

MD

(Traduit de l'anglais)

20 juin 2001

**ATELIER SUR LA RESPONSABILITÉ ET LA RÉPARATION
DANS LE CONTEXTE DE LA CONVENTION
SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE**

Paris, 18-20 juin 2001

Note de la présidence

1. La présente note a été rédigée sous la responsabilité personnelle de la présidence afin de fournir, à l'issue de l'atelier, une synthèse des principales questions abordées.

A. Evaluation de l'état actuel du droit international et national

2. La documentation fournie par le Secrétariat pour la réunion ainsi que l'analyse qui en a été faite durant cet atelier permettent de tirer dès à présent un certain nombre de conclusions préliminaires.

1. Droit international

3. L'état actuel du droit international est une question de fait sur laquelle la documentation du Secrétariat donne un très bon aperçu ; cette constatation recueille un large consensus.

4. Les instruments internationaux qui s'appliquent effectivement à la responsabilité dans un contexte environnemental sont très peu nombreux et portent sur un nombre restreint de matières.

5. Seuls trois régimes sont en vigueur et effectivement appliqués :

- celui de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (combinaison de 2 conventions) dans le cas du transport maritime ; ce régime international

.../...

est le seul dont une expérience pratique puisse être tirée puisqu'il s'est appliqué à plus de 60 naufrages ;

- celui de la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, pour lequel il existe deux types distincts d'instruments : le régime de Paris-Bruxelles et le régime de Vienne (AIEA) ; ces régimes n'ont jamais été appliqués car aucun incident au sens de ces conventions ne s'est produit au sein des Parties.
- le régime de la responsabilité du fait des activités spatiales ne présente que peu d'intérêt dans le contexte des dommages environnementaux.

6. Quels que soient les efforts déployés au cours des dernières années dans le domaine des régimes internationaux de responsabilité, il a été souligné que tous les autres instruments adoptés et mentionnés dans la documentation ne sont pas entrés en vigueur. Pour un certain nombre d'entre eux, on peut douter qu'ils le soient jamais. Ils reposent tous sur la même notion d'activités dangereuses, avec des nuances dans la portée et les dispositions applicables. Les travaux dans ce domaine ont connu de nombreux échecs, soit parce que les négociations n'ont pas été menées à bien, soit parce que l'instrument adopté n'est pas entré en vigueur. D'autres instruments font encore l'objet de négociations (régime de l'Antarctique). Cette expérience appelle à la prudence et à la définition d'un objectif bien précis avant de commencer un nouvel exercice.

7. Si l'on observe les quelques instruments en vigueur, on s'aperçoit qu'ils sont encore restreints par d'autres facteurs: participation limitée (nombre d'États Parties), plafonnement de la responsabilité, absence de réparation du dommage causé en-dehors des eaux territoriales ou, dans certains cas, en-dehors des zones économiques. La principale limitation tient à la définition du dommage environnemental qui ne concerne pas spécifiquement les dommages causés à la diversité biologique. Même si l'on considère le concept de dommage environnemental dans son acception traditionnelle la plus large, il ne couvre pas les dommages qui n'ont pas de dimension économique, sauf pour un certain nombre de mesures de remises en état.

8. Quelques-uns des instruments existants font actuellement l'objet d'une révision, dont l'objectif est d'améliorer la définition et l'étendue du dommage environnemental et d'augmenter la limite de la responsabilité.

9. Les règles générales relatives à la responsabilité des États en cours de codification par la CDI peuvent couvrir un certain nombre des situations prévues par l'article 14.

