

COLLÈGE INTERARMÉES
DE DÉFENSE



L'INGERENCE ECOLOGIQUE

*Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Pierre TABEL
dans le cadre du séminaire
« courants idéologiques et géopolitique »*

Directeur : M. Jean-Luc POUTHIER

Mars 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE
LES GRANDES MENACES ECOLOGIQUES

DEUXIEME PARTIE
SOVERAINETE ETATIQUE ET DROIT D'INGERENCE ECOLOGIQUE

TROISIEME PARTIE
L'INGERENCE ECOLOGIQUE : NOUVEAU MOYEN D'APPLICATION
DES NORMES INTERNATIONALES DE PROTECTION DE LA NATURE ?

QUATRIEME PARTIE
INGERENCE HUMANITAIRE ET INGERENCE ECOLOGIQUE :
UNE FINALITE COMMUNE

CINQUIEME PARTIE
RESPONSABILITE ET REPARATION DES DOMMAGES
CATASTROPHIQUES

CONCLUSION

INTRODUCTION

La protection de l'environnement recouvre de multiples dimensions : au delà de la gestion des déchets, de la lutte contre la pollution, de la préservation de la biodiversité, le respect de la nature occupe une place de plus en plus centrale, allant jusqu'à provoquer des conflits commerciaux (par exemple sur l'utilisation de certains types de filets pour la pêche susceptibles d'accroître la mortalité de certaines espèces de poisson). Le rapport entre l'homme et la nature, à l'ère des biotechnologies, concerne également les enjeux d'éthique et de santé publique liés à l'ingénierie génétique. Ces différentes considérations ajoutent à la complexité de donner un contenu opérationnel, tant sur le plan politique qu'administratif et économique, au concept de développement durable lancé en 1988 par la commission Brundtland. Sur tous ces sujets et compte tenu du degré d'ouverture économique, la production de normes, qu'elles soient techniques ou éthiques, ne peut être conduite sur le plan strictement national. Elle doit être entreprise dans un contexte multilatéral, en l'absence de certitudes scientifiques et sous la pression du progrès technique.

La persistance de l'Etat souverain comme le lieu de la légitimité politique, d'une part, et l'édification d'un espace public mondial, d'autre part, renouvellent par conséquent la vieille question de l'ingérence. La communauté mondiale en construction, actuellement imparfaitement représentée par l'Organisation des Nations Unies, n'a-t-elle pas le droit et le devoir de veiller à ce que tous les Etats de la planète respectent certaines obligations, notamment, et en premier lieu dans le domaine de l'environnement ? A l'inverse, l'Etat, responsable d'un territoire et d'une population, n'est-il pas en droit de marquer son autonomie face à ces revendications d'ingérence ? La question de la nécessité – et la possibilité – de construire un système légitime d'ingérences, conférant à la communauté internationale le droit d'agir à l'encontre de tout acteur (Etat mais aussi groupe humain) violant ses devoirs fondamentaux, et en particulier autorisant cette communauté à intervenir sur le territoire d'un Etat sans son consentement est désormais posée avec force dans le domaine de l'environnement. Ce qui appelle un tel système, c'est fondamentalement la multiplication sans précédent des interdépendances, toute mesure nationale, toute atteinte à l'environnement ayant désormais des effets internationaux. Lorsque les

interdépendances, combinées à une communauté de valeurs (comme c'est le cas par exemple au sein de l'Union européenne) atteignent une densité extrême, l'ingérence devient "naturelle", chacune des parties prenantes pouvant mettre en cause toutes les autres et réciproquement.

Mais le système mondial reste hétérogène, les États étant organisés selon des principes se réclamant de valeurs contradictoires. A un horizon prévisible, l'ordre international est appelé à demeurer tel, fondé sur des États souverains et inégaux. En même temps, les raisons d'ingérence, notamment en matière d'environnement, ne peuvent que proliférer du fait de la dynamique des interdépendances. Dans cette perspective, deux questions domineront de plus en plus les débats internationaux. Celle, d'abord, des limites à imposer à la souveraineté étatique : quelles frontières entre l'intérieur et l'extérieur, entre ce qui relève de l'État en propre et ce qui implique ou doit impliquer la communauté internationale ? Celle, ensuite, de l'autorité légitime pour pratiquer l'ingérence écologique, ou encore de la mise en place de mécanismes supérieurs aux États et reconnus par eux.

La diversité et la gravité des menaces environnementales qui pèsent sur le monde (Première partie) conduit à la remise en cause de la souveraineté étatique telle qu'elle a été établie depuis la moitié du XXème siècle et à la définition d'un dispositif d'ingérence écologique (Deuxième partie). Nouveau moyen d'application des normes internationales de protection de la nature (Troisième partie), l'ingérence écologique pourrait s'inspirer de celle pratiquée dans le domaine humanitaire dans la mesure où elles partagent une finalité commune (Quatrième partie) sans négliger de prendre en compte la dimension de la responsabilité juridique des États et la réparation des dommages catastrophiques (Cinquième partie).

PREMIERE PARTIE

LES GRANDES MENACES ECOLOGIQUES

1.1 Des menaces diversifiées

La conférence de Rio avait souligné les problèmes liés à la démographie en mettant en évidence la relation entre les facteurs démographiques et l'urbanisation.

Plusieurs régions du monde connaissent les conséquences de cette relation à l'environnement¹ : l'exemple de la région Asie-Pacifique est à cet égard emblématique. L'urbanisation rapide des pays de cette région risque de provoquer des crises sociales incontrôlables s'ajoutant au massacre déjà bien avancé de l'environnement. Ce que l'on a pu appeler « le miracle asiatique » a eu pour conséquence une importante dégradation de l'air, des sols et de la biodiversité.

En passant de 1 milliard en 1990 à 2,44 milliards en 2020, la population de la région Asie-Pacifique ne sera pas seulement un formidable marché mais un facteur de pollution plus grave que celui enregistré par la Chine dans le même temps. Considérée comme l'Eldorado du XXIème siècle, cette partie du monde risque d'être en réalité une gigantesque catastrophe écologique : Tokyo, Osaka, Shanghai, Bangkok, Djakarta, Manille recèlent d'énormes moyens de pollution particulièrement redoutables. Dans ces grandes métropoles, où l'urbanisation sauvage est très peu réglementée, l'alimentation en eau potable devient problématique, et les détritiques urbains et résidus industriels provoquent des destructions quasi-définitives de la nature.

De surcroît, curieusement, l'indigence matérielle d'un grand nombre de pays est un facteur de pollution qui concourt à aggraver la situation créée par les pays riches. Des études ont montré qu'il suffirait que les pays en voie de développement réussissent à augmenter leur consommation de 3 ou 4 % par rapport à leur situation

¹ Cf. Population et développement humain, in Ressources mondiales. Frison-Roche, Paris, 1993, PP. 85 et suiv.

d'aujourd'hui, tout en adoptant les attitudes des pays industrialisés à l'égard de la nature, pour que la pollution mondiale fasse un bond très significatif dans la perturbation du milieu terrestre, atmosphérique, aquatique et maritime.

Certaines activités humaines menacent plus que d'autres les grands équilibres environnementaux : c'est le cas de certaines pratiques agricoles développées notamment dans les pays occidentaux.

1.2 L'agriculture

Dans les régions industrialisées ou dans les pays du Tiers Monde, l'agriculteur est accusé de dégrader l'environnement de manière intensive ou extensive. L'agriculture à hauts rendements pratiquée dans les pays développés à coups de fongicides, pesticides, herbicides et engrais divers a conjugué effets directs sur la nature (appauvrissement et érosion des sols, destruction des reliefs naturels, pollution des eaux de surface et des nappes phréatiques) et effets indirects tels que la perte de la diversité génétique de nombreuses espèces végétales et animales. Les pratiques culturales doivent donc être modifiées au Nord comme au Sud. Les objectifs des politiques agricoles doivent être conformes aux objectifs des politiques écologiques locales, régionales et globales. Amener les pays à respecter une sorte de Charte des droits du sol demeure cependant une tâche particulièrement difficile en raison des habitudes économiques et culturelles des agriculteurs de tous les continents.

Certes, l'agriculture moderne a permis de produire une alimentation de masse et bon marché grâce à une productivité croissante du travail. Mais dans ce système, la nature a été considérée comme un bien dont l'utilisation était gratuite une fois qu'on en avait payé le coût foncier. La propriété à l'égard de ce bien pouvait s'exercer, croyait-on, sans limite parce que ce bien était apparemment non consommable. Or la capacité des sols à se régénérer après usage pour produire de nouveau n'est pas dans la nature des choses. Des mesures de restriction à la liberté de polluer doivent être prises rapidement si l'on ne veut pas voir notre sol s'appauvrir notablement et durablement.

L'agriculture n'est bien sûr pas la seule à mettre en péril nos conditions d'existence sur la terre. Les activités de l'homme sur les espaces maritimes posent également de graves problèmes.

1.3 Les mers et les océans

Les espaces maritimes sont devenus des enjeux économiques considérables. Déjà en 1977, J. Martray² constatait que l'exploration du sixième continent serait la grande affaire de notre temps, car l'océan est devenu une source d'enrichissement fabuleux pour les Etats comme pour les particuliers. Certains Etats tirent l'essentiel de leur revenu de l'exploitation de métaux rares recelés par les fonds marins.

Le régime d'exploitation des océans n'est pas clairement défini, en ce sens qu'il n'intègre pas pour l'instant de critères liés à l'environnement marin. Il est peu probable que ces critères puissent prévaloir à court terme sur les impératifs de rentabilité actuellement en vigueur.

Les inconséquences du transport maritime pétrolier illustrent de façon malheureusement répétée ces risques environnementaux majeurs, qui sont encore parfois banalisés par l'opinion publique mondiale (à l'exception de celle qui se trouve directement affectée par ces catastrophes écologiques).

La conjugaison de trois facteurs que sont l'augmentation notable de la capacité des pétroliers, dont certains dépassent 500 000 tonnes, de l'intensification du trafic dans certaines régions comme la Manche et la Mer du Nord, et de la chute de la qualité professionnelle des équipages a abouti à des catastrophes écologiques majeures que chacun garde en mémoire.

En 1967, le Torrey Canyon inaugurait cette série de dégâts écologiques engendrés par des marées noires dont l'ampleur allait commencer à sensibiliser l'opinion publique. En 1979, l'Ixtoc I déversait 700 000 tonnes de brut dans le Golfe du Mexique. En 1978, l'Amoco Cadiz polluait les côtes bretonnes de 220 000 tonnes de pétrole. Plus récemment, l'Erika et le Prestige souillaient durablement les côtes atlantiques de l'Europe occidentale. Toutes ces catastrophes ont provoqué des désastres écologiques de grande ampleur : on estime ainsi que l'Amoco Cadiz a supprimé 260 000 tonnes de poisson et des milliers d'oiseaux marins.

² J. Martray. A qui appartient l'océan ? Ed. maritimes et d'Outre-Mer, Paris 1977.

La mer est capable de retrouver ses équilibres mais le constat est identique à celui déjà réalisé en matière d'agriculture : de telles agressions, si elles se répètent indéfiniment, finissent par détruire définitivement des sites maritimes et leurs bordures côtières.

Mais le vrai risque vient des polluants – presque invisibles - rejetés par l'homme dans les mers et océans. Qu'il s'agisse de molécules synthétiques non biodégradables, de particules de métaux lourds, de boues usées, d'agents fertilisants agro-industriels, de nitrates des effluents agricoles, de germes et de virus issus des concentrations urbaines, ces polluants représentent des dangers sans doute parmi les plus redoutables pour les espaces maritimes.

D'autres polluants, de nature atmosphérique, se trouvent à l'origine de l'une des perturbations les plus alarmantes : l'effet de serre.

