels luttant contre les émissions de gaz jusqu'alors non réglementées.

(57). Lors de la négociation du Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone, il est apparu que la mesure des émissions de CFCs serait trop complexe ; il a donc été demandé aux Etats de fournir des informations sur la consommation de ces gaz (ce qui revient à évaluer le total de la production et des importations, en soustrayant les exportations), d'où le caractère relatif du contrôle exercé (notamment au regard du temps écoulé entre la production et la libération de ces gaz dans l'atmosphère), J. H. Ausubel et D.G. Victor, Verification of Environmental Agreements, *Annual Review of Energy and Environment,* 1992, Vol. 17, p. 16.

Au delà de ces problèmes, il faut aussi remarquer que la collaboration des Etats est indispensable pour obtenir un tableau aussi précis que possible de l'état de la protection de l'environnement. Et dans ce contexte, la trop grande technicité des opérations de contrôle ainsi que le manque de moyens matériels peuvent constituer des freins à cette nécessaire coopération (58). Qui plus est, les Etats peuvent faire preuve d'une certaine réticence à dévoiler certaines informations, préférant garder confidentielles des données touchant à des sphères d'intérêts d'ordre économique et stratégique.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, les procédures classiques de contrôle consécutives à la violation du droit rencontrent un autre défi : celui de l'émergence de concepts juridiques aux contours collectivistes (59). Il y est question d'intérêt global, d'intérêt commun de l'humanité, d'espaces communs et de ressources partagées ou encore de droits des générations présentes et futures. Dans ce contexte, les procédures de réaction sont encore peu aptes à répondre à ces nouveaux enjeux.

A la différence d'un autre domaine du droit international, celui de la protection internationale des droits de l'homme, dans lequel la notion d'obligation *erga omnes* a reçu droit de cité en certaines circonstances, le droit international de l'environnement n'a pas encore consacré cette notion de façon claire et explicite (60) ; sauf à considérer que des cas de pollution massive pourraient être assimilables à des crimes internationaux de l'Etat (61).

Même si on prend en compte la nature juridique spécifique des traités multilatéraux protégeant l'environnement - qu'on pourrait assi-

---

(58). En ce sens, E. Brown Weiss, *op. cit.*, p. 702.

(59). G. Handl, Environmental Security and Global Change : the Challenge to international Law, *Yearbook of International Environmental Law,* pp. 3-33 ; R. Wolfrum, *op. cit.*, pp. 318-330.

(60). L'affaire des essais nucléaires met en évidence l'importance et le caractère prédominant du dommage individualisé dans la reconnaissance d'un intérêt à agir. L'Australie et la Nouvelle-Zélande contestèrent à plusieurs titres la légalité des essais atmosphériques français opérés dans l'océan Pacifique Sud. Dans le cadre de ses ordonnances en mesures conservatoires, la Cour n'a retenu que le fait que le dépôt des retombées radioactives en territoire australien et néo-zélandais pouvait entraîner un préjudice irréparable à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Le risque, invoqué par les Parties, d'un dommage à l'atmosphère et en haute mer dans le Pacifique Sud n'a pas été retenu comme justifiant un intérêt à agir au bénéfice des deux Etats de la région, *op. cit.*, p. 106 et p. 142.

(61). Ce que la Commission du droit international a considéré dans le cadre du projet sur la responsabilité internationale de l'Etat, Article 19 de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats, *Annuaire de la CDI,* 1980, Volume II, Deuxième partie, p. 29.

miler, selon les dénominations utilisées, à des traités-loi, à des traités collectifs ou intégraux (62), pour considérer que tout Etat partie a un intérêt juridique à voir respecter le droit par les autres parties - il n'est pas aisé d'identifier les moyens d'action pour faire valoir cet intérêt. Ceux-ci peuvent-ils consister en des actions de nature diplomatique donnant le droit à chacun des Etats parties d'entamer des consultations ou des négociations pour faire aboutir ses prétentions ? Ce dernier a-t-il aussi le droit de porter une affaire devant une juridiction internationale dont la compétence pourrait être établie ?

Il faut, à cet égard, remarquer qu'aucune convention de protection de l'environnement ne prévoit de mécanismes reconnaissant explicitement la qualité pour agir *(locus standi)* de tout Etat partie contre un autre Etat partie (63), à la différence de ce que prévoient les traités de protection des droits de l'homme comme la Convention européenne des droits de l'homme (64), ou le traité ayant institué la Communauté Européenne (65) qui donne la possibilité à tout Etat membre de faire valoir son droit à voir respecter le droit communautaire par tout autre Etat membre. Il est aussi vrai que les conventions de protection de l'environnement n'ont pas encore poussé le raffinement jusqu'à prévoir la constitution de juridictions internationales, telles la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de Justice des Communautés européennes, l'existence de ces organes étant certainement une pièce maîtresse de la mise en œuvre de l'obligation *erga omnes contractantes.*

Le rôle marginal des mécanismes de contrôle, consécutifs à la violation du droit, tient aussi à des aspects de stratégie normative qui prévalent en matière de protection de l'environnement. L'accent est

---

(62) Prenant en compte l'interdépendance des liens conventionnels que ces traités établissent et le fait qu'une violation de l'un de ces liens provoquerait un déséquilibre du régime conventionnel au détriment des intérêts de l'ensemble des Etats parties. Sur ces traités, voir K. Sachariew, «State Responsibility for Multilateral Treaty Violations: Identifying the 'Injured State' and its Legal Status», *Netherlands International Law Review,* Vol. 38, 1988, pp. 273-289.

(63) La situation peut paraître paradoxale puisque les effets de dégradation de l'environnement sont fréquemment ressentis à l'extérieur du territoire de l'Etat fautif. Toutefois, il est vrai que la notion d'effets transfrontières doit en principe être couplée à celle de dommage significatif, voir *supra.*

(64) Articles 24 et 48 de la Convention européenne des droits de l'homme. Texte de la convention in H. Thierry, *Droit et relations internationales - Traités, Résolutions, Jurisprudence,* Paris, Montchrestien, 1984, pp. 337-352.

(65) Article 170 du Traité ayant institué la Communauté économique européenne (tel que modifié par le Traité de l'Union européenne), *op. cit.*

placé sur l'anticipation d'une dégradation plus que sur sa guérison (66). L'attention est, par conséquent, portée avant tout sur la prévention de l'atteinte à l'environnement et non sur la réparation (67). Les instruments issus de la Conférence de Rio, notamment la Déclaration sur l'environnement et le développement et l'Agenda 21, sont les témoins privilégiés, si l'on en cherche, de cette préoccupation d'anticipation.

Dans ce contexte, c'est la survenance d'un dommage que l'on veut en premier lieu prévenir, car on sait qu'en maintes occasions il ne sera pas possible de complètement le réparer. Qui plus est, les effets à moyen et long terme, qui pourraient être ressentis à la suite de la survenance d'un dommage, ne pourront généralement pas être appréhendés. Pour répondre à ces enjeux, le développement de la coopération bilatérale et multilatérale, de même que son institutionnalisation, apparaissent être les mieux à même d'empêcher qu'une situation ne se dégrade. Sur la base d'un climat de confiance, les ressources de la coopération permanente rendent possibles des actions précurseuses et préventives qui évitent les écueils d'un système de réparation, dont la mise en œuvre incertaine se réalise au cas par cas pour prévoir les conditions d'une remise en l'état qui ne peut être que partielle.

