

# 2

## L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles

Cesare P. R. Romano \*

### SECTION 1 INTRODUCTION

« En fait, la technique révèle à l'Homme les failles où il ne se maîtrise pas, les cassures où il est en dessous de lui-même. Elle est son double et son miroir. »

(D. Sidonie, *Événements*, Paris, Seuil, 1995, p. 22.)

Le présent chapitre a pour ambition de donner un bref aperçu de l'état actuel du droit international dans le domaine de la prévention des catastrophes industrielles et naturelles, et plus particulièrement de

« la coopération internationale concernant l'assistance mutuelle, la recherche-développement, l'échange d'informations et l'échange de technologie pour prévenir les catastrophes et pour s'y préparer et y faire face »<sup>1</sup>.

Certains points, tant méthodologiques que de fond, doivent être précisés avant de passer à l'examen du contenu et de la nature juridique de l'obligation de prévenir et de limiter les conséquences des catastrophes.

En premier lieu, l'on pourrait définir une catastrophe comme « une rupture, une discontinuité, un changement brusque affectant les écosystèmes aussi bien naturels qu'humains »<sup>2</sup>. Cependant, cette définition, très large, inclut aussi les « catastrophes politiques », comme les guerres

---

\* Associé, Center on International Co-operation, New York University. Directeur adjoint, Project on International Courts and Tribunals.

1. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 2), Helsinki, 17 mars 1992, CEE-ONU, *Conventions sur l'environnement*, New York, Nations Unies, 1992, p. 135.

2. C. Raffestin, « Risques et catastrophes, des événements aux représentations », Genève, Centre universitaire d'écologie humaine, *Bulletin d'information*, n° 15, 1992.

civiles et autres, ainsi que les « catastrophes sociales » qu'elles soient sportives<sup>3</sup> (stade du Heysel) ou qu'elles touchent à la santé humaine comme l'épidémie du sida. Pour des raisons de concision et de cohérence méthodologique, nous n'aborderons dans la présente étude que les « catastrophes naturelles » (tremblements de terre, inondations, etc.) et les catastrophes dérivant des activités industrielles, telles que les catastrophes nucléaires (Tchernobyl), chimiques (Bhopal) ou affectant les transports (*Titanic*).

Par ailleurs, nous n'opérerons pas de distinction entre catastrophes naturelles et industrielles — ou, pour être exact, du fait de l'homme. En effet, cette distinction ne peut toujours être faite de manière rigoureuse<sup>4</sup>. Les désastres dits naturels ne sont souvent que la manifestation par la nature de la folie humaine<sup>5</sup>. Il est certain que si les phénomènes naturels qui sont à l'origine des catastrophes naturelles échappent le plus souvent au pouvoir de l'homme, la vulnérabilité est généralement le produit de l'activité humaine<sup>6</sup>.

L'action normative de la communauté internationale dans le domaine de la lutte contre les catastrophes naturelles est plus récente que celle entamée contre les catastrophes industrielles. L'origine peut en être fixée à la résolution 44/236 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 décembre 1989, qui a lancé la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles<sup>7</sup>. Ce domaine spécifique de

3. Sur l'action internationale pour prévenir les « catastrophes sportives », voir la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football, Strasbourg, 19 août 1985, *RGDIP*, vol. 91, 1987, p. 1133. Pour un exemple de mesures au niveau national, voir Ministerio de Educación Nacional, *Programa de prevención de desastres en escenarios deportivos y recreativos*, Bogotá, 1992; Emergency Preparedness Canada, *Emergency Preparedness Guidelines for Mass, Crowd-Intensive Events*, Ottawa, Ontario, 1995.

4. Nations Unies, doc. A/CONF.172/6/Add.5 (Conférence de Yokohama), « Prévention des catastrophes : Liens entre les risques technologiques et les risques naturels ». Voir Department of Humanitarian Affairs (DHA), « What's Natural About a Disaster? », *DHA News*, novembre-décembre 1995, n° 17, pp. 2-5 ; V. Sakharov, « Bridging the Gap Between Human and Environmental Disasters », *ibid.*, pp. 22-24.

5. G. Handl, « Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries : Accident Preparedness and Response »; G. Handl et R. Lutz, *Transferring Hazardous Technologies and Substances*, Londres, Graham and Trotman, 1989, pp. 106-128, p. 109.

6. Nations Unies, doc. A/CONF.172/9 (Conférence de Yokohama), « Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes » (annexe I : « Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr », point I, A, 1). Pour un commentaire des résultats de la Conférence de Yokohama, voir V. Pepe, « Il messaggio di Yokohama — La conferenza mondiale sulla prevenzione delle catastrofi », *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 10, 1995, pp. 161-167.

7. Voir V. Pepe, « Il decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali (IDNDR), 1990-2000 », *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 9, 1994,

l'action internationale est encore trop neuf pour présenter des caractéristiques juridiques propres. De ce fait, lorsque la doctrine et les diplomates tentent de le soumettre à des règles clairement définies, ils sont souvent contraints d'appliquer par analogie des règles propres à d'autres domaines. Il apparaît donc que le noyau de règles s'appliquant au domaine de la prévention des catastrophes industrielles et, depuis peu, naturelles, est emprunté au droit international de l'environnement. A ce stade du développement du « droit international des catastrophes » — ou, mieux, du « droit international cindynique »<sup>8</sup> — il est impossible d'en affirmer la singularité par rapport à sa discipline mère. Cependant, il est indéniable que l'étude des conséquences juridiques des catastrophes transfrontalières simplifie quelque peu la recherche et le corpus juridique qui y est lié. En effet, dans le cadre de cette recherche, le problème du seuil de préjudice — un aspect clef de l'obligation de prévention du préjudice environnemental, très connu de la doctrine — peut être négligé. Par définition, toute catastrophe constituera un « préjudice grave » ou aura des « effets préjudiciables importants », et dépassera dès lors de loin le seuil de préjudice.

En second lieu, ces quelques pages n'ont pas pour but d'analyser les questions de responsabilité internationale. En réalité, l'essentiel du débat doctrinal sur l'existence ou non d'une obligation de prévenir la survenance d'un préjudice transfrontalier s'est tenu dans le cadre des travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'Etat du fait d'actes non prohibés par le droit international. En outre, la mise en œuvre judiciaire de l'obligation de prévention s'est souvent concentrée sur l'aspect de la réparation après la survenance de l'événement<sup>9</sup>. Toutefois, l'obligation de prévention n'est pas uniquement la base servant à apprécier la responsabilité *ex post facto*. Il s'agit à l'heure actuelle d'une obligation bien définie et autonome de prévention et de contrôle diligents<sup>10</sup>.

pp. 323-326; M. F. Lechat, «The International Decade for Natural Disaster Reduction», *Disasters*, vol. 14, 1990, pp. 1-6. Voir aussi, Nations Unies, doc. A/RES.46/182, «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies» (annexe «Principes directeurs», point 8) qui énonce: «Les gouvernements concernés, ainsi que la communauté internationale, devraient accorder une attention particulière à la prévention de catastrophes.»

8. Les disciplines qui étudient les différents aspects des activités dangereuses ont été baptisées «cindyniques», du mot grec «kindynos» (danger, risque). Voir G. Y. Kerven et P. Rubise, *L'archipel du danger. Introduction aux cindyniques*, Paris, Economica, 1991.

9. P. Birnie et A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 89.

10. *Ibid.*, p. 96. Voir aussi Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, Manchester University Press, 1995, vol. 1, pp. 194-197.

Troisièmement, nous ne tracerons pas ici de limite claire entre la prévention et l'atténuation des catastrophes. Une telle distinction serait en effet extrêmement artificielle. Tous les traités qui abordent la prévention envisagent aussi la question de l'atténuation des effets dommageables des catastrophes. La prévention acquiert de ce fait une signification spécifique et distincte en droit international public. Il ne s'agit pas seulement « d'empêcher que la catastrophe elle-même ait lieu », mais également « d'empêcher que *les effets de la catastrophe* ne se déploient ». Tel est probablement le sens du terme « prévention » en droit international coutumier.

Une fois encore, la « prévention » dans l'utilisation des substances et technologies dangereuses trouve son fondement dans une culture de la sécurité, dans laquelle la prévention des catastrophes s'accompagne de mesures effectives en vue de contrôler les accidents<sup>11</sup>. De plus, la distinction entre « prévenir » et « contrôler » les accidents est plutôt mince, étant donné que, du point de vue opérationnel, ces deux concepts se recouvrent partiellement. Se préparer aux catastrophes et y répondre sont plus que deux aspects complémentaires de la prévention des catastrophes. Des mesures dont l'objectif clair est de contrôler les catastrophes peuvent être de celles qui sont les plus efficaces dans la prévention même. Enfin, l'expérience de la gestion du risque nucléaire démontre que les États perçoivent l'« internationalisation » de la réduction des catastrophes comme une moindre atteinte à leurs droits souverains que la prévention elle-même.

En quatrième lieu, nous limiterons notre examen aux catastrophes qui ont ou sont susceptibles d'avoir des effets transfrontaliers. L'on peut observer une mobilisation croissante de la communauté internationale pour contrer les effets physiques transfrontaliers potentiels des catastrophes<sup>12</sup>. Cependant, même en l'absence de risques physiques transfrontaliers directs, les accidents peuvent entraîner des conséquences politiques et économiques hautement indésirables au-delà des frontières. Certaines considérations humanitaires et l'interdépendance croissante du monde, qui fait que rares sont les catastrophes qui ne présentent pas d'aspect transnational, ont exercé une forte pression en faveur d'une amélioration de l'état de préparation et de la capacité de réaction des pays du tiers monde aux catastrophes. En outre, un certain degré d'harmonisation des pratiques de gestion du risque pourrait effectivement être requis en vue d'éviter une distorsion de concurrence entre industries

11. G. Handl, « Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries », *op. cit.*, p. 108.

12. « [L]es catastrophes naturelles [seules] au cours des vingt dernières années ont bouleversé l'existence d'au moins 800 millions de personnes... » (Nations Unies, doc. A/RES.43/202, « Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles », 20 décembre 1988.)

nationales sur les marchés mondiaux<sup>13</sup>. En définitive, dans un monde toujours plus interdépendant, la prévention et la réduction des effets néfastes des catastrophes au niveau local sont devenues un des objets de l'attention internationale, en particulier parce qu'elles participent à la limitation des « dommages » au niveau planétaire.

Cinquièmement, il est certain que tout mouvement vers une prévention efficace des catastrophes passe par le développement des pays du tiers monde<sup>14</sup>. Il existe sans aucun doute un lien étroit entre la prévention des catastrophes et un développement durable<sup>15</sup>. Il est clair qu'un Etat privé de croissance économique et de développement durable est handicapé dans la prévention des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence, ainsi que dans la planification dans ce domaine<sup>16</sup>. Dès lors, si l'on veut que l'aide fournie par la communauté internationale soit effective et non une simple panacée, celle-ci doit se présenter comme un soutien aux efforts déployés par les pays en voie de développement pour être mieux à même d'atténuer rapidement et efficacement les effets des catastrophes et de faire face à toutes les situations d'urgence<sup>17</sup>. En ce sens « la prévention des catastrophes et la planification préalable doivent faire partie intégrante des politiques de développement... »<sup>18</sup> Les transferts de technologie et l'assistance financière jouent donc un rôle clef dans ce domaine.

## SECTION 2 LES FONDEMENTS DE L'OBLIGATION DE PRÉVENTION

« Tua res agitur paries cum proximus ardet. »

(Horace, *Epistolae* 1, 18, 84.)

L'existence en droit international coutumier d'une obligation de prévention des dommages transfrontaliers a d'abord été avancée par la juris-

13. G. Handl, « Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries », *op. cit.*, p. 107.

14. A. Varley, *Disasters, Development and the Environment*, Chichester, NY, Wiley and Sons, 1994.

15. La section F du chapitre 7 de l'« Agenda 21 », énonce : « un développement durable ne peut être réalisé sans mesures adéquates visant à réduire les pertes dues aux catastrophes ... il y a des liens étroits entre les pertes résultant des catastrophes et la dégradation de l'environnement... » (Nations Unies, doc. A/CONF.151/26 (vol. I), « Agenda 21 », dans N. A. Robinson (dir. publ.), *Agenda 21 and the UNCED Proceedings*, New York, Oceana, vol. VI, p. 1. Voir aussi « Stratégie de Yokohama... » (préambule), *supra* note 6.)

16. Nations Unies, doc. A/RES.46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », point 9.

17. *Ibid.*, point 18.

18. Stratégie de Yokohama (principe 3), *supra* note 6.

prudence internationale. Cette règle a été énoncée dès l'affaire du *Lotus*<sup>19</sup>. Dans les années trente, elle a été appliquée à la protection de l'environnement dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*<sup>20</sup>. Enfin, elle a été consacrée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Détroit de Corfou*<sup>21</sup>.

Comme souvent, les juges et arbitres amenés à se prononcer sur les différends internationaux précités ne se sont pas limités à utiliser les normes du droit international coutumier et les traités existants à l'époque, mais sont au contraire allés beaucoup plus loin, en se référant aux principes généraux du droit. Reconnaisant l'impact des développements technologiques du vingtième siècle et l'interdépendance croissante des Etats qui en a résulté, ces juristes ont redéfini la notion de souveraineté de l'Etat. A cette fin, ils ont écarté deux doctrines encore populaires au début du siècle : la doctrine selon laquelle aucune règle internationale ne pouvait limiter les Etats dans l'exercice de leurs droits souverains, connue sous le nom de « doctrine Harmon »<sup>22</sup>; et la doctrine selon laquelle les Etats ont le droit d'empêcher toute interférence exté-

19. Affaire *Lotus (France c. Turquie)*, CPJI série A n° 10.

20. « Aucun Etat n'a le droit d'utiliser son territoire ou d'en permettre l'utilisation de manière à causer dans le territoire d'un autre Etat ... par l'émission de fumées des dommages importants, établis par des preuves claires et convaincantes » (affaire de la *Fonderie de Trail*, RSA, vol. 3, p. 1965).

Cette formulation fut citée par le juge de Castro dans son *obiter dictum* dans l'affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, CIJ Recueil 1974, p. 389.

21. Affaire du *Détroit de Corfou (Grande-Bretagne c. Albanie)*, CJI Recueil 1949, p. 22. Cette obligation de prévention, en ce qui concerne les cours d'eaux internationaux, a été affirmée dans l'affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission Internationale de l'Oder* (Allemagne, Danemark, France, Grande-Bretagne, République tchèque, Suède/Pologne), CPJI Série A n° 23, p. 27, et dans l'affaire du *Lac Lanoux (Espagne c. France)*, RGDIP, 1958, p. 79. Pour un cas plus récent affirmant l'obligation de ne pas consentir à ce que son propre territoire soit utilisé d'une façon dommageable pour les autres Etats, voir l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, CJI Recueil 1986, p. 14.