1.4 La pollution atmosphérique : l'effet de serre

Le développement industriel générateur des gaz de type CFC, les chlorofluocarbones utilisés dans les aérosols, l'industrie frigorifique, les mousses et les plastiques, ont provoqué une perturbation de la teneur en ozone de la stratosphère. Ces dégagements ont atteint au début des années 90 des proportions gigantesques et un trou d'environ 20 millions de km² au dessus de l'Antarctique a été mesuré. Ce trou n'est que l'expression extrême au dessus des pôles de l'amincissement général de la couche d'ozone au dessus du reste de la terre. La couche d'ozone, qui enveloppe la terre dans son environnement stratosphérique à une altitude de 15 à 30 km au dessus de la surface terrestre reste d'ailleurs un curieux paradoxe : dans les basses couches de l'atmosphère près de la terre, c'est un toxique respiratoire issu de la pollution industrielle ; dans les hautes couches, c'est un protecteur filtrant les ultraviolets du soleil. A noter encore que l'arrêt de production des CFC, qui devrait être à peu près effective aujourd'hui, n'aura des effets que dans quelques décennies, car ces produits peuvent avoir une longue vie atmosphérique.

Les effets de ce trou dans la couche d'ozone pourraient avoir des conséquences graves sur la santé humaine (tumeurs cutanées, lésions oculaires,...) et sur la faune (plancton, flore et productions agricoles).

On peut situer les premières recommandations officielles sur l'effet de serre de niveau international à Toronto, en 1988. Celles-ci invitaient les Etats à prendre des mesures pour réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre. En juin 1990, le Conseil européen de Dublin reconnaissait la dimension mondiale de la nuisance occasionnée plus spécialement par les fameux CFC et recommandait à son tour la prise de mesures. La Commission des Communautés européennes élaborait de son côté, en 1992, une stratégie visant à limiter les émissions de CO₂ et à améliorer l'efficacité de la production et de la production d'énergie dans les Etats membres. Le principe du recours à un instrument fiscal est la base de cette politique : c'est la taxe mixte CO₂ / énergie.

Aujourd'hui, les pays membres de l'UE conditionnent l'application de ces contraintes à l'adoption de mesures similaires de la part des pays membres de l'OCDE. Ces diverses propositions suscitent de nombreuses réactions de la part des opérateurs économiques consultés. Les oppositions à ce principe de taxe sont nombreuses. Elles se fondent sur l'argument que seule une extension véritablement internationale est viable, dans la mesure où des mesures limitées à l'espace européen défavorise les acteurs de ce continent.

Mais une autre source de pollution tend à se révéler comme particulièrement préoccupante. Il s'agit à la fois de l'énergie nucléaire elle-même et des déchets produits par la fabrication de cette énergie.

1.5 L'énergie nucléaire

Un rapport du Commissariat général du Plan propose, pour faire face au problème de l'effet de serre, de miser sur une relance de l'équipement nucléaire à l'échelle mondiale. Deux raisons sont avancées : la filière nucléaire-électricité n'émet pas de gaz à effet de serre et pourrait apporter une contribution appréciable au desserrement de la contrainte que cet effet fait peser sur la base énergétique de la croissance mondiale.

L'accident survenu le 24 janvier 1986 à la centrale de Tchernobyl (Ukraine) a néanmoins posé de manière dramatique la question de la sécurité des centrales atomiques. L'ex-Russie soviétique compte aujourd'hui plusieurs centrales nucléaires qui ont été construites sur le modèle de celle de Tchernobyl. Les experts nucléaires ont alerté les dirigeants européens depuis plusieurs années, soulignant le danger que

fait peser l'utilisation de centrales dans les conditions de sécurité douteuses. Mais les pays de l'ex-Union soviétique prennent délibérément le risque de continuer à utiliser ces centrales, au péril des populations de leur pays et des pays voisins, pour produire l'énergie nécessaire au maintien de leur activité économique plutôt précaire.

DEUXIEME PARTIE

SOUVERAINETE ETATIQUE ET DROIT D'INGERENCE ECOLOGIQUE

2.1 La primauté des Etats

Le principe de souveraineté

Jusqu'ici, l'histoire des relations internationales a été le produit d'une incessante utilisation du principe de souveraineté des Etats : chaque Etat est maître chez lui tant qu'il n'est pas conquis par un autre. Fondement même de l'autorité étatique qu'elle légitime tout en assurant sa continuité, la souveraineté assure du même coup l'autorité des gouvernants qui agissent à son profit et en son nom. Attribut essentiel de la suprématie de l'Etat, elle confère à ceux qui en revendiquent l'usage une sorte d'identification à une conception presque sacralisée du Pouvoir. La souveraineté étatique est sans partage, même si elle est modulée par les contre-pouvoirs que sont les organes démocratiques qui attribuent à la Nation, c'est-à-dire le peuple étatisé, la souveraineté originelle.

Autre constatation : la souveraineté ne se partage pas. Deux souverainetés distinctes ne cohabitent en général pas longtemps³. Etablie en liaison avec un territoire et ce qui s'y trouve, la notion de souveraineté ne peut donc que s'opposer à celle d'ingérence puisque cette dernière a pour objet de ne pas respecter ce que la souveraineté impose au respect de tous : l'espace vital. Les deux autres facteurs constitutifs de l'Etat, la Population et le Pouvoir, peuvent bien exister ainsi que cela s'est souvent produit dans l'Histoire, mais l'absence d'un territoire est souvent fatale à la construction de l'identité étatique, comme le montre l'exemple de la Palestine depuis un demi siècle. En effet, chaque Etat définit sa compétence territoriale dans les limites de ses frontières. Cet espace reconnu internationalement constitue la matérialité sur laquelle s'exerce la toute puissance de l'Etat.

³ A quelques exceptions près : les vallées d'Andorre témoignent d'une étrange survivance d'origine féodale qui soumet ce territoire à l'autorité de deux co-princes, l'Evêque espagnol d'Urgel et le Chef de l'Etat français.

Cette souveraineté est en principe sans partage, l'Etat étant seul maître chez lui. Aujourd'hui, à l'exception de quelques exemples comme celui de la Palestine ou de l'ex-Yougoslavie, ces identités nationales semblent définitivement établies, le partage de la planète étant achevé.

L'assise territoriale de l'Etat est donc le point d'ancrage de sa souveraineté, même si celle-ci n'intègre pas seulement les éléments physiques de la territorialité. Elle y associe également d'autres facteurs (spirituels, culturels, linguistiques) qui unissent les peuples à leur terre et aux valeurs qui y sont attachées.

Cette règle du jeu intangible a fini par engendrer des normes juridiques très solidement établies. Le principe de souveraineté figure ainsi dans la Charte des Nations Unies comme une sorte de droit fondamental des Etats⁴.

Ce principe jusqu'ici immuable semble toutefois aujourd'hui timidement contesté.

Evolution de la souveraineté

Il semble que les relations internationales sont arrivées à ce que l'on pourrait appeler le libre abandon de la souveraineté. Il ne s'agit pas véritablement d'un point de rupture mais plus exactement d'un nouvel usage de la souveraineté, une sorte d'aliénation fonctionnelle exigée par l'évolution des affaires internationales. Un tel renoncement, même partiel et n'affectant pas toute son autonomie, n'est pas facile à prendre pour un Etat, la souveraineté étant souvent considérée par lui comme sacrée.

Cependant, conscients de la vulnérabilité de la planète, des risques créés par un réseau de plus en plus complexe d'obligations tenant à la gestion des ressources composant un patrimoine commun à l'humanité, les Etats, soucieux de donner à leur coexistence les moyens d'exister, en sont arrivés à s'interroger sur la valeur de cette souveraineté.

La caractéristique des relations internationales en cette fin de siècle est le sentiment d'une dépendance de chaque Etat vis-à-vis de certains phénomènes nés du déterminisme humain ou de celui de la nature. L'internationalisation de l'activité des

⁴ Ce droit acquis par chaque Etat est devenu une règle internationale confirmée par l'article 2.7 de la Charte des Nations Unies dont l'article 51 autorise la protection en cas de légitime défense.

Etats a donc fini par ébranler leur certitude vis-à-vis du concept même de souveraineté.

La souveraineté peut donc connaître des limites imposées par des textes internationaux.

Les Etats membres de la Communauté européenne et ceux du Conseil de l'Europe doivent se conformer à des normes et prescriptions dont certaines peuvent être en désaccord avec leur propre constitution, celle-ci devant s'incliner devant les règles communautaires ou européennes en vertu de la supraconstitutionnalité externe, laquelle bénéficie d'une primauté reconnue conventionnellement d'une façon plus ou moins forte. Le conformisme des normes constitutionnelles nationales aux normes internationales ou supranationales est aujourd'hui impérative au sein de l'Union européenne. Par exemple, constate Louis Favoreu⁵, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a mis en échec les dispositions de la Constitution irlandaise relatives à la prohibition de l'avortement en s'appuyant sur la convention Européenne des Droits de l'Homme.

Mais renoncer à certains éléments qui composent le statut de souveraineté, tel qu'il est objectivement établi par le droit international, n'est-ce pas alors pour un Etat s'interdire d'être désormais considéré comme tel dans au sein de la communauté internationale ? Il semble en fait que l'Etat ne puisse abandonner ce qui fait son autonomie, juridique du moins, sans s'anéantir totalement et disparaître totalement et disparaître en tant qu'Etat justement. Ainsi que l'indique Jean Combacau, « il ne peut y avoir, dans ce qui constitue la puissance actuelle de l'Etat, des éléments qui feraient partie de son concept même, et desquels il ne pourrait se dessaisir, que ce soit par aliénation ou par suspension même momentanée ou, si ces mots ont une signification quelconque, par limitation ou par transfert »⁶.

Un Etat ne peut donc persister dans sa qualité d'Etat lorsqu'il abandonne en tout ou partie certains éléments qui composent les fondements de sa souveraineté. Et la seule allégeance qu'il puisse consentir est finalement de se soumettre au droit international.

Le droit international reconnaît une valeur supérieure à la Charte des Nations Unies dont la primauté sur tout autre accord international est consacrée par l'article

⁵ Cf Louis Favoreu. Souveraineté et superconstitutionnalité, in Pouvoirs n°67, PUF, 1994, p. 7.

⁶ Cf Jean Combacau. Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'Etat, in Pouvoirs n°64, PUF, 1993, p. 43.

106 de cette Charte. Parmi les principes reconnus figurent celui de l'interdiction de l'emploi de la force (article 2.4) qui, conjugué à celui de non intervention, forme le principe de non ingérence et se trouve à l'origine de la notion d'égalité souveraine des Etats. Ces interdictions incitent les Etats à agir d'une façon mutuelle et autorisée lorsqu'ils veulent entretenir des relations. Chaque Etat est finalement protégé de l'immixtion du tiers par le principe de non-ingérence, particulièrement dans les affaires relevant de sa compétence nationale et exclusive. Les affaires dites intérieures sont placées sous sa seule autorité, qui se trouve elle-même dans la mouvance de sa souveraineté territoriale. En effet, l'Etat dispose d'une compétence opérationnelle totale sur son territoire où il ne souffre aucune intervention étrangère tant qu'il a les moyens de repousser une invasion ou tant qu'il a suffisamment d'autonomie et d'autorité internationales pour contrer les effets d'immixtion politique critiquant sa prise de position, sa décision, son orientation dans les relations internationales.

En revanche, lorsqu'il accepte de s'engager dans des obligations qu'il contracte avec un ou plusieurs partenaires étatiques, il est lié par l'accord international auquel il adhère. Dans ce cas, tout autre Etat également engagé dans le même accord peut lui demander des comptes et obtenir, en cas de manquement, des explications sur son comportement et éventuellement réparation si un préjudice découle de l'inexécution des obligations légalement consenties.