Ces diverses considérations permettent de comprendre le rôle, somme toute marginal, des procédures consécutives à la violation du droit dans le domaine de la protection de l'environnement. Le contrôle du respect du droit n'est pourtant pas absent des préoccupations qui se dessinent en ce domaine. Pour répondre à celles-ci, de même que pour pallier les faiblesses et les insuffisances de l'application des procédures de réaction, il a été mis en place des mécanismes garantissant

---

(66) En ce sens, Fr. Orrego Vicuna, State Responsibility, Liability, and Remedial Measures under International Law : New Criteria for Environmental Protection, *Environmental Change and International Law : New Challenges and Dimensions,* E. Brown Weiss (ed.), Tokyo, United Nations University Press, 1992, pp. 124-127.

(67) Il est intéressant de remarquer - cela fut d'ailleurs fait à la demande des parties - que la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail ne se limite pas à reconnaître l'application de certains principes fondamentaux de la responsabilité internationale en matière d'atteinte à l'environnement. La sentence énonce aussi un régime d'exploitation qui précise les conditions auxquelles devait se soumettre l'entreprise de raffinage à l'origine de la pollution de l'air. Ce régime a été défini de telle manière qu'il devait empêcher, dans le futur, toute dégradation de l'environnement qui enfreindrait le droit international ; l'Etat canadien fut lié par l'obligation de s'assurer que l'entreprise se conformerait à ces prescriptions. On considérait déjà que la prévention allait de pair avec des mécanismes correcteurs, *op. cit.*, p. 1966.

un suivi dans le temps de l'application du droit. Ces mécanismes s'inscrivent dans une logique de promotion du respect du droit, afin de s'assurer que les objectifs fixés par les instruments conventionnels sont atteints. Ils ne sont pourtant pas garants d'un respect effectif du droit. C'est dans cet esprit que doit se comprendre la nécessaire complémentarité qui régit les relations entre les mécanismes promotionnels et ceux de réaction.

II. L'EMERGENCE ET LA CONSECRATION DE NOUVELLES PROCEDURES DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Tout comme les clauses de règlement des différends - qui ne trouvèrent pas place dans les premiers accords de protection de l'environnement, puis se virent reconnaître une place d'office - les procédures de promotion de respect du droit n'ont dans un premier temps que très marginalement été considérées, avant de recevoir toutes les faveurs des négociateurs (A). Les procédures dites de non-respect font aussi à ce jour l'objet d'un même engouement. L'ensemble de ces procédures de promotion et de réaction tend à cohabiter dans des cadres conventionnels dont le dessein consiste en la gestion d'intérêts communs et collectifs (68) (B).

A. La promotion du respect du droit dans le cadre de la procédure de présentation de rapports étatiques : l'obtention d'une vision d'ensemble

Parmi les procédures de promotion de respect du droit, celle de la présentation de rapports étatiques occupe une place privilégiée (69).

---

(68) Tous les problèmes de contrôle du respect du droit ne sont pas pour autant réglés, notamment les relations entre les procédures conventionnelles de non-respect et les procédures de règlement des différends. Voir à ce propos les problèmes d'interprétation de la disposition de la décision de 1992 instituant la procédure de non-respect dans le cadre du Protocole de Montréal, qui précise que cette procédure «s'applique sans préjudice de la procédure relative au règlement des différends prévue à l'article 11 de la Convention de Vienne»; voir M. Koskenniemi, Breach of Treaty or Non-Compliance ? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol, *Yearbook of International Environmental Law,* Vol. 3, 1992, pp. 155-161.

Un autre problème est celui lié à la diversité des fora de négociations et de règlement des différends et des risques d'interprétation divergente qui peuvent en découler. Sur l'évocation d'un tel problème dans le domaine du droit de la mer, voir M. Mubiala, *op. cit.,* p. 338.

(69) K Sachariew, Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards : Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms, *Yearbook of International Environmental Law,* 1991, pp. 39-40.

C'est une procédure largement répandue qui trouve application dans toutes les grandes conventions de protection de l'environnement. Les Etats parties doivent soumettre des rapports rendant compte de leurs activités. Il font état des mesures législatives, réglementaires et administratives qui ont été adoptées et, en certains cas, il leur est demandé d'analyser les effets pratiques de l'application de ces mesures.

a) un souci de permanence et de flexibilité

Une telle procédure vise en premier lieu à s'assurer que les objectifs de protection dc l'environnement sont atteints. A l'origine, le but premier n'a pas été de vérifier que chaque Etat partie se conforme bien à ses obligations, pour en tirer des conséquences juridiques s'il venait à ne pas le faire. On désirait obtenir une évaluation de la mise en œuvre de l'accord au moyen de la collecte de données, afin de savoir si les objectifs assignés à chacun des accords étaient atteints. Toutefois, au cours des années récentes, le respect de cette obligation formelle de fournir des informations s'est progressivement doublé d'une autre préoccupation : celle de s'assurer que les Etats mettent bien en œuvre leurs engagements. Dans le cadre du processus d'échange et de communication d'informations - appelé aussi mécanisme de surveillance ou *monitoring* - il est apparu souhaitable d'évaluer le comportement des Etats au regard des obligations contractées. Le souci est celui d'exercer une certaine pression à l'égard des Etats parties afin qu'ils se conforment à leurs obligations.

Certaines procédures devaient être adoptées pour qu'un tel contrôle puisse s'exercer. Dans ce contexte, l'établissement des rapports nationaux en fonction de lignes directrices a son importance. Cette méthode contribue à l'harmonisation de la présentation des rapports nationaux. Elle permet d'avoir une vision aussi complète que possible des mesures adoptées, de même qu'elle rend la comparaison entre Etats parties plus aisée. Cela est d'autant plus important lorsqu'on prend en compte le fait que la collaboration de l'Etat est souvent essentielle pour apprécier le bon fonctionnement d'un système et si on se souvient que la vérification des informations fournies par celui-ci peut être une opération difficile à réaliser (70).

La procédure de présentation de rapports étatiques ne dépend pas que de la bonne volonté d'un Etat, mais aussi des moyens matériels

(70) Cette difficulté va de pair avec le caractère onéreux du contrôle : plus la norme sera sophistiquée, plus le contrôle sera onéreux.

et logistiques à sa disposition. Un Etat, par manque de moyens, peut ne pas être en mesure de fournir les informations pourtant indispensables pour apprécier la portée d'un accord et son exécution. Des conventions récemment conclues - comme le Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (article 10), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (article 16(1)) ou la Convention sur les changements climatiques (article 8(2)) - ont pris en compte ce phénomène, prévoyant que certains Etats pourraient bénéficier d'une assistance technique de la part du Secrétariat de la Convention dans la collecte des informations. Il faut toutefois bien avoir à l'esprit qu'une opération de collecte d'informations est différente d'une opération d'évaluation. Le secrétariat de la convention doit mener une action opérationnelle d'assistance technique pour aider à l'établissement de rapports nationaux, et non pas une action de contrôle *in situ* pour vérifier la véracité des informations transmises par un Etat.

Dans la pratique, malgré le caractère relativement simple de la procédure, le mécanisme de contrôle sur présentation de rapports étatiques est encore défaillant, soit que les Etats ne présentent pas leurs rapports, soit qu'ils le fassent avec beaucoup de retard, soit encore qu'ils présentent des rapports incomplets (71). Cela ne peut qu'avoir des conséquences néfastes sur le contrôle exercé par une communauté conventionnelle, qui met avant tout l'accent sur la nécessité d'une coopération entre les Etats et sur le caractère permanent de cette dernière afin de promouvoir le respect de la légalité. Le respect de cette obligation procédurale est en effet déterminant pour évaluer le respect d'obligations substantielles qui exigent des Etats l'adoption d'un certain nombre de mesures dans le domaine de la protection de l'environnement.

b) La possibilité d'un contrôle sur la base des rapports nationaux

Dans le cadre de cette procédure, et bien que l'on ne puisse parler que d'un contrôle très embryonnaire, certains aspects sont néanmoins importants à souligner. Ils marquent de leur empreinte la nature du contrôle qui est exercé.