22. En 1895, au cours d'une affaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, le procureur général américain, Harmon, a maintenu que le Gouvernement mexicain n'avait pas le droit de plaider contre la pollution des eaux du fleuve frontière Río Grande, qui entraînait un abaissement de la qualité de l'eau au Mexique et était défavorable à son agriculture. Harmon avança qu'aucune règle de droit international n'imposait d'obligation aux Etats-Unis, et que, dès lors, l'affaire était purement politique et non juridique. Voir A.-Ch. Kiss et D. Shelton, *International Environmental Law*, Londres, Graham and Trotman, 1991, p. 120. Voir aussi S. C. MacCaffrey, « Transboundary Environmental Relations between Mexico and the United States », dans S. Ercmann (dir. publ.), *Transatlantic Colloquy on Cross-Border Relations: European and North American Perspectives*, Zurich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1987, pp. 191-207.

rieure sur leur territoire, connue sous le nom de « principe de l'intégrité territoriale »<sup>23</sup>. Ces deux doctrines étaient enracinées dans le principe de la souveraineté des Etats, mais pouvaient — selon ces juristes éclairés — être réconciliées. Cela se fit à travers le principe de l'abus de droit, exprimé dans la règle de droit romain *sic utere tuo ut alienum non laedas*. A l'heure actuelle, on admet généralement que ce principe — qui reconnaît la compétence territoriale exclusive de l'Etat pollueur, mais soumet son pouvoir à une règle supérieure de droit international interdisant l'exercice abusif de la souveraineté — fait partie intégrante du droit international.

Il est certain que l'utilisation répétée, dans des contextes similaires, du principe interdisant l'abus de droit, a créé une règle nouvelle et spécifique du droit international, laquelle prohibe les dommages transfrontaliers et impose dès lors aux Etats une obligation de prévention, sans qu'il soit nécessaire de recourir davantage à la théorie de l'abus de droit<sup>24</sup>.

Par conséquent, en droit international contemporain, aucun Etat ne peut invoquer sa souveraineté sans prendre ses voisins en considération. La souveraineté territoriale n'octroie donc pas à l'Etat des pouvoirs absolus, pas plus qu'elle ne constitue une barrière infranchissable à toute interférence physique<sup>25</sup>. En d'autres termes, l'émergence de l'obligation de prévention a donné des nouveaux contours à la notion de la souveraineté des Etats<sup>26</sup>. Ce conflit d'intérêts et sa résolution par l'obligation de prévention se trouvent parfaitement énoncés à l'article 21 de la Déclaration de Stockholm, selon lequel :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources, selon leur politique d'environnement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de

23. Il est possible de concevoir la règle de l'utilisation non dommageable du territoire en tant que corollaire naturel de la juridiction exclusive de l'Etat souverain sur son territoire, comme le juge Max Huber l'a fait en 1928 dans l'arbitrage de l'île de Palmas. Voir *Island of Palmas Arbitration (Pays-Bas/Etats-Unis)*, RSA, vol. 2, p. 829.

24. A.-Ch. Kiss et D. Shelton, *International Environmental Law*, op. cit., p. 121.

25. C. Tomuschat, « International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts not Prohibited by International Law: The Work of the International Law Commission », dans F. Francioni et T. Scovazzi, *International Responsibility for Environmental Harm*, Londres, Graham and Trotman, pp. 37-72, p. 40.

26. C. Fernandez de Casadevante Romani, *La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*, Vitoria-Gasteiz, Eursko Jaurvaritzaren Argitalpen-Zerbitzu Nagusia, 1991, p. 57.

dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.»<sup>27</sup>

L'article 21 contient donc deux éléments. D'une part, il réaffirme la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, proclamée dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale<sup>28</sup>; d'autre part, il énonce le devoir des Etats de veiller à ce que les activités exercées dans le cadre de leur juridiction ou sous leur contrôle ne cause pas de dommages à l'environnement des autres Etats.

L'obligation de prévention s'est principalement développée dans le domaine de la protection de l'environnement. Depuis les années soixante, elle a été incluse dans la plupart des traités relatifs à l'environnement. En outre, au cours des trente dernières années, l'obligation de prévention a été davantage précisée et mieux adaptée à l'interdépendance et la vulnérabilité croissantes de la communauté internationale. En ce sens, le champ d'application de l'obligation de prévention s'est étendu dans plu-

27. Nations Unies, doc. A/CONF.48/14/Rev.1, «Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement», Stockholm, 1972, *RGDIP*, vol. 77, p. 350. Ce principe a été réitéré dans plusieurs traités. Voir *inter alia* la Convention sur la diversité biologique (article 3), Rio de Janeiro, 5 juin 1992, *RGDIP*, vol. 96, p. 952, et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (préambule), Genève, 13 novembre 1979, CEE-ONU, *Conventions...*, *supra* note 1, p. 9. Il faut souligner, cependant, que l'article 192, paragraphe 2, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a une formulation légèrement différente, qui ne contrebalance pas l'obligation de ne pas causer des dommages transfrontières avec le droit au développement économique. Pour ce point, se référer à P.-M. Dupuy, «Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution», dans D. Barstow Magraw (dir. publ.), *International Law and Pollution*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, p. 65.

Parmi les déclarations non contraignantes qui ont permis de consacrer le principe, voir *inter alia* la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (principe 2), *RGDIP*, 1992, vol. 96, p. 975; PNUE, «Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States», *Governing Council Decision 14/30, 19 May 1978 (principe 3.1)*, *ILM*, vol. 17, p. 1097; Nations Unies, doc. A/CONF.151/26 (vol. I), «Déclaration de Principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts» (principe 1, a)), dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio, 1992; Nations Unies, doc. A/RES.3129 (XXVIII), «Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats», 15 janvier 1974 (principe 3); Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1975, *ILM*, vol. 14, p. 1292.

28. Voir *inter alia* Nations Unies, doc. A/RES.1803 (XVII), «Souveraineté permanente sur les ressources naturelles», 14 décembre 1962; Nations Unies, doc. A/RES.3201(S-VI), «Déclaration sur l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial», 1<sup>er</sup> mai 1974; Nations Unies, doc. A/RES.3281 (XXIX), «Charte des droits et devoirs économiques des Etats», 12 décembre 1974.

sieurs domaines. Tout d'abord, la règle a été détachée de la limite des rapports entre Etats voisins, fondée sur une mitoyenneté ou au moins une proximité géographique, et s'est étendue aux relations entre Etats géographiquement distants<sup>29</sup>. Ensuite, cette règle recouvre désormais les espaces soustraits à toute souveraineté nationale et aux ressources qu'ils contiennent<sup>30</sup>. Troisièmement, la sphère de l'obligation de surveillance dans le chef de l'Etat a été élargie. Désormais, non seulement les Etats sont chargés de superviser les activités exercées sur leur propre territoire, mais ils assument en outre des obligations en relation avec les activités déployées en dehors de celui-ci<sup>31</sup>. Enfin, avec l'émergence du « principe de précaution », les Etats sont dans l'obligation d'adopter des mesures préventives, même en l'absence de certitude scientifique sur le phénomène en cause, dès lors que le risque est plausible<sup>32</sup>.

En bref, l'obligation des Etats de prévenir les dommages transfrontaliers est le fruit de la conciliation que la théorie de l'abus de droit opère entre le principe de la souveraineté des Etats et celui du respect de l'intégrité territoriale des autres Etats. Partant de là, le présent chapitre vise à analyser comment concrètement les Etats souverains et la jurisprudence internationale ont, au cas par cas, combiné ces intérêts opposés. En d'autres termes, nous allons examiner le contenu concret de l'obligation de prévenir les dommages transfrontaliers.

### SECTION 3 CONTENU DE L'OBLIGATION DE PRÉVENTION

« C'est une prévoyance très nécessaire de sentir qu'on ne peut tout prévoir. »

(J.-J. Rousseau, *Du contrat social*.)

#### Paragraphe 1 La règle de la diligence due

Une pratique constante et claire, au niveau tant conventionnel que jurisprudentiel, confirme que l'obligation générale de préven-

29. Par exemple les conventions environnementales à vocation universelle comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992, *RGDIP*, vol. 96, p. 925; Convention sur la diversité biologique, *supra* note 27.

30. Par exemple le protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, Madrid, 4 octobre 1991, *RGDIP*, vol. 96, p. 207; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, dans D. Vignes et R.-J. Dupuy, *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris, Economica, 1985.

31. *Ibid.*

32. Pour le « principe de précaution » voir *infra*, section 4, paragraphe 2.

tion est limitée par la règle de la diligence due. Cette dernière signifie que l'Etat sous la juridiction duquel le dommage est causé est dans l'obligation d'adopter les mesures de précaution nécessaires et réalisables, seulement là où existe un risque raisonnable<sup>33</sup>. En effet, la vaste majorité des traités de protection de l'environnement, tandis qu'ils instituent une obligation de prévenir les atteintes à l'environnement, précisent cette obligation en engageant les parties à «prendre toutes mesures appropriées» ou «prendre les dispositions nécessaires pour contrôler et réduire les sources de pollution situées sur leur territoire ou sous leur contrôle»<sup>34</sup>.

On trouve fréquemment des obligations de ce type dans les divers secteurs de la protection de l'environnement<sup>35</sup>. En matière de pollution marine, l'article 194 de la Convention des Nations Unies de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 établit une obligation typique de «diligence due» :

«Les Etats prennent, séparément ou conjointement selon qu'il convient, toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin.»<sup>36</sup>

La Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution de la mer résultant de l'immersion de déchets du 29 décembre 1972 établit également des obligations de diligence due en matière de prévention<sup>37</sup>. A titre d'exemple, son article premier dispose que les parties

33. Voir, *inter alia*, R. Wolfrum, «Purposes and Principles of International Environmental Law», *German Yearbook of International Law*, vol. 33, 1990, p. 316; I. Brownlie, *State Responsibility*, Oxford, Clarendon Press, 1983, pp. 40 ss.; C. W. Jenks, «Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law», *RCADI*, tome 117 (1966), p. 105.

34. Voir aussi Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (art. 2, par. 1), 17 mars 1992, Helsinki, CEE-ONU, *Conventions...*, *op. cit.*, p. 177.

35. La règle de la «diligence due» n'est pas une nouveauté en droit international. En fait, avant d'être appliquée aux questions relatives à la protection de l'environnement, c'était un principe fondamental dans le domaine de la protection des étrangers et des représentants d'Etats étrangers, ou dans celui de la protection de la sécurité des Etats étrangers. Sur ce point voir R. Pisillo-Mazzeschi, «The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States», *German Yearbook of International Law*, vol. 35, 1992, pp. 9-51.

36. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 194, 195, 196, 204, 206 et 207-212), *supra* note 30. Sur la gestion des catastrophes maritimes voir J. Broadus et R. Vartanov, *The Oceans and Environmental Security: Shared US and Russian Perspectives*, Washington, Island Press, 1994.

37. Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, 29 décembre 1972, dans W. E. Burhenne, *Droit international de l'environnement: traités multilatéraux (IUMV)*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1974, vol. 4, 972:96.

contractantes s'engagent « à prendre toutes les mesures nécessaires ». L'on peut également citer, dans le domaine encore plus spécifique de la prévention des catastrophes, l'article 9 du protocole à la Convention de Barcelone de 1976, relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique du 16 février 1976<sup>38</sup>. Cette disposition prévoit qu'en cas de présence massive d'hydrocarbures, que cette présence soit accidentelle ou qu'elle résulte d'une accumulation progressive, chaque partie doit « prendre toutes mesures susceptibles d'éliminer ou de réduire les effets résultant de la pollution ».

Le domaine de la protection des espaces communs et de leurs ressources est celui où l'on retrouve le plus fréquemment les standards de diligence due<sup>39</sup>. Ainsi l'article 2 de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone de 1985 dispose que : « Les Parties prennent des mesures appropriées conformément aux dispositions de la présente Convention... » La formulation de la Convention sur la diversité biologique de 1992 est légèrement différente. On y lit à l'article 6 que « chacune des Parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres... » Même si l'on peut toujours y voir une règle de diligence due, le point de repère pour les mesures devant être prises par les États parties n'est pas seulement constitué par l'objectif de la Convention, mais aussi par la capacité réelle des États eux-mêmes à appliquer les dispositions de la Convention. On risque donc d'y voir un recul par rapport aux autres conventions.

L'article 2, paragraphe 1, de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière du 25 février 1991 prévoit que

« les parties prennent ... toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement ».

Dans un autre domaine, la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels de 1992 dispose en son article 3, paragraphe 1, que

« les parties prennent les dispositions appropriées ... afin de protéger les êtres humains et l'environnement contre les accidents

<sup>38</sup>. Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (art. 4-9), Barcelone, 16 février 1976, *RGDIP*, vol. 83, p. 602.

<sup>39</sup>. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (art. 2), *supra* note 27.

industriels en prévenant ces accidents dans toute la mesure possible...»<sup>40</sup>

Cette obligation est reprise aux articles 6 et 8 de la Convention. Enfin, l'annexe IV contient une liste indicative de mesures préventives qui peuvent être adoptées par les Etats parties à cette fin.

De manière générale, il est permis d'affirmer que, pour l'essentiel, l'ensemble de ces conventions fait peser sur les Etats parties l'obligation de se comporter avec la diligence due<sup>41</sup>. Autrement dit, elles imposent aux Etats de prendre

« les mesures juridiques, administratives ou autres, applicables aux comportements des acteurs tant privés que publics, permettant de protéger effectivement les autres Etats et les territoires communs »<sup>42</sup>.

Cependant, le concept de diligence due, formulé de cette manière, fournit peu d'indications quant au type de législations et de contrôles requis dans chaque cas. Afin d'étoffer quelque peu le contenu pratique de cette notion, les Etats ont, d'un commun accord, établi dans de nombreux domaines des standards internationaux minimums<sup>43</sup>. Lorsqu'un

40. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 3, par. 1), *supra* note 1.

41. C. Fernandez de Casadevante Romani, *op. cit.*, p. 58.

42. Voir en particulier l'annexe III, article 4, paragraphe 4, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer :

« Il incombe à l'Etat partie ou aux Etats parties ... de veiller ... à ce que les activités menées dans la zone par un contractant que cet Etat ou ces Etats patronnent le soient conformément aux obligations qui lui incombent... »

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (art. 2, par. 2), Espoo, 25 février 1991, *CEE-ONU, op. cit.*, p. 109 ; Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique (art. 4, par. 1, et 4, par. 2 a)), Bamako, 30 janvier 1991, *Revue africaine de droit international et comparé*, vol. 3, 1991, p. 621 ; Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (art. 3, par. 1), *supra* note 34 ; Convention sur la sûreté nucléaire (art. 4 et 7, par. 1), Vienne, 20 septembre 1994, *RGDIP*, 1994, vol. 98, p. 1081. Enfin, l'article 3, paragraphe 4, de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels parle aussi de mesures « réglementaires » et « financières ». Voir, enfin, aussi le deuxième rapport de Quentin-Baxter, Nations Unies, doc. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, *ACDI*, 1981, vol. II/1, p. 117, par. 40.

43. Le fait qu'il s'agisse de standards minimums est confirmé par l'existence d'un grand nombre de traités multilatéraux qui spécifient que

« les dispositions de la présente convention ne portent pas atteinte au droit des parties de prendre des mesures plus rigoureuses que celles requises par la présente convention ».

Voir la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

traité est conclu, la définition de ces standards peut être insérée dans la convention elle-même ou par référence à d'autres traités (cas notamment des conventions-cadres), ou encore dans des protocoles adoptés ultérieurement<sup>44</sup>, dans les décisions d'organisations internationales<sup>45</sup>, ou enfin par référence à des concepts généraux tels que « les meilleures techniques disponibles »<sup>46</sup> ou « la meilleure pratique environnementale »<sup>47</sup>.

L'adoption de standards internationaux minimums illustre la tendance à l'objectivation de la règle de la diligence due<sup>48</sup>. En cas de violation

(art. 24, par. 2), *supra* note 1; Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (art. 2, par. 5), *RGDIP*, 1992, vol. 96, p. 981. P.-M. Dupuy, « Overview of the Existing Customary Legal Regime... », *op. cit.*, p. 68. En ce qui concerne la mise en place de standards par la communauté internationale, se référer à A. L. Springer, *The International Law of Pollution*, Westport, Connecticut, Quorum Books, 1983, pp. 89-121.