Dans le cadre du droit international public, seuls les empêchements inhérents aux principes du jus cogens limitent l'autonomie de la souveraineté de chaque Etat.

Le jus cogens

L'article 53 du Traité de Vienne (1969) donne la définition du jus cogens. C'est un droit impératif, supérieur à tout autre en ce sens qu'est frappée de nullité toute convention internationale qui lui est contraire. Ce type de droit établissant une sorte de primauté sur tous les autres est reconnu comme tel par la communauté internationale des Etats dans son ensemble. On peut néanmoins remarquer que la Cour Internationale de Justice, compétente pour résoudre les conflits nés de l'application du jus cogens, ne semble pas très active dans ce domaine. A tel point que certains auteurs remarquent que ce concept a pris l'allure d'un « mythe politico-

juridique »⁷. Transposée dans des valeurs telles que la condamnation de la discrimination raciale, celle de l'esclavage, ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, cette notion prend une signification symbolique et s'impose au respect de la société internationale des Etats comme à celle des peuples.

Transposée dans le domaine de l'environnement, elle peut produire des normes protectrices à la fois de la nature et des hommes. Ainsi, la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, tout en réaffirmant, dans son principe 2, le droit souverain des Etats d'exploiter leurs propres ressources, précise cependant que l'exercice de ce droit ne doit pas causer de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Par ailleurs, selon le principe 18, les Etats doivent notifier immédiatement aux autres toute catastrophe naturelle ou toute situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes sur l'environnement de ces derniers ; obligation que le principe 19 complète en précisant que les Etats doivent prévenir, suffisamment à l'avance, les Etats susceptibles d'être affectés par des activités ayant des effets transfrontières sérieusement nocifs. Ainsi se crée une sorte de partenariat mondial que l'Agenda 21 essaie de transposer en programme d'activité pour les années à venir. Ces principes d'action ne sont pas obligatoires et leur mise en œuvre a été laissée à la discrétion des Etats par respect du principe de souveraineté. Et ces deux textes ne vaudront donc que ce que la volonté des Etats décidera d'en faire effectivement, en dépit de la mesure où chacun d'eux est affecté par l'action ou l'inaction de l'autre.

Pour toutes ces raisons, il devient urgent de contre-balancer le poids de la souveraineté étatique en proposant son aménagement. L'ingérence apparaît alors plus comme un instrument qu'un concept puisque l'analyse des faits démontre que ce dernier est déjà entré dans la réalité des relations internationales. De totale, la souveraineté devient accessoire, subsidiaire.

2.2 L'Etat subsidiaire

Dans les sociétés modernes, l'Etat, soit parce qu'il autorise ou interdit, est de plus en plus sollicité et invité à s'immiscer dans tout et partout.

⁷ Charles Chaumont. Mort et transfiguration du jus cogens, in l'Etat moderne, Horizon 2000. Ouvrage collectif en hommage à P.F. Gonidec. LGDJ, 1985, P. 469.

Il en est de même dans les institutions publiques internationales où les membres demandent de plus en plus qu'elles interviennent dans les prises de décision. Les associations d'Etats se comportent en effet, sur le plan international, comme des individus qui demandent de plus en plus à l'instance étatique protection et sécurité, alors qu'il revendiquent une autonomie toujours plus grande. Les Etats ont le même comportement contradictoire que les citoyens : ils attendent des institutions internationales la décision collective qu'ils souhaitent prendre individuellement. Les deux niveaux, interne et international, conjuguent donc les impératifs du principe de subsidiarité chaque fois que l'ingérence intérieure ou extérieure semble faciliter la recherche d'une solution à des problèmes posés dans l'ordre des affaires nationales ou internationales. La souveraineté des individus s'efface devant celle de l'Etat et celui-ci admet l'amoidrissement de la sienne au profit de l'entité internationale dont il est membre.

Dans les deux cas, la notion d'appartenance à un groupe prévaut sur la souveraineté du comportement individuel ; le principe de la subsidiarité manipule en fait une sorte de droit d'ingérence, certes établi conventionnellement entre les Etats associés à la recherche d'une solution collective. L'ingérence consentie n'est en fait que le fondement du fédéralisme qui a ainsi légitimé la notion de subsidiarité dans un cadre constitutionnel.

L'Etat subsidiaire apparaît alors comme une finalité opérationnelle, une sorte d'instrument dont l'efficacité réside dans la fusion de souverainetés fédérées⁸.

Le vrai défi de l'environnement, aujourd'hui, est de gérer la complexité des relations économiques, et notamment d'intégrer dans le calcul du rapport coût-bénéfice les effets des décisions sur l'environnement. Par exemple, l'évaluation du coût réel d'une centrale nucléaire devrait prendre en compte les risques en aval du fleuve au bord duquel elle est installée, les coûts et la capacité de traiter et de stocker les déchets radioactifs, ainsi que le coût de son démantèlement une fois qu'elle sera hors d'usage. Ces calculs prévisionnels devraient être intégrés dans ceux concernant les autres centrales nucléaires créées ou à créer afin que leurs effets synergiques et cumulatifs soient pris en compte. Aujourd'hui, le grand public est simplement informé sur le prix du kWh et se contente de cette information tronquée. Les calculs ont été faits mais ils restent secrets en raison des inquiétudes que leur révélation ne

⁸ Cf Chantal Millon-Delsol. L'Etat subsidiaire. PUF, Paris, 1992

manqueraient pas de provoquer dans la population. Ces études économiques masquent l'essentiel des données écologiques pourtant inséparables des activités économiques. Comme l'exprime Albert Gore⁹, cette habitude fait courir des risques à l'humanité aujourd'hui confrontée à des échelles temporelles et spatiales qui donnent au phénomène écologique une dimension quasi géologique de par l'incidence de certaines de nos activités dans le temps. C'est précisément le cas du risque nucléaire : nous ne pouvons le mesurer avec notre métrique spatiale et temporelle. Il nous faut tenir compte de la durée de vie d'une pollution radioactive, et celle-ci est hors de notre perception usuelle par sa durée. Cette nouvelle relativité conduit à négliger de tels effets nés de l'activité économique, parce qu'ils nous paraissent hors de notre espace biologique ; ils sont tellement éloignés de notre propre durée de vie que la probabilité de leur manifestation est négligeable.

En raison des risques désormais identifiés, il semble également important de doter la société internationale d'un instrument capable de contrôler efficacement l'usage que chaque Etat fait de sa souveraineté.

Or le principe de souveraineté consacré par la Charte des Nations Unies, article 2.1, a été l'objet a été souvent l'objet de nombreux textes qui visaient plus à le défendre qu'à l'attaquer.

Si l'Etat n'a pas à solliciter de son voisin l'autorisation préalable d'entreprendre, sur son territoire, des travaux affectant le territoire de l'autre, il engage cependant sa responsabilité s'il causait à celui-ci un préjudice dépassant les inconvénients normaux de voisinage. En effet, l'Etat tiers a le droit de ne pas perdre, dans le seul intérêt de son voisin, le profit que lui-même peut légitimement attendre de l'exploitation de son propre territoire¹⁰.

Le lac Lanoux constitue un réservoir naturel important des Pyrénées Orientales, dont le trop plein se jetait en Espagne. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la France décida d'aménager le lac en vue de produire de l'énergie hydroélectrique. Pour tenir compte des intérêts espagnols, le projet primitif fut modifié pour permettre la restitution intégrale, en Espagne, des eaux prélevées par la dérivation des eaux opérée en territoire français. Mais l'Espagne soutenait que la France ne pouvait procéder à des travaux d'utilisation des eaux du lac sans son

⁹ Albert Gore. Sauver la planète Terre. L'écologie et l'esprit humain. Albin Michel, Paris, 1993.

accord préalable. La juridiction a écarté la thèse espagnole, selon laquelle il existait entre les deux Etats une zone soumise à un statut spécial. Le Tribunal reconnaît la souveraineté territoriale de la France et n'admet pas de droits au profit de l'Espagne, mais note que les intérêts espagnols ont bien été respectés par la France grâce à la solution technique retenue.

Incorporée dans la notion de Patrimoine Commun de l'humanité, les ressources naturelles de la terre exigent une gestion commune. Dans ce sens, l'ingérence est un moyen de faire respecter par chaque Etat le droit international de l'environnement. En effet, ne serait-il pas possible, comme le stipule l'article 1 du protocole de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, de déclarer que « Tout Etat a droit au respect de ses biens et de ceux qu'il protège pour le compte de ses citoyens » et de considérer que parmi ces biens figurent ceux composant le patrimoine commun de l'humanité ? Certes, la notion de propriété en droit international interdit à un Etat d'assumer la responsabilité de la préservation d'un environnement dont il n'est pas juridiquement propriétaire : les mers et les océans, l'atmosphère sont considérés comme inappropriables par l'Etat. En revanche, une idée novatrice serait de considérer que ces éléments du patrimoine commun de l'humanité pourraient entrer dans la mouvance d'une responsabilité incombant à l'ensemble des Etats et qu'en conséquence ceux-ci seraient dans l'obligation d'agir contre toute atteinte à cette « copropriété » de dimension planétaire.

La souveraineté des Etats rend ceux-ci autonomes sur les parties de ces biens, eaux maritimes continentales, espaces aériens par exemple, régies par le droit international. Mais cette faculté pour un Etat de disposer à titre exclusif de ces biens n'interdit pas la possibilité, pour les autres Etats, de faire valoir leurs droits pour autant dans le cas où le comportement de l'un d'entre eux sur son espace national porterait préjudice à l'ensemble du bien dont il est question. Par exemple, lorsqu'une pollution maritime ou atmosphérique affecte par ses effets et sa dimension un ou plusieurs Etats riverains, ceux-ci seraient fondés à s'ingérer dans les affaires de l'Etat fautif, que sa faute soit délibérée ou non, afin de remédier à la situation ainsi créée ou d'en empêcher la commission lorsqu'il s'agit d'un risque potentiel ou certain, comme c'est le cas du risque que nous font courir certaines centrales nucléaires des pays d'Europe centrale et orientale. A plus forte raison, l'ingérence devient

¹⁰ Affaire du Lac Lanoux, sentence arbitrale de la Cour Internationale de Justice, 16.11.1957.

obligatoire lorsque la pollution affecte les espaces en question, dans leurs dimensions internationales. Ceci est d'ailleurs facilité par le fait que de nombreux endroits sur lesquels aucune souveraineté n'était déclarée - hormis celle du droit international - ont été classés dans le patrimoine commun de l'humanité : les Etats ont ainsi fait référence à la notion de propriété, même si celle-ci est diluée dans les espaces maritimes et aériens justement internationalisés par le droit. Cette notion implique désormais une responsabilité étatique partagée tant au niveau de l'Etat fautif qui agresse, par son comportement néfaste à l'environnement, les biens qui en sont l'objet, qu'au niveau de l'Etat protecteur. Le droit au respect des biens tel qu'il est reconnu dans toutes les conventions internationales concernant les territoires revendiqués par chaque Etat est suffisamment explicite, par rapport à la notion de propriété, pour qu'on puisse s'en servir dans le cadre de l'ingérence écologique. Celle-ci poursuit en effet les mêmes buts qu'un Etat qui interviendrait dans le comportement des habitants dans l'utilisation de leur propriété en vertu des textes de la loi nationale.

Dans tous les pays de droit, le respect des biens privés de l'individu se fonde sur la notion d'utilisation « en bon père de famille », ou, comme le souligne la Convention européenne, « the peaceful enjoyment of this possession ». Or toute nuisance à l'environnement introduit un élément perturbateur dans cette utilisation « paisible ».