---

(71) *International Environment, International Agreements are not well Monitored,* United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, GAO/RCED-92-43, January 1992, pp. 23-28

Dans le domaine de la protection de l'environnement, le contrôle est du ressort d'organes composés de représentants étatiques, et non d'experts indépendants comme c'est le cas dans le domaine des droits de l'homme. Ce sont les Conférences des Parties Contractantes, ou des organes subsidiaires de ces Conférences, qui sont chargés de ce contrôle. Cette pratique traduit le souci des parties contractantes aux accords de protection de l'environnement de se prémunir d'une ingérence externe, dans des espaces de souveraineté encore jalousement protégés, ne faisant pas encore place à un contrôle extérieur et impartial.

Pour la plupart d'entre elles, les informations transmises par les Etats sont assemblées en un document d'ensemble sans que, de manière générale, le secrétariat ayant la charge de réaliser ce travail ne prenne l'initiative (72) de demander aux Etats de fournir plus d'informations, lorsqu'il lui apparaît que celles qu'il a reçues sont insuffisantes ou révèlent une défaillance de la part d'un Etat membre. Ainsi qu'on le verra plus loin, les procédures nouvellement adoptées apportent un complément utile, octroyant au secrétariat un certain pouvoir de contrainte, s'il lui apparaissait que les rapports sont incomplets ou qu'ils ne lui ont pas été communiqués, en lui donnant la possibilité d'en référer à un organe chargé de la mise en œuvre d'un instrument.

Un contrôle s'exerçant de manière indirecte peut renforcer la procédure de présentation de rapports. La gestion de certains accords bénéficie en effet de l'apport d'informations provenant de sources autres que celles des rapports étatiques (73). Le contrôle de l'application de la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique sur longue distance et de ses Protocoles additionnels tire ainsi profit des rapports fournis par le Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP), constitué par un réseau de laboratoires situés sur le territoire des Etats parties qui procèdent à la collecte de données sur les dépôts et les concentrations de substances polluantes visées par la convention et les protocoles, ainsi que sur leurs flux transfrontiers (74).

---

(72) Du fait des compétences qui lui ont été reconnues, le Secrétariat de la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (aussi dénommée Convention CITES) est dans ce contexte un cas particulier, voir A. Kiss, Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules, *Essays on the Developement of the International Legal Order in Memory of Haro F. van Panhuys,* Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noordhoff, 1980. p. 109. Sur les contraintes matérielles que les secrétariats de conventions de protection de l'environnement rencontrent, de même que sur l'interprétation «littérale» qu'ils font de leur mandat, voir R. Standford, «International environmental Treaty Secretariats : Stage-Hands or Actors ?», *Green Globe Yearbook,* 1994, pp. 20-22.

(73) Sur cette possibilité de contrôle indirect, voir J. H. Ausubel et D. G. Victor, *op. cit.*

(74) H. Dovland, *op. cit.*, pp. 12-16 ; P.H. Sand, Regional Approaches to Transboundary Air Pollution, *op. cit.*, p. 259.

Le contrôle de l'application de la Convention de Barcelone et ses Protocoles additionnels sur la protection de l'environnement de la Méditerranée bénéficie du rapport d'activités du Programme Med Pol (75). Ces programmes de surveillance n'ont pas pour objectif d'identifier les Etats enfreignant leurs obligations, mais la comparaison possible entre les informations qu'ils transmettent et celles obtenues dans le cadre des systèmes de contrôle sur la base de la présentation de rapports étatiques exerce une pression indirecte sur les Etats, pouvant les inciter à modifier leurs comportements.

D'autres acteurs peuvent apporter leur contribution à ce contrôle indirect. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle important. Leurs publications et interventions mettent très souvent les Etats face à leurs responsabilités, assumées partiellement le plus souvent. Une autre forme de contrôle indirect peut être exercée par les institutions financières. Du fait des relations qu'elles entretiennent avec les pays emprunteurs, notamment par la conclusion de contrats de prêt, elles recueillent des informations sur le respect des normes de protection de l'environnement et ont, de ce fait, la possibilité de rappeler aux Etats concernés la nécessité de se conformer à leurs engagements (76).

De manière générale, les rapports fournis par les Etats sont reçus comme documents officiels mais ne sont pas discutés lors des réunions des parties contractantes. Cette procédure se différencie, là encore, des procédures conventionnelles de contrôle sur la base de la soumission de rapports étatiques que l'on rencontre dans le domaine des droits de l'homme (77). Dans le cadre de ces dernières, les Etats doivent rendre compte de leurs comportements devant des comités d'experts indépendants. Ceux-ci ont un échange avec chacun des Etats sur la base de rapports étatiques, de même qu'en prenant appui sur des sources non étatiques provenant des organisations internationales et des organisations non gouvernementales. Récemment, le Comité sur les droits civils et politiques est allé plus loin sur cette voie, en rédigeant, à la

---

(75) M. Dejeant-Pons, *La Méditerranée en droit international de l'environnement,* Paris, Economica, 1990, pp. 96-99.

(76) I. F. I. Shihata, The World Bank and the Environment - A Legal Perspective, *The World Bank in a Changing World - Selected Essays,* Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 154.

(77) Il faut aussi faire mention du système très avancé mis en place dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail, voir N. Valticos, *Droit international du travail,* 2e ed., Paris, Dalloz, 1983, pp. 581-632 ; du même auteur, L'évolution du système de contrôle de l'Organisation internationale du Travail, *Le droit international à l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago,* Volume II, Milano, Giuffré, *1987,* pp. 505-521.

fin de chaque session, des observations sur la situation prévalant dans chacun des pays examinés, ainsi que des recommandations qui sont faites aux Etats pour les aider à surmonter leurs problèmes (78). Dans le cadre de ces procédures, il y a l'idée que l'échange de vues et la discussion créent un climat de confiance qui peut consolider le respect du droit (79). On peut regretter que cette maturité n'ait pas encore été atteinte dans le domaine de l'environnement.

En dernier lieu, il faut remarquer que même si la procédure de contrôle effectuée sur la base de la présentation de rapports étatiques ne peut bien souvent donner qu'une présentation d'ensemble de l'application de la convention, elle peut en certains cas être la seule adaptée à contrôler l'application du droit. Ainsi qu'il a été dit, seuls certains domaines se prêtent à une évaluation précise du respect d'une norme, telle par exemple l'imposition de quotas à fin de conservation de certaines espèces végétales et animales (80). En d'autres secteurs, la norme de référence n'est pas formulée de manière suffisamment précise, et si elle l'est, on ne dispose pas de moyens de contrôle plus sophistiqués pour vérifier l'exactitude d'un comportement.

Même si le système du contrôle du respect du droit sur la base de rapports étatiques apparaît encore embryonnaire, et par endroits peu soucieux de la garantie du respect de la légalité, il constitue tout de même une avancée significative. Il favorise un échange d'informations qui est nécessaire pour promouvoir le respect des engagements. Alors que les Etats n'avaient pas mis en place un tel système à Stockholm en 1972, ils ont accepté lors de la Conférence de Rio d'instaurer dans le cadre des Nations Unies un système de présentation de rapports sur l'application de l'Agenda 21. Ce contrôle institutionnel relève de la compétence de la Commission sur le développement durable (81) et

---

(78) E. Tistounet, Améliorations des procédures conventionnelles des Nations Unies en matière de droits de l'homme, *Revue universelle des droits de l'homme,* 28 septembre 1993, Vol. 5, N°s 5-6, pp. 148-151 ; V. Dimitrijevic, The Monitoring of Human Rights and the Prevention of Human Rights Violations through Reporting Procedures, A. Blœd et al (eds), *Monitoring Human Rights in Europe,* 1993, Kluwer Academic Publishers, pp. 21-23.