10. Le projet d'articles sur la responsabilité des États sont prêts et pourrait être bientôt adopté, en fonction de la décision de la prochaine assemblée générale de l'ONU. Son entrée en vigueur dans le droit international écrit suppose le recours aux procédures traditionnelles de ratification. Ces articles s'appliqueraient en cas de violation, par un État Partie, de tout instrument international destiné à la protection de l'environnement.
11. Aucun consensus n'a été trouvé sur le projet d'articles relatifs à la responsabilité des États du fait des dommages causés par des activités qui ne sont pas interdites par le droit international. L'existence même d'une telle responsabilité dans le droit coutumier est controversée et une forte résistance s'oppose à son développement. Seule une partie du projet d'articles, relative à l'obligation des États de prendre des mesures préventives (*après* un incident) ou d'imposer de telles mesures aux opérateurs, a été mise au point mais son adoption ne devrait pas avoir lieu dans un avenir proche.
12. Si l'on essaie de résumer cette vue d'ensemble, il est évident qu'un très grand nombre de situations envisageables *ne sont pas couvertes* par le droit international. On ne peut cependant pas les considérer obligatoirement comme des *lacunes*, en ce sens que toutes ces situations ne requièrent pas un régime international de responsabilité. L'identification des véritables lacunes doit se poursuivre et certains éléments de cette évaluation ont été rassemblés lors de cet atelier.
13. L'évaluation de ce qui est actuellement couvert fait généralement l'objet d'un consensus, contrairement à la question des principales lacunes qui donne lieu aux opinions les plus variées. Certains spécialistes considèrent que certains domaines ne sont pas couverts car il n'existe actuellement pas d'enjeu clairement identifié ni d'aspect international majeur justifiant un régime international. D'autres estiment que le corpus juridique international est très en retard sur les principaux problèmes de protection de l'environnement et devrait rattraper ce retard. Nombreux sont ceux qui pensent que cette évaluation des éventuelles lacunes ne peut être réalisée qu'activité par activité, ou par le biais d'une classification des activités qui provoquent des dommages.

2. Législation nationale

14. En ce qui concerne la législation nationale des Parties, les informations rassemblées dans la documentation sont actuellement incomplètes. Il a toutefois été confirmé qu'un certain nombre de

Parties n'avaient pas fourni de contributions nationales car elles ne disposaient pas de législation applicable à la responsabilité environnementale.

15. Pour les Parties qui ont fourni un exposé de leur droit national, aucune d'entre elles ne fait spécifiquement référence au concept de dommage causé à la biodiversité. On ne dispose que de rares indications sur la mise en œuvre concrète de ces régimes et sur l'évaluation de leur efficacité, la législation étant parfois trop récente pour ce faire.

16. Cela dit, la législation dans ce domaine et son application se développent et couvrent des aspects de plus en plus vastes des dommages subis par l'environnement.

17. Il a été souligné qu'une grande majorité des dommages causés à la diversité biologique se produisait dans un contexte exclusivement national, de sorte que la législation nationale est d'une importance cruciale pour atteindre les objectifs de la convention.

18. La recommandation adoptée par l'atelier identifie des domaines dans lesquels l'évaluation doit être affinée (Partie I a).

B. Champ d'application de l'article 14.2

19. Quelques observations sur la rédaction de ce paragraphe sont particulièrement utiles pour la suite à donner aux travaux de l'atelier :

- l'introduction constitue simplement une clause habilitant la Conférence des Parties à traiter les questions relatives à la responsabilité et à la réparation, sans pour autant définir une obligation précise ;
- la restriction apportée par la fin de la phrase («sauf si cette responsabilité est d'ordre strictement interne»), dans le contexte de la négociation de 1992, signifie probablement que la Conférence des Parties n'est pas habilitée à prendre des mesures concernant la responsabilité des *États*, sauf si celle-ci revêt une dimension internationale ;
- à part cette restriction, l'approche que la Conférence des Parties adoptera et la manière qu'elle choisira pour faire appliquer cet article relèvent essentiellement d'un choix politique.

20. Bien que diverses opinions aient été exprimées, un consensus est envisageable sur l'interprétation donnée ci-dessus.

21. Quant au dommage causé à la biodiversité, il constitue un concept fondamental. Si la biodiversité est définie par la convention, le dommage en lui-même ne l'est pas. Or, un des experts, de formation scientifique, considère que nous disposons désormais d'assez de connaissances pour pouvoir estimer, évaluer et quantifier un tel dommage. Sa définition peut être étayée en faisant appel à des experts aussi bien scientifiques que juridiques et devrait inclure la notion de seuil significatif.

22. La nécessité d'une telle définition, expressément distincte de celle de dommage environnemental au sens large, reste à prouver. Elle pourrait se faire en affinant la définition du dommage environnemental déjà utilisée dans un certain nombre d'instruments au niveau national et international. Certains spécialistes soulignent que cette définition ne devrait pas comprendre uniquement des aspects écologiques mais également la perte de revenus résultant de l'exploitation de la biodiversité.