44. L'article 2 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance prévoit seulement que les Etats « s'efforceront ... autant que possible... », mais n'énumère pas de mesures spécifiques.

45. Par exemple *IAEA Basic Safety Principles for Nuclear Plants*, 1988, and *IMO Code of Safety for Nuclear Merchant Ships*, 1981, dans M. El Baradei, E. Nwogugu, J. Rames, *The International Law of Nuclear Energy*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 573 et 735.

46. Pour une définition de « meilleure technique disponible », voir la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (annexe I), *supra* note 34 :

« 1. L'expression « meilleure technologie disponible » désigne le dernier stade de développement des procédés, équipements ou méthodes d'exploitations indiquant qu'une mesure donnée est applicable dans la pratique pour limiter les émissions, les rejets et les déchets. Pour déterminer si un ensemble de procédés, d'équipements et de méthodes d'exploitation constituent la meilleure technologie disponible de façon générale ou dans des cas particuliers, il y a lieu de prendre tout particulièrement en considération :

- a) les procédés, équipements ou méthodes d'exploitation comparables qui ont été récemment expérimentés avec succès;
- b) les progrès technologiques et l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques;
- c) l'applicabilité de cette technologie du point de vue économique;
- d) les délais de mise en œuvre tant dans les nouvelles installations que dans les installations existantes;
- e) la nature et le volume des rejets et des effluents en cause;
- f) les technologies peu polluantes ou sans déchets;

2. Il résulte de ce qui précède que la « meilleure technologie disponible » évoluera dans le temps en fonction des progrès technologiques, de facteurs économiques et sociaux et de l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques. »

47. Voir par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (art. 6), *supra* note 27; Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (art. 2, par. 3 b)), *supra* note 43; Nations Unies, doc. A/RES.31/7, « Charte mondiale de la nature », 28 octobre 1982 (par. 11).

48. C. Fernandez de Casadevante Romani, *op. cit.*, p. 59.

de ces standards, l'Etat concerné est présumé avoir enfreint l'obligation de prévention. Cela facilite la mise en œuvre du mécanisme de responsabilité internationale du fait de la violation de cette règle<sup>49</sup>.

Cette activité d'élaboration de standards par la communauté internationale a pris place principalement dans le domaine de la conception, de l'équipement, de la construction et de la mise en fonction de navires, et plus spécialement de pétroliers. Bien que sur le plan purement formel la majorité des standards internationaux ne s'applique que régionalement, ils fournissent également des points de repère de grande importance sur le plan international<sup>50</sup>. A l'inverse, dans le domaine de la sécurité des installations nucléaires, la souveraineté nationale et la liberté de définir des standards nationaux prévalent encore largement<sup>51</sup>. Des institutions internationales telles que l'AIEA, l'OCDE ou l'EURATOM sont chargées de formuler des standards internationaux de sécurité. Toutefois, dans le cas notamment de l'AIEA et de l'OCDE, il s'agit de simples recommandations qui, même si elles ne sont pas complètement dépourvues d'effets juridiques, sont néanmoins privées de la force contraignante attachée aux traités<sup>52</sup>.

Tel est également le cas des lignes directrices et des recommandations adoptées par les organisations internationales dans le domaine de la prévention et de la réduction des catastrophes naturelles<sup>53</sup>. Dans ce secteur, les Etats sont encore largement souverains. En réalité, tout standard commun contraignant, en particulier dans le domaine de la prévention des catastrophes, serait difficile à mettre en œuvre. La communauté interna-

49. P.-M. Dupuy, « La diligence due dans le droit international de la responsabilité », dans OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, OCDE, 1977, pp. 369-375, p. 388 ; B. Graefrath, « Responsibility and Damages Caused: Relationship between Responsibility and Damages », *RCADI*, tome 185 (1984), p. 117.

50. G. Handl, « Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries », *op. cit.*, p. 116.

51. J. Barkenbus, « Nuclear Power Safety and the Role of International Organizations », *International Organization*, vol. 41, 1987, p. 475.

52. Le programme des standards de sécurité nucléaire de l'AIEA, tel que révisé en 1988, établit des conditions minimales ainsi que des principes directeurs en ce qui concerne les plans, la construction, l'emplacement et le fonctionnement des centrales nucléaires. Cependant, rien dans le statut de l'Agence n'attribue de force obligatoire à de tels standards, ni ne donne à l'Agence de pouvoirs coercitifs pour imposer ou mener à bien des inspections de sa propre initiative. Sur les standards de l'AIEA, voir J. R. Egan, « Preventing Another Chernobyl », dans P. Cameron, L. Hancher, W. Kuehn (dir. publ.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Londres, Graham and Trotman, 1988, pp. 160-166.

53. Voir, *inter alia*, UNDRO, *Principes directeurs pour la prévention des catastrophes*, vol. 1-3, Genève, Nations Unies, 1976 ; UNDRO/10/76/vol. 1-3 ; Nations Unies, doc. A/CONF.172/9 (Conférence de Yokohama), « Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention de catastrophes » (Stratégie de Yokohama).

tionale est marquée par une extrême hétérogénéité de développement. Ainsi, dans le domaine de la construction, il ne serait pas possible d'appliquer des standards identiques dans les régions rurales à faible densité de population de pays sous-développés et dans des pays très développés, avec une densité de population élevée et disposant de technologies très sophistiquées. L'avantage de ces standards de conduite peu stricts est leur flexibilité et le fait qu'ils ne considèrent pas l'Etat comme garant absolu de la prévention des dommages<sup>54</sup>. Comme certains auteurs l'ont fait remarquer, la flexibilité attribuée par la règle de la diligence due à l'obligation de prévention a pour but principal d'éviter toute discrimination à l'encontre des pays les moins développés et de ne pas mettre un frein à leur développement économique<sup>55</sup>.

Il faut toutefois relever que ces standards internationaux, bien que souples et non juridiquement contraignants, peuvent acquérir valeur coutumière avec le temps, s'ils sont approuvés de manière suffisamment large, constante et représentative. Les directives de l'AIEA relatives à l'immersion de déchets radioactifs pourraient bien être un exemple de ce processus de cristallisation<sup>56</sup>.

Relevons enfin que certains traités contiennent une obligation absolue de prévention de certaines activités dommageables et mettent dès lors une obligation de résultat, et non de moyens, à la charge des Etats. Tel est le cas de l'article 7 du Protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement du 4 octobre 1991, qui dispose que: «Toute activité relative aux ressources minérales, autre que la recherche scientifique, est interdite.»<sup>57</sup> On retrouve une obligation de ce type dans la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles<sup>58</sup>.

54. P. Birnie et A. E. Boyle, *op. cit.*, p. 93.

55. C. Fernandez de Casadevante Romani, *op. cit.*, pp. 57 et 59; P.-M. Dupuy, «Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats. Bilan et perspectives», dans R.-J. Dupuy, *L'avenir du droit international de l'environnement*, colloque de l'Académie de droit international, Dordrecht, Nijhoff, 1984, p. 46.

56. P. Birnie et A. E. Boyle, *op. cit.*, p. 94.

57. Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (art. 7), *supra* note 30.

58. Voir articles I et IV de la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, New York, 10 décembre 1976, *RGDIP*, vol. 81, p. 1248. Voir aussi le protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I: art. 35, par. 3, 55, par. 1, 55, par. 2), Genève, 1977, et Comité international de la Croix-Rouge, *Les protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1977. L'article 56 prévoit que:

«Les ouvrages d'art ou installations contenant des forces dangereuses,

**Paragraphe 2 La probabilité de causer des dommages : le principe de précaution**

L'obligation de prévenir avec la « diligence due » les dommages transfrontaliers n'existe que lorsque le risque est prévisible<sup>59</sup>. Cette restriction a été énoncée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Détroit de Corfou*.

A cette occasion, la Cour a insisté sur le fait que la démonstration de la connaissance effective par l'Albanie du risque encouru par les navires britanniques était une condition de l'engagement de la responsabilité internationale de cet Etat<sup>60</sup>. Conformément à ce prescrit jurisprudentiel, le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale pose davantage la prévisibilité que la prévision effective du risque comme condition de base de l'établissement de la responsabilité de l'Etat en cause<sup>61</sup>. En d'autres termes, le projet d'articles de la Commission s'applique aux activités génératrices d'un risque de dommage transfrontalier, dès lors que l'Etat sait ou est en mesure de savoir que de telles activités sont exercées sur son territoire ou sous sa juridiction.

Cependant, la restriction ainsi apportée à la règle de la diligence due risque d'exclure du domaine de la prévention certaines catastrophes environnementales planétaires, telles que la modification du climat, l'appauvrissement de la couche d'ozone, la réduction de la biodiversité, la désertification, catastrophes pour lesquelles une incertitude plane toujours sur leur dynamique et leurs causes. Au cours de la négociation des principales conventions de protection de l'environnement planétaire, certains Etats ont suggéré que l'incapacité actuelle de la science à expliquer de manière complète ces phénomènes est un obstacle à l'adoption de mesures préventives coûteuses. Cependant, l'ampleur de ces menaces, qui pourraient à la limite mettre en danger l'existence même de l'espèce humaine, requiert une action immédiate. Et cette action doit être mise en œuvre bien avant qu'un dommage matériel quelconque ne puisse être prouvé. Ce besoin d'agir lorsque le risque s'étend au-delà de ce que l'on

---

à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie chimique, ne seront pas l'objet d'attaques même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile...»

59. P.-M. Dupuy, « Overview of the Existing... », *op. cit.*, p. 66.

60. Affaire du *Détroit de Corfou*, *supra* note 21, pp. 18 et 22.

61. Voir quatrième rapport de Barboza, A/CN.4/413, *ACDI*, 1988, p. 25 ; cinquième rapport, A/CN.4/423, *ACDI*, 1989, projet d'article 3 ; sixième rapport, A/CN.4/428, *ACDI*, 1990, projet d'article 2, qui énonce les catégories d'activités impliquant un risque potentiel.

peut prédire est traduit par le « principe de précaution »<sup>62</sup>. On en trouve une formulation générale dans le principe 15 de la Déclaration de Rio :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

On peut brièvement définir le principe de précaution comme étant une obligation

« to act prudently when there is sufficient scientific evidence and where action can be justified on reasonable judgments of cost effectiveness and where inaction could lead to potential irreversibility or demonstrate harm to the defenders and future generations »<sup>63</sup>.

Par conséquent, alors que l'obligation de prévention se cantonne à la prévention de dommages ou risques connus et scientifiquement prouvés, le principe de précaution précède la survenance de tels dommages ou même de simples risques, et couvre donc également les cas dans lesquels l'incertitude scientifique subsiste, dès lors que le risque est plausible.

*Prima facie*, il semble que l'effet majeur du principe de précaution est d'abaisser le seuil de « risque important ». Avec ce principe, l'incertitude scientifique joue contre le pollueur potentiel et non plus en sa faveur, comme c'est le cas avec le principe classique de protection. Il faut toutefois reconnaître qu'il est quasiment impossible d'établir une distinction nette entre principe de protection et principe de précaution.

62. La première énonciation formelle du principe de précaution, au niveau international, peut être trouvée dans la déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la Commission économique pour l'Europe, de mai 1990 :

« In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation. » (Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, *Environmental Policy and Law*, vol. 20, 1990, p. 100, par. 7.)

Cependant, déjà dans la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, de 1985, et dans son Protocole de Montréal, de 1987, on parlait de certaines « mesures précautionneuses » à prendre. Voir Ph. Sands, « Principles... », *op. cit.*, p. 209.

63. T. O'Riordan et J. Cameron, « The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle », dans T. O'Riordan et J. Cameron, *Interpreting the Precautionary Principle*, Londres, Earthscan, 1994, p. 18.

Après une période initiale de résistance politique, les déclarations non contraignantes et les conventions qui reprennent le principe de précaution jouissent désormais d'une acceptation quasi universelle<sup>64</sup>. En outre, il faut remarquer que, si au début de son développement le principe de précaution ne s'appliquait qu'aux phénomènes environnementaux planétaires, son application actuelle ne se limite plus à une échelle planétaire : il a été également concrétisé dans des traités consacrés à des problèmes régionaux. C'est le cas de la Convention de Bamako<sup>65</sup> et de la Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est<sup>66</sup>. Il est dès lors permis d'affirmer, au vu de la pratique des États et en dépit des doutes exprimés par une partie de la doctrine<sup>67</sup>, que le principe de précaution est devenu une règle de droit international coutumier<sup>68</sup>.

#### SECTION 4 COROLLAIRES À L'OBLIGATION DE PRÉVENTION

L'obligation générale de prévention des dommages transfrontaliers comporte plusieurs corollaires, ou plutôt plusieurs obligations complémentaires de nature procédurale, qui en précisent davantage le contenu<sup>69</sup>. Il importe cependant de garder à l'esprit que, s'il s'agit là de règles distinctes, il ne faut pas y voir des compartiments étanches. Ces règles sont au contraire liées entre elles et se combinent en vue de réaliser une prévention effective des dommages transfrontaliers<sup>70</sup>.

Avant de passer à l'analyse des corollaires de l'obligation de prévention, il faut noter que l'on pourrait accuser tant l'obligation de prévenir

64. Le 15 octobre 1995 la Convention-cadre sur les changements climatiques avait reçu 142 ratifications. Le 31 décembre 1994 la Convention sur la diversité biologique avait reçu 108 ratifications ; la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, 138 ; le Protocole de Montréal à la Convention de Vienne, 147.

65. Convention de Bamako (art. 4, par. 2 *ff*), *supra* note 42.

66. Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (art. 2, par. 2 *a*), *supra* note 43.

67. P. S. Thacher, « Changing Requirements for International Information », dans E. Brown Weiss (dir. publ.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, pp. 97-100.

68. J. Cameron, « The Status of the Precautionary Principle in International Law », dans T. O'Riordan et J. Cameron, *op. cit.*, p. 283 ; H. Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, Londres, Graham and Trotman, 1994. Sands ajoute très justement que : « That said, the consequences of its application in any potential situation will be influenced by the circumstances of each case. » Voir Ph. Sands, « Principles... », *op. cit.*, pp. 212-213.

69. R. Pisillo Mazzeschi, « Forms of International Responsibility for Environmental Harm », dans F. Francioni et T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 29.

70. C. Fernandez de Casadevante Romani, *op. cit.*, p. 64.

les dommages transfrontaliers et d'exercer une diligence due, que l'obligation de coopération, d'imprécision et d'absence de caractère normatif. Cependant, l'on peut rétorquer que le fait qu'une règle puisse couvrir une large gamme de comportements acceptables — comme toutes les « règles-cadres » — ne lui ôte pas sa qualité de norme<sup>71</sup>.

#### Paragraphe 1 L'obligation de coopération

L'existence en droit international coutumier d'une obligation de coopérer à l'échelle internationale en vue de prévenir les dommages transfrontaliers est, à l'instar de l'obligation de prévention elle-même, universellement reconnue<sup>72</sup>. En réalité, l'idée de coopération fait intrinsèquement partie de la conclusion de tout traité. Le droit international contemporain n'est plus seulement un droit de coexistence d'Etats souverains, comme c'était le cas au XIX<sup>e</sup> siècle. De plus, la coopération est un élément indispensable de la prévention. L'une n'existe pas sans l'autre<sup>73</sup>.