(79) Il faut toutefois préciser, à la décharge des procédures de contrôle dans le domaine de l'environnement, que les rapports étatiques doivent être présentés sur une base annuelle. Prenant en compte les exigences matérielles et temporelles requises par un contrôle semblable à celui qui se déroule dans le domaine des droits de l'homme, un tel contrôle ne pourrait certainement pas être mené sur une base annuelle. Il pourrait sans doute l'être sur une base quadriennale.

(80) Sur ces mesures, voir P.W. Birnie et A. E. Boyle, *International Law and Environment,* Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 454-459.

(81) Instituée par la Résolution 47/191 de l'Assemblée générale, adoptée le 22 décembre 1992 ; voir Ph. Orliange, La Commission du développement durable, *Annuaire français de droit international,* 1993, p. 823.

s'étend à tous les Etats membres et organisations de la famille des Nations Unies. Il ne revêt pas un caractère obligatoire, mais il ne représente pas moins une grande avancée dans le contrôle, à l'échelle de la planète, des multiples actions qui devront être menées dans le domaine de l'environnement et du développement, qu'elles soient de nature juridique, politique ou économique. Ce système de présentation de rapports a été mis en place afin d'obtenir une évaluation générale de la réalisation des objectifs fixés par l'Agenda 21. Dans ce vaste cadre, le contrôle du respect des engagements conventionnels de chaque Etat bénéficiera très certainement de cet effet de synergie dans la recherche et la promotion d'un développement durable à l'échelle de la planète (82).

B. Des procédures renforcées : l'alliance de mécanismes de promotion et de réaction dans un cadre collectif

D'autres procédures ont récemment vu le jour. Afin de renforcer le suivi de l'application du droit, il est, en effet, apparu important que l'on institue des mécanismes qui complètent celui de la présentation de rapports étatiques, tout en allant au-delà pour mettre en place des procédures de réaction au cas où les mécanismes de promotion seraient inefficients face à une violation du droit. Ce sont les Parties contractantes du Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone qui ont fait œuvre innovatrice en adoptant, selon la terminologie employée, une procédure qui doit s'appliquer «en cas de non-respect» (83). Cette dernière a déjà fait école (84). En effet, les négociateurs du second Protocole sur les émissions de soufre ont récemment adopté une procédure semblable (85). De même, les négociateurs

---

(82) L.A. Kimball, Toward Global Management : The Institutionnal Setting, *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, Vol. 3, p. 38.

(83) Au 31 mars 1994, 132 Etats ainsi que la Communauté européenne avaient ratifié le Protocole de Montréal, 83 Etats ainsi que la Communauté européenne avaient ratifié l'amendement de Londres du 29 juin 1990 et 20 Etats avaient ratifé l'amendement de Copenhagen du 25 novembre 1992.

(84) G. Handl, Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments : The Rocky Road from Rio, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 1994, Vol. 5, N° 2, p. 328.

(85) EB.AIR/R.84 et EB.AIR/WG.S/24 (10 mars 1994). Le Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, a été adopté lors de la session extraordinaire du Conseil exécutif de la Convention qui s'est réunie à Oslo les 13 et 14 juin 1994. Sur la procédure de non-respect mise en place dans le cadre de ce protocole, voir P. Széll, The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance, (à paraître).

de la Convention sur les changements climatiques ont prévu la possibilité de l'adoption d'un mécanisme du même genre à la suite de l'entrée en vigueur de la convention (86). Dans le cadre de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, il a été mis en place, sur une base provisoire, un mécanisme de contrôle, s'inscrivant dans la même mouvance que celles des procédures de non-respect, tout en revêtant certaines spécificités (87).

La procédure de non-respect du Protocole de Montréal, adoptée en novembre 1992 (88), fait application d'une terminologie très spécifique qui révèle les particularités saillantes de cette procédure. Cette procédure traduit le souci des négociateurs de ne pas mettre en place une procédure accusatoire, de caractère contentieux, à l'image des procédures classiques consécutives à la violation du droit. Certaines des composantes de cette procédure relèvent pourtant en partie des procédés de réaction, montrant en cela que le contrôle ne peut se départir des mécanismes d'application du droit consécutifs à une violation. Toutefois, leur jeu fait l'objet d'un encadrement collectif privilégiant la recherche d'une solution favorable à l'ensemble de parties contractantes. On parle de «non-respect» ou de «non-conformité» pour ne pas parler de violation du droit, on fait mention du caractère non accusatoire de la procédure pour signifier que l'on ne va pas se dresser en justicier contre un Etat partie qui fera figure d'accusé. Au lieu de parler de parties à un différend, on utilise la notion de «parties concernées» pour celles qui engageront une procédure et de «parties intéressées» pour celles auxquelles on demanderait des éclaircissements sur leur conduite.

Cette procédure permet qu'une ou plusieurs parties, qui auraient des «réserves» sur l'application de ses obligations par une autre partie, communiquent leurs sujets de préoccupation au Secrétariat du Protocole. Ce dernier en informe alors la partie intéressée pour qu'elle puisse donner son point de vue. Une telle procédure peut aussi être

---

(86) Sur la base de l'article 13 de cette convention ; voir A/AC.237/59, document de travail présenté lors de la 10ème session du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques (août 1994).

(87) Rapport du Comité permanent, T-PVS (93) 48, 3 décembre 1993, pp. 44-47.

(88) Voir Rapport de la quatrième réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annexe IV, pp. 49-51 (25 novembre 1992). Sur cette procédure, voir M. Koskenniemi, Breach of Treaty or NonCompliance ? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol, *op. cit.*, pp. 123-162 ; Th. Gehring, International Environmental Regimes : Dynamic Sectoral Legal Systems, *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, pp. 51-54.

mise en œuvre par le Secrétariat, de sa propre initiative, s'il n'était pas satisfait des informations qui lui sont transmises par un Etat dans le cadre de la procédure de soumission de rapports. Un Etat, qui ne se considérerait pas en mesure de s'acquitter de ses obligations, pourrait aussi adresser une communication au Secrétariat qui la transmettrait au Comité d'application. Cette dernière possibilité traduit bien le caractère avant tout promotionnel de la procédure de non-respect, orientée vers l'avenir dans la recherche d'une solution satisfaisante pour tous.

Les informations sont communiquées au Comité d'application qui est un organe de composition étatique (89). Celui-ci tente par divers moyens d'obtenir, à la lumière des dispositions du Protocole de Montréal, une solution à l'amiable qui satisfasse l'ensemble des parties, celles directement concernées comme les autres. Le Comité d'application met à profit pour cela les ressources des modes diplomatiques de règlement des différends. Ce sont des considérations de consensus, de souplesse et d'accompagnement au respect du droit qui gouvernent cette procédure. Il peut même, sur invitation de la partie intéressée, procéder à une inspection sur le territoire de celle-ci. Cet aspect est intéressant car rares sont les possibilités de mener des inspections dans le domaine de la protection de l'environnement (90). Lorsque de telles procédures sont prévues, elles le sont généralement sur invitation de la partie concernée (91), à l'instar de ce que prévoit la procédure de non-respect du Protocole de Montréal (92).

Si une solution à l'amiable ne peut pas être obtenue, le Comité d'application transmet à la Réunion des Parties contractantes un rap-

---

(89) A la suite de l'adoption de la procédure de non-respect, un Comité d'application a été institué. Il se compose de 10 représentants d'Etats parties, élus pour deux ans par la Réunion des Parties en application du principe d'une répartition géographique équitable.