L'ingérence internationale a le même objectif que l'ingérence intranationale : rétablir l'ordre antérieur ou, en matière d'écologie, rétablir l'ordre naturel antérieur à l'accident ou à la catastrophe. Finalement, il ne s'agit pas d'instaurer un ordre nouveau mais de récupérer, si cela est possible, l'ancien, c'est-à-dire le seul qui soit convenable vis-à-vis des normes biologiques de la nature. L'ingérence écologique d'un Etat sur un autre est comparable, dans sa motivation, à l'ingérence interne d'un Etat sur ses citoyens en conditionnant l'exercice de leurs droits au respect de l'environnement.

Mais cette façon d'intervenir sur un plan national est difficilement transposable au plan international en raison de l'absence d'une autorité réellement supranationale capable d'imposer des décisions qui soient effectivement exécutées.

Face à une intrusion quelconque, l'Etat réagira toujours en usant de sa souveraineté vis-à-vis de laquelle il n'a pas abdiqué son pouvoir à l'utiliser au gré

de ses intérêts exclusifs. Il existe donc bien une incompatibilité entre la frontière étatique et les données environnementales naturelles de la planète.

2.3 L'incompatibilité entre la frontière étatique et les données naturelles de la planète

En 1988, le Conseil de l'Europe adoptait une charte de l'Eau sur le principe selon lequel cet élément naturel n'a pas de frontière.

« La frontière entre Etats sépare leurs territoires d'une manière effective et sensible, mais elle ne coupe pas l'unité physique du terrain qu'elle divise ».

En réalité, la seule dimension respectable pour l'environnement, c'est la planète elle-même. En conséquence les frontières étatiques ne peuvent pas être des lignes de séparation des éléments physiques constitutifs de la nature.

« La souveraineté territoriale joue à la manière d'une présomption. Elle doit fléchir devant toutes les obligations internationales quelles qu'en soit la source, mais elle ne fléchit que devant elle »¹¹.

Ainsi, l'idée qu'il existe des exigences tenant à l'ordre naturel des choses prévaut, en principe, sur la volonté des Etats. Il existe un patrimoine commun à l'humanité dont celle-ci n'est que le gardien responsable vis-à-vis des générations futures auxquelles ce patrimoine doit être transmis intact.

C'est d'ailleurs sur ce principe que le traité de Washington a été conclu à propos de l'Antarctique, classé patrimoine commun de l'humanité et, par conséquent, non utilisable à des fins économiques privées ou publiques. Seule l'activité de recherche scientifique peut justifier une présence de l'homme sur ce continent.

Le droit international a des origines essentiellement occidentales. Il s'est imposé au reste du monde par l'effet de la domination de l'Europe et de l'essor économique et social des nations toutes inspirées par ce corpus juridique dont elles ont, au cours des siècles, affirmé la primauté admise, en définitive, par l'ensemble des Etats sans le forum de la Société des Nations (SDN) puis des Nations Unies. Longtemps tenus à l'écart de cette assemblée, la Chine et le Japon ont fini par

¹¹ Cf. Supra. La sentence arbitrale rendue entre la France et l'Espagne, le 16-11-1957, à propos du Lac Lanoux.

rejoindre ce club sans pour autant y apporter les particularités juridiques propres à leurs civilisations respectives.

Aujourd'hui, ce monolithisme est quelque peu mis en question, surtout dans sa fonction de régulateur des relations internationales. Logiquement, c'est au nom de l'universalité des principes de civilisation défendus par l'Occident que les nouveaux Etats affirment leur volonté de s'affranchir de certaines tutelles, tout en conservant les valeurs de l'ordre juridique international qui leur a permis d'accéder à la jouissance de leur droit fondamental essentiel : la Souveraineté.

Tout en ayant participé à la construction de ce droit sans en avoir utilisé les principes pour eux-mêmes, les pays de l'Europe de l'Est resteront dans la mouvance d'une contrainte idéologique jusqu'à ce que la possibilité de s'en libérer vienne de l'implosion de l'Empire soviétique.

D'autres valeurs juridiques que celles issues de l'Occident auraient pu naître dans les années 60 chez les Etats les plus jeunes qui avaient proclamé, un temps du moins, leur droit à la différence culturelle. Mais cette volonté s'est dissoute dans le creuset des facteurs matériels du développement, dans des Etats très influencés par la rationalité occidentale. Finalement, tous les mécanismes inventés pour pallier les carences économiques et administratives n'ont fait que renforcer le caractère unidimensionnel de la civilisation occidentale qui s'impose comme la référence incontournable.

Guerre et environnement

Déjà sérieusement agressée par l'homme en temps de paix, la terre subit des dégâts irréremédiables en temps de guerre. En effet, la fin de ce siècle aura permis la démonstration de l'efficacité destructive de l'environnement lors de conflits armés ; l'équilibre écologique sort gravement compromis des affrontements modernes ainsi que la guerre du golfe l'aura amplement prouvé.

Une réflexion s'impose donc dans un domaine devenu à son tour éminemment écologique.

L'Histoire enseigne que le recours discrétionnaire à la force a fait l'objet de nombreuses tentatives de limitation. Mais ce n'est qu'au XIXème siècle que des mesures juridiques ont été proposées. Au fil des siècles, la guerre a été ressentie

comme une situation de plus en plus anormale. Le conflit armé apparaît aujourd'hui comme un échec, d'abord politique et diplomatique. Il faudra néanmoins attendre la IV^{ème} convention de La Haye, en 1907, pour obtenir le droit des gens dans la définition des actes guerriers « tel qu'il résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et de la conscience publique ». Ces références à ces principes, qu'on appellera plus tard humanitaires, indiquent une nouvelle voie que la SDN n'exploitera que partiellement (1919 – 1939) puisque l'ancêtre de l'ONU continuera à tolérer le recours à la force armée comme moyen de solution des conflits. En 1928, le pacte Briand-Kellog élargira le champ des interdictions. Mais les puissances (grandes ou petites) ignoreront ces prohibitions et finiront par quitter l'Institution, la réduisant à une sorte de club franco-britannique, inadapté à contenir les puissances de l'Axe (Allemagne, Italie, Japon). La naissance de l'ONU, à l'issue de la deuxième guerre mondiale, déclarera enfin, dans l'article 2.4 de la Charte que « les membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace et à l'emploi de la force... ». La légitime défense reste la seule exception à cette interdiction, même si la riposte à une agression n'est pas réellement considérée comme une autorisation à l'emploi de la force armée.

Le principe de l'abstention du recours à la menace et à l'emploi de la force armée reste la base du règlement pacifique des différends et le fondement même du droit international. Il constitue une sorte de référence à la notion de jus cogens faisant de la guerre un instrument anti-humanitaire par excellence, ce que l'Acte final de la conférence d'Helsinki (1975) et de la Charte de Paris (1990) confirmeront de manière implicite.

De nombreux textes ont soulevé le problème de l'interprétation de ces interdits tant au niveau de la menace que de l'emploi effectif de la force armée. La Cour de La Haye a condamné, par exemple, l'intervention des Etats-Unis au Nicaragua, le Conseil de Sécurité a rappelé dans de nombreuses résolutions le fondement de l'interdiction (Moyen-Orient, Yougoslavie).

Aujourd'hui, une nouvelle question se pose à propos des effets de la guerre vis-à-vis de l'environnement. En plus des traités limitant ou prohibant l'emploi de certaines armes destructrices pour la vie humaine, on s'intéresse aux conséquences de ces armes sur l'environnement.

En effet, si les moyens de destruction massive sont déclarés contraire à l'ordre public international et que, d'une façon générale, les mesures de délimitation

sont prônées par la presque totalité des Etats, on commence à s'interroger sur les conséquences de la guerre vis-à-vis de l'environnement. Outre l'interdiction d'usage des armes chimiques et bactériologiques déjà organisée par le protocole de Genève en 1925, suivie en 192 par la Convention multilatérale sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication et du stockage des armes biologiques ou à toxines, confirmées en quelque sorte par la Convention de 1984, une nouvelle tendance est apparue à propos des effets de certaines armes sur la nature.

Les armes ayant des répercussions sur les données physiques originelles de la planète sont l'objet d'une attention, formelle désormais. Certains moyens militaires pouvant entraîner des modifications climatiques sont maintenant procrits ; l'hiver nucléaire ou le désert biologique ne sont pas seulement un thème de roman de science-fiction, ils sont une menace réelle. Le déclenchement par l'Irak de marées noires stratégiques ou d'incendie de puits de pétrole comme ce fut le cas au Koweït en 1992 ou aujourd'hui en Irak ne sont pas des inventions de romanciers mais des faits dont les conséquences ont pu être appréciées scientifiquement avec suffisamment de précision pour que l'on reste vigilants sur ces nouveaux risques placés sous surveillance internationale constante.

Dangereusement compromis en temps de paix, l'environnement est devenu un enjeu majeur dans les conflits modernes.

Le Conseil de Sécurité a d'ailleurs demandé aux belligérants irakien et iranien de s'abstenir de toute action risquant de mettre en jeu la flore et la faune marine¹².

L'arme environnementale, pour nouvelle qu'elle soit, est devenue très vite redoutable : la guerre du Golfe en a fait la démonstration par les marées noires, les incendies de puits de pétrole¹³ et l'intense pollution atmosphérique qu'elle généra, mais aussi par l'utilisation de munitions à l'uranium appauvri qui furent autant de moyens dans la stratégie des uns et des autres. La destruction, par les coalisés, des centrales nucléaires irakiennes ont fait de l'ensemble de la région un risque atomique particulièrement élevé et d'ailleurs sans rapport avec les stricts moyens militaires de l'Irak.

¹² Résolution 543 du 31-10-1983 du Conseil de Sécurité.

¹³ Il est vrai, ainsi que le fait observer R. Cans, que « même l'extinction des puits de pétrole au Koweït, dont l'urgence ne faisait aucun doute, a fait l'objet de contrats en bonne et due forme, sans la moindre ingérence au sens juridique du terme ». Le Monde, 28-11-1991.

Déjà la Convention de Genève du 18-5-1977 interdit l'utilisation, à des fins militaires ou à toutes autres fins utiles, de techniques ou de modifications de l'environnement conçues pour causer ou pouvant causer des effets durables et graves.

Lors de la guerre américaine au Vietnam, l'usage du napalm, d'herbicide et de défoliants a montré que l'environnement pouvait être un objectif militaire et un moyen de contrainte puissant, plus spécialement sur la population.

L'article 55 de la Convention de 1977 interdit l'utilisation de méthodes ou de moyens de guerre conçus pour causer des dommages étendus, durables et graves.

De même, les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont prohibées. Mais ces interdits sont transgressés sans crainte, en raison même de la quasi impunité dont bénéficient les auteurs de ces pollutions de vaste dimension. A tel point que le concept de réfugié écologique est devenu une réalité, par exemple chez les populations afghanes chassées de leurs terres rendues impropres à la suite des actes de guerre de l'armée soviétique.

En raison de ces nouveaux risques, l'ingérence trouve motif à se manifester comme moyen susceptible d'empêcher ou de stopper des pratiques que le droit international interdit désormais, sans avoir pour autant mis en place un appareil capable de dissuader les utilisateurs éventuels de tels procédés.

TROISIEME PARTIE

L'INGERENCE ECOLOGIQUE : NOUVEAU MOYEN D'APPLICATION DES NORMES INTERNATIONALES DE PROTECTION DE LA NATURE ?

3.1 Bref historique de l'Ingérence

La notion d'ingérence s'est principalement développée dans le domaine humanitaire par l'usage qu'en font les organisations non gouvernementales (ONG), beaucoup plus interventionnistes que les Etats eux-même, toujours paralysés par les principes de souveraineté violemment opposés à ceux de l'ingérence.

Cependant les menaces environnementales que nous avons évoquées supra vont nécessairement permettre à ce nouveau type de droit de se développer, peut être plus rapidement qu'on ne le croit. L'homme est aujourd'hui menacé par des dangers de loin plus redoutables pour son existence même que ceux qu'il fait courir à ses semblables. Assurément, la nature ne supportera pas longtemps encore la violation de ses droits.