A vrai dire, l'exigence de coopération internationale sous-tend l'ensemble du droit international contemporain. L'article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies en donne une formulation générale, en y posant comme objectif notamment de : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire... »<sup>74</sup>

71. P.-M. Dupuy, « Overview of the Existing... », *op. cit.*, p. 69.

72. La coopération entre Etats pour maîtriser les forces de la nature et leurs effets catastrophiques est sûrement très ancienne. On peut trouver déjà des accords de ce type au XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans un accord conclu à Sass van Gent, le 1<sup>er</sup> avril 1785, la République des Provinces-Unies et le Saint Empire romain, reconnaissaient que « par les inondations d'eaux salées ... les sujets de la République des Provinces-Unies ... se trouvent exposés à divers malheurs, que la stagnation et la putréfaction desdites eaux doivent nécessairement occasionner ; que par une fuite desdites inondations les sujets du territoire contigu de S. M. l'Empereur et Roi sont exposés aux mêmes malheurs ... le bien commun des sujets des deux Souverainetés exigeant que l'on prenne des mesures pour prévenir les malheurs ci-dessus mentionnés » ont décidé de s'engager à « continuer à faire décharger avec toute l'accélération possible ... lesdites inondations salées... » ; à « remplacer les inondations salées ... par les eaux douces à la même jauge et hauteur... » ; et « si contre toute attente il survenait quelques circonstances, qui apporteraient du changement à l'exécution de la présente convention... » à « en donner réciproquement part... » (Martens, *Recueil des principaux traités*, 2<sup>e</sup> éd., vol. IV, p. 9.)

73. G. Handl, « The Environment: International Rights and Responsibilities », *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 74, 1980, p. 224.

74. Comme l'a établi la CIJ dans l'affaire du *Nicaragua*, les principaux principes établis par la Charte des Nations Unies ont acquis de nos jours une valeur coutumière. Voir affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (fond)*, *CJI Recueil 1986*, p. 14.

Ce principe a également été exprimé sous différentes formes dans des jugements internationaux<sup>75</sup>, des dispositions conventionnelles<sup>76</sup> et des textes non contraignants<sup>77</sup>.

75. Affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, *supra* note 21, et affaire du *Lac Lanoux*, *ibid.*, p. 107.

76. Voir Convention entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède pour la protection de l'environnement (art. 4), Stockholm, 19 février 1974, *ILM*, vol. 13, p. 591; Traité en vue de la coopération amazonienne (art. 1, par. 1, art. 9, 10, 13 et 14), Brasília, 3 juillet 1978, *IUMV*, vol. 5, 978:49; Convention sur la diversité biologique (art. 5), *supra* note 27; *Convention on the Transfer and Use of Data of Remote Sensing of the Earth from Outer Space* (art. II et VII), 19 mai 1978, dans K. H. Boekstiegel et M. Benkoe, *Space Law: Basic Legal Documents*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, vol. 1, B.II.1; Accord entre le Gouvernement de la République populaire de Pologne et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières (art. 2), Varsovie, 17 juillet 1964, *RTNU*, vol. 552, p. 175; Accord entre le Danemark et la Suède sur la protection de l'Oresund contre la pollution (art. 6), 5 avril 1974, *RTNU*, vol. 962, p. 209; Traité sur les eaux de l'Indus entre le Gouvernement indien, le Gouvernement pakistanais et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Karachi, 19 septembre 1960, *RTNU*, vol. 419, p. 144; *Agreement between USA and USSR on the cooperation in the environmental field* (art. 1, 2, 3 et 5), Moscou, 23 mai 1972, *ILM*, vol. 11, p. 761; Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Japon relatif à la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement (art. 1 ss.), 5 août 1975, *RTNU*, vol. 1027, p. 385; Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique (art. 5), Barcelone, 16 février 1976, *RGDIP*, vol. 83, p. 625; Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 8 et 11, par. 2), *supra* note 1; Convention de Bamako (art. 4, par. 3 f), *supra* note 42; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 63, 66, 67, 197 s.), *supra* note 30; Accord de l'ANASE sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (art. 19 et 20), Kuala Lumpur, 9 juillet 1985, *IUMV*, vol. 5, 985:51.

77. Le premier des principes du PNUE de 1978, énonce :

« il est nécessaire que les Etats coopèrent afin de contrôler, prévenir, atténuer ou supprimer les effets néfastes sur l'environnement qui pourraient résulter de l'utilisation de ces ressources. Cette coopération s'exercera sur un pied d'égalité et compte dûment tenu de la souveraineté, des droits et des intérêts des Etats concernés. »

Le principe 9, paragraphe 3, continue en recommandant que :

« Les Etats intéressés devraient coopérer, notamment en convenant le cas échéant des plans pour circonstances imprévues et en se prêtant mutuellement assistance afin de prévenir des situations graves et d'éliminer, d'atténuer ou de corriger dans la mesure du possible les effets de telles situations ou de tels événements. » (Principes du PNUE de 1978, *supra* note 27.)

Voir aussi Nations Unies, doc. A/RES.41/65, « Principes sur la télédétection », 3 décembre 1986 (principes V, VI, VII, VIII); Acte final de la Conférence d'Helsinki (chap. 5), *supra* note 27; Charte mondiale de la nature (principe 21), *supra* note 47; « Bruntland Report » (art. 19), dans World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University

On peut trouver sa formulation générale, adaptée aux impératifs de la protection de l'environnement, à l'article 24 de la Déclaration de Stockholm :

« Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits, sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats. »<sup>78</sup>

Dans le domaine spécifique de la prévention des catastrophes, l'on peut rappeler la stratégie de Yokohama, qui dispose que :

Press, 1987 ; OCDE, doc. C(74)224, « Principes relatifs à la pollution transfrontière », dans *OCDE et l'environnement*, Paris, OCDE, 1986, p. 163 ; OCDE, doc. C(77)115 (final), « Mécanisme multilatéral de consultation et de surveillance pour l'immersion des déchets radioactifs en mer », *ibid.*, p. 205 ; OCDE, doc. C(77)28 (final), « La mise en œuvre d'un régime d'égalité, d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière », *ibid.*, p. 171 ; OCDE, doc. C(78)77 (final), « Le renforcement de la coopération internationale en vue de la protection de l'environnement des régions frontalières », *ibid.*, p. 175. L'article 28, paragraphe 3, du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation énonce :

« Tout Etat du cours d'eau sur le territoire duquel survient une situation d'urgence prend immédiatement, en coopération avec les Etats qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, toutes les mesures possibles en pratique dictées par les circonstances pour prévenir, atténuer ou éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence. »

Enfin, selon l'article 28, paragraphe 4 :

« En cas de nécessité, les Etats du cours d'eau élaborent conjointement des plans d'urgence pour faire face aux situations d'urgence, en coopération ... avec les autres Etats qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes. »

Voir aussi l'article 27, « Prévention et atténuation des conditions dommageables », qui énonce :

« Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions, résultat de causes naturelles ou de comportements humains, qui risquent d'être dommageables pour d'autres Etats du cours d'eau, telles que les conditions liées aux inondations ou aux glaces, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification. »

Voir « Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », Nations Unies, doc. A/CN.4/L.493/Add.2.

78. Nations Unies, doc. A/Conf.48/14/Rev.1, *supra* note 27.

« Tous les pays doivent être animés d'un nouvel esprit de coopération en vue de bâtir un monde plus sûr, fondé sur les intérêts et le devoir communs de sauver des vies humaines, les catastrophes naturelles ne respectant pas les frontières. La coopération régionale et internationale aura pour effet de nous rendre sensiblement plus aptes à atténuer véritablement les effets des catastrophes, à la faveur du transfert de techniques, de la mise en commun des informations et de la réalisation d'activités conjointes de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets... »<sup>79</sup>

Plus précisément, en matière de coopération internationale en vue de prévenir et de réduire les effets des catastrophes, il est clair que la gestion commune des risques joue un rôle très important. Par gestion de risque, l'on désigne généralement le développement, la mise en œuvre et le contrôle périodique de mesures de préparation aux situations d'urgence, ce qui implique l'évaluation des risques, même au-delà du lieu où la catastrophe se produit, l'identification des responsables ainsi que la coordination de leurs rôles et moyens, la désignation des autorités vers qui seront dirigées les informations et l'offre d'aide si une catastrophe survient<sup>80</sup>. A l'heure actuelle, le droit international requiert déjà que les Etats assurent une gestion des risques en ce qui concerne les activités dangereuses susceptibles d'avoir des effets dommageables sur la haute mer ou d'autres ressources communes, telles que les lacs ou cours d'eau internationaux<sup>81</sup>.

79. Stratégie de Yokohama (annexe II: Message de Yokohama, point 4), *supra* note 6. En ce qui concerne l'obligation de coopération en situations d'urgence, voir aussi Bruntland Commission, *Our Common Future* (annexe 1, principes 15-19), *op. cit.*

80. Voir Convention sur la notification rapide d'accident nucléaire (art. 7, par. 1), *RGDIP*, vol. 91, p. 769; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (art. 4, par. 1), *RGDIP*, vol. 91, p. 781; Convention de Bamako (art. 5, par. 1), *supra* note 42; Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique (art. 6), *supra* note 76; Convention interaméricaine pour faciliter l'assistance en cas de catastrophes (art. 3), Santiago du Chili, 7 juin 1991, OEA/Ser.A/49 (SEPF); *Agreement between Denmark, Finland, Norway and Sweden on Co-operation over National Territorial Borders with the Aim of Preventing or Limiting Damage to Man or Property or the Environment in the Event of Accidents* (art. 6), Stockholm, 20 janvier 1989, *Environmental Policy and Law*, vol. 19, p. 136; Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (art. 14), *supra* note 34; Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire (art. 16, par. 1 et 2), *supra* note 42.

81. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 199), *supra* note 30; *Agreement on the Action Plan for the Environmental Sound Management of the Common Zambesi River System* (art. 29 e) de l'annexe I), 28 mai 1988, *ILM*, vol. 27, p. 1109; Accord entre les Etats-Unis et le Canada pour

L'article 14 de la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992 impose aux Etats parties de mettre en place, lorsqu'il y a lieu, et d'utiliser « des systèmes coordonnés ou communs de communication, d'alerte et d'alarme dans le but d'obtenir et de transmettre des informations »<sup>82</sup>.

En outre, l'article 15, paragraphe 2, de cette convention prévoit que :

« Les Parties riveraines définissent et adoptent d'un commun accord des procédures d'assistance mutuelle notamment sur les questions suivantes :

- a) direction, contrôle, coordination et supervision de l'assistance ;
- b) facilités et services à fournir localement par la partie qui fournit l'assistance, y compris, si nécessaire, la simplification des formalités douanières ;
- c) arrangements visant à dégager la responsabilité de la partie qui fournit l'assistance et/ou de son personnel, à l'indemniser et/ou à lui accorder réparation, ainsi qu'à permettre le transit sur le territoire de tierces parties, si nécessaire ;
- d) modalités de remboursement des services d'assistance. »

L'article premier du Protocole de coopération entre l'Argentine et le Brésil sur la notification rapide et sur l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire de décembre 1986 dispose que les parties s'engagent

« to co-operate with a view to the establishment of measures and procedures which will help to prevent or mitigate the damage which might result from a nuclear accident or radiological emergency ».

L'article 10 de la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992 contient, lui, une obligation générale relative à

« la mise en place et l'exploitation de systèmes de notification des accidents industriels compatibles et efficaces aux niveaux appropriés, afin de recevoir et de communiquer des notifications d'acci-

l'établissement d'un plan d'urgence conjoint canado-américain en cas de pollution des eaux par des hydrocarbures et d'autres substances nocives, Ottawa, 19 juin 1974, *TIAS*, vol. 7861 ; Accord entre le Canada et les Etats-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (art. 5, par. 1 h), et annexe 8), Ottawa, 15 avril 1972, *RGDIP*, vol. 76, p. 1235.

82. Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (art. 14), *supra* noté 34. Voir aussi l'article 11 de la même convention.

dents industriels contenant les informations nécessaires pour combattre les effets transfrontières »<sup>83</sup>.

L'article 2 de son annexe VII ajoute que les plans de gestion devraient inclure les actions devant être prises pour localiser les situations d'urgence et en prévenir ou minimiser les effets transfrontaliers. Les articles 4 et 5 de la même annexe détaillent enfin, de manière non exhaustive, les mesures qui peuvent être incluses dans des plans de gestion applicables soit sur le site, soit à l'extérieur du site affecté.

Cette vaste pratique nous autorise à conclure que tout Etat sur le territoire ou sous la juridiction duquel des installations dangereuses sont en opération et créent un risque important de dommage transfrontalier<sup>84</sup> se voit imposer par le droit international l'obligation de définir des plans de gestion des risques afin de limiter les effets néfastes des accidents potentiels. Cette obligation est tout simplement un corollaire de l'obligation, en droit international coutumier, de prévenir les dommages transfrontaliers importants<sup>85</sup>. Sans coopération, il est en effet difficile de concevoir une prévention effective.

La coopération préventive peut aller jusqu'à instituer des zones de surveillance et de patrouille communes entre deux ou plusieurs Etats<sup>86</sup>. Tel est le cas de la convention conclue en 1971 entre le Canada et les Etats-Unis pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'Etat de l'Alaska<sup>87</sup>. Cette convention établit une zone tampon

83. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 10), *supra* note 1.

84. Il est important de souligner que les efforts internationaux en faveur de la mise en place de plans d'urgence ne se limitent pas uniquement au domaine de la prévention des dommages transfrontières, mais s'étendent aussi aux catastrophes dont les conséquences peuvent être limitées à un seul pays. Dans ce sens, voir PNUE, « Gestion des déchets dangereux selon des méthodes écologiquement rationnelles », *Governing Council Decision 14/30, 17 June 1987*; UNIDO, « Contingency Planning for Industrial Emergencies for the West and Central African Region », Nations Unies, doc. UNIDO/IS.425 (1983); Banque mondiale, « Guidelines for Identifying, Analyzing and Controlling Major Hazard Installations in Developing Countries », dans World Bank, *Manual of Industrial Hazard Assessment Techniques*, app. 2 (1985); PNUE, Bureau de l'industrie et de l'environnement, « APPELL: Awareness and Preparedness for Emergencies p. Local Level — A Process for Responding to Technological Accidents » (1988).

85. G. Handl, *op. cit.*, p. 118.

86. Voir Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures (art. 6 et annexe), Bonn, 6 juin 1969, *RTNU*, vol. 704, p. 5; Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique (art. 4), *supra* note 76.

87. Convention entre le Canada et les Etats-Unis pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'Etat de l'Alaska (art. 2), Washington, 1<sup>er</sup> juin 1971, *UST*, vol. 22, p. 721.

de 10 milles de largeur de part et d'autre de la frontière, dans laquelle l'une ou l'autre des parties peut prendre toute mesure nécessaire sans notification préalable à l'autre.

Afin que la coopération ne soit pas une coquille vide de tout contenu, elle doit se baser sur deux règles supplémentaires qui en constituent le fondement : l'obligation de notification et l'obligation de consultation. Si ces deux règles ne sont pas respectées, aucune coopération ni, a fortiori, aucune prévention n'est possible.