(90) Lors de la négociation de la convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination, les Etats africains avaient proposé de mettre en place des procédures de vérification et d'inspection de décharges de déchets. Ces procédures auraient relevé de la compétence d'inspecteurs des Nations Unies, mais cette proposition n'a pas été retenue, Thirty-Four Countries sign Convention on Transport, disposal of hazardous Wastes, *International Environment Reporter (BNA),* Vol. 12, N°4, p. 160 (12 avril 1989).

(91) Hormis toutefois certaines procédures d'inspection : l'article 7 du Traité de 1959 sur l'Antarctique prévoit que chaque Partie peut envoyer des observateurs où elle le souhaite dans la région couverte par le traité. Un mécanisme semblable est prévu par la Convention de Canberra de 1980 sur la protection des ressources marines vivantes dans l'Antarctique (article XXIV). Les inspections sont réalisées par chaque partie et non au moyen d'un mécanisme international comme cela est prévu par la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, R. Hanski, A. Rosas, K. Stendahl, *Verification of Arms Control Agreements,* Arnek, Turku/Abo, 1991, pp. 70-71.

(92) En ce sens, voir l'article 11 du Règlement du Comité permanent de la Convention de Berne portant sur les visites sur les lieux, *op. cit.*

port accompagné de recommandations qu'il juge utiles. Ce rapport est adopté sans que les parties impliquées ne prennent part au vote. Toutefois, ces Etats auront participé aux discussions préalables à l'adoption du rapport.

De nouveau, au stade de la Réunion des Parties contractantes, l'objectif recherché est de parvenir à une solution qui convienne à toutes les parties et qui soit conforme aux principes du Protocole de Montréal. La Réunion des Parties contractantes reste d'ailleurs libre de donner suite au rapport du Comité d'application. Si elle le décidait, elle pourrait choisir d'aider l'Etat qui ne respecterait pas ses engagements, en lui fournissant notamment l'assistance appropriée dans la collecte des données ou en favorisant un transfert de technologie en sa faveur.

Néanmoins, en dernier recours, si la partie en cause manifestait sa récalcitrance à collaborer ou à transiger, il est prévu que la Réunion des parties contractantes autorise un exercice de mesures en réaction qui soit conforme aux principes de droit international et s'exerce dans le champ d'application du Protocole de Montréal. Cet organe pourrait, par exemple, recommander la suspension de mesures d'assistance en matière de transfert de technologie ou d'octroi de compensation financière (93).

On le constate, cette procédure prend fortement appui sur des procédés classiques du droit international, tout en ayant le souci de préserver l'intérêt collectif afin qu'il n'y ait pas de dissolution de la communauté conventionnelle. Chaque Etat partie est garant du respect des dispositions du Protocole par les autres parties. A cette fin, il a été fait recours à des procédés qui s'apparentent aux négociations, à la médiation ou à la conciliation, sans que l'on en ait trop formalisé le jeu. La notion d'intérêt pour agir n'a ainsi pas été définie en termes de lésion d'intérêt individualisée, ni même de manière objectiviste en ayant recours à la notion d'intérêt *erga omnes* pour asseoir l'existence d'une possible *actio popularis*. Toute partie, qui a des réserves sur l'application du Protocole par une autre partie, peut déclencher une procédure de non-respect.

Ainsi, si on parle de *soft law* à propos du droit de l'environnement (94) et de *soft reponsibility* à propos des compensations versées

---

(93) Voir Liste indicative des mesures qui pourraient être prises par une Réunion des Parties en ce qui concerne le non-respect des dispositions du Protocole, UNEP/OzL.pro.4/15, Annexe V, p. 51.

(94) Sur une analyse des acceptions de cette notion dans le domaine du droit international de l'environnement, voir P. M. Dupuy, Soft Law and the International Law of the Environment, *Michigan Journal of International Law*, 1991, Vol. 12, N° 2, pp. 420-435.

à la suite d'un dommage à l'environnement en dehors d'un règlement à titre contentieux (95), on pourrait aussi faire usage de la notion *soft legal interest* pour qualifier la qualité donnant droit d'entamer une procédure de non-respect comme cela est prévu dans le cadre du Protocole de Montréal. Il n'est pas question d'un intérêt juridique pour agir défini selon les termes du droit du contentieux international - pour justifier, par exemple, la recevabilité d'une demande devant la Cour internationale de Justice (96) -, mais d'une qualité à agir en tant que représentant de la communauté conventionnelle, afin de garantir le respect d'engagements assurant la gestion d'intérêts communs à l'ensemble des parties. Chaque partie au Protocole peut formuler des réserves à l'égard de manquements allégués, imminents ou actuels, pour ainsi prévenir ou redresser toute situation qui irait, ou serait susceptible d'aller, à l'encontre des objectifs définis par la communauté conventionnelle.

Si le recours à des mesures en réaction a sa place, il ne peut intervenir qu'après habilitation donnée par la Réunion de Parties Contractantes. Le caractère discrétionnaire de la décision de recourir à des contre-mesures est ainsi atténué. Il faut d'ailleurs remarquer que la nature juridique de la décision des Parties contractantes n'est pas précisément définie, ce qui renforce encore le caractère politique de la procédure de non-respect, orientée avant tout vers un retour au respect des dispositions, minorant par là-même l'importance à accorder aux conséquences matérielles découlant d'une rupture de la légalité (97).

Les contre-mesures ne peuvent être exercées que pour contraindre un Etat récalcitrant à mettre fin à son comportement. En effet, c'est le retour à la légalité qui est privilégié et non la recherche d'une compensation. De plus, ces mesures ne peuvent consister qu'en la suspension de bénéfices issus de l'application du Protocole. Là encore, on trouve l'idée qu'un Etat partie ne pourrait pas se passer des béné-

---

(95) A. Kiss, Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage, *op. cit.*, pp. 12-13.

(96) Voir K. Mbaye, L'intérêt pour agir devant la Cour internationale de Justice, *Recueil des cours de l'Académie de droit international,* 1988-II, pp. 262-276.

(97) En cela, ces procédures présentent une certaine parenté avec les procédures de règlement de différends qui trouvent application dans le domaine des relations internationales économiques. Ces dernières sont orientées vers un retour à l'équilibre des concessions que les Etats se sont mutuellement accordés et privilégient, de ce fait, le retrait des mesures litigieuses, tout en faisant place, en certaines circonstances, à des solutions de compromis dérogatoires au respect des règles applicables; voir G. Malinverni, *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques,* Genève-Leiden, IUHEI-Sijhoff, 1974, 251 p.

fices de la coopération internationale. Les avantages de celle-ci l'ayant incité à devenir partie au Protocole, ils devraient également le conduire à respecter ses obligations.

Le souci d'améliorer le contrôle de l'application du droit n'est pas spécifique au domaine de l'environnement. On a déjà évoqué certaines tendances dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Il en est de même dans le domaine du désarmement. A ce titre, il est intéressant de noter que la procédure de non-respect du Protocole de Montréal s'apparente, sous certains aspects, à celle qui a été ultérieurement prévue dans la Convention multilatérale sur l'interdiction des armes chimiques de 1993 qui a pour objet de garantir le respect de la convention et de redresser toute situation de violation (98). On retrouve le souci d'assurer une gestion collective de réaction à une violation de la Convention. Mais, par rapport au Protocole de Montréal, les termes employés dans la Convention sur les armes chimiques sont plus précis et les procédures plus contraignantes.

Le temps dira si la seconde approche, celle de la Convention sur les armes chimiques, est plus efficace. Il faudrait néanmoins prendre en compte que l'ambition majeure de ce dernier instrument consiste à ne tolérer une violation en aucune circonstance, alors que l'objectif principal du Protocole de Montréal est de consolider, dans le temps, l'existence d'une communauté étatique qui soit parvenue à progressivement éliminer l'usage de tous les CFCs et substances associées et à les remplacer par d'autres techniques (99).

