

Justitia et Pace
Institut de Droit international

Session de Strasbourg - 1997

La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l'environnement

(Huitième Commission, Rapporteur : M. Francisco Orrego Vicuña)

(Le texte anglais fait foi. Le texte français est une traduction.)

L'Institut de Droit international,

Rappelant la “Déclaration relative à un programme d'action pour la protection de l'environnement mondial adoptée” à Bâle à sa 65e Session ;

Conscient de l'accroissement des activités qui comportent des risques de dommages pour l'environnement pouvant avoir des effets transfrontière et mondiaux ;

Tenant compte de l'évolution des principes et des critères qui régissent, tant en droit international qu'en droit interne, la responsabilité des Etats pour fait illicite, la responsabilité pour simple préjudice et la responsabilité civile ;

Prenant note en particulier du principe 21 de la Déclaration de Stockholm et du principe 2 de la Déclaration de Rio sur la responsabilité qui incombe aux Etats de veiller à ce que les activités menées sous leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans les régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale ;

Conscient que tant la responsabilité internationale pour fait illicite que la responsabilité internationale pour simple préjudice et la responsabilité civile ont, outre leur fonction traditionnelle de garantir la restitution en nature ou l'indemnisation, celle de renforcer la prévention des dommages à l'environnement ;

Cherchant à identifier, à harmoniser et, dans la mesure nécessaire, à développer les principes du droit international applicables à ces différents types de responsabilité de cas de dommages causés à l'environnement ;

Désireux de formuler des recommandations utiles pour la négociation et la gestion des régimes relatifs à la responsabilité du fait de dommages causés à l'environnement qui sont institués par conventions internationales en vue de la poursuite des objectifs de protection adéquate de l'environnement (ci-après dénommés "régimes en matière d'environnement") ;

Conscient que le droit international de l'environnement est en train d'établir d'importants liens nouveaux avec les concepts d'équité entre générations, de précaution, de développement durable, de sécurité de l'environnement et les droits de l'homme, ainsi qu'avec le principe de responsabilité partagée mais différenciée, influençant par là aussi les questions de responsabilité,

Adopte la présente Résolution :

Distinction fondamentale entre responsabilité internationale et responsabilité civile

Article premier

Le manquement à une obligation de protection de l'environnement établie en droit international engage la responsabilité internationale de l'Etat pour fait illicite (responsabilité internationale pour fait illicite) ; cette responsabilité a pour conséquence l'obligation de réparer (restitution en nature ou indemnisation).

L'obligation de restitution en nature ou d'indemnisation peut résulter de normes de droit international prévoyant un dédommagement du seul fait de la survenance d'un préjudice, notamment à l'occasion d'activités ayant un caractère très dangereux (responsabilité internationale pour simple préjudice).

La responsabilité civile des opérateurs peut être engagée au titre du droit interne ou des règles pertinentes du droit international indépendamment de la licéité de l'activité en cause si celle-ci entraîne des dommages pour l'environnement.

Les dispositions qui précèdent ne préjugent pas la question de la responsabilité pénale des personnes physiques ou morales.

Article 2

Sans préjudice de l'application des règles de droit international général, les régimes en matière d'environnement devraient, afin d'assurer leur efficacité, inclure des règles spécifiques en matière de responsabilité internationale et civile, destinées à la fois à encourager la prévention et à assurer la restitution en nature ou l'indemnisation. En fixant la portée de ces règles, il y a lieu de tenir compte de l'objet et du but de chaque régime.

Responsabilité internationale pour fait illicite

Article 3

Les principes du droit international qui régissent la responsabilité internationale pour fait illicite s'appliquent également aux obligations de protection de l'environnement.

Lorsque l'obligation de vigilance (*due diligence*) sert de critère pour la mise en œuvre de la responsabilité pour fait illicite, elle devrait être mesurée selon des normes objectives concernant la conduite à attendre d'un bon gouvernement et être détachée de toute subjectivité. Les règles et normes internationales généralement acceptées constituent, en outre, des éléments objectifs pour apprécier le contenu de l'obligation de vigilance.

Responsabilité pour simple préjudice

Article 4

Les normes de droit international peuvent également prévoir la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour simple préjudice. Ce type de responsabilité est particulièrement adéquat en cas d'activités ayant un caractère très dangereux et d'activités impliquant un risque ou présentant d'autres caractéristiques similaires.

Le fait qu'un Etat n'adopte pas les règles et n'institue pas les contrôles appropriés prescrits par les régimes en matière d'environnement, même si cette omission n'équivaut pas en tant que telle à un manquement à une obligation, peut engager sa responsabilité pour simple préjudice s'il en résulte des dommages et notamment des dommages provoqués par des opérateurs qui exercent leurs activités sous la juridiction ou sous le contrôle de cet Etat.