## Paragraphe 2 L'obligation de notification des situations d'urgence<sup>88</sup>

L'efficacité du contrôle des conséquences des accidents dépend avant tout d'une bonne information et de la transmission de celle-ci. Par conséquent, la limitation des conséquences néfastes des catastrophes ne dépend pas seulement des mesures de préparation aux accidents telles que la notification du risque et la gestion des risques. Elle dépend tout autant d'un échange rapide, pertinent et complet d'informations sur les accidents, à travers les frontières. Il est indispensable d'établir à l'avance les procédures et moyens techniques des échanges transfrontaliers d'informations sur les situations d'urgence, en vue de réduire autant que possible les effets dommageables des catastrophes, sur le plan local ou transfrontalier. A cette fin, le principe 5 de la stratégie de Yokohama se lit comme suit :

« L'alerte rapide en cas de catastrophe imminente et la diffusion efficace d'information ... sont des éléments clefs du succès de la prévention des catastrophes et de la planification préalable. »<sup>89</sup>

L'existence en droit international coutumier d'une obligation d'avertir à temps les autres Etats susceptibles d'être affectés par un risque connu de dommage était déjà à la base du raisonnement de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Détroit de Corfou*. L'obligation, selon la

88. Par le terme « urgence » on adopte ici la définition fournie par l'article 28, paragraphe 1, du Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Nations Unies, doc. A/CN.4/L.493/Add.5, 5 juillet 1991), qui désigne par là des

« situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave ... et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles ... ou des comportements humains, en cas, par exemple, d'accident industriel ».

89. Sur le rôle joué par les organisations internationales dans l'alerte rapide voir, *inter alia*, D. K. Smith, *Rôle des services météorologiques et hydrologiques dans la prévention des catastrophes naturelles*, Genève, OMM, 1989.

Cour, dérive de certains principes généraux bien connus, notamment certains principes élémentaires d'humanité<sup>90</sup>.

L'existence de l'obligation de notifier à temps les situations d'urgence a également été reconnue dans les travaux de la Commission du droit international<sup>91</sup>, ainsi que dans plusieurs déclarations non contraignantes<sup>92</sup>.

Les Principes du PNUE sur les ressources naturelles partagées, adoptés en 1978, contiennent une formulation remarquable de cette règle :

« Les Etats ont le devoir d'informer d'urgence les autres Etats susceptibles d'être affectés :

- a) de toute situation d'urgence résultant de l'utilisation d'une ressource naturelle partagée pouvant causer soudainement des effets nuisibles à leur environnement ;
- b) de tout événement naturel grave et soudain en rapport avec une ressource naturelle partagée susceptible d'affecter l'environnement de ces Etats. »<sup>93</sup>

Enfin, l'on retrouve dans de nombreux traités l'obligation d'avertir à temps<sup>94</sup> les Etats potentiellement victimes de situations d'urgence.

90. Affaire du *Détroit de Corfou*, *supra* note 21, p. 22. L'idée que la notification en cas de situation d'urgence est due selon des principes élémentaires d'humanité a été réitérée par la CIJ dans l'affaire du *Nicaragua*. Voir affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua...*, *ibid.*, p. 112.

91. Troisième rapport de Quentin-Baxter, A/CN.4/360, ACIDI, 1982, pp. 4-5.

92. Voir OCDE, doc. C(74)224, « Principes relatifs à la pollution transfrontière », *supra* note 27. Le point III, paragraphe 20, de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », dispose que :

« Les informations en matière d'alerte rapide devraient être communiquées sans entrave ni délai à tous les gouvernements et autorités intéressés. »

De plus,

« il faudrait renforcer (la capacité des pays sinistrés) de recevoir, d'utiliser et de diffuser ces informations. A ce sujet, il est instamment demandé à la communauté internationale d'aider ces pays, sur leur demande, à mettre en place des systèmes nationaux d'alerte rapide ou à renforcer ceux qui existent déjà. »

Voir aussi, Déclaration de Rio (principe 18), *supra* note 27 ; « Brundtland Report » (art. 19), *supra* note 77 ; Institut de droit international, « Résolution sur la pollution transfrontière de l'air » (art. 9, par. 1 a)), session du Caire, 20 septembre 1987, *Annuaire*, vol. 62, tome II, p. 204 ; PNUE, « Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-based Sources » (art. 7), *Governing Council Decision 13/18/II*, 24 mai 1985.

93. PNUE, Principes de 1978 (principe 9, par. 1), *supra* note 27.

94. La notification doit, clairement, être effectuée aussitôt que possible, et sans retard. Voir la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 10, par. 2), *supra* note 1.

Nombre d'entre eux traitent des cours d'eau internationaux<sup>95</sup>. Dans certains cas, l'obligation d'avertissement ne concerne que les inondations, les glaces dérivantes ou autres dangers similaires qui peuvent ou non être provoqués par l'homme<sup>96</sup>.

D'autres conventions traitent des catastrophes affectant l'environnement marin, comme les traités relatifs aux accidents de mer<sup>97</sup>. On peut citer ainsi la Convention de Barcelone de 1976 sur la mer Méditerranée et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique<sup>98</sup>, et la Convention des Nations Unies de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982<sup>99</sup>.

Enfin, cette obligation est reprise dans un certain nombre de conventions régionales<sup>100</sup> ou bilatérales consacrées aux désastres environnementaux le long de frontières communes<sup>101</sup>.

95. Convention sur la protection du Rhin contre la pollution chimique (art. 11), Bonn, 3 décembre 1976, plus les révisions adoptées pour le système d'alarme après l'accident de Sandoz, *IUMV*, vol. 4, 976:89; Convention relative à la pollution du Rhin contre la pollution par les chlorures (art. 11), Bonn, 3 décembre 1976, *ibid.*, vol. 4, 976:90; Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (art. 8), *supra* note 81; Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (art. 14), *supra* note 34.

96. Accord entre le Gouvernement de la République populaire de Pologne et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif à l'hydroéconomie des eaux frontalières (art. 19), *supra* note 76.

97. Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures (art. 3 et 5), *supra* note 86; Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (art. 8 et protocole 1), Londres, 2 novembre 1973, *IUMV*, vol. 4, 973:84; Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique (art. 11 et annexe 6, point 5), Helsinki, 22 mars 1974, *ILM*, vol. 13, p. 552; Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique (art. 13), Paris, 4 juin 1974, *RGDIP*, vol. 82, p. 950; Convention régionale du Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution (art. 9), Koweït, 23 avril 1978, *IUMV*, vol. 5, 978:31; Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (art. 12), Abidjan, 23 mars 1981, *RGDIP*, vol. 91, p. 1085; Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden (art. 9), Djeddah, 14 février 1982, *IUMV*, vol. 5, 982:13; Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (art. 9), Cartagena, 24 mars 1983, *ILM*, vol. 22, p. 227.

98. Convention sur la protection de la mer Méditerranée (art. 9, par. 1 c)), *supra* note 32.

99. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 198 et 211, par. 7), *supra* note 30.

100. Accord de l'ANASE sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (art. 19, par. 2 f), et art. 20, par. 3, d)), *supra* note 76; Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 10, par. 2), *supra* note 1.

101. *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ueber*

Il est intéressant de relever que la plupart de ces traités ont été conclus et ratifiés avant 1986. Lorsque la catastrophe de Tchernobyl s'est produite en mai 1986, le Gouvernement soviétique fut fermement critiqué par les autres gouvernements, sur la base de cette pratique déjà existante, pour n'avoir pas notifié à temps l'accident<sup>102</sup>.

Suite aux problèmes occasionnés par la notification tardive de l'accident, l'AIEA a appelé les Etats à donner des avertissements à temps<sup>103</sup>. Plusieurs Etats, notamment le Royaume-Uni et l'Union soviétique, se sont déclarés prêts à appliquer la Convention sur la notification rapide avant son entrée en vigueur. Alors même que celle-ci ne concerne pas les installations militaires, l'Union soviétique a, quelques années plus tard, signalé un accident survenu dans un sous-marin nucléaire<sup>104</sup>. Un grand nombre d'Etats d'Europe, tant de l'Est que de l'Ouest, ont conclu des accords bilatéraux de mise en œuvre et de renforcement des dispositions de la Convention<sup>105</sup>.

---

*Grundsatzeten zur Schadensbekaempfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik* (art. 2-4), Bonn, 20 septembre 1973, *Bundesgesetzblatt*, 1974, vol. II (n° 55); *Agreement between Mexico and the USA on Cooperation in the Solution of Environmental Problems in the Border Area* (art. 1), La Paz, 14 août 1983, *ILM*, vol. 22, p. 1025; *Agreement between the USA and Mexico regarding the Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and Other Hazardous Substances*, Mexico City (annexe V), 24 juillet 1980, *ILM*, vol. 20, p. 696.

102. A.-Ch. Kiss, « L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue international », *AFDI*, vol. 32, 1986, pp. 139-152; Z. A. Medvedev, *The Legacy of Chernobyl*, Oxford, Blackwell, 1990.

103. La Convention sur la notification rapide des accidents nucléaires et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ont reçu une acceptation large et rapide de la part de la communauté internationale. La Convention sur la notification rapide des accidents nucléaires fut adoptée le 26 septembre 1986 et entra en vigueur le 27 octobre 1986. (Voir *supra* note 80.) La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire fut adoptée le 26 septembre 1986 et entra en vigueur le 26 février 1987. (*Ibid.*) Pour une évaluation du rôle joué par l'AIEA dans le développement du droit international dans le domaine des catastrophes nucléaires, voir H. Blix, « The Role of the IAEA in the Development of International Law », *Nordic Journal of International Law*, vol. 58, 1989, pp. 231-242.

104. Voir *ILM*, vol. 25, p. 1370.

105. Voir A. E. Boyle, « Chernobyl and the Development of International Environmental Law », dans W. Butler (dir. publ.), *Perestroika and International Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1990, p. 211. L'existence d'une obligation de notification est soutenue par la majorité de la doctrine. Voir *inter alia* G. Handl, « The Environment: International Rights and Responsibilities », *op. cit.*, pp. 223-224; D. Magraw, « Transboundary Harm », *American Journal of International Law*, vol. 80, 1986, pp. 327-329, 1980; D. Partan, « The Duty to Inform in International Environmental Law », *Boston University International Law Journal*, vol. 6, 1988, pp. 43-88. Après la catastrophe de Tchernobyl, de nombreux traités sur l'échange d'informations en cas d'urgence ont été conclus. Dans ce sens voir, par exemple, *Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ire-*

Ainsi, l'un des principaux effets juridiques de l'accident de Tchernobyl a été la cristallisation en coutume internationale de l'obligation pour les Etats de notifier rapidement tout risque appréciable de dommage transfrontalier. Il a également permis de dépasser la résistance, très caractéristique de l'atmosphère de guerre froide, que certains Etats manifestaient encore au milieu des années quatre-vingt<sup>106</sup>.

Il est important de relever qu'un mois après cette catastrophe, le 13 juin 1986 exactement, les Etats surmontèrent leur réticence à diffuser des informations obtenues par des techniques de télédétection<sup>107</sup>, et adoptèrent (suite aux travaux du Comité des Nations Unies sur l'usage pacifique de l'espace extra-atmosphérique) la résolution 41/65 de l'Assemblée générale<sup>108</sup>.

En définitive, cette catastrophe a eu pour conséquence que l'obligation de notification à temps des situations d'urgence est probablement devenue la règle la moins controversée du droit international général de l'environnement<sup>109</sup>.

Toutefois, même si l'existence d'une règle coutumière obligeant les

*land on the Early Notification of a Nuclear Accident and Exchange of Information concerning the Operation and Management of Nuclear Facilities*, Copenhague, 19 novembre 1987, IAEA, *op. cit.*, p. 173; *Agreement between the Government of Finland and the Government of the USSR on Early Notification of a Nuclear Accident and on the Exchange of Information relating to Nuclear Facilities*, Helsinki, 7 janvier 1987, IAEA, *op. cit.*, p. 192; Directive du Conseil des Communautés européennes 80/836/Euratom du 15 juillet 1980 (art. 45, par. 5), *JOCE*, L 246, 17 septembre 1980, p. 1.

106. Pour remettre cette déclaration à sa place, il faut garder à l'esprit le fait que la convention ne s'applique pas aux installations militaires. Cependant, les cinq puissances nucléaires signataires du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (Etats-Unis, Union soviétique, Chine, France et Grande-Bretagne) ont déclaré qu'elles appliqueraient la Convention à tout accident nucléaire quelle que soit son origine. Voir *ILM*, vol. 25, p. 1394.

107. Sur la télédétection, voir C. Q. Christol, *The Modern International Law of Outer Space*, New York, Pergamon Press, 1982, p. 720; M. Benkoe et G. Gruber, «The UN Committee on the Peaceful Use of Outer Space: Adoption of Principles on Remote Sensing of the Earth from Outer Space and Other Recent Developments», *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, vol. 36, 1987, pp. 17 ss.; S. Courteix (dir. publ.), *Droit, télédétection et environnement*, actes du colloque international *Le droit face aux techniques de télédétection par satellite au service de l'environnement*, Strasbourg, 2-4 juin 1993, Antony, SIDES, 1994.

108. *UN General Assembly, Official Records: Forty-First Session (Supplement No. 20, A/41/20)*, «Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space», *Annex II, ILM*, vol. 25, p. 1334. Le principe 10 dispose que les Etats menant des activités de télédétection qui ont acquis des renseignements faisant état de phénomènes nuisibles pour l'environnement sur terre devraient transmettre ces renseignements aux Etats concernés. Le principe 11 énonce: «Remote sensing shall promote the protection of mankind from natural disasters . . .»

109. O. Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, p. 373.

Etats à signaler les situations d'urgence ne peut être mise en doute, sa mise en œuvre dans des circonstances spécifiques est parfois susceptible de poser des difficultés importantes. En particulier, la définition précise du seuil peut être un problème difficile à résoudre<sup>110</sup>. La décision du Conseil de l'OCDE sur l'échange d'informations ne réussit pas à définir en des termes objectifs les circonstances dans lesquelles l'obligation d'avertir d'une situation d'urgence peut exister<sup>111</sup>. Il en est de même de la Convention de l'AIEA sur la notification rapide, alors même que cette convention était censée corriger les défauts des procédures internationales de communication révélés par l'accident de Tchernobyl<sup>112</sup>.

Enfin, il faut souligner que la grande majorité des conventions multilatérales relatives aux catastrophes prévoit des mécanismes institutionnels au travers desquels doivent être transmises les informations sur les situations d'urgence. Ce rôle est généralement attribué à l'organisation internationale compétente dans un secteur donné (l'AIEA, par exemple<sup>113</sup>) ou au secrétariat établi par le traité (comme dans le cadre de la Convention de Bamako)<sup>114</sup>. Le rôle susceptible d'être joué par l'Organisation des Nations Unies en général, et son secrétaire général en particulier, en vue de réunir et diffuser les informations sur les situations d'urgence, plus spécialement en matière de catastrophes naturelles, malgré l'établissement du Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO)<sup>115</sup>, est encore peu exploité<sup>116</sup>. Beaucoup reste à faire, tout spécialement quant au rôle du

110. Ph. Sands, *Chernobyl: Law and Communication*, Cambridge, Grotius Publ., 1988, p. 42.

111. Le point F, intitulé « Alerte et accidents » des « principes relatifs à la pollution transfrontière » de l'OCDE (recommandation C(74)224) dispose que :

« Les pays devraient rapidement avertir les autres pays susceptibles d'être affectés de toute situation de nature à faire croître soudainement le niveau de pollution dans des régions situées en dehors du pays d'origine de la pollution... »

112. N. Pelzer, « The Impact of the Chernobyl Accident on Nuclear Energy Law », *Archiv des Völkerrechts*, vol. 25, 1987, p. 303.

113. Convention sur la notification rapide d'accident nucléaire (art. 4), *supra* note 80.

114. Convention de Bamako (art. 4, par. 1 a), et 4, par. 2 b), *supra* note 42.

115. Afin d'encourager la fourniture d'assistance en cas de catastrophe, en 1971 l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 2816 (XXVI), mettant en place un organisme responsable de la coordination des secours en cas de catastrophe et a agréé à la proposition du Secrétaire général de l'ONU d'établir un bureau permanent. Le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO) est devenu opérationnel le 1<sup>er</sup> mars 1972.