Dans le domaine de l'environnement, les régimes juridiques mis en place doivent tenir compte du caractère évolutif de la réglementation applicable. Les procédures de contrôle ont un rôle important à jouer pour permettre les ajustements nécessaires, utilisant des mécanismes d'assistance au respect du droit, mais aussi en certains cas des procédures de sanction pour mettre fin à une situation qui porte préjudice à l'ensemble des parties contractantes à un accord.

---

(98) A. Rosas, Reactions to Non-Compliance with the Convention on Chemical Weapons, M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (eds), *The Convention on Chemical Weapons* (à paraître); W. Lang et W. Gehr, La Convention sur les armes chimiques et le droit international, *Annuaire français de droit international,* 1992, pp. 140-142.

(99) A.C. Aman, The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer : Providing Prospective Remedial Relief for Potential Damage to the Environment Commons, *International Responsibility for Environmental Harm, op. cit.,* pp. 198-205.

III. LA PLACE RECONNUE AUX PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES

Qu'il s'agisse du jeu des institutions classiques du droit international ou de la mise en œuvre de procédures de facture plus récente, tous accordent un rôle central à l'intervention des Etats. Pourtant ceux-ci ne sont pas les seuls acteurs dans le domaine de la protection de l'environnement. Il n'est que de citer les associations scientifiques, les organisations non gouvernementales, les entreprises transnationales et les individus et d'évoquer leurs activité dans le domaine de l'environnement pour se rendre compte que ces acteurs ont aussi leur rôle à jouer. Certaines tendances de la pratique révèlent leur possible intervention dans le domaine de la mise en œuvre du droit, tout en soulignant la nécessité d'en renforcer la participation en matière de promotion aussi bien que de réaction à une violation.

Les organisations non gouvernementales participent, mais de manière encore trop informelle, à la procédure de contrôle sur la base de la présentation de rapports étatiques (100). Ces organisations disposent pourtant d'une information essentielle au bon fonctionnement de cette procédure. On a déjà souligné que l'efficacité du contrôle du respect du droit est fonction de la diversité des sources d'information. L'apport d'informations par des organisations non gouvernementales contribue ainsi à la réalisation de cet élément de pluralisme nécessaire pour une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre d'un instrument conventionnel. Il permet aussi qu'un contrôle indirect puisse s'exercer à l'égard d'Etats qui ne se conformeraient pas à leurs obligations, les confrontant à des informations émanant de sources tierces.

Dans le cadre des procédures de non-respect, les informations communiquées par des organisations non gouvernementales peuvent permettre à un Etat partie, ou au secrétariat d'une convention, de déclencher une action contre un Etat non respectueux de ses engagements. Prenant en compte les contraintes matérielles qui sont les leurs, les secrétariats des conventions bénéficient de ce fait d'un appui logistique non négligeable. Dans le cadre du Protocole de Montréal, le Secrétariat peut disposer de ces informations tierces qui pourront l'inciter à entamer une procédure de non-respect (101). Une telle pratique

---

(100) E.P. Barratt-Brown, Building a Monitoring and Compliance Regime under the Montreal Protocol, *Yale Journal of International Law*, 1991, Vol. 16, N°2, pp. 564-565.

(101) En ce sens, Th. Gehring et S. Oberthür, The Copenhagen Meeting, *Environmental Policy and Law*, 1993, 23/1, p. 11.

s'est aussi développée au sein de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, sur la base de lettres adressées par des particuliers et organisations non gouvernementales.

La participation des acteurs non étatiques au contrôle du respect du droit revêt d'autres formes. La protection de l'environnement à l'échelle de l'Union européenne offre ainsi un autre exemple de contribution significative des particuliers au contrôle de l'application du droit. La Commission des Communautés européennes, en tant que gardienne du respect des traités, a pour tâche de contrôler l'application du droit communautaire (102). C'est grâce, en très grande partie, à la contribution très substantielle des informations fournies par les individus et des associations, par le biais de réclamations déposées auprès de ses services, qu'elle peut accomplir sa fonction de contrôle dans le domaine de l'environnement (103). Cet organe, s'appuyant sur les informations que contiennent les plaintes, pourra introduire des actions en manquement devant la Cour de Justice des Communautés européennes en vertu de l'article 169 du traité CEE.

Une procédure nouvellement mise en place dans le cadre de la Banque mondiale offre un autre exemple de participation des individus et organisations non gouvernementales au contrôle du respect du droit (104). Elle donne la possibilité à des organisations non gouvernementales, ou à des groupes d'individus, d'introduire une action devant un organe composé d'experts agissant à titre indépendant (*«Le Panel d'Inspection»*), pour faire valoir une lésion de leurs droits ou intérêts provoquée par une action ou omission de la Banque Mondiale dans la conduite de ses opérations. L'issue de cette procédure pourrait conduire cette organisation à ajuster son comportement, de même qu'elle pourrait l'amener à faire pression sur l'Etat emprunteur afin que les exigences de protection de l'environnement soient satisfaites. Ce mécanisme très innovateur donne ainsi la possibilité à des particuliers et associations, sous réserve, il est vrai, de la réunion de conditions relativement restrictives, de mettre en cause le comportement de la Banque

(102) En application de l'article 155 du Traité ayant institué la Communauté économique européenne (tel que modifié par le Traité de l'Union européenne), *op. cit.*

(103) En ce sens, P. H. Sand, Lessons Learned in Global Environmental Governance, *op. cit.*, pp. 31-33 ; L. Kramer, *Focus on European Environmental Law,* Londres, Sweet & Maxwell, 1992, pp. 232-237.

(104) Résolution N°93-10 du Conseil des Administrateurs de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement établissant le «Panel d'Inspection», adoptée le 22 septembre 1993. Pour le texte de cette résolution, voir I.F.I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel,* Published for the World Bank, Oxford University Press, 1994, pp. 127-133.

Mondiale dans le domaine de la protection de l'environnement (105). Les actions menées dans le cadre de cette procédure ne recouvrent pas un caractère réparatoire. Elles permettent à des acteurs non étatiques d'intervenir dans la conduite des activités d'une organisation internationale afin d'obtenir à leur bénéfice le respect de normes de protection de l'environnement.

Dans le domaine des procédures de contrôle consécutives à une violation, la question de l'accès des individus et entreprises commerciales à des procédures internationales a aussi sa part à jouer. Les institutions qui ont compétence dans le domaine de l'environnement ne reconnaissent que rarement à des particuliers la qualité pour agir pour une demande en réparation. Pourtant, la possibilité de saisir une institution comme le Tribunal international du droit de la mer (106) - qui sera bientôt établi - montre qu'il est possible de mettre en place dans le domaine de l'environnement des procédures internationales, auxquelles les individus et les acteurs transnationaux ont accès afin de faire valoir leurs prétentions (107).

Des mécanismes semblables ont déjà été institués dans d'autres domaines du droit international et pourraient éventuellement voir leurs compétences élargies. Ainsi le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) (108) offre aux entreprises étrangères et Etats un mécanisme de règlement des différends en matière de protection des investissements ; il pourrait voir sa compétence étendue aux différends relatifs à la protection de l'environnement. Une orientation semblable a été adoptée par la Cour permanente d'arbitrage, lui permettant ainsi de jouer comme forum d'arbitrage entre Etats et entités non étatiques (109). Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, le dépôt de plaintes individuelles devant des organes internationaux est depuis longtemps établi. Les exigences de

---

(105) Sur ce mécanisme, voir I.F.I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel, ibid.*

(106) L. Caflisch, Le règlement pacifique des différends internationaux: nouvelles tendances, Conférence commémorative G. Amado donnée le 2 juin 1993, Nations Unies, 1993, p. 8.