Les régimes en question devraient prévoir l'emploi de méthodes qui facilitent l'administration de la preuve requise pour fonder une demande en réparation de dommages causés à l'environnement.

Responsabilité civile

Article 5

Même si la législation nationale prévoit comme normes de la responsabilité civile la responsabilité pour faute, la responsabilité objective et la responsabilité absolue, les régimes en matière d'environnement devraient donner la préférence à la responsabilité objective des opérateurs en tant que norme ordinaire applicable selon leurs dispositions, se fondant ainsi sur le fait objectif du préjudice subi tout en prévoyant des exceptions et des limites appropriées à la responsabilité civile. Cette solution ne préjuge pas la fonction d'harmonisation des lois nationales, ni l'application, dans ce cadre, des normes généralement applicables en vertu des législations nationales.

Article 6

Les régimes en matière d'environnement devraient normalement imputer la responsabilité principale aux opérateurs. Les Etats qui se livrent à des activités en qualité d'opérateurs sont soumis à cette règle.

Cette disposition ne préjuge pas la question de la mise en jeu de la responsabilité internationale de l'Etat pour fait illicite lorsque celui-ci ne s'est pas conformé à l'obligation d'instituer et de mettre en œuvre, en droit interne, des mécanismes de responsabilité civile, et notamment des systèmes d'assurance, des fonds d'indemnisation et d'autres recours ou garanties, tels que prévus par les régimes en question.

Les régimes en matière d'environnement peuvent exonérer de la responsabilité civile, en cas de dommages causés à l'environnement, un opérateur qui s'est pleinement conformé aux règles et normes applicables en droit interne et qui s'est soumis aux contrôles officiels. Dans un tel cas, les règles énoncées ci-dessus sur la responsabilité internationale de l'Etat pour fait illicite et sur la responsabilité pour simple préjudice peuvent s'appliquer.

Article 7

Les régimes en matière d'environnement doivent normalement exiger un rapport de causalité entre l'activité entreprise et les dommages qui en résultent. Cette disposition ne préjuge pas la question de l'établissement de présomptions de causalité relatives à des activités dangereuses ou à des dommages cumulés ou durables imputables, non à une seule entité, mais à un secteur ou type d'activité.

Article 8

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir, au cas où l'opérateur responsable à titre principal est dans l'incapacité de payer les indemnités exigées, le recours à des systèmes de responsabilité complémentaire, à savoir la responsabilité subsidiaire de l'Etat, le versement par l'Etat de contributions à des fonds internationaux et d'autres formes de participation de l'Etat à des fonds d'indemnisation. Cette disposition ne préjuge pas la question du remboursement que l'Etat peut obtenir des opérateurs dans le cadre du droit interne.

Limites de la responsabilité pour simple préjudice et de la responsabilité civile

Article 9

Conformément à l'évolution des règles du droit international, il est approprié que les régimes en matière d'environnement fixent des limites raisonnables au montant des indemnités dues au titre de la responsabilité pour simple préjudice ou au titre de la responsabilité civile, étant donné, d'une part, l'objectif qui est d'aboutir à une protection efficace de l'environnement et d'assurer une réparation adéquate et, d'autre part, le souci de ne pas décourager les investissements. Les limites ainsi fixées devraient être réexaminées périodiquement.

Assurance

Article 10

Les Etats devraient veiller à ce que les opérateurs aient une capacité financière suffisante pour payer les indemnités éventuellement dues au titre de leur responsabilité et soient tenus de se procurer une assurance ou une autre garantie financière adéquate, compte tenu des prescriptions des législations nationales respectives. Si la couverture par une assurance est impossible ou insuffisante, la création de fonds d'assurance nationaux devrait être envisagée à cette fin. La prévisibilité de dommages en termes généraux de risques ne devrait pas affecter la possibilité de s'assurer.

Partage de la responsabilité

Article 11

Le partage de la responsabilité sous les régimes en matière d'environnement devrait englober toutes les entités qui peuvent légitimement être requises de participer au paiement des indemnités de manière à garantir la réparation intégrale des dommages. A cette fin, il faudrait envisager, en plus de la responsabilité principale et de la responsabilité subsidiaire, des formes de responsabilité solidaire, au vu notamment des opérations menées par les grands consortiums internationaux.

Les régimes en matière d'environnement devraient également prévoir, dans la mesure applicable, une responsabilité du fait des produits afin d'atteindre l'entité qui est responsable en fin de compte d'une pollution ou d'autres formes de dommages à l'environnement.

Réparation collective

Article 12

Les régimes en matière d'environnement devraient veiller à ce que, au cas où la source des dommages causés à l'environnement ne serait pas identifiée ou au cas où aucune indemnisation ne pourrait être obtenue de l'entité responsable ou de systèmes complémentaires, les dommages ne demeurent pas sans réparation ; ils pourraient envisager le recours à des fonds d'indemnisation spéciaux ou d'autres mécanismes de réparation collective et, lorsque cela est nécessaire, la mise en place de tels mécanismes.