Prédire à l'ingérence écologique la même inefficacité que celle qui caractérise l'ingérence humanitaire reviendrait à négliger la portée de la peur que vont bientôt engendrer des catastrophes du type de Tchernobyl ou d'autres pollutions de grande ampleur. Comme dans d'autres domaines, l'homme se croit, peut-être inconsciemment, à l'abri des catastrophes écologiques dans la mesure où celles-ci n'ont jusqu'ici qu'une ampleur assez limitée, au moins selon ce que peuvent en dire les informations officielles. Il est néanmoins temps pour nos sociétés d'envisager avec solennité l'avenir de notre planète. L'ingérence est aujourd'hui non seulement un droit, mais un devoir dans le domaine de l'environnement. Il devient urgent de créer un droit nouveau qui, lorsqu'il n'est pas respecté par certains, puisse être transformé en un devoir qui s'impose alors aux autres.

La sacro-sainte règle de la non-intervention dans la souveraineté des Etats commence à être ébranlée par des immixtions qui, hier encore, auraient été jugées comme absolument inadmissibles. L'ingérence écologique sera malheureusement

d'autant plus forte que l'impact des atteintes à l'environnement sera important. L'homme commence à comprendre que la mondialisation est une réalité dans le domaine écologique : les exigences de la nature sont les mêmes partout, et une pollution perpétrée sur un point du globe a des répercussions sur l'ensemble de la planète. Les exigences naturelles sont semblables quelle que soit la latitude où on se trouve.

Cette uniformité fondamentale au regard de l'environnement est la chance du droit et du devoir d'ingérence écologiques qui devraient constituer la vraie problématique du XXIème siècle. Il n'est nul besoin d'une nouvelle controverse idéologique. Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention d'un Etat contre un autre, mais l'obligation collective qu'ont les Etats d'agir pour que ce bien commun, la Terre, soit respecté.

3.2 Essai d'une définition de l'ingérence

L'ingérence peut avoir deux sens sur le plan juridique :

Tout d'abord, l'ingérence peut être considérée comme une immixtion sans titre dans les affaires d'autrui. Il s'agit alors d'une infraction susceptible d'être réprimée de fait, car le droit international ne tolère pas l'ingérence puisqu'elle est contraire au principe de souveraineté étatique, laquelle ne peut admettre un manquement au fondement de l'indépendance nationale reconnue à chaque nation (articles 2 et 7 de la Charte des Nations Unies).

L'ingérence peut également être considérée comme un droit ou un devoir que s'arrogent ou s'imposent un ou plusieurs Etats d'aller examiner une situation à l'intérieur d'un ou plusieurs autres Etats, sans y avoir été expressément invités. Cette possibilité, décidée unilatéralement, n'a jusqu'ici été utilisée que pour des motifs humanitaires suffisamment caractérisés par le non-respect des droits fondamentaux dans des situations d'urgence, exclusivement.

Cette deuxième forme d'ingérence, très mal vécue par l'Etat qui la subit, est de plus en plus pratiquée dans le domaine humanitaire en raison de l'opinion publique mondiale qui la tolère lorsqu'elle est le fait des Etats eux-mêmes, d'organisations intergouvernementales ou d'organisations non gouvernementales. Elle vise à pénétrer sur le territoire d'un Etat tiers pour venir en aide à une population

exposée à des risques certains en raison du comportement direct ou indirect d'autorités étatiques.

Naturellement, l'intervention de fait se heurte aux principes du droit concernant les relations entre Etats. Ce n'est pas le droit qui autorise l'ingérence, c'est l'opinion publique internationale.

Domaines d'intervention de l'ingérence

Des éléments constitutifs de l'Etat, le territoire est l'attribut le plus physique. La population représente la raison pour un Etat d'exister : même privé de territoire, même sans reconnaissance internationale, l'élément humain continue d'exister et peut même bénéficier d'une certaine reconnaissance. Le pouvoir politique, enfin, représente le troisième élément constitutif de la souveraineté étatique. La jonction de ces trois éléments compose l'entité étatique prise en compte par le droit.

De ces trois éléments, le territoire, avec ses dimensions terrestre, maritime et atmosphérique, constitue l'objet de l'ingérence. Mais si celle-ci se matérialise effectivement au niveau du territoire, c'est en réalité le pouvoir de l'Etat qui la subit qui est atteint. On comprend donc aisément qu'aucun Etat ne consente volontiers à admettre la pratique de l'ingérence, qu'il en soit l'acteur ou qu'il s'en estime la victime.

Dans ces conditions, il est normal que le principe même ait été jusqu'ici combattu avec force et détermination de la part des uns et des autres. En revanche, il devient anormal que l'on se refuse à admettre le bien-fondé de l'ingérence dans certains cas où la notion de sécurité collective est menacée par le comportement d'un ou plusieurs Etats.

Or la menace n'est plus, de nos jours, uniquement de caractère belliqueux au sens classique. Elle peut être, nous l'avons vu, de nature écologique et, dans les cas des risques majeurs, elle devient d'une extrême gravité de par les conséquences liées à la réalisation de ces risques.

Qu'elle soit préventive ou curative, elle affecte dans les deux cas l'autorité de l'Etat à qui on l'impose, en même temps qu'elle implique la responsabilité de l'Etat intervenant. Ceci explique que l'ingérence soit si peu pratiquée de nos jours en dépit des nombreux motifs qui justifieraient son emploi.

Il semble cependant que dès leur création, la SDN, puis l'ONU ont envisagé un moyen susceptible de mettre en question le principe de la souveraineté que par ailleurs elles n'avaient pas manqué, l'une et l'autre, de recommander au respect de leurs Etats membres. En effet, la création de la SDN et de l'ONU, bien que procédant toutes deux d'une association d'Etats victorieux mais ouverte aux vaincus, apparaît comme la proclamation de cette souveraineté de chacun de leurs membres en même temps que la proclamation de la nécessité d'amoindrir cette souveraineté ou, tout du moins, de l'aménager en fonction d'une nouvelle conception des relations entre Etats.

L'effritement de la souveraineté totale au profit d'une souveraineté négociée est la conséquence d'une volonté de rechercher des solutions pacifiques aux conflits par le moyen de la négociation, de l'arbitrage, de la décision judiciaire d'une Cour internationale ou de l'intervention multinationale armée protectrice de l'Etat membre injustement agressé. L'ONU interdit ainsi tout usage des armes comme instruments susceptibles d'être utilisés pour mettre un terme à un différend. En revanche, cette interdiction tombe lorsque les Nations Unies décident de lever leurs propres troupes – celles appartenant à des Etats « prestataires de service » - pour rétablir la paix menacée par un ou plusieurs de ses membres. Cette intervention à l'encontre d'un Etat fautif peut être considérée comme une ingérence de l'Organisation. Il s'agit d'une ingérence conventionnelle que l'Etat fautif subit comme la conséquence de son adhésion au système international institutionnalisé.

Ce principe est aujourd'hui largement admis, même si son application reste toujours difficile. L'ingérence humanitaire a déjà obtenu plusieurs victoires. Tel n'est malheureusement pas le cas de l'ingérence écologique. Obtenir de l'article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice qu'il intègre la pratique de l'ingérence écologique pourrait être le premier pas vers la reconnaissance d'un droit indispensable à la protection et à la conservation de l'environnement.

Il n'est pas nécessaire d'établir ici une liste où l'ingérence écologique trouverait motif à intervenir. Il suffit de préciser que ce type d'action devrait être réservé seulement dans les cas où le risque, par ses dimensions physiques et humaines, représente ce qu'il est convenu d'appeler une catastrophe de grande amplitude. En effet, il apparaît souhaitable que la communauté internationale réagisse chaque fois qu'un désastre de grande portée géographique et affectant un grand nombre de personnes, est identifié sur la planète.

En ce qui concerne la protection des sols, des eaux de surface et phréatiques, des étendues océaniques et maritimes, il semble que ces sujets ainsi que celui de l'espace atmosphérique sont déjà bien perçus pour être l'objet de l'ingérence écologique.

Il est en revanche des sujets qui sollicitent de plus en plus notre intérêt et sur lesquels l'opinion publique commence à avoir des craintes sérieuses. Il s'agit du chantage écologique : certains Etats souverains semblent en effet décidés à user de ce nouveau moyen diplomatique pour obtenir de la société internationale qu'elle s'intéresse à leurs exigences ainsi assorties de menaces bien précises et nettement identifiables en tant que risques avérés ou potentiels.

Par exemple, l'Ukraine ne se cache pas pour dire que si l'Occident a peur de Tchernobyl, il lui faut financer sa fermeture et, au delà, qu'il finance la remise à niveau de l'ensemble du parc nucléaire ukrainien. En l'espace de quelques années, les exigences de l'Ukraine sont passées de quelques millions demandés à l'Union européenne à 8 milliards d'euros sollicités auprès de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA), les risques n'étant plus limités à l'Europe.

Si une telle catastrophe se réalisait, elle risquerait de remettre en cause l'utilisation de l'énergie nucléaire partout dans le monde, et notamment en Europe occidentale, ce que le gouvernement ukrainien utilise de manière abusive dans les négociations qu'il mène avec l'Union européenne et l'AIEA.

Mais le nucléaire n'est pas le seul domaine où se développe l'inquiétude écologique. C'est aussi le cas des espaces extra-atmosphériques et maritimes.

3.3 Ingérence et protection des espaces

l'espace extra-atmosphérique

Actuellement gravitent autour de la terre, à des distances extrêmement variables, des milliers d'objets satellisés par les hommes. L'espace extra-atmosphérique est donc, lui aussi, particulièrement pollué.

L'espace représente un patrimoine commun de l'humanité, mais son utilisation ne doit pas demeurer totalement libre. En effet, la non-appropriation est

une contrepartie à l'égalité des droits d'exploration et d'utilisation de l'espace par les acteurs concernés : les grandes puissances, les pays en développement et les entreprises privées.

Mais, à titre d'exemple, le régime d'accès à l'orbite géostationnaire ne peut être déterminé que par convention entre Etats. La préservation des espaces extraterrestres s'appuie, là encore, sur le droit d'intervention des Etats et sur leur possibilité d'agir en cas de non-observation des règles qu'ils ont établies et qui les autorisent à s'ingérer pour le cas où ces normes seraient violées par un Etat et ce dans la logique de la notion de patrimoine commun de l'humanité reconnue à ces espaces. Dans ce cas, la notion d'ingérence peut venir corriger des actions ou des intentions en définitive contraires à la fonction de ces espaces, internationalisés de fait, issus de la connaissance scientifique et du savoir technologique¹⁴.

Le droit de mer repose sur une conception identique et contient bien un droit d'agir en cas de perturbation des espaces maritimes¹⁵.

Les espaces maritimes

Le droit d'ingérence est reconnu dans le domaine maritime. Celui-ci s'applique pour la constatation d'infractions dans la zone économique ou au dessus du plateau continental en cas de pollution par immersion du fait de navires battant pavillon étranger (article 226 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la Mer).

Ce droit d'arraisonner et d'enquêter peut aboutir à une immobilisation du navire en cas de risque de dommage inconsidéré pour le milieu marin entraînant des actions de réparation du dommage.

L'article 228 de la même Convention permet à un Etat de réprimer une infraction commise en dehors de la mer territoriale si l'Etat du pavillon n'engage pas lui-même les poursuites ou s'il a négligé d'engager son propre pouvoir de répression,

¹⁴ Cf Philippe Kahn. L'exploitation commerciale de l'espace. CNRS, Université de Bourgogne, Travaux des marchés et investissements internationaux, CREDIMI, 1992.