(107) On peut, dans ce contexte, regretter que les individus et entreprises transnationales ne se soient pas vus reconnaître le droit de présenter des demandes en réparation en matière d'atteinte à l'environnement auprès de la Commission de compensation constituée en application de la résolution 687 du Conseil de sécurité, Décision du Conseil d'administration de la Commission de compensation, S/AC.26/1991/7/Rev.1. Sur cette Commission, voir G. Cottereau, De la responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 du Conseil de sécurité, *Annuaire français de droit international,* 1991, pp. 110-115 ; P. d'Argent, Le Fonds et la Commission de compensation des Nations Unies, *Revue belge de droit international,* 1992, N°2, pp. 485-518.

(108) A. Broches, Arbitration under the ICSID Convention, *Newsfrom ICSID*, 1991, N°1, p. 5.

(109) Voir A. Rest, Need for an International Court for the Environment ? - Underdevelopped Legal Protection for the Individual in Transnational Litigation, *Environmental Policy and Law,* 1994, N°4, p. 183.

protection de l'environnement ne sont encore prises en compte que de façon marginale (110). Toutefois, on pourrait élargir la compétence d'organes tels la Commission européenne des droits de l'homme ou le Comité sur les droits civils et politiques - afin de les habiliter à recevoir des plaintes de particuliers faisant valoir une violation d'un droit à l'environnement, dont on aurait aussi préalablement reconnu l'existence (111).

Dans le contexte d'une amélioration des procédures d'application du droit consécutives à la violation du droit, les mécanismes offrant la possibilité de régler des différends interétatiques ainsi que des différends opposant des particuliers à des Etats paraissent les plus aptes à répondre aux enjeux du contrôle du respect du droit international de l'environnement. Le caractère mixte des procédures pourrait entraîner un regain d'intérêt en faveur de ces procédures de réaction, leur permettant d'intervenir dans un contexte strictement interétatique, mais aussi lors de différends entre un Etat et l'un des nombreux autres acteurs intéressés à la protection de l'environnement.

Ces procédures complèteraient très utilement celles mises en place à l'échelle nationale. Faisant notamment application des principes d'égalité d'accès et de non-discrimination dans le domaine de la pollution transfrontière (112), des procédures ont été mises en place pour favoriser l'accès de tout particulier, quelles que soient sa nationalité ou sa

---

(110) M.L. Schwartz, International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse, *Yale Journal of International Law,* 1993, Vol. 18, N°1, pp. 381-382.

(111). Sur les relations entre droits de l'homme et environnement, voir notamment A. Cançado Trindade, The Contribution of International Human Rights Law to Environmental Protection, with Special Reference to Global Environmental Change, *Environmental Change and International Law : New Challenges and Dimensions,* E. Brown Weiss (ed.), *op. cit.,* pp. 244-312 ; M. Dejeant-Pons, Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *Actes de la Journée d'étude de l'Association européenne de droit de l'environnement sur «Le droit de l'environnement en droit constitutionnel comparé dans les Etats de la Communauté européenne»*, Douai, novembre, 1992.

(112) Principes dont l'application généralisée a été recommandée par l'OCDE, Recommandation du 11 mai 1976 sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière et Recommandation du 17 mai 1977 sur la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière, *L'OCDE et l'environnement,* OCDE, 1986, pp. 168-173. Voir aussi l'article 3 de la Convention nordique sur la protection de l'environnement, *Recueil des traités relatifs à la protection de l'environnement,* A. Kiss (ed), *op. cit.,* p. 413. Sur ces principes, P. M. Dupuy, Sur des tendances récentes dans le droit international de l'environnement, *Annuaire français de droit international,* 1974, pp. 825-829; S. McCaffrey, Transboundary pollution Injuries : Jurisdictional considerations in Private Litigations between Canada and United States, *California Westem International Law Journal,* 1973, N°3, pp. 191-259 ; P.W. Birnie et A.E. Boyle, *op. cit.,* pp. 197-206.

résidence, à des juridictions nationales - juridictionnelles et administratives - afin d'obtenir réparation pour un dommage résultant d'une activité qui trouve son origine sur le territoire d'un autre Etat (113). Mais outre la portée régionale de ces principes et procédures, de nombreux problèmes peuvent surgir (114). Les questions de détermination du droit applicable ou de l'exécution des décisions rendues par les instances nationales peuvent affaiblir la portée de ces mécanismes nationaux. Dans ce contexte, la mise en place de procédures internationales et transnationales pourraient utilement combler ces défaillances, tout en laissant les voies internes continuer à jouer leur rôle, sans aucun doute important, en matière de protection des victimes de dommages.

CONCLUSION

Les institutions et mécanismes de mise en œuvre du droit international doivent faire face à de nouveaux enjeux dans le domaine de l'environnement. Ils doivent assurer des rapports de bon voisinage entre entités souveraines, tout en préservant des intérêts qui sont communs à un groupe d'Etats, sinon à tous les Etats de la communauté internationale. Les relations doivent aller au-delà de la gestion de rapports transfrontaliers, pour répondre à des défis de nature globale et planétaire. Ces enjeux, d'une part, ont mis en évidence les limites des institutions classiques garantissant le respect de la légalité, et d'autre part, ont favorisé l'émergence de nouvelles procédures s'appuyant, avant tout, sur une coopération continue entre Etats afin de protéger des intérêts qui leur sont communs.

---

(113) La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, récemment adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, reconnaît aussi aux associations de protection de l'environnement la possibilité de demander (article 18, *op. cit.*, p. 1126) :

«a. l'interdiction d'une activité dangereuse illicite qui constitue une menace sérieuse de dommage à l'environnement ;

b. une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne des dispositions de nature à prévenir un évènement ou un dommage ;

c. une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne, après un événement, des dispositions de nature à prévenir un dommage ; ou

d. une injonction à l'exploitant pour qu'il prenne des mesures de remise en l'état.»

(114) Certains de ces problèmes ont été rencontrés dans le cadre de l'affaire des Mines de Potasse ; voir Handelskwekerij G. J. Bier BV contre Mines de Potasse d'Alsace (demande en question préjudicielle formée par le Gerechtshof de la Haye), arrêt du 30 novembre 1976, *Recueil de la jurisprudence de la Cour (CEE),* 1976, p. 1735. Voir aussi A. Rest, *op. cit.*, pp. 173-184.

Le jeu respectif de chacune des institutions et procédures est un élément d'un processus qui doit garantir la satisfaction d'objectifs de protection de l'environnement. Les mécanismes de promotion, comme ceux de réaction, constituent des étapes différentes mais complémentaires de ce *continuum* (115). Ils ont chacun un rôle à jouer pour assurer l'application du droit en accompagnant son respect, en incitant à se conformer à ses exigences lorsqu'il y a des incertitudes, et en apportant des remèdes si l'on venait à le violer.

D'autres procédures pourraient trouver place dans ce processus. La préparation de la Conférence de Rio a apporté sa moisson de propositions (116). Ainsi en est-il de l'instauration d'un Tribunal international de l'environnement dont l'accès serait ouvert à des acteurs étatiques et non étatiques (117). De même, l'établissement d'un organe doté de pouvoirs exécutifs, à l'image du Conseil de Sécurité, ou encore la nomination d'un ombudsman - à l'instar de ce qui est proposé dans le domaine des droits de l'homme - sont quelques-unes de ces suggestions. Certains ont suggéré que le Conseil de sécurité se déclare compétent au cas où des dommages à l'environnement, ou le risque de leur survenance, constitueraient des menaces contre la paix ou des ruptures de paix au sens de l'article 39 de la Charte des Nations Unies (118).