116. « L'Organisation des Nations Unies devrait intensifier ses efforts d'analyse et de diffusion systématiques des informations disponibles en matière d'alerte rapide concernant les catastrophes naturelles et situations d'ur-

Secrétaire général comme catalyseur de l'action d'urgence en vue d'apporter de l'aide aux pays victimes <sup>117</sup>.

### Paragraphe 3 **L'obligation de notification des activités potentiellement dangereuses**

En dehors des situations d'urgence pour lesquelles une notification et, si possible, une assistance urgente sont nécessaires, on pouvait encore récemment se demander si un Etat qui envisage simplement d'entreprendre ou d'autoriser des activités capables d'avoir des effets mesurables sur l'environnement d'autres Etats était dans l'obligation de leur transmettre les détails pertinents du projet <sup>118</sup>. Aujourd'hui, il est clair que les Etats sont juridiquement tenus de procéder à des échanges d'informations dès qu'ils ont des raisons de penser qu'une activité proposée ou en cours sur leur territoire ou sous leur juridiction comporte un risque de dommages transfrontaliers importants <sup>119</sup>. Cette obligation internationale de fournir des informations préalables et d'entamer des consultations est le pendant procédural de l'obligation, de droit coutumier matériel, de prévenir les dommages transfrontaliers importants <sup>120</sup>. Dès lors, le devoir d'information inclut non seulement les accidents ponctuels, mais aussi les situations durables qui peuvent faire naître un risque important par l'accumulation de pollution qu'elles entraînent, bien que son contenu soit différent dans ce dernier cas.

On peut observer une coopération internationale et régionale croissante en vue de rassembler des données et d'analyser les conséquences des catastrophes sur la santé et le bien-être humains <sup>121</sup>. En outre, la

---

gence de même ordre.» (Nations Unies, doc. A/RES.46/182 «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies» («III. Planification préalable», point 19), *supra* note 7.)

117. «Lorsqu'une situation d'urgence nécessite une intervention coordonnée, le Secrétaire général devrait veiller à ce qu'un appel initial commun ... soit lancé aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, dans un délai maximum d'une semaine. Dans les cas de situations d'urgence prolongées, cet appel initial devrait être actualisé et précisé dans les quatre semaines suivantes, à la lumière des informations complémentaires reçues.» (Nations Unies, doc. A/RES.46/182 («V. Appels communs», point 31), *ibid.*)

118. O. Schachter, *op. cit.*, p. 374.

119. G. Handl, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch*, Berlin, Duncker und Humboldt, 1992.

120. G. Handl, «Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries», *op. cit.*, p. 116.

121. Voir le protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, *supra* note 30. Ce protocole, en son annexe I, institue une procédure très contraignante et détaillée pour évaluer l'impact de toutes activités humaines sur l'environnement de l'Antarctique.

pratique des Etats et la jurisprudence des tribunaux internationaux — comme dans l'affaire du *Lac Lanoux* — tendent à démontrer l'existence d'une obligation de consulter et de tenir compte de l'avis exprimé par les autres Etats, notamment en ce qui concerne les cours d'eau<sup>122</sup>. Cependant, cela n'implique pas l'existence d'un droit de veto dans le chef de ces derniers.

Le principe 19 de la Déclaration de Rio formule en termes généraux ce devoir d'information des situations potentiellement dangereuses. Il dispose ainsi que :

« Les Etats doivent notifier suffisamment à l'avance les Etats pouvant être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement négatifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et en toute bonne foi. »

Cette obligation générale est aujourd'hui complétée par un principe en plein essor, imposant que soient entreprises des études d'impact lorsque des activités sont susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement<sup>123</sup>. Comme le souligne le point 1 de la stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr :

« L'évaluation des risques est une mesure indispensable à l'adoption de politiques et de dispositions visant à une prévention appropriée et efficace des catastrophes. »<sup>124</sup>

L'obligation de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et d'informer les Etats potentiellement exposés est reprise dans plusieurs traités internationaux consacrés à des questions spécifiques

122. Affaire du *Lac Lanoux*, *supra* note 21, p. 118.

123. L'évaluation de l'impact environnemental fait probablement déjà partie de l'application de la règle de « diligence due », au moins pour ce qui concerne les pays développés. P.-M. Dupuy, « Overview... », *op. cit.*, p. 67.

124. Le plan d'action de la stratégie de Yokohama prévoit en outre que :

- « D'ici à la fin de la décennie, tous les pays sont invités :
- .....
  - c) à mettre au point un programme d'évaluation des risques et des plans d'urgence concentrant les efforts sur les mesures à prendre pour se préparer aux catastrophes, y faire face et en atténuer les effets...;
  - d) à élaborer des plans nationaux globaux de gestion des catastrophes;
  - .....
  - i) à intégrer la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets dans la planification du développement socio-économique sur la base de l'évaluation des risques;
  - j) à envisager d'instituer dans leurs plans de développement la réalisation d'études d'impact sur l'environnement aux fins de la réduction des catastrophes. » (*Supra* note 6.)

telles que la pollution marine<sup>125</sup>, la pollution atmosphérique<sup>126</sup>, le changement de climat<sup>127</sup>, l'implantation de centrales nucléaires<sup>128</sup> ou la diver-

125. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 204-206), *supra* note 30; Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (art. 12), *supra* note 97; Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique du Sud (art. V, par. 4), Apia, 12 juin 1976, *IUMV*, vol. 4, 976:45; Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden (art. XI), *ibid.*; Convention régionale du Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution (art. 11), *ibid.*; Accord de l'ANASE sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (art. 20), *supra* note 76.

126. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (art. 4 et 8), *supra* note 27.

127. Canada-USA Agreement on Exchange of Information on Weather Modification Activities (art. 2), Washington, 26 mars 1975, *ILM*, vol. 14, p. 589.

128. *Acuerdo sobre cooperación en materia de seguridad de las instalaciones nucleares fronterizas entre España y Portugal*, Lisbonne, 31 mars 1980, IAEA, *op. cit.*, p. 404; *Agreement between Norway and Sweden on Exchange of Information and Early Notification Relating to Norwegian and Swedish Nuclear Facilities*, Oslo, 21 octobre 1986, *ibid.*, p. 395; *Agreement between Denmark and Sweden on Exchange of Information and Early Notification Relating to Danish and Swedish Nuclear Facilities*, Oslo, 21 octobre 1986, *ibid.*, p. 155; *Agreement between the Government of Norway and the Government of the United Kingdom on Early Notification of a Nuclear Accident and Exchange of Information Concerning the Operation and Management of Nuclear Facilities*, 1987, *ibid.*, p. 399; *Agreement between the Government of Finland and the Government of the USSR on Early Notification of a Nuclear Accident and on the Exchange of Information relating to Nuclear Facilities*, Helsinki, 7 janvier 1987, *ibid.*, p. 192; *Agreement between the Kingdom of Denmark and the Polish Peoples Republic on the Exchange of Information and Co-operation in the Field of Nuclear Safety and Radiation Protection*, Varsovie, 22 décembre 1987, *ibid.*, p. 139; *Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics on Early Notification of a Nuclear Accident and on the Exchange of Information Relating to Nuclear Facilities*, Copenhague, 12 novembre 1987, *ibid.*, p. 159; *Protocol of Cooperation between Argentina and Brazil concerning Prompt Notification and Mutual Assistance in the Event of Nuclear Accidents and Radiological Emergencies*, Brasilia, décembre 1986, *ibid.*, p. 21; Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la protection contre les radiations en cas d'alarme, Bonn, 31 mars 1978, *ibid.*, p. 314; Accord entre le Conseil fédéral suisse et la République française sur les échanges d'information en cas d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, Paris, 18 octobre 1979, *ibid.*, p. 230; Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, Luxembourg, 11 avril 1983, *ibid.*, p. 220; *Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland ueber Informations und Erfahrungs-austausch auf dem Gebiet des Stralenschutzes*, Bonn, 8 septembre 1987, *ibid.*, p. 233; *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Franzoesischen Republik ueber den informationsaustausch bei Vorkommnissen oder Unfaellen, die radiologische Auswirkungen haben Koennen*, Bonn, 28 janvier 1981, *ibid.*, p. 208.

sité biologique<sup>129</sup>. On la retrouve également dans des accords plus généraux, tels que la Convention nordique sur la protection environnementale de 1974 et la Convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact environnemental<sup>130</sup>. Pour les Etats membres de l'Union européenne, la directive Seveso a déjà instauré une obligation similaire de fournir aux Etats voisins exposés des informations relatives aux risques encourus<sup>131</sup>. Enfin, ce devoir d'information a été répété dans plusieurs déclarations non contraignantes<sup>132</sup>.

La pratique de l'échange d'informations et, d'une manière plus générale, de coopération entre Etats a connu un développement particulier dans le cas de l'Antarctique. L'instrument juridique le plus récent du système antarctique, le Protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement du 4 octobre 1991, prévoit une obligation générale de coopération pour organiser et conduire des activités dans la zone du Traité sur l'Antarctique. A cette fin, chaque partie doit s'efforcer

« de satisfaire aux demandes d'information présentées par d'autres parties concernant tout risque éventuel pour l'environnement en Antarctique et de fournir à celles-ci une assistance en vue de réduire à un niveau minimum les effets des accidents susceptibles de nuire à l'environnement en Antarctique ou aux écosystèmes dépendants et associés »<sup>133</sup>.

Dans le domaine des catastrophes industrielles, il faut rappeler l'article 4 de la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992, aux termes duquel

« la partie d'origine prend les dispositions appropriées pour identifier les activités dangereuses relevant de sa juridiction et faire

129. Convention sur la diversité biologique (art. 14), *supra* note 27.

130. Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (art. 2-7), *supra* note 42.

131. Directive du Conseil des Communautés européennes 82/501/CEE du 5 août 1982 (art. 8, al. 2), *JOCE*, n° L230/1. Sur le droit environnemental européen en général, voir A.-Ch. Kiss et D. Shelton, *European Environmental Law*, Cambridge, Grotius Publications, 1993.

132. PNUE, Principes de 1978 (principe 4), *supra* note 27; Déclaration de Rio (principe 17), *ibid.*; OCDE, « Principes relatifs à la pollution transfrontière » (« principe d'information et consultation »), OCDE, doc. C(74)224, *supra* note 77; PNUE, *Montreal Guidelines* (art. 6 et 7), *supra* note 92; résolution de l'Institut du droit international (art. 8, par. 1), *supra* note 92. Voir, enfin, en général; OCDE, « Exchange of Information Concerning Accidents Capable of Causing Transfrontier Damage », OCDE, doc. C(88)84 (final), *ILM*, vol. 28, p. 249.

133. Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (art. 6, par. 1, c)), *supra* note 30.

en sorte que les parties touchées reçoivent notification de toute activité de ce type proposée ou existante».

Enfin, sur le plan bilatéral, il faut signaler l'accord du 15 janvier 1980 entre les Etats-Unis et le Mexique instituant un Comité consultatif sur les catastrophes naturelles<sup>134</sup>. Le but de ce comité est de « consider means of cooperation in planning for cases of natural disasters . . . or other catastrophes . . . »

De plus, selon l'article 2, le Comité devra :

« recommend to the parties, specific programs for co-operation in the areas of pre-disaster planning, support to national programs, and post-disaster assistance ; it being understood that post-disaster assistance would be limited ».

Ainsi que l'a justement fait remarquer G. Handl, la communication des risques transfrontaliers, telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle, constitue en substance un dialogue intergouvernemental sur la gestion des risques transfrontaliers<sup>135</sup>. L'information doit non seulement être fournie, mais également discutée, afin que l'obligation de prévention soit dotée d'un contenu concret.

#### Paragraphe 4 L'obligation de consultation

Le devoir d'information préalable quant aux projets susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'environnement d'un autre Etat a donc pour corollaire le devoir d'entrer en consultation avec ce dernier à sa demande<sup>136</sup>. L'article 3 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière du 25 février 1991 dispose ainsi que :

« Si une activité proposée ... est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, la partie d'origine, en vue de procéder à des consultations ... en donne notification à toute partie pouvant, selon elle, être touchée... »<sup>137</sup>

134. *Agreement between the Government of the United States and the Government of the United Mexican States on Cooperation in Cases of Natural Disasters*, Mexico City, 15 janvier 1980, *TIAS*, p. 10013. Cet accord a remplacé un accord similaire datant du 3 mai 1968, *TIAS*, p. 6481.

135. G. Handl, « Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries », *op. cit.*, p. 116.

136. En ce qui concerne la doctrine relative à l'existence du devoir de consultation, voir C. Fernandez de Casadevante Romani, *op. cit.*, p. 69 ; P.-M. Dupuy, « Le droit international de l'environnement », *op. cit.*, p. 40. Pour une opinion différente, voir O. Schachter, *op. cit.*, p. 374 : « A duty to notify does not entail a duty to consult. »

137. Voir aussi convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 4, par. 2), *supra* note 1.

L'article 17, paragraphe 4, de la Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire du 20 septembre 1994 prévoit que chaque partie prend les mesures nécessaires pour que les procédures appropriées soient mises en place et appliquées en vue

« de consulter les parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet, dans la mesure où cette installation est susceptible d'avoir des conséquences pour elles, et, à leur demande, de leur communiquer les informations nécessaires afin qu'elles puissent évaluer et apprécier elles-mêmes l'impact possible sur leur propre territoire de l'installation nucléaire du point de vue de la sûreté ».

L'obligation de consultation signifie que l'Etat potentiellement pollueur doit tout simplement être prêt à discuter de l'information qu'il a transmise à l'Etat potentiellement victime, qui peut alors formuler des observations sur le projet en cause. La consultation ne requiert pas qu'un accord intervienne avec l'Etat « affecté », mais elle exige que son point de vue soit pris en compte. En réalité, la consultation implique davantage que la simple notification, mais moins que le consentement<sup>138</sup>. En droit international, en effet, le principe de l'égalité souveraine implique qu'il n'existe pas de droit de veto d'un Etat quelconque sur les activités d'un autre Etat. Toutefois, la consultation est une étape préalable à la négociation, cette dernière exigeant un effort important pour qu'un accord soit conclu<sup>139</sup>.

Dans les textes internationaux, le devoir de consultation accompagne souvent le devoir d'information<sup>140</sup>. A cet égard, le principe 5 des principes du PNUE sur les ressources partagées de 1978 dispose que<sup>141</sup>:

« Les Etats qui partagent une ressource naturelle devraient, dans la mesure où cela est réalisable, sur une base régulière échanger des renseignements et engager des consultations sur les aspects environnementaux de cette ressource. »

Par ailleurs, l'article 21, paragraphe 3, du projet d'articles de la Commission du droit international sur le droit relatif aux utilisations des

138. L. Kirgis Jr., *Prior Consultation in International Law*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1983, p. 11.

139. Affaire du *Lac Lanoux*, *supra* note 21, pp. 117-118. T. Iwama, « Emerging Principles and Rules for the Prevention and Mitigation of Environmental Harm », dans E. Brown Weiss (dir. publ.), *op. cit.*, pp. 107-123, p. 120.

140. PNUE, Principes de 1978 (principe 6), *supra* note 27; Accord de l'ANASE sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (art. 20), *supra* note 76; Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (art. 5), *supra* note 39.

141. Voir aussi le principe 6, par. 1 b).

cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation prévoit que :

« à la demande de l'un quelconque d'entre eux, les Etats du cours d'eau se consultent en vue d'établir des listes de substances dont l'introduction dans les eaux d'un cours d'eau international devrait être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée ».