¹⁵ Cf. Armand Roth. La prohibition de l'appropriation et les régimes d'accès aux espaces extraterrestres. Institut des Hautes Etudes, Genève, 1992.
Cf. Léopold Peyrefitte. Droit de l'espace. Dalloz, 1993.

ce qui est souvent le cas des Etats pratiquant une politique de pavillon de complaisance.

De même, lorsque certains Etats prennent l'initiative de réglementer les façons de faire la guerre en interdisant à de futurs belligérants éventuels l'usage de certaines armes ou techniques ayant des effets sur l'environnement, ils s'ingèrent, préventivement en quelque sorte, dans les pratiques de guerre institués par la Convention de Genève de 1977. L'article 22 du règlement annexé à la Convention IV de La Haye de 1907 allait dans le même sens en indiquant que les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

En réalité, on peut constater que la pratique de l'ingérence est courante dans les relations interétatiques : ceux-ci interviennent en effet à longueur de temps dans les affaires des uns des autres au gré des circonstances et de leurs intérêts¹⁶.

Certes, la plupart des ingérences consistent en pressions plus ou moins fortes, à caractère moral ou – surtout – économique, visant à influencer l'Etat qui les subit. Ce type d'ingérence demeure licite tant qu'elle n'aboutit pas à priver d'un droit et ne comporte aucune intervention matérialisée sur le territoire de l'Etat objet de l'attention d'un ou plusieurs de ses partenaires.

Ainsi limitée à une sorte d'interférence dans les domaines où l'Etat est maître chez lui, l'ingérence écologique se borne bien souvent à une prise de position, une sorte d'invitation par laquelle un Etat cherche à amener un autre Etat à faire ou ne pas faire tel ou tel acte, à avoir ou ne pas avoir telle ou telle attitude. Il s'agit d'une démarche d'influence dans les affaires relevant de la seule autorité de l'Etat, victime en quelque sorte de la pression qualifiée d'ingérence parce qu'elle ne provient pas de celui qui en est l'objet.

¹⁶ Ainsi « les appels au droit d'ingérence écologique qui se font parfois entendre dans le Nord, sont perçus à juste titre par les pays du Sud comme un relent de colonialisme. Il est trop facile de demander la transformation des forêts tropicales en une réserve naturelle, alors que nous sommes incapables de prendre des mesures pour limiter la circulation d'un milliard de voitures ». Ingncy Sachs. Ces temps et ces espaces qui s'emboîtent, in le Monde diplomatique, Paris, oct. 1993.

QUATRIEME PARTIE

INGERENCE HUMANITAIRE ET INGERENCE ECOLOGIQUE :

UNE FINALITE COMMUNE

4.1 Deux aspects d'un même principe

A quoi servirait la défense de l'homme contre lui-même dans le cadre des droits essentiels à la personne humaine si son intégrité physique est menacée, voire dégradée par un environnement nocif à la vie ? A quoi servirait de préserver et de défendre la faculté de penser, de s'exprimer, de s'associer librement si la préservation et la défense de notre patrimoine premier n'est pas assuré ?

Comme l'écrit R. Cans, « l'ingérence écologique est encore dans les limbes, mais sa conception, qui par de nombreux aspects procède de celle des droits de l'Homme, n'est pas interdite à l'Humanité même si elle sera toujours mal vécue par celui qui en fait l'objet »¹⁷.

Humanitaire et ingérence écologique

L'ingérence peut être considérée comme la manifestation d'une éthique face au refus de certains Etats d'admettre les droits des gens. Droits qui sont largement menacés dans le cas de certaines catastrophes industrielles de grande ampleur, qui peuvent engendrer des conséquences plus graves que bien des conflits armés. De même que les atteintes portées à l'homme représentent une oppression d'une dimension géopolitique considérable, les atteintes faites à l'environnement constituent une oppression également considérable sur la nature. De même que les offenses faites aux droits fondamentaux de l'humanité sont très souvent possibles en raison de la souveraineté que les Etats utilisent comme un bouclier, les atteintes à l'environnement sont souvent réalisées sous le couvert de la même notion qui autorise les pollutions les plus graves.

¹⁷ R. Cans. L'ingérence écologique est-elle un droit ? Le Monde, 28-11-1991.

En conjuguant ces deux types de nuisances, on détruit à la fois la planète et l'Être humain. On pourrait même dire, cyniquement, que peu importe les violations des droits de l'Homme face aux atteintes à l'environnement qui concernent directement ou indirectement l'Humanité entière. La dégradation de l'air et de l'eau affecte tous les êtres humains dès lors qu'elle occasionnée par une catastrophe écologique majeure. On ne peut pas défendre l'ingérence quand il s'agit de la menace humanitaire et la rejeter dans le cas de périls écologiques. Les deux concepts s'imbriquent étroitement. Il serait d'ailleurs également inadmissible d'inverser l'octroi de la préférence, que la primauté de l'environnement supplante celle des droits de l'Homme. La protection de l'environnement doit faire l'objet d'une attention égale à celle des droits de l'Homme, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Malgré cette déficience tenant plus aux difficultés de faire appliquer le droit par les Etats qu'au contenu de la norme elle-même, une décision de la Commission du Conseil de l'Europe prouve qu'il est possible d'obtenir de la souveraineté étatique qu'elle se soumette au point de vue d'une instance internationale. Faisant droit à la requête d'une citoyenne contre l'Espagne le 8-7-1992, la Commission européenne des droits de l'Homme a démontré que la soumission d'un Etat pouvant être définie au regard de la Convention pour la protection et la sauvegarde des droits de l'Homme interprétée en l'espèce, dans sa portée environnementale¹⁸.

Lorsque le niveau de nuisances subies atteint un seuil tel qu'il puisse être considéré comme constitutif d'une ingérence répréhensible au sens de l'article 8-1 de la Convention européenne, alors il s'en suit un préjudice susceptible d'être reproché à son auteur. La Commission estime donc que des atteintes à l'environnement peuvent affecter le bien-être physique d'un individu et dès lors porter atteinte à sa vie privée et l'empêcher de jouir des agréments de son domicile. « Ainsi, commente F. Sudre, le droit au respect de la vie privée et familiale apparaît comme un vecteur d'autant plus utile au droit de l'environnement qu'il a été le terrain d'application privilégié de la notion d'obligations positives, forgée par la jurisprudence européenne »¹⁹.

¹⁸ Cf. Décision de la Commission européenne des droits de l'Homme. Requête n°16798/90

¹⁹ F. Sudre. La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'Homme. Communication au colloque de la CEDECE. Angers, octobre 1994, La Documentation française.

4.2 Historique de l'ingérence humanitaire

L'intervention humanitaire dans l'histoire date de la création de la Croix-Rouge, même si l'action initiée par H. Dunant ne relevait pas de la notion d'ingérence. En effet, l'autorisation de pénétrer sur les lieux mêmes des combats afin de porter secours aux blessés, quelle que soit la couleur nationale de leurs uniformes, était et est encore nécessaire pour un tel type d'intervention.

Impartiale et sans discrimination, cette action tolérée par les belligérants n'a jamais été assimilée à une ingérence, bien que dans certains cas elle puisse être comparée à une immixtion plus ou moins couverte par le caractère d'urgence qu'elle revêt.

L'intervention humanitaire déclenchée lors de la guerre du Biafra, entre 1967 et 1970, par une initiative privée se rapproche de l'ingérence en tant qu'instrument violant l'intégrité territoriale d'un pays. Cette ingérence, au cours d'une guerre qui plongea une partie du Nigéria dans une guerre civile particulièrement cruelle, représente la première manifestation d'une volonté défiant le pouvoir étatique, en l'occurrence nigérian. Il est cependant utile de rappeler que, dans le cas du Biafra, l'ingérence fut le résultat de l'attitude même du pouvoir central nigérian qui se livrait au massacre des populations biaffraïses, dans des conditions relevant d'un véritable génocide, en lançant des attaques délibérées contre les hôpitaux, y compris ceux installés par la Croix Rouge.

Dans ces conditions, l'activité humanitaire du Dr Kouchner et de son équipe était tout à fait justifiée. L'ONG « Médecins sans Frontières » devait naître peu après (1971) de cette expérience placée dans la mouvance des droits de l'Homme. Huit ans plus tard, Bernard Kouchner créait une autre ONG, « Médecins du Monde », à la suite des problèmes posés par l'intervention au profit des boat-people en mer de Chine. Depuis, d'autres mouvements humanitaires ont vu le jour et l'idée qu'il est possible d'entreprendre des actions de sauvegarde sans y être formellement invité par les Etats sur le territoire desquels ces opérations sont menées s'est largement répandue, surtout dans les pays occidentaux.

Cette tendance s'est vue officialiser, en quelque sorte, à l'occasion du colloque « Droit et morale humanitaire » organisé par un professeur de droit, Mario Bettati, et un médecin très médiatique, Bernard Kouchner.

Ainsi la notion d'ingérence s'installait dans la panoplie juridique du droit international, mais n'avait pas pour autant affaibli la notion de souveraineté étatique. Elle se présentait en effet comme un exercice de style rendu nécessaire par des impératifs de circonstances d'urgence²⁰.

4.3 Fondements de l'ingérence humanitaire

La protection des personnes constitue la base de l'intervention humanitaire. Elle s'appuie en effet sur des textes à vocation universelle qui, le plus souvent, ne comportent que des engagements très généraux en matière de libertés fondamentales. C'est le cas par exemple de la Charte internationale des droits de l'Homme, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme – qui résulte d'une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies²¹ - ou des pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. D'autres textes, à vocation plus régionale, peuvent être ajoutés à cette liste : la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales établie dans le cadre du Conseil de l'Europe (4-11-1950) et ses neuf protocoles additionnels qui ont également fait l'objet d'une ratification de la part des 26 Etats membres du Conseil ; la Convention américaine (22-11-1969) établie dans le cadre de l'OEA ; la Charte africaine, première à évoquer les droits des peuples (26-6-1981). L'ensemble de ces textes, s'il représente bien une prise de conscience globale des Etats, ne constitue pas pour autant une garantie effective quant à la protection des individus qui s'en prévalent, les gouvernements restant maîtres de leur souveraineté dans ce domaine.

Actuellement, il n'existe donc aucun véritable droit d'ingérence susceptible d'être exercé unilatéralement par un Etat contre un autre en matière de respect des droits de l'Homme. Il existe toutefois une possibilité de réaction, éventuellement armée, contre un Etat fautif, mais cette possibilité ne peut être utilisée que dans un cadre collectif après décision de la seule instance investie du pouvoir de déclencher l'opération, le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le droit international fournit donc une solution que le Conseil de Sécurité peut mettre en œuvre s'il estime que

²⁰ Cf. Mario Bettati, Bernard Kouchner. Le devoir d'ingérence, Denoël, Paris, 1987.

²¹ Résolution n°217.A du 10-12-1948.

l'Etat souverain persiste à refuser une assistance humanitaire extérieure jugée nécessaire au redressement d'une situation contraire au droit international.

Ce type d'action, bien que réalisant une véritable ingérence dans un domaine relevant de la compétence des Etats, n'est toutefois pas considéré comme un véritable droit d'ingérence parce qu'il est conditionné par une décision collective des Etats agissant dans le cadre de la seule institution internationale habilitée, par eux-mêmes, à agir dans des cas d'espèce très précis. Il n'est donc pas laissé à la discrétion des Etats qui ne pratiquent pas directement l'ingérence, mais sont l'instrument d'une intervention décidée collectivement.

Pour certains, ce droit collectif d'intervention, armée si nécessaire, sur le territoire d'un Etat souverain est suffisant et constitue bien une ingérence selon l'article 2.7 de la Charte des Nations Unies, mais une ingérence possible au regard du droit international qui en règlemente étroitement l'emploi pour éviter des abus qui ne manqueraient pas de se produire s'il était mis à la disposition de chaque Etat.