23. Le rapport entre cette disposition et l'article 27 du Protocole de Carthagène constitue un sujet sur lequel les avis sont très divergents. En effet, l'activité couverte par l'article 27 du protocole entre dans le cadre de l'article 14, qui est plus large. En ce sens, le développement de règles dans le cadre de l'article 27 peut être considéré comme une application partielle de l'article 14, à une activité estimée prioritaire car source de préoccupations majeures. La définition du dommage causé à la biodiversité pourrait être considérée comme un élément commun aux deux articles. Cependant, chacun d'eux a un statut différent et relève d'un calendrier différent; les opinions divergent donc largement sur la manière de traiter cette question : elles vont de l'indépendance à la coordination, voire la combinaison.

C. Activités et situations relevant de l'article 14.2

24. Les participants ont fait part de leur opinion sur :

- le type de situations qui ne sont actuellement pas couvertes par les instruments internationaux existants sur la responsabilité et qui pourraient créer des problèmes ;
- ce qui devrait ou pourrait être couvert par un régime international des « dommages causés à la biodiversité ».

25. Certaines de ces activités et de ces situations ont été identifiées durant la discussion ; la liste ci-après n'en constitue qu'un aperçu tout à fait préliminaire :

- situations créées par des espèces envahissantes qui appauvrissent les écosystèmes locaux et ont parfois des implications économiques importantes ; leur introduction n'est pas nécessairement imputable à une activité ou à un opérateur précis ;
- autres situations dans lesquelles des espèces exotiques ont été introduites délibérément, pour des raisons économiques (pêche, culture, etc.) ;
- dommages causés par des travaux publics (tels que les barrages destinés à l'irrigation ou à d'autres buts), y compris des situations où de telles activités se poursuivent même si l'on en connaît les conséquences en termes de diminution de la biodiversité (relation avec l'étude d'impact) ;
- capture et cueillette d'espèces animales et végétales en danger et protégées (généralement dans l'illégalité) ;
- dommages causés aux biens communs mondiaux, notamment à la haute mer ; dommages causés à des espèces migratoires ;
- dommages d'origine industrielle causés soit par un accident aux conséquences catastrophiques soit par une pollution permanente ;
- pollution ou destruction d'habitats naturels par l'agriculture, notamment par les méthodes intensives ;
- dommages causés par les OGM et notamment par les semences transgéniques.

26. Ces situations devront probablement être complétées et faire l'objet d'un examen plus précis, comme il est indiqué dans la recommandation (Partie I b).

D. Évolutions possibles

27. Compte tenu des opinions qui précèdent, les évolutions les plus prometteuses en matière de législation internationale sur la responsabilité, qui devront faire l'objet d'une évaluation plus approfondie pour ce qui est de leur faisabilité et de leur possibilité de mise en œuvre, sont les suivantes :

- améliorer les instruments en vigueur afin de mieux prendre en compte les dommages causés à l'environnement et plus particulièrement ceux causés à la biodiversité (éventuellement par le biais d'une recommandation de la Conférence des Parties) ;
- compléter les instruments existants par un régime s'inscrivant dans le cadre de la convention.

28. Ces deux évolutions s'inscrivent parmi les options présentées dans la recommandation. On pourrait y ajouter la possibilité d'initiatives tendant à faire entrer en vigueur les instruments existants en matière de responsabilité qui offrent le plus d'intérêt pour la protection de la biodiversité, ou à augmenter la participation à ces instruments, ainsi que l'élaboration de directives pour la législation nationale sur la responsabilité environnementale et l'échange des expériences tirées de son application.

29. Enfin, avant d'envisager de convoquer un groupe de négociation qui puisse trouver un accord dans un délai acceptable, un certain nombre de conditions devraient être remplies :

- un objectif précis devrait être assigné à ce groupe, dont le programme de travail fera l'objet d'un consensus ;
- il conviendrait de rassembler les principales informations relatives au corpus juridique ainsi que des études de cas auxquels les spécialistes pourraient se référer.

Marie-Laure TANON