Enfin, l'on retrouve le principe de consultation, dans une formulation plus pertinente pour la question de la prévention et de la réduction des catastrophes, à l'article 41 de la Convention de Lomé IV :

« Les parties reconnaissent l'utilité d'échanges de vues, par le biais des mécanismes de consultation prévus dans la Convention, au sujet de risques écologiques majeurs, soit de portée planétaire (tels que l'effet de serre, le dépérissement de la couche d'ozone, l'évolution des forêts tropicales, etc.) soit de portée plus spécifique et résultant de l'application de technologies industrielles. De telles consultations pourront être demandées par l'une ou l'autre partie, dans la mesure où ces risques peuvent affecter concrètement les parties contractantes et ont pour objet d'évaluer les possibilités d'actions conjointes conformément aux dispositions de la convention. Le cas échéant, les consultations permettront également de procéder à des échanges de vues avant les discussions menées à ce sujet dans les enceintes internationales appropriées. »<sup>142</sup>

**Paragraphe 5 Le transfert de technologie pour faire face aux catastrophes comme corollaire de l'obligation de prévention**

Les pays en voie de développement sont malheureusement les plus fréquemment frappés par les catastrophes les plus diverses. Or, ces mêmes pays consacrent déjà l'ensemble de leurs moyens à leur développement et à la lutte contre la pauvreté. Ils sont dès lors contraints de faire appel à l'assistance étrangère, soit pour mettre en place des mesures capables de prévenir les catastrophes, soit pour en réduire les effets lorsqu'une catastrophe se produit sur leur territoire<sup>143</sup>. Il existe indubitablement un lien étroit entre la capacité à faire face aux catastrophes et le niveau de développement.

<sup>142</sup>. Quatrième Convention de Lomé (art. 41), Lomé, 15 décembre 1989, *Juris-classeur*, 1991.

<sup>143</sup>. G. Genot, « L'aide internationale d'urgence en cas de catastrophe », *Studia diplomatica*, vol. 29, 1976, p. 317.

Le problème du transfert international de technologie en vue de permettre aux pays les moins développés de rattraper leur retard a fait l'objet de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et de nombreux travaux de la doctrine.

Au début des années quatre-vingt-dix, la communauté internationale a franchi un pas significatif en direction d'un échange de technologie plus effectif. Le débat relatif à la nécessité d'intensifier les transferts de technologie des pays avancés vers les pays en voie de développement pour permettre à ces derniers de participer à la lutte contre les catastrophes environnementales à l'échelle planétaire a également trouvé un certain écho dans les documents les plus récents sur la prévention et la réduction des catastrophes<sup>144</sup>. A titre d'exemple, le principe 8 de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr, dispose que :

«La communauté internationale reconnaît la nécessité de mettre en commun les techniques nécessaires pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets, ces techniques devant être mises à disposition librement et dans des délais appropriés dans le cadre de la coopération technique.»

Cette nécessité est réaffirmée au point 5 du Message de Yokohama :

«Il faudrait mettre les techniques et données appropriées ainsi que les moyens de formation correspondants à la libre disposition de tous, notamment des pays en développement, en temps voulu.»

La résolution 46/182 de l'Assemblée générale contenait déjà une telle prise de position, en affirmant que :

«la communauté internationale doit aider comme il convient les

144. L'article 16 de la Convention sur la diversité biologique prévoit que :

«Chaque partie contractante ... s'engage, sous réserve des dispositions du présent article, à assurer et/ou à faciliter à d'autres parties contractantes l'accès aux technologies nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique, ou utilisant les ressources génétiques sans causer de dommages sensibles à l'environnement, et le transfert desdites technologies.»

Quant à la modalité du transfert :

«l'accès à la technologie et le transfert de celle-ci sont assurés et/ou facilités pour ce qui concerne les pays en développement à des conditions justes et les plus favorables, y compris à des conditions de faveur et préférentielles s'il en est ainsi mutuellement convenu...»

Evidemment,

«lorsque les technologies font l'objet de brevets et autres droits de propriété intellectuelle, l'accès et le transfert sont assurés selon des modalités qui reconnaissent les droits de propriété intellectuelle et sont compatibles avec leur protection adéquate et effective» (Convention sur la diversité biologique, *supra* note 27).

pays en développement à renforcer leurs capacités en ce qui concerne la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets»<sup>145</sup>.

Et, plus loin :

« afin de réduire les effets des catastrophes, il faudrait accroître l'échange et la diffusion d'informations techniques, existantes et nouvelles, relatives à l'évaluation et à la prévision des catastrophes, ainsi qu'à l'atténuation de leurs effets... il faudrait intensifier les efforts afin d'élaborer des mesures visant à prévenir les catastrophes ... par le biais de programmes d'assistance technique et de modalités facilitant l'accès aux technologies correspondantes et leur transfert »<sup>146</sup>.

Bien que les termes employés restent vagues et que les principes posés soient essentiellement des vœux pieux encore loin d'affirmer l'existence d'une obligation juridique, l'on ne peut nier les progrès accomplis avec et depuis la Déclaration de Stockholm<sup>147</sup>. En son principe 20, cette dernière souligne la nécessité

« [d'] encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement ; on devra mettre les techniques intéressant l'environnement à la disposition des pays en voie de développement, à des conditions qui encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique ».

Ce principe a également été répété en substance dans le principe 9 de la Déclaration de Rio :

« Les Etats devraient coopérer en vue d'accentuer le renforcement des capacités endogènes aux fins du développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et technologiques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices. »

Le noyau d'une coopération Nord-Sud pour faire face aux catastrophes, même s'il est limité quant à son champ d'application géographique et matériel, est contenu dans le Protocole à la Convention de Bar-

---

145. Nations Unies, doc. A/RES.46/182, point II, par. 13.

146. *Ibid.*, point II, par. 14.

147. Nations Unies, doc. A/CONF.48/14/Rev.1, *supra* note 27.

celone de 1976 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique du 16 février 1976<sup>148</sup>. Il stipule en son article 6, paragraphe 1, lettre c), que chaque partie s'engage à diffuser aux autres parties des informations concernant

« les méthodes nouvelles en matière de prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures et autres substances nuisibles, les processus nouveaux pour combattre la pollution et le développement de programmes de recherche afférents ».

Enfin, dans le contexte Est-Ouest, il faut signaler la Convention d'Hel-sinki sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992<sup>149</sup>, disposant en son article 16 que :

« les parties s'attachent à promouvoir :

- a) l'échange de technologies disponibles selon diverses modalités financières ;
- b) les contacts directs et la coopération dans le secteur industriel ;
- c) l'échange d'informations et de données d'expérience ;
- d) et l'octroi d'une assistance technique ».

#### Paragraphe 6 L'assistance en cas de catastrophes

« Iam proxumus ardet Ucalegon. »

(Virgile, *Enéide*, vv. 311 s.)

L'aide internationale peut jouer un rôle décisif dans l'atténuation des conséquences des catastrophes. Son rôle peut même être crucial lorsque ces catastrophes frappent des pays du tiers monde.

La question de l'aide lors de la survenance de catastrophes est délicate

148. Ont signé le Protocole à la Convention de Barcelone de 1976, relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique: l'Albanie, l'Algérie, Chypre, l'Égypte, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, la Libye, Malte, le Maroc, Monaco, l'Espagne, la Syrie, la Tunisie, la Turquie, la Yougoslavie et la Communauté économique européenne. (Voir PNUE, *Registre des traités internationaux et autres accords dans le domaine de l'environnement*, Nairobi, 1991.)

149. Ont signé la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels: l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Communauté économique européenne, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Moldavie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède et la Suisse. (Voir *ibid.*)

sur le plan politique, dans la mesure où la souveraineté reste un principe fondamental<sup>150</sup>. L'assistance implique généralement l'exécution d'opérations de secours sur le territoire d'un Etat étranger. Même s'il peut être parfois primordial d'intervenir en vue de réduire l'impact des catastrophes, une telle intervention reste essentiellement un acte d'ingérence. La Convention des Nations Unies de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 reconnaît que cette question est politiquement sensible et se limite à demander aux Etats parties « d'élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin »<sup>151</sup>.

De même, la Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire du 26 septembre 1986 requiert simplement des Etats qu'ils coopèrent en vue de « faciliter une assistance rapide », sans imposer une obligation de fournir ou d'accepter une aide<sup>152</sup>.

Du fait de cette connotation politique, la plupart des conventions qui prévoient l'organisation de secours en cas de survenance d'une catastrophe sont des conventions bilatérales<sup>153</sup> ou conclues entre Etats appar-

150. Pour une analyse des aspects politiques de l'assistance humanitaire internationale, voir E. Lépointe, « Désastres naturels et diplomatie », *Politique étrangère*, vol. 59, 1994, pp. 1085-1098; L. Minear et T. G. Weiss, *Humanitarian Politics*, Ithaca, NY, Foreign Policy Association, 1995. Pour un exemple récent des implications politiques de l'aide humanitaire d'urgence, voir DHA, « Floods Force DPR Korea to Call for Help », *DHA News*, septembre/octobre 1995, n° 16, pp. 29-30; Ph. Pons, « Les graves inondations contraignent la Corée du Nord à faire appel à l'aide extérieure », *Le Monde*, 20 septembre 1995.

151. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 199), *supra* note 30.

152. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (art. 1), *supra* note 80.

153. *Canada-Denmark Agreement on Cooperation Relating to the Marine Environment* (annexes A et B), Copenhague, 26 août 1983, *ILM*, vol. 23, p. 269; *Agreement between the USA and Mexico Regarding the Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and Other Hazardous Substances*, Mexico City, 24 juillet 1980, *ILM*, vol. 20, p. 696; Accord entre les Etats-Unis et le Canada pour l'établissement d'un plan d'urgence conjoint canado-américain en cas de pollution des eaux par des hydrocarbures et d'autres substances nocives, Ottawa, 19 juin 1974, *TIAS*, p. 7861. L'Allemagne a conclu une série d'accords bilatéraux avec la plupart de ses voisins en ce qui concerne l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves: *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ueber Grundsuetzen zur Schadensbehaempfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, Bonn, 20 septembre 1973, *Bundesgesetzblatt*, 1974, vol. II (n° 55); Convention entre la République fédérale d'Allemagne et la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, Paris, 3 février 1977, IAEA, *op. cit.*, p. 201; Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Luxembourg, 2 mars 1978, *ibid.*, p. 274; Convention entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en

tenant à un même groupe politique<sup>154</sup>. La bilatéralisation et la « politicisation » de l'aide s'expliquent également par des raisons d'intérêt politique<sup>155</sup>. Pour un Etat la fourniture d'une aide bilatérale s'avère en effet plus rentable, sous l'angle des relations publiques, que le versement quasiment anonyme d'une quote-part à une entreprise d'assistance multilatérale chapeauté par une organisation à vocation universelle. Cet aspect « publicitaire » de l'aide bilatérale peut avoir des effets positifs sur l'opinion publique du pays donateur, de même que sur celle du pays sinistré, et enfin sur celle de la communauté internationale.

Les deux questions centrales lorsque l'on examine les aspects juridiques de l'aide internationale en cas de survenance d'une catastrophe sont les suivantes : y a-t-il une obligation d'assister ? Et, inversement, y a-t-il une obligation d'être assisté ?

Dans les lignes qui suivent, nous tenterons de fournir des réponses systématiques à ces deux questions.

Pour ce qui est de la première question, l'on peut affirmer que dans l'état actuel du droit international coutumier un Etat n'assume aucune obligation de fournir son assistance à un autre Etat frappé par une catastrophe<sup>156</sup>.

Certains auteurs ont toutefois avancé que le principe de « solidarité internationale » et des considérations humanitaires fondamentales indiquent l'existence d'une obligation coutumière *erga omnes* à la charge des

cas de catastrophes ou d'accidents graves, Bruxelles, 6 novembre 1980, *ibid.*, p. 53; *Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft ueber die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Ungluecksfaellen*, Berne, 28 novembre 1984, *ibid.*, p. 302; *Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Koenigreich Daenemark ueber die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Ungluecksfaellen*, Tondem, 16 mai 1985, *ibid.*, p. 118; *Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Koenigreich der Niederlanden ueber die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen einschliesslich schweren Ungluecksfaellen*, Bonn, 7 juin 1988, *Bundesgesetzblatt*, 1992, vol. II (n° 9); *Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Oesterreich ueber die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Ungluecksfaellen*, Salzbourg, 23 décembre 1988, *ibid.*, 1992, vol. II (n° 9). La Pologne et la République tchèque, en revanche, n'ont conclu aucun accord de ce type.

154. Par exemple, voir *Agreement between Denmark, Finland, Norway and Sweden on Cooperation over National Territorial Borders with the Aim of Preventing or Limiting Damage to Man or Property or the Environment in the Event of Accidents*, Stockholm, 20 janvier 1989, *Environmental Policy and Law*, vol. 19, p. 136; *Convention interaméricaine pour faciliter l'assistance en cas de catastrophes*, Santiago du Chili, 7 juin 1991, OEA/Ser.A/49 (SEPF).

155. G. Genot, *op. cit.*, p. 327.

156. En ce qui concerne le rejet de l'existence d'un devoir d'assistance, voir P. Cameron, « The Vienna Convention on Early Notification and Assistance », dans P. Cameron, L. Hancher, W. Kuehn, *op. cit.*, p. 27; G. Handl, « Internationalization... », *op. cit.*, p. 126; Ph. Sands, *Chernobyl...*, *op. cit.*, p. 44.

Etats<sup>157</sup>. Une telle affirmation relève toutefois davantage de la *lege ferenda* que de la *lege lata*. La situation juridique est en effet peu claire<sup>158</sup>. La pratique internationale ne semble pas vraiment appuyer cette opinion. A tout le moins peut-on affirmer que les Etats faisant l'objet d'une demande d'aide d'urgence ont le devoir d'évaluer cette demande de bonne foi, de déterminer leur volonté d'intervention sur la base de leur capacité matérielle plutôt qu'en fonction de considérations politiques et enfin de justifier leur refus éventuel<sup>159</sup>. Tel semble être le contenu actuel de cette règle, sur la base de la pratique des Etats.

En effet, le principe 18 de la Déclaration de Rio dispose que « la communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés »<sup>160</sup>. Le principe F.10 des Principes relatifs à la pollution transfrontière de l'OCDE énonce quant à lui que

« les pays devraient se prêter mutuellement assistance ... pour prévenir les accidents susceptibles de conduire à une pollution transfrontière, pour minimiser et, si possible, éliminer les effets de tels accidents... »<sup>161</sup>

Par ailleurs, la Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire du 26 septembre 1986 prévoit que

« chaque Etat partie auquel une demande d'assistance de ce genre est adressée détermine rapidement et fait savoir à l'Etat partie qui requiert l'assistance ... s'il est en mesure de fournir l'assistance requise... »<sup>162</sup>

La Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992 contient une disposition similaire, aux termes de laquelle

« la partie qui reçoit une demande d'assistance prend une décision

157. P. Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance; Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 163.

158. A.-Ch. Kiss et D. Shelton, *op. cit.*, p. 135.

159. Le corollaire logique de la règle selon laquelle les Etats peuvent refuser de fournir une aide est le principe en vertu duquel ils peuvent, à tout moment, cesser d'octroyer l'aide, tout en devant en aviser l'autre partie. Voir, par exemple, la Convention entre le Canada et les Etats-Unis pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'Etat de l'Alaska (art. 8), *supra* note 87.