Les entités qui se livrent à des activités susceptibles de causer des dommages à l'environnement du type de ceux envisagés par un régime déterminé pourraient être requises de contribuer à un fonds spécial ou à un autre mécanisme de réparation collective institué par le régime en question.

Mécanismes préventifs liés à la responsabilité

Article 13

Les régimes en matière d'environnement devraient établir des liens appropriés entre la fonction préventive de la responsabilité et d'autres mécanismes préventifs, tels que la notification et la consultation, l'échange régulier d'informations et un recours accru aux évaluations des effets sur l'environnement. Ils devraient également prendre en considération les implications des principes de précaution, du "pollueur payeur" et de la responsabilité commune mais différenciée.

Actions correctives

Article 14

Les régimes en matière d'environnement devraient instituer des mécanismes supplémentaires garantissant que les opérateurs entreprennent à temps des actions correctives efficaces, notamment par la mise en place des dispositifs d'intervention nécessaires et l'exécution de mesures de remise en état appropriées, destinés à prévenir tous nouveaux dommages et à maîtriser, réduire et éliminer les dommages déjà causés.

En cas d'urgence, les actions correctives et les mesures de remise en état devraient être entreprises également, en tant que besoin, par les Etats, par les organes techniques créés par les régimes en question et par des entités privées autres que l'opérateur.

Article 15

Le manquement aux obligations d'action corrective et de remise en état devrait engager la responsabilité civile des opérateurs, faire intervenir des mécanismes complémentaires de responsabilité et, éventuellement, mettre en jeu la responsabilité internationale pour fait illicite. Le respect des obligations en question ne devrait pas empêcher la mise en oeuvre de la responsabilité pour simple préjudice ou de la responsabilité civile, sauf dans la mesure où ce respect a permis d'éliminer ou de réduire de façon significative les dommages.

Article 16

Les Etats et les autres entités qui entreprennent des actions correctives ou des mesures de remise en état sont en droit de se retourner contre l'entité responsable pour les dépenses encourues en conséquence de l'exécution de ces obligations. Bien que les demandes en remboursement de ces dépenses puissent être présentées indépendamment de la responsabilité pour simple préjudice ou de la responsabilité civile, elles peuvent aussi être jointes à d'autres demandes en réparation des dommages causés à l'environnement.

Activités engageant une responsabilité pour simple préjudice ou une responsabilité civile objective

Article 17

Les régimes en matière d'environnement devraient définir, en tenant compte de la nature des risques impliqués et des conséquences financières d'une telle définition, les activités dangereuses pour l'environnement qui sont susceptibles de mettre en cause la responsabilité pour simple préjudice ou la responsabilité civile objective.

Une telle définition pourrait inclure des secteurs d'activité spécifiques, des listes de substances et d'activités dangereuses ou des activités menées dans des zones sensibles spéciales.

Article 18

Si une activité déterminée relève de plus d'un régime en matière de responsabilité, le régime établi à une date ultérieure devrait prévoir des critères pour la fixation d'un ordre de priorité. La norme la plus favorable à l'environnement ou au dédommagement des victimes devrait être adoptée à cette fin.

Etendue du préjudice

Article 19

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir la réparation des dommages et le paiement d'indemnités chaque fois qu'il y a eu manquement à une obligation. En cas de régime établissant une responsabilité pour simple préjudice, le seuil au-dessus duquel il y a lieu d'indemniser le préjudice doit être clairement fixé.

Article 20

Le fait que les régimes en matière d'environnement soumettent une activité envisagée à une évaluation des effets sur l'environnement n'exonère pas en soi de toute responsabilité pour simple préjudice, ou de toute responsabilité civile, si les effets évalués dépassent la limite jugée admissible. L'évaluation peut être assortie de l'exigence d'une garantie spécifique couvrant, le cas échéant, une réparation adéquate.

Exemption de la responsabilité

Article 21

L'exemption de la responsabilité internationale pour fait illicite est régie par les principes et les règles du droit international. Les régimes en matière d'environnement peuvent prévoir, dans la mesure compatible avec leurs objectifs, des exemptions de la responsabilité pour simple préjudice ou de la responsabilité civile, selon le cas. Le simple fait que des effets sont imprévisibles ne devrait pas, en soi, être admis comme justifiant une exemption.

Article 22

Sans préjudice des règles de droit international applicables aux conflits armés, les régimes en matière d'environnement peuvent considérer comme justifiant une exemption de la responsabilité un tel conflit ainsi qu'un acte de terrorisme, une catastrophe naturelle d'un caractère irrésistible et d'autres situations analogues normalement prévues par les conventions sur la responsabilité civile, sous réserve du principe selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre faute.

