

LE PROJET DE CONVENTION EUROPEENNE RELATIVE A LA PROTECTION DES EAUX DOUCES CONTRE LA POLLUTION

par

Raymond VANDER ELST

Professeur aux Facultés de Droit et des Sciences sociales,
politiques et économiques de l'Université de Bruxelles

I

La population du globe aura probablement doublé vers la fin du siècle. La progression de la consommation d'eau douce sera plus rapide encore que cet accroissement démographique en raison des progrès de l'hygiène. Le développement industriel accentuera la multiplication de ces besoins croissants et, en même temps, augmentera les sources de pollution. En bref le progrès social et technique comporte en lui-même les germes de dégradation d'un bien dont la quantité est limitée et dont le besoin croît d'année en année.

Plusieurs pays d'Europe ont légiféré en la matière¹ mais comme les trois quarts des fleuves du continent ont un bassin international, les législations nationales ne sont pas en mesure de résoudre le problème dans son ensemble. Cette solution implique non seulement la lutte coordonnée contre une aggravation de la pollution mais aussi une collaboration internationale en vue de réduire la pollution existante².

¹ Voy. notamment, en Grande-Bretagne les « Rivers Prevention of Pollution Acts », 1951 et 1960; la loi du 27 juillet 1957 en République fédérale d'Allemagne; la loi du 16 décembre 1964 en France.

² Un exemple d'actualité : le Rhin, artère principale de l'Europe. L'on y découvre environ 30 à 50 germes par cm³ d'eau dans les vallées grisonnes, 2.000 germes à l'entrée du lac de Constance, 24.000 germes en aval de Kembs... et 100.000 à 200.000 germes par cm³ dans le Rhin inférieur. Même progression de la pollution chimique. Au XIX^e siècle, aux Pays-Bas, l'on capturait certaines années une centaine de milliers de saumons dans le Rhin. S'il en reste aujourd'hui quelques rares survivants, ils ne peuvent guère être consommés en raison de leur goût (extrait du rapport de M. G. HOUSIAUX au Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, Doc. 1965). Ce phénomène n'est que le symptôme apparent des dangers croissants que la pollution des eaux comporte pour l'irrigation, l'agriculture et la santé de l'homme, indépendamment d'« accidents » tels que ceux qui se sont produits récemment.

Or sur le plan international, à l'exception de quelques conventions ayant un objet limité³, les instruments juridiques et les institutions nécessaires pour entamer cette lutte font complètement défaut.

II

L'on peut comprendre que durant des siècles l'eau sembla être un bien disponible en quantité illimitée et qu'à une époque préindustrielle, le problème de sa pollution ne présentait pas une importance suffisante pour retenir l'attention de la doctrine⁴. Même au XIX^e siècle la question n'a guère été étudiée⁵ : la pollution des eaux douces en général et la responsabilité qui en résulte ne sont devenues des problèmes d'actualité que depuis le début de la seconde moitié du XX^e siècle⁶. En 1961, l'Institut de droit international, en sa session de Salzbourg, formule neuf recommandations sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes⁷. En 1964, l'International Law Association à Tokyo, l'Institut international des Sciences administratives à Prague, l'Association internationale des distributions d'eau à Stockholm, expriment des vœux et proposent des résolutions destinées à attirer l'attention des gouvernements et du public sur l'urgence des mesures de protection qui doivent être prises contre la pollution des eaux. En 1965, les délégués des ministres du Conseil de l'Europe adoptent une recommandation sur l'emploi de détergents biodégradables, l'International Law Association, à Helsinki, rédige les « Rules on the Uses of the Waters of International Rivers », tandis que le Conseil de l'Europe adopte un rapport sur la lutte contre la pollution des eaux et propose, en annexe, dix principes à inclure dans une déclaration de la C.E.E. C'est ce rapport qui a marqué le point de départ de l'élaboration du projet de « Convention européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution ».

³ Par exemple la « Convention pour la protection du lac de Constance contre la pollution », du 27 octobre 1960 et l'« Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin », du 29 avril 1963.

⁴ Grotius n'y fait que quelques vagues allusions, s'inspirant à la fois des droits de souveraineté et des intérêts de la communauté (*De Jure Belli ac Pacis*, ch. 2, sect. 12).

⁵ En 1911, l'Institut de Droit international constate que « l'exploitation de l'eau à l'usage de l'industrie, de l'agriculture, etc... est restée en dehors des prévisions du droit (international) » et POTTER déclare quatre ans après que la question est empreinte d'une extrême confusion (« The Doctrine of Servitudes in International Law », *A.J.I.L.*, 627, 41, 1915).

⁶ Voyez la bibliographie en fin du rapport présenté au Conseil de l'Europe, Ass. consult., Doc. 1965; *adde* MORIN, J., « La pollution des cours d'eau au regard du droit international »; SAUSER-HALL, « L'utilisation industrielle de fleuves internationaux », *R.C.A.D.I.*, 465-1953; LESTER, A., *The Law of International Drainage Basins*, Garretson, N.Y., 1967 (excellent ouvrage sur l'ensemble du problème).

⁷ *A.I.D.I.*, 1961, t. II, pp. 370 et ss.

III

En janvier 1963, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe avait décidé d'établir un rapport sur la pollution des eaux douces : elle en chargea notre compatriote le sénateur Georges Housiaux. Ce rapport fut discuté en 1965 et une recommandation longue et détaillée relata les principes directeurs du travail à accomplir. En même temps, l'Assemblée prenait deux décisions, l'une de rédiger une Charte européenne de l'eau et, l'autre, de préparer le texte d'une convention internationale sur la lutte contre la pollution des eaux douces.