Il a aussi été proposé que le Conseil de sécurité se voit attribuer des fonctions de contrôle dans le cadre de l'application des conventions de protection de l'environnement, comme le prévoient certaines conventions de limitation d'armements (119). Cette compétence trou-

---

(115) Voir les propos de Sir Robert Jennings, The Role of the International Court of Justice in the Development of International Environment Protection Law, *Review of European Community & International Environmental Law*, 1992, N°3, p. 243.

(116) Pour une évocation de certaines d'entre elles, voir G. Plant, Institutional and Legal Responses to global Warming, *International Law and Global Climate Change,* R. Churchill & D. Freestone (eds.), London, Dordrecht, Boston, Graham & Trotman, 1991, p. 178.

(117) Voir A. Rest, *op. cit.*, pp. 183-184.

(118) Ces propositions s'inscrivent dans la même mouvance que celle de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité des Nations Unies faite le 31 janvier 1992 à l'issue de la première réunion du Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement (Doc.S/23500, 11 février 1992), *cette Revue*, 1992, N°1, pp. 256-260.

(119) Telle la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction, la Convention de 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires, ou toutes autres fins hostiles ou encore la récente convention sur l'élimination des armes chimiques.

verait alors place dans le cadre des pouvoirs que cet organe détient en vertu du Chapitre VII des Nations Unies.

Dans ce contexte, il faut aussi prendre en compte la fonction consultative de la Cour internationale de justice. L'Organisation Mondiale de la Santé a ainsi récemment demandé à la Cour de rendre un avis sur la légalité de l'emploi des armes nucléaires en période de conflits armés, en prenant notamment en compte les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement (120). A l'instar de ce que prévoit la Convention sur les armes chimiques, on pourrait concevoir que les organes des conventions de protection de l'environnement soient investis de la faculté de demander des avis à la Cour internationale de Justice (121).

Ce fourmillement de propositions révèle, en tout cas, que l'on a affaire à un processus en gestation continue. Celui-ci connaîtra très certainement de nombreux autres développements en raison des enjeux attachés à la mise en œuvre de normes de protection de l'environnement.

La question de la mise en œuvre du droit international et de son développement n'est pas particulière à la protection de l'environnement. Elle a été l'objet d'attentions et continue de susciter l'intérêt en d'autres domaines, comme celui de la protection internationale des droits de l'homme ou celui du désarmement. Des mécanismes axés sur la promotion du respect du droit ont été développés de manière plus précoce dans ces domaines, ou ont suivi un développement parallèle, mais ils tentent tous, à un stade ou à un autre, de bénéficier du jeu des procédures d'application consécutives à la violation du droit. En cela, ces tendances traduisent le sentiment que si la douceur et la confiance sont des vertus, ce n'est seulement que lorsqu'elles sont accompagnées de rigueur et de fermeté, même si ces dernières bien souvent ne sont que des figurantes virtuelles (122).

---

(120) *Communiqué,* CIJ, N°93/26.

(121) Article XIV de la Convention sur les armes chimiques. La Conférence ou le Conseil exécutif sont habilités, sous réserve d'une autorisation donnée par l'Assemblée générale des Nations unies, à demander un avis consultatif à la Cour internationale. Il faudrait, bien sûr, au préalable que l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques ait conclu un accord avec les Nations Unies. Cette faculté de demander un avis à la Cour pourrait aussi être reconnue au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ; en ce sens, Sir Robert Jennings, *op. cit.,* p. 242.

(122) Il va sans dire que les instruments juridiques ne peuvent pas à eux seuls garantir le respect de la règle de droit. Ils doivent nécessairement être accompagnés de mesures économiques et sociales, s'ils veulent pouvoir jouer leur rôle d'instrument de régulation de l'ordre social.

RESUME

De par son objet, la préservation d'intérêts communs à l'échelle régionale, sinon planétaire, le droit international de l'environnement ne saurait se limiter à la seule gestion des relations transfrontières entre entités souveraines.

Si les institutions de la responsabilité internationale et du règlement des différends ont bien un rôle à jouer dans l'application des nombreuses conventions internationales qui ont été conclues à cette fin, celui-ci est toutefois limité. La mise en œuvre de ces institutions est, en effet, tributaire d'un fait internationalement illicite dont l'établissement rencontre encore de nombreux obstacles. En outre, la réparation n'étant le plus souvent que partielle et insuffisante, les normes de protection de l'environnement reposent avant tout sur une approche préventive.

Cette situation a favorisé le développement d'autres mécanismes qui mettent à profit les ressources de la coopération internationale. Les procédures collectives de contrôle ainsi mises en place assurent un suivi du respect des conventions conclues. La procédure de présentation de rapports périodiques participe de ce souci de promotion de l'application du droit. Son jeu est complété par l'adoption de procédures dites de «non-respect» qui prévoient une réaction de caractère collégial et empreinte de flexibilité pour faire face à un éventuel manquement aux normes de protection de l'environnement.

Ces institutions et procédures accordent un rôle central à l'intervention des Etats. Pourtant ces derniers ne sont pas les seuls acteurs. Les particuliers peuvent aussi contribuer à une meilleure application du droit international. Certaines tendances se dessinent en ce sens, mais elles ne sont encore que très embryonnaires.

SUMMARY

The protection of common interests at the regional as well as the global scale, entails that the international law of environment goes beyond the mere management of the relationships between sovereign entities.

While the institutions of state responsibility and dispute settlement play a role in the implementation of the numerous international environmental agreements, this role is limited. State responsibility and dispute settlement depend upon the existence of an internationally wrongful act, the establishment of which encounters many obstacles. In addition, since reparation is in most cases partial and insufficient, rules of environmental protection emphasize prevention.

This situation has favored the development of other mechanisms, based on international cooperation, which provide for collective control procedures in order to monitor the observance of international environmental agreements, such as the submission by states of periodic reports. More recently, «non-com-

pliance» procedures have been developed which provide for a collective, flexible reaction in case a possible breach of environmental rules.

States play a central role in the implementation of these institutions and procedures, but they are not the only actors. Individuals can also contribute to a better enforcement of international law. Certain trends can be noted in this regard, but they are still very embryonic.

RESUMEN

La protección internacional del medio ambiente va más allá de la simple gestión de las relaciones transfronterizas entre entidades soberanas, para preservar intereses comunes a escala regional, sino planetaria.

Si las instituciones de la responsabilidad internacional y de solución pacífica de controversias juegan un papel para velar por la aplicación de numerosas convenciones internacionales, este es sin embargo limitado. La implementación de dichas instituciones aparece solamente en caso de violacion del derecho. Además, los obstáculos son grandes cuando se trata de demostrar la existencia de un acto illicito internacional. Por el hecho que la reparación es la más de las veces parcial e insuficiente, las normas de proteccion del medio ambiente privilegian sobre todo un enfoque preventivo.

Dicha situación favorecío el desarrollo de otros mecanismos, que aprovechan de los recursos existentes en materia de cooperación internacional, y que garantizan, mediante la implementación de procedimientos colectivos de control, un seguimiento del respeto de las convenciones. La presentacion de informes periódicos forma parte de la preocupación por promover la aplicación del derecho. Su papel se completa mediante la adopción de procedimientos llamados de «incumplimiento», que preveen una reacción de caracter colegial, marcada por su flexibilidad, para hacer frente a una infraccion a las normas de protección del medio ambiente.

Las instituciones y procedimientos mencionados otorgan un papel central a la intervención de los Estados. Estos no son sin embargo los unicos actores : los particulares pueden también contribuir a una mejor implementacion del derecho internacional. Ciertas tendencias se avizoran en esta direccion, aunque no sean por el momento mas que embrionarias.