Les actes intentionnels, les actes dus à une négligence grave ou les omissions qui sont le fait d'un tiers justifient normalement une exemption, le tiers devant toutefois être tenu pour pleinement responsable aux fins de la réparation des dommages causés. Les dommages résultant d'activités humanitaires peuvent également donner lieu à une exemption de la responsabilité si les circonstances le justifient.

Réparation des dommages

Article 23

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir la réparation des dommages à l'environnement en tant que tel, indépendamment ou en complément de la réparation des préjudices liés à des décès, à des lésions corporelles ou à des pertes de biens ou de valeur économique. Le type spécifique de réparation envisagé dépendra du but et de la nature du régime en question.

Article 24

Les régimes en matière d'environnement devraient adopter une conception large de la réparation, comprenant la cessation de l'activité en cause, la restitution en nature, l'indemnisation et, si nécessaire, la satisfaction.

Les indemnités allouées sous ces régimes devraient couvrir à la fois les pertes économiques et le coût de mesures de réhabilitation et de remise en état. Dans ce contexte, il faudrait également tenir compte de la nécessité d'une évaluation équitable ainsi que d'autres critères dégagés par les conventions internationales et les décisions juridictionnelles.

Article 25

Le fait qu'un dommage en matière d'environnement soit irréparable ou non quantifiable n'exonère pas de l'obligation de réparer. L'entité qui cause un dommage à l'environnement d'un caractère irréparable ne doit pas se trouver en fin de compte dans une situation éventuellement plus favorable que d'autres entités qui ont causé des dommages quantifiables.

Lorsque des dommages sont irréparables en raison de conditions physiques, techniques ou économiques déterminées, il convient de recourir à d'autres critères pour les évaluer. La dégradation de l'usage des biens, de la qualité esthétique et d'autres valeurs non liées à l'usage, les lignes directrices nationales ou internationales existantes, l'équité inter-générationnelle et une évaluation équitable dans son ensemble devraient être considérées comme des critères subsidiaires pour la fixation des indemnités.

La réparation intégrale des dommages causés à l'environnement ne devrait pas donner lieu à l'imposition d'indemnités excessives, exemplaires ou punitives.

Accès à des mécanismes de prévention des litiges et à des voies de recours

Article 26

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir l'accès des Etats, des organisations internationales et des particuliers à des mécanismes qui facilitent le respect de leurs dispositions, et spécialement le recours à des consultations, à des négociations et à d'autres modes de prévention des litiges.

En cas d'insuccès des mécanismes de prévention, il devrait être également possible d'accéder rapidement à des voies de recours et d'introduire des demandes en réparation au titre des dommages causés à l'environnement.

Article 27

Les régimes en matière d'environnement devraient faciliter aux demandeurs, par des modalités souples, la possibilité d'ester en justice, spécialement pour les demandes relatives à l'environnement lui-même et aux dommages causés à des régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Cette disposition s'entend sans préjudice de l'exigence d'un intérêt juridique direct de la partie lésée ou potentiellement lésée à introduire une demande en matière d'environnement selon le droit international.

Article 28

Les régimes en matière d'environnement devraient déterminer les entités admises à introduire des demandes et à recevoir des indemnités en l'absence d'un intérêt juridique direct, lorsque cela est approprié. Les institutions créées par ces régimes, notamment les médiateurs et les fonds, pourraient être habilitées à cet effet. La désignation d'un haut-commissaire de l'environnement chargé d'agir au nom ou dans l'intérêt de la communauté internationale pourrait également être envisagée.

Article 29

La prévention des litiges pourrait également être facilitée par la participation d'Etats et d'entités qualifiés au processus de planification de grands projets d'un autre Etat dans le cadre des mécanismes de la coopération internationale. L'évaluation nationale et régionale des effets sur l'environnement devrait aussi être requise pour des activités susceptibles d'avoir des effets transfrontière ou d'affecter des régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale.

Voies de recours dont disposent les intéressés pour présenter des demandes nationales et transnationales

Article 30

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir l'accès égal, sur une base non discriminatoire, aux juridictions et voies de recours internes pour les entités nationales et étrangères, ainsi que pour toutes autres personnes intéressées.

Article 31

Les régimes en matière d'environnement devraient prévoir la renonciation à l'immunité de juridiction des Etats à l'égard des actions en justice dans les cas appropriés. Les sentences arbitrales et les autres décisions rendues par des juridictions internationales en application de ces régimes devraient avoir la même force sur le plan interne que les décisions nationales.

Article 32

Dans les cas qui comportent des aspects multinationaux, les régimes en matière d'environnement devraient tenir compte des règles existantes en matière de compétence juridictionnelle et de droit applicable et, au besoin, établir de telles règles.

*

(4 septembre 1997)