CINQUIEME PARTIE

RESPONSABILITE ET REPARATION DES DOMMAGES CATASTROPHIQUES

Dans le monde actuel, l'ingérence apparaît toujours comme une intrusion intolérable dans les affaires étatiques, contraire aux principes qui ont fait l'essentiel des relations internationales. Néanmoins, en raison du caractère transnational des risques écologiques majeurs, il est nécessaire que la société internationale édicte de nouvelles règles de conduite de ses membres²², notamment en ce qui concerne la réparation des dommages occasionnés à l'occasion de grandes catastrophes environnementales.

5.1 La réparation des dommages catastrophiques

Amoco Cadiz, Bhopal, Tchernobyl, Sandoz, Seveso, Erika, Prestige sont autant de noms associés à des pollutions de grande ampleur qui ont engendré la recherche de solutions spécifiques à chacune d'entre elles. Dans cette perspective, les actions intentées sur la base du droit international privé coexistent avec les procédures internationales de réclamation organisées entre Etats par le droit international public.

Chaque fois que la responsabilité de l'Etat est subordonnée à la preuve d'un comportement fautif à l'égard de l'activité dommageable, celle-ci fût-elle d'origine privée, la recherche d'une responsabilité étatique est devenue la règle à l'image de l'affaire de la fonderie du Trail entre le Canada et les Etats-Unis, qui a été le fondement de l'article 21 de la déclaration de Stockholm en 1972.

Toutefois, en raison de l'accroissement du nombre de risques d'une part, et des conséquences catastrophiques des incidents d'autre part, on note la tendance de la mise en cause de la responsabilité étatique, seule capable d'offrir une garantie de réparation en raison de la dimension des dommages.

²² Jyrki Käkönen. Perspectives on environmental conflict and international politics. Pinters publishers, London and New York, 1992.

L'étatisation de la réparation offre de nombreux avantages, parmi lesquels, au premier plan, l'évaluation du dommage catastrophique lui-même. La concentration des instruments techniques, judiciaires et financiers de la réparation du dommage offre une meilleure adéquation de la réparation par rapport à l'ensemble des moyens susceptibles d'indemniser les victimes et de réparer le site endommagé. Enfin, cette cellule unique de prise en charge est de nature à calmer l'inquiétude des assureurs face à la confusion des pouvoirs économiques privés et aux autorités publiques soucieuses de l'intérêt général en même temps que celui de l'Etat.

Par ailleurs, la réparation du dommage causé à l'environnement tend à se détacher de toute référence à des intérêts économiques. L'orientation vers une responsabilité objective, dégagee de toute obligation de preuve d'une faute paraît de plus en plus générale dans les pays de l'UE.

Ainsi les travaux du colloque organisé en mars 1991 à Nice en indiquent le principe, le fait générateur du dommage lors de la survenance de celui-ci, oriente la recherche de la responsabilité en direction de la personne physique ou morale, publique ou privée, qui assurait le contrôle de l'acte ayant causé le dommage. Par exemple à l'égard d'un producteur de déchets, le principe du pollueur-payeur conduit à cette recherche de responsabilité.

Mais cette nécessité d'identifier un responsable oblige le juge à constater que la victime est également identifiable dans sa qualité à se réclamer d'un intérêt pour agir. Or le droit français répugne encore, toutes juridictions confondues, à reconnaître l'existence d'un droit individuel de chacun à un environnement de qualité et dont la violation puisse être collectivement réparée. Dans de nombreux cas, en l'absence de victime clairement identifiable, l'action collective peut seule revendiquer cette qualité à agir en raison de la notion de patrimoine commun sur lequel cette collectivité prétend avoir des droits l'autoirisant à agir sans avoir un intérêt direct. Or ces actions de groupe n'ont pas la faveur des juridictions nationales françaises.

Le droit américain est, avec le principe de la « class action », beaucoup plus favorable à la reconnaissance du dommage écologique, lorsqu'un ensemble d'Etats demandent réparation non directement pour eux-mêmes, mais pour la collectivité qu'ils représentent. Une autre difficulté survient parce qu'aucune référence à un prix de marché n'est possible pour évaluer le dommage (c'est le cas par exemple de pollutions maritimes ayant des conséquences sur le littoral).

Cependant le Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Superfund établi aux Etats-Unis en 1980 pour l'évaluation du coût du nettoyage des sites contaminés a ouvert une nouvelle voie qui offre des moyens d'action effectifs. Ce mécanisme, placé à la jonction du droit et de l'assurance permet en effet de remédier aux défaillances les plus communément rencontrées lors de la réparation d'un dommage écologique dont l'amplitude financière dépasse le plus souvent les moyens du pollueur et la capacité d'agir des pollués, pour autant qu'on veuille reconnaître à ces derniers une capacité à invoquer un dommage qui dépasse leur patrimoine foncier respectif, comme c'est le cas dans les affaires du type Sandoz ou Exxon Valdez²³.

5.2 La responsabilité des Etats

La responsabilité des Etats ne peut être envisagée que sur le plan civil. Il n'existe en effet aucun tribunal apte à déclencher des poursuites ou à condamner un Etat par rapport à un corpus juridique pénal disposant d'un réel pouvoir répressif. Mais la responsabilité pénale d'un Etat n'est pas inconcevable et certaines décisions du Conseil de Sécurité ont un caractère très pénalisant à l'égard des Etats.

Le droit international organise, souvent selon la coutume, la recherche de la responsabilité et la réparation due par l'Etat coupable d'avoir manqué à ses obligations naturelles, lesquelles découlent des relations internationales établies par la pratique des Etats.

L'Etat auteur du dommage peut, de lui-même, déclencher la mise en œuvre de la réparation qui lui incombe en reconnaissant sa faute. Mais, dans la plupart des cas, il attendra l'action de la victime pour agir, la bonne volonté n'existant que très rarement dans les relations internationales ou dans les rapports entre Etats. Cependant la réparation matérielle ne fait pas disparaître la notion de faute, voire de crime international. Dans ce cas, la responsabilité de l'auteur n'est alors plus seulement engagée vis-à-vis de la victime, mais au regard de l'ensemble des Etats qui ont à connaître du crime commis par l'un ou plusieurs d'entre eux. Comme

²³ Dans le domaine de l'utilisation non militaire de l'énergie nucléaire, trois accidents graves ont affecté des réacteurs : Windscale en Grande-Bretagne (1957), Three Miles Island aux USA (1979) et Tchernobyl en Ukraine (1986). Deux d'entre eux, Windscale et Tchernobyl, ont eu des conséquences sur la protection du site, l'environnement de la région et au delà de la région où l'accident s'est produit.

l'expriment J. Combacau et S. Sur, ce qu'on veut en réalité « c'est surqualifier certains actes internationalement illicites, dont on estime qu'ils ne portent pas seulement préjudice à tel Etat qui paraît souffrir immédiatement de leur fait d'un dommage, mais qu'ils offensent l'ensemble des Etats parce qu'ils violent une obligation au respect de laquelle chacun avait un droit subjectif »²⁴. L'acceptation par l'Etat victime d'une réparation qui lui était due par l'Etat fautif n'entraîne pas l'exonération de la responsabilité de ce dernier vis-à-vis de tous les autres, qui conservent un droit à agir contre le coupable en raison de l'ordre public international qu'il a transgressé.

Dans le domaine de l'environnement, l'élargissement de la responsabilité implique un engagement de tous les Etats par rapport à des droits essentiels dont le respect s'impose sans aucune discussion possible, sauf celle tenant à des conséquences indépendantes de leur volonté, par exemple en cas de force majeure. Certes, l'Etat n'est responsable que des actes dont il a le contrôle, ce qui tend à le mettre hors de cause des actes commis par des particuliers agissant pour leur propre compte.

Seul le droit international permet en fait de décider si un comportement imputable à un Etat a le caractère illicite d'où résulteront des conséquences sur le plan de la responsabilité internationale, et en cas de conflit entre le droit national propre à un Etat et la règle internationale, c'est cette dernière qui l'emporte.

La Conférence des nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio en 1992 avait eu le mérite de réactualiser le thème écologique en y intégrant les facteurs économiques, sociaux et politiques inhérents aux besoins du Tiers-Monde. Elle n'en a pas dégagé pour autant des principes d'action communs aux pays du Nord, qui souhaitent pouvoir poursuivre leur développement en intégrant le facteur environnemental, et les pays du Sud, qui désirent améliorer leur niveau de vie. Et le seul moyen de dépasser la responsabilité des Etats est de créer une véritable prise de conscience au niveau de chaque Etat. En France, M. Michel Barnier, alors député et aujourd'hui commissaire européen, avait proposé d'inscrire un droit à l'environnement dans la constitution française. Cette proposition faisait d'ailleurs partie du programme électoral de M. Chirac en 2002. Si elle était suivie d'effets, et

²⁴ Cf. J. Combacau et S. Sur. Droit international public. Montchrestien, 1993.

généralisée d'abord à toute l'Europe, puis à d'autres pays du Monde, on peut penser qu'elle accélérerait la prise de conscience des individus sous toutes les latitudes.

5.3 Vers la création d'une juridiction internationale spécialisée ?

Le 19 juillet 1993, la Cour Internationale de Justice de La Haye publiait un communiqué (n°93/20) proposant la constitution auprès d'elle d'une chambre spécialisée dans les questions d'environnement. La nécessité d'une telle création avait d'ailleurs déjà fait l'objet d'une réflexion très argumentée par M. Amedeo Postiglione, Juge à la Cour Suprême de la République d'Italie. L'argumentation du juge était reprise par la CIJ, qui rappelait dans son communiqué que « La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités ou conventions en vigueur ».

Deux des onze affaires actuellement inscrites au rôle de la CIJ soulèvent des questions importantes pour le droit international en matière d'environnement, à savoir l'affaire de terres à phosphates de Nauru (Nauru c. Australie) et l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie).

Le statut de la Cour prévoit aussi, à l'article 26, que la Cour peut constituer, à toute époque, des chambres spécialisées, notamment dans le droit du travail ou les voies de communications. Elle n'a pas envisagé les questions d'environnement car elle a jugé qu'elle pouvait répondre rapidement aux demandes de constitution d'une telle chambre.

Créer un droit de l'environnement est une chose, l'appliquer en est une autre, beaucoup plus difficile. Certains Etats souhaitent en effet se soumettre au droit international mais éprouvent de réelles difficultés, tandis que d'autres font tout pour éviter cette soumission.

La France a, de 1924 à 1974, accepté la juridiction obligatoire de la CPIJ, puis de la CIJ. Mais, à la suite des Ordonnances rendues par la Cour le 22 juin 1973 dans l'affaire des essais nucléaires dans le Pacifique, le gouvernement français a abrogé, le 10 janvier 1974, sa déclaration de reconnaissance de la Cour. Les Etats-Unis ont aussi mis fin à leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour,

lorsque celle-ci s'est déclarée compétente dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua en 1984.

L'article 94 de la Charte des Nations Unies comporte l'affirmation du caractère obligatoire des arrêts de la Cour, et donne au Conseil de Sécurité le pouvoir de décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt. Mais cette disposition n'a pas reçu d'application, bien qu'elle ait été invoquée par le Royaume-Uni dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.

L'utilité de la Cour sera donc démontrée dès lors que les Etats, ses justiciables, ne se placeront plus au dessus ou en dehors du droit et, en conséquence, accepteront que leurs comportements soient confrontés aux normes internationales.

Garantir un droit international à l'environnement passe nécessairement par la création d'un moyen judiciaire adapté à la spécificité des problèmes posés au niveau interétatique. Le respect des normes adoptées par l'ensemble des Etats dans le domaine des risques majeurs semblerait représenter un préalable essentiel à l'harmonie des rapports interétatiques.