160. Déclaration de Rio (principe 18), *supra* note 27.

161. Principes relatifs à la pollution transfrontière (OCDE), *supra* note 77.

162. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (art. 2, par. 3), *supra* note 80.

rapide et fait savoir promptement ... si elle est en mesure de fournir l'assistance nécessaire... »<sup>163</sup>

Le Protocole à la Convention de Barcelone de 1976 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique du 16 février 1976 énonce que « les parties sollicitées font tous les efforts possibles pour apporter leur concours »<sup>164</sup>.

L'article 2 de l'Accord de coopération transfrontière pour la prévention et la limitation des dommages à l'homme ou aux propriétés ou à l'environnement en cas d'accidents, conclu entre le Danemark, la Finlande, la Suède et la Norvège le 21 octobre 1986, semble instituer une obligation d'assistance à charge des parties. Mais il ne s'agit là que d'une obligation de moyens, non de résultat :

« Each contracting State undertakes to provide necessary assistance in the event of an accident or imminent threat of an accident in accordance with its possibilities to do so . . . »<sup>165</sup>

Pour terminer sur ce point, l'article 3 du Protocole de coopération entre l'Argentine et le Brésil sur la notification rapide et sur l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire de décembre 1986 invite les parties à conclure un accord portant sur l'octroi d'assistance en cas de survenance d'une catastrophe...

« on the understanding that the Party receiving the request for assistance will undertake to provide it as rapidly as possible within the limits of its capabilities »<sup>166</sup>.

Passons maintenant à la seconde question faisant l'objet de la présente section, à savoir celle de l'existence d'une règle juridique imposant aux Etats d'accepter l'aide internationale qui leur est offerte en vue de réduire

163. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 12, par. 1), *supra* note 1.

164. Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique (art. 10, par. 1), *supra* note 76.

165. *Agreement between Denmark, Finland, Norway and Sweden on Co-operation over National Territorial Borders with the Aim of Preventing or Limiting Damage to Man or Property or the Environment in the Event of Accidents* (art. 2), *supra* note 80. L'article 15 de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux tend encore plus vers l'existence d'une obligation d'assistance, en prévoyant que : « En cas de situation critique, les parties riveraines s'accordent mutuellement assistance sur demande... » (Voir *supra* note 34.)

166. *Protocol of Co-operation between Argentina and Brazil concerning Prompt Notification and Mutual Assistance in the Event of Nuclear Accidents and Radiological Emergencies* (art. 3), *supra* note 128.

les effets des catastrophes. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », rappelle en son point I.3 que :

« la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché. »<sup>167</sup>

Cette résolution insiste en outre sur le fait que :

« C'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'Etat touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire. »<sup>168</sup>

Le préambule de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr énonce le même principe :

« il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer la protection de sa population, de son infrastructure et des autres éléments de son patrimoine national contre les conséquences des catastrophes... »<sup>169</sup>

Ainsi, un Etat confronté à la survenance d'une catastrophe a le droit souverain d'organiser l'aide d'urgence sur son territoire et peut refuser toute offre d'aide émanant d'autres Etats ou d'organisations internationales<sup>170</sup>.

167. Nations Unies, doc. A/RES.46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », *supra* note 16.

168. *Ibid.*, art. I, par. 4.

169. Voir aussi, « Stratégie de Yokohama » (annexe II : « Message de Yokohama », point 7), *supra* note 6. Le troisième paragraphe du préambule de la Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire affirme que « la responsabilité de la sûreté nucléaire incombe à l'Etat sous la juridiction duquel se trouve une installation nucléaire ». Mais de quel type de responsabilité s'agit-il ?

170. Pour des cas récents d'Etats frappés par des séismes, qui ont refusé l'aide internationale, voir le cas du Japon après le séisme de Kobe en janvier 1995 et la Russie après le séisme de Sakhaline en juin 1995. Voir « La gestion des secours aux sinistrés de Kobe est vivement critiquée », *Le Monde*, 20 janvier 1995, p. 4 ; « Boris Eltsine refuse l'aide japonaise après le séisme de Sakhaline », *ibid.*, 2 juin 1995, p. 4 ; « Russian Earthquake Aid Dispute », *Financial Times*, 1<sup>er</sup> juin 1995, p. 3 ; « Yeltsin Gaffe on Earthquake Aid Angers Japan », *ibid.*, 2 juin 1995. Le corollaire logique du principe énonçant que les Etats peu-

Il est toutefois permis de se demander si un Etat rencontrant des difficultés dans le contrôle d'un accident créant des risques transfrontaliers ne peut pas être tenu d'accepter une aide d'urgence internationale<sup>171</sup>. Sur ce point, la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr reconnaît que,

« dans les conditions d'une interdépendance mondiale de plus en plus étroite, une coopération internationale concertée et un environnement international propice sont d'une importance capitale... »<sup>172</sup>

En répondant à la question de l'existence d'une règle juridique imposant aux Etats d'accepter l'aide internationale qui leur est offerte en vue de réduire les effets des catastrophes, il ne faut pas perdre de vue la règle fondamentale que nous nous efforçons de décrire. Les Etats sont soumis en vertu du droit international à une obligation de prévenir les dommages transfrontaliers. Ainsi que nous l'avons vu, cette obligation entraîne non seulement le devoir de prévenir la survenance de catastrophes ayant un impact transfrontalier potentiel, mais également d'en réduire les effets. Il semble dès lors logique de conclure que lorsqu'une gestion de risque local inadéquate empêche un contrôle effectif des conséquences de l'accident susceptibles de provoquer un dommage transfrontalier, le pouvoir discrétionnaire de l'Etat peut se trouver fortement réduit. De ce point de vue, l'aide d'urgence transfrontalière pourrait être de plus en plus perçue tant comme une obligation internationale que comme un droit pour l'Etat bénéficiaire<sup>173</sup>.

Les Etats conservent cependant une large part de souveraineté quant à la mise en œuvre de l'aide d'urgence sur leur territoire. L'on en veut pour preuve que celle-ci doit se déployer dans les limites posées par l'Etat bénéficiaire et en conformité avec son droit national. Cette règle est reprise par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui dispose que l'assistance en cas de catastrophe « devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale ».

On trouve une règle similaire au point 3 de l'échange de notes du

---

vent refuser l'aide est la règle selon laquelle ils peuvent, à tout moment, demander qu'il soit mis fin à l'assistance reçue ou fournie. Voir Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (art. 11), *supra* note 80; Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (annexe X, art. 10), *supra* note 1.

171. Voir « Train Crash in Switzerland Dumps Kerosene into Canal Connecting Switzerland to Austria », Bureau of National Affairs, *International Environmental Report*, n° 547, 1988. Cité d'après G. Handl, « Internationalization... », *op. cit.*, p. 126, n. 130.

172. Nations Unies, doc. A/CONF.172/9 (Conférence de Yokohama), « Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes » (annexe I, « Preambular paragraph »), *supra* note 6.

173. G. Handl « Internationalization... », *op. cit.*, p. 126.

9 juin 1976 entre les Etats-Unis et l'Italie, à propos de l'aide d'urgence à la région italienne du Frioul, frappée par un tremblement de terre<sup>174</sup>.

Enfin, tous les traités abordant la question de la coopération internationale en cas de survenance de catastrophes attribuent la responsabilité de la direction générale, du contrôle et de la coordination et supervision des opérations d'assistance à l'Etat sur le territoire duquel l'aide est déployée<sup>175</sup>.

## SECTION 5 CONCLUSIONS

Comme l'a fait remarquer la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc*, déterminer

« si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux »<sup>176</sup>.

A l'heure actuelle, il est permis d'affirmer qu'il existe en droit international coutumier une obligation de prévention des dommages trans-

174. « The United States cannot furnish any assistance not to be in accord with the applicable laws or regulations of the United States, or with Italian laws or regulations. » Voir *Agreement Effected by Exchange of Notes between the Government of the Italian Republic and the Government of the United States concerning Assistance to the Friuli Région*, Rome, 9 juin 1976, *TIAS*, vol. 27, p. 3988.

175. Voir aussi l'annexe X, article 1, de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels :

« La direction, le contrôle, la coordination et la supervision générale de l'assistance incombent à la partie qui demande l'assistance. Le personnel participant à l'opération d'assistance agit conformément à la législation pertinente de la partie qui demande l'assistance... »

La Convention entre le Canada et les Etats-Unis pour la lutte contre les incendies le long de la frontière entre le Yukon et l'Etat de l'Alaska prévoit que :

« si un incendie est détecté dans la zone tampon et si les deux parties prennent des mesures de suppression, la direction des opérations incombe à la partie dont relève le territoire dans laquelle les mesures sont prises » (art. 6).

Voir aussi *Agreement on Co-operation over National Territorial Borders with the Aim of Preventing or Limiting Damage to Man or Property or the Environment in the Event of Accidents* (art. 3, par. 2), *supra* note 80; *Protocol of Co-operation between Argentina and Brazil concerning Prompt Notification and Mutual Assistance in the Event of Nuclear Accidents and Radiological Emergencies* (art. 4), *supra* note 128; *Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance* (art. IV), *supra* note 80.

176. Avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc*, *CPJI série B n° 4*, p. 24.

frontaliers. Il ne s'agit pas toutefois d'une obligation de résultat mais de moyens. Tout ce qui est exigé des Etats est qu'ils adoptent les mesures législatives, administratives ou autres, applicables aux sujets publics et privés, capables de protéger effectivement les droits des autres Etats et le patrimoine commun de l'humanité. Il ne peut en aller autrement dans un monde caractérisé par des niveaux très différents de développement technologique et économique.

Toutefois, afin de doter l'obligation de prévention d'un contenu pratique, la communauté internationale a commencé à développer des standards de comportement. Cette « objectivation » de la règle est pour l'essentiel intervenue en raison du besoin de déterminer si un Etat a ou non violé la règle de prévention.

En outre, l'obligation de prévention pourrait être définie comme une règle-cadre<sup>177</sup>. La détermination de son contenu spécifique et sa mise en œuvre concrète dépendent d'autres obligations subsidiaires. La première de celles-ci est l'obligation de coopération en vue de la prévention et de la réduction des catastrophes. En particulier, il est permis d'affirmer que tout Etat sur le territoire ou sous la juridiction duquel des installations dangereuses fonctionnent et créent un risque important de dommage transfrontalier a l'obligation d'établir, en coopération avec les Etats susceptibles d'être affectés, des plans en vue de réduire au maximum les effets néfastes des catastrophes.

Pour que l'obligation de coopération ne soit pas une règle vide de tout contenu opérationnel, elle doit se fonder sur deux autres règles : l'obligation de notification et l'obligation de consultation. L'accident de Tchernobyl, comme bien d'autres catastrophes dans le passé<sup>178</sup>, a contribué à la cristallisation en coutume internationale de la règle contraignant les Etats à notifier aux Etats potentiellement affectés des situations d'urgence survenant sur leur territoire. Il existe une vaste pratique internationale à ce propos, tant jurisprudentielle que conventionnelle. Plus récemment, une autre obligation coutumière a vu le jour, qui impose aux Etats l'obligation de notifier aux Etats susceptibles d'être affectés non

177. Un autre exemple d'une « règle-cadre » en droit international pourrait être l'obligation de régler pacifiquement les différends. L'exécution matérielle de la règle devient possible à travers une série de corollaires, telle l'obligation de négocier de bonne foi. Voir E. Zoller, *La bonne foi en droit international public*, Paris, Pedone, 1977 ; J. P. Müller, « Vertrauensschutz im Völkerrecht », *Beiträge zum Ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1971, pp. 154-164.

178. Voir la catastrophe du *Titanic*, pour le développement des standards de sécurité de la navigation, et la catastrophe du pétrolier *Torrey Canyon*, pour la prévention et la réduction des catastrophes par hydrocarbures. Pour une histoire des catastrophes qui ont frappé la planète, voir J. Cornell, *The Great International Disasters Book*, New York, Scribner's Sons, 1976.

seulement les dangers réels, mais également les menaces potentielles. Les études d'impact sur l'environnement doivent par conséquent être communiquées à tous les Etats qui pourraient subir les effets négatifs de tels projets.

De plus, ces situations potentiellement dangereuses doivent non seulement être communiquées, mais également discutées. Tel est le contenu de l'obligation de consultation. Il est clair que cette obligation ne saurait entraîner un droit de veto dans le chef des autres Etats vis-à-vis des projets de développement de l'Etat en question. Cette règle signifie simplement que l'Etat a l'obligation d'entamer des négociations à la demande des autres Etats potentiellement affectés, et qu'il a le devoir de prendre en considération, de bonne foi, toute proposition ou contre-projet que ceux-ci pourraient formuler<sup>179</sup>.

Enfin, l'analyse de la pratique internationale dans le domaine de la prévention des catastrophes permet de conclure que la signification actuelle du terme « prévention » en droit international public contemporain n'est pas seulement « d'empêcher que l'événement catastrophique lui-même ait lieu », mais aussi « d'empêcher que *les effets de la catastrophe* ne se déploient », car l'absolu n'existe pas en matière de sécurité. Par conséquent, l'assistance en cas de survenance d'une catastrophe devient une partie fonctionnelle de l'obligation de prévention.

La souveraineté étatique, dans ce domaine particulier, continue néanmoins à jouer un rôle important. L'assistance, en effet, est intrinsèquement de l'ordre de l'intrusion. Pour cette raison, l'on pourrait avancer — prudemment — que lorsqu'une catastrophe frappe un Etat il n'existe pas, d'une part, d'obligation « absolue » de lui fournir une assistance dans le chef des autres Etats. L'obligation d'assistance dépend de la capacité réelle de ces Etats à fournir une aide. Et cette capacité ne sera pas nécessairement mesurée en termes purement matériels. D'autre part, il n'existe pas d'obligation de demander de l'aide en cas de survenance d'une catastrophe. Les Etats maintiennent leur pleine souveraineté pour la gestion des catastrophes qui frappent leur territoire. Cependant, si une gestion inadéquate du risque au niveau local entraîne l'ineffectivité du contrôle sur les conséquences de la catastrophe susceptibles de créer des dommages transfrontaliers, le pouvoir discrétionnaire de l'Etat peut se retrouver fortement limité.

En conclusion, le domaine des catastrophes constitue l'un des défis les plus difficiles pour la communauté internationale. Lié au concept fuyant de « risque », il impose aux législateurs internationaux et aux spécialistes la prise en compte d'éléments d'analyse très variés, qui demandent beau-

179. Ce principe fut énoncé dans l'affaire du *Lac Lanoux*, *supra* note 21, p. 118. Voir P.-M. Dupuy, « Overview... », *op. cit.*, p. 75.

coup d'intelligence et de subtilité. Cela d'autant plus que les intérêts en jeu sont considérables : l'intégrité physique de la population et la préservation de l'environnement.

Il est clair que les caractéristiques des catastrophes imposent une approche fondée sur la prévention. Dans ce sens, le concept d'information, à tous les niveaux et à tout moment, est un élément clef. La perception du risque, les moyens disponibles pour l'éviter, les mesures prises pour le gérer dépendent de la qualité de l'information fournie aux législateurs, nationaux et internationaux. Mettre l'accent sur la circulation de l'information est donc le seul moyen sûr de prévention que l'on possède aujourd'hui<sup>180</sup>. Comme nous l'avons expliqué dans la présente étude, nombre des conventions présentées ci-dessus la placent au centre de leurs préoccupations. Toutefois, le droit en général, et le droit international public en particulier, ne peut plus agir sans tenir compte des autres sciences. Les catastrophes sont des phénomènes pluriels. Elles imposent donc une approche plurielle.

---

180. C. Varfis, « Le nucléaire : un véritable casse-tête », *Campus. Magazine de l'Université de Genève*, n° 30, 1995, pp. 22-23.