En conséquence, la définition des principes de base où figurent en première place le droit à l'environnement et les principaux devoirs des Etats est la première démarche à respecter ; la seconde étant représentée par la création d'un nouvel organe, l'Agence internationale pour l'environnement chargée du contrôle technique de l'application de ces principes.

La troisième phase dans la construction d'un tel dispositif est celle correspondant à la création d'une juridiction pénale internationale spécialisée dans la répression des manquements aux dispositions du droit de l'environnement. L'idée de créer un tel tribunal s'explique par la nécessité d'avoir un organe judiciaire spécialisé, mais surtout par la nécessité de soustraire cet organe aux règles habituelles du système judiciaire international qui, sur le seul plan de la saisine, ne répond pas aux exigences de la poursuite des manquements étatiques aux règles de protection de l'environnement. En effet, la spécialisation de l'actuelle Cour internationale de Justice, intégrée dans le système des Nations Unies, répond davantage à des questions tenant aux rapports politiques qu'à des questions liées aux spécificités de l'environnement. Par ailleurs, un des principaux problèmes posés vis-à-vis du projet est celui du mécanisme de sa saisine. Il serait très regrettable de limiter la saisine de cette juridiction aux seuls Etats : les citoyens doivent également pouvoir y avoir accès. Dans cette perspective, on ne peut s'inspirer du mode de

saisine de la CIJ car ce sont les Etats qui décident de l'accès des individus à la Cour. L'accès des Etats, des organisations internationales gouvernementales, des organisations non gouvernementales et des individus est une nécessité pour permettre à une juridiction spécialisée dans les problèmes d'environnement d'être pleinement efficace.

CONCLUSION

« Notre maison brûle, et nous regardons ailleurs ». Tels étaient les premiers mots de l'allocution prononcée par le Président Jacques Chirac au sommet mondial du développement durable qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg. Le XXI^{ème} siècle aura effectivement à assumer l'héritage de celui qui s'achève : c'est la contrepartie de la formidable mutation que la monde a connue depuis un siècle et du mouvement historique de « transition » - démocratique et économique – dont les effets sur l'environnement iront encore en s'amplifiant dans les décennies à venir.

On connaît l'héritage que le XIX^{ème} siècle avait légué aux pays les plus anciennement industrialisés : villes noircies par la poussière, rivières transformées en égouts, épidémies de tuberculose, régions marquées par la mono-industrie du charbon, de l'acier ou de la chimie minérale, exploitation minière des « ressources coloniales »...

Sans doute le XX^{ème} siècle a laissé au suivant une conscience beaucoup plus grande des problèmes d'environnement ainsi que des techniques ou des institutions déjà bien éprouvées. Mais il a aussi légué aux générations futures beaucoup de problèmes non traités et, dans une large mesure, « stockés », « mis en réserve » dans les milieux naturels et les infrastructures : déchets non ou mal éliminés, métaux lourds ou pollutions chimiques diffuses (pesticides, engrais, ...) « emmagasinés » dans les sols, les sédiments ou les océans ; bâtiments à « désamianter » ; plates-formes pétrolières ou centrales nucléaires à démanteler ; réseaux d'eau vieillis ; CFC ou gaz à effets de serre accumulés dans la haute atmosphère ; stocks de pêche appauvris ou sols érodés par une exploitation trop intensive ; espaces et paysages profondément dénaturés ; friches agricoles, industrielles ou urbaines... Cette énumération suggère, en réalité, une des transformations majeures que devrait connaître la problématique de l'environnement au XXI^{ème} siècle : alors que la priorité a été, jusqu'ici, légitimement donnée au traitement des « flux » (émission de pollution ou prélèvement de ressources), le siècle qui commence devra accorder une attention beaucoup plus grande à la gestion ou à la restauration des stocks, ce qui passera à la fois par une redéfinition des droits de propriété, une prévention beaucoup

plus attentive des irréversibilités et un effort systématique de récupération et de réhabilitation des milieux dégradés.

L'hypothèse la plus menaçante reste sans doute celle liée à un changement climatique majeur. Une majorité d'experts considère que ce bouleversement est désormais probable – entraînant une hausse de un à trois degrés des températures moyennes à l'échelle du globe – avec des écarts considérables selon les régions.

Comme l'écrit très justement O. Dolfus : « Au XXIème siècle, les négociations autour de la diminution des gaz à effet de serre seront centrales pour la diplomatie qui ne sera plus le seul monopole des Etats (...) La prise en compte de l'écosystème terrestre comme un bien commun, partagé, de l'humanité, devrait être l'une des voies accélérant le passage des sociétés mondialisées vers une société mondiale »²⁵.

Un des moyens de prendre en compte les réalités environnementales actuelles serait de limiter l'autorité étatique qui ne peut plus être exclusivement unilatérale, du moins dans le cas des risques majeurs (pollution maritime, atmosphérique, nucléaire, atteinte à la conservation des ressources naturelles, biodiversité animale et végétale). Une limitation de la souveraineté s'impose et les règles de réciprocité des engagements entre Etats doivent échapper à la dialectique du droit international classique puisqu'elle semble impropre à assurer le respect de l'écosystème. En matière écologique, l'Etat ne peut notamment plus être juge et autorité d'exécution de sa propre cause. Par exemple, la remise en marche d'une centrale atomique présentant de graves dangers en raison de son dysfonctionnement ne peut être tolérée sous prétexte qu'un Etat voisin vient de procéder à la réactivation d'une centrale nucléaire alors qu'elle présente des risques formellement identifiés, même s'ils ne sont que potentiels. La pratique très généralisée des contre-mesures admissibles au regard du droit international classique est très critiquable au regard de l'environnement.

La société internationale ne peut accepter le règne de principes internationaux aujourd'hui contestables en raison des risques que fait courir leur respect à l'humanité. Il faut donc rechercher une intégration systématique des droits à l'environnement dans la nomenclature des droits fondamentaux et concevoir l'ingérence écologique en tant que manifestation de la souveraineté des Etats dans le

²⁵ DOLFUS O., L'espace Monde, Géo Poche, Economica, pp. 42-44.

domaine de la protection de la nature considérée comme patrimoine commun de l'humanité. Les atteintes à l'environnement se propagent sans tenir compte des frontières étatiques. La nécessité d'agir à l'échelle internationale s'impose donc à la société mondiale et il devient urgent que le droit international impose aux Etats de respecter les règles qu'eux-mêmes déclarent primordiales et universelles.

Si l'ingérence doit passer par l'emploi de la force pour faire appliquer une règle par un Etat, un problème d'ordre juridique viendrait à se poser : s'agirait-il de « secours armés », d'opérations de police internationale pour raison humanitaire ? Les Etats parties aux opérations Provide comfort ou Restore Hope n'ont finalement pas contribué à éclaircir le débat . Il est vrai aussi que la complexité des procédures du Conseil de Sécurité, tributaires de considérations politiques, explique que le recours à cet organe doive être limité à des situations exceptionnelles. La politisation de l'action humanitaire qu'il engendre n'est pas sans effet pervers. La confusion entre assistance et sanction préjudiciable, dans certains cas, altère l'image d'impartialité que requiert la première. De surcroît, l'ampleur de la mission humanitaire qu'exigent les circonstances n'est pas toujours à la mesure des moyens dont dispose l'ONU, notamment sur le plan des forces à déployer et de la logistique à engager. L'intervention humanitaire vise alors à solliciter et surtout à habiliter des forces nationales chargées de la distribution directe de l'aide. Le bilan réalisé à l'issue des différentes opérations de maintien de la paix n'a jamais été très satisfaisant, ni juridiquement – la campagne du Kosovo, en 1999, n'était pas autorisée par l'ONU – ni matériellement pour les populations concernées, dont la situation n'a été que partiellement améliorée.

Les règles internationales doivent donc être réformées, par exemple en instituant une juridiction spécialisée dans les affaires d'environnement. Il faut souhaiter que ces changements soient conduits au plus tôt dans le cadre d'une négociation multilatérale sereine associant tous les pays. La communauté internationale ne semble toutefois pas prête à affronter aujourd'hui cette difficulté. On peut craindre que la pression des conséquences de phénomènes environnementaux annoncés

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ~ BETTATI Mario, KOUCHNER Bernard, Le devoir d'ingérence, Denoël, Paris, 1987.
- ~ CHAUMONT Charles, « Mort et transfiguration du jus cogens », in l'Etat moderne, Horizon 2000. Ouvrage collectif en hommage à P.F. GONIDEC, LGDJ, 1985.
- ~ COMBACAU J. et SUR S., Droit international public, Montchrestien, 1993.
- ~ GORE Albert, Sauver la planète Terre. L'écologie et l'esprit humain. Albin Michel, Paris, 1993.
- ~ DOLFUS O., L'espace Monde, Géo Poche, Economica.
- ~ KAHN Philippe, L'exploitation commerciale de l'espace. CNRS, Université de Bourgogne, 1992.
- ~ KÄKÖNEN Jyrki, Perspectives on environmental conflict ant international politics, Pinters Publishers, London and New York, 1992.
- ~ MARTRAY J., A qui appartient l'océan ? Editions maritimes et d'Outre-Mer, Paris 1977.
- ~ MILLON-DELSOL Chantal, L'Etat subsidiaire. PUF, Paris ,1992.
- ~ PEYREFITTE Léopold, Droit de l'espace. Dalloz, 1993.
- ~ ROSSI Georges, L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud, CNRS Editions, coll. Espaces et Milieux, Paris, 2000.
- ~ ROTH Armand, La prohibition de l'appropriation et les régimes d'accès aux espaces extraterrestres. Institut des Hautes Etudes, Genève, 1992.
- ~ *Ressources mondiales. The World Resources Institute.* Frison Roche, Paris 1992.

ARTICLES DE REVUES

- ~ CANS R., « L'ingérence écologique est-elle un droit ? », , 28-11-1991.
- ~ COMBACAU Louis, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'Etat, Pouvoirs n°64, PUF, 1993.
- ~ FAVOREU Louis, « Souveraineté et superconstitutionnalité », Pouvoirs n°67, PUF, 1994.
- ~ SACHS Ignacy, « Ces temps et ces espaces qui s'emboîtent », Le Monde Diplomatique, Paris, oct. 1993.
- ~ SUDRE F., « La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'Homme ». Communication au colloque de la CEDECE, Angers, oct.1994, La Documentation française.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : LES GRANDES MENACES ECOLOGIQUES	5
1.1 Des menaces diversifiées	5
1.2 L'agriculture	6
1.3 Les mers et les océans	7
1.4 La pollution atmosphérique : l'effet de serre	8
1.5 L'énergie nucléaire	9
DEUXIEME PARTIE : SOUVERAINETE ETATIQUE ET DROIT D'INGERENCE ECOLOGIQUE	11
2.1 La primauté des Etats	11
2.2 L'Etat subsidiaire	15
2.3 L'incompatibilité entre la frontière étatique et les données naturelles de la planète	20
TROISIEME PARTIE : L'INGERENCE ECOLOGIQUE, NOUVEAU MOYEN D'APPLICATION DES NORMES INTERNATIONALES DE PROTECTION DE LA NATURE ?	25
3.1 Bref historique de l'Ingérence	25
3.2 Essai d'une définition de l'ingérence	26
3.3 Ingérence et protection des espaces	29

QUATRIEME PARTIE : INGERENCE HUMANITAIRE ET INGERENCE ECOLOGIQUE, UNE FINALITE COMMUNE	32
4.1 Deux aspects d'un même principe	32
4.2 Historique de l'ingérence humanitaire	34
4.3 Fondements de l'ingérence humanitaire	35
CINQUIEME PARTIE : REONSABILITE ET REPARATION DES DOMMAGES CATASTROPHIQUES	36
5.1 La réparation des dommages catastrophiques	37
5.2 La responsabilité des Etats	39
5.4 Vers la création d'une juridiction internationale spécialisée ?	41
CONCLUSION	44