Le 6 mai 1968, les douze principes de la Charte européenne de l'eau furent proclamés sous la présidence d'honneur du prince Albert de Liège. « L'eau n'a pas de frontière. C'est une ressource commune qui nécessite une coopération internationale. » (XII^e principe).

Quant au projet de « Convention européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution », titre qui fut finalement adopté, trois experts avaient été désignés : M. Cuperus, hollandais, M. Lester, anglais, le sous-signé, belge. M. Housiaux, président de la Commission, dirigea les travaux de celle-ci avec autant de dynamisme que de compétence. Aussi put-il présenter, dès le 12 mai 1969, le texte du projet et un rapport qui furent approuvés par l'Assemblée consultative.

Ce projet exprime, dans son préambule, la certitude « que la pollution des eaux fait peser une menace de plus en plus grave sur la santé et le bien-être de l'homme, sur son environnement, sur ses activités économiques et sociales et sur les multiples utilisations de l'eau », et la conviction « que le problème de la pollution des eaux ne peut être résolu que par une coopération et une coordination étroites entre les Etats ». Il s'agit donc, de ce point de vue, d'un problème classique de droit international public devant être réglé par un traité en vertu duquel les Etats prennent entre eux les engagements convenables pour atteindre les objectifs poursuivis.

Deuxième aspect de la question : les objectifs ne pourront être atteints qu'en acceptant une répartition équitable des charges financières pour ne pas perturber les conditions de concurrence entre les industries nationales des pays intéressés. D'où possibilité de divergences d'appréciation, voire de litiges entre Etats : un arbitrage doit être prévu pour ces hypothèses.

Troisième panneau du triptyque : que devient dans cette organisation l'individu, « le particulier », que le droit international public a ignoré si longtemps et que les Etats, parfois, oublient ? Comment obtiendra-t-il réparation des dommages qui lui seraient causés par la pollution des eaux venant de l'Etat d'amont ? Le préambule y répond :

« Conscients qu'il est difficile, sinon impossible, pour quiconque subit actuellement un dommage du fait de la pollution des eaux d'un bassin de drainage international, d'établir si, dans un pays étranger, des personnes ont causé ou

contribué à causer cette pollution et d'obtenir contre elles un recours effectif en vertu des règles du droit privé applicables en la matière, qui exigent la preuve de la faute;

Désireux, en pareils cas, d'assurer à ceux qui se trouvent lésés par la pollution des eaux dans un pays voisin un prompt recours contre l'Etat sur le territoire duquel cette pollution a son origine, tout en fixant des limites équitables à l'étendue de la responsabilité dudit Etat et en lui accordant toutes possibilités de se retourner contre les personnes dont la faute a causé ou contribué à causer un tel dommage. »

IV

Le projet de convention du 12 mai 1969 commence par définir les termes et les expressions qui seront employés (article 1^{er}) :

« a) l'expression « bassin de drainage international » désigne une zone géographique s'étendant sur deux Etats contractants ou plus et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, aboutissant en un point commun;

b) le terme « eaux » désigne les eaux intérieures, qu'elles soient superficielles ou souterraines;

c) on entend par « pollution des eaux » toute modification préjudiciable, résultant directement ou indirectement des activités de l'homme, dans la composition, le contenu ou la qualité des eaux;

d) le terme « personne » désigne toute personne physique ou morale, à l'exclusion d'un Etat. »

L'article 2 détermine les principes devant régir les obligations que les Etats contractent :

« § 1. Les Etats contractants s'engagent à prendre toute mesure pour supprimer la pollution existante ainsi que pour prévenir de nouvelles formes de pollution des eaux ou l'augmentation de leur degré de pollution qui causent ou sont susceptibles de causer un préjudice ou un dommage substantiel sur le territoire d'un ou de plusieurs autres Etats contractants. Ces mesures devaient être de nature à préserver, dans la plus large mesure possible, les qualités des eaux des bassins de drainage internationaux en vue de sauvegarder la santé publique et de permettre en particulier leur emploi, moyennant au besoin un traitement qui devra être économiquement rentable :

a) pour la production à un prix de revient raisonnable d'eau potable de bonne qualité;

b) pour la conservation et la mise en valeur des ressources aquatiques, tant pour ce qui est de la faune que de la flore;

c) pour la production d'eau à usage industriel;

d) pour l'irrigation;

e) pour la consommation des animaux domestiques et des animaux sauvages;

f) à des fins récréatives compte tenu de l'hygiène et de l'esthétique. »

Encore fallait-il tenir compte des caractéristiques particulières de chaque bassin de drainage international. Aussi le paragraphe 2 du même article prévoit-

il que les Etats auront à convenir des normes de qualité des eaux de chaque bassin de drainage international s'étendant sur leurs territoires et à prendre toutes les mesures pour les maintenir, y compris celles de nature législative ou administrative destinées à la mise en œuvre de la convention sur leurs territoires respectifs⁸.

V

Pour régler les différends qui pourraient surgir entre Etats, une procédure est prévue, par voie de négociation et, en cas d'échec, par voie d'arbitrage (articles 3 à 6)⁹. L'article 4 résume l'essentiel du mécanisme plural dont les rouages sont mis à la disposition des Etats :

« Si les Etats contractants intéressés n'arrivent pas à une solution par voie de négociation ils soumettront le différend aux fins de règlement :

a) à la commission mixte compétente, le cas échéant, pour le bassin de drainage international en question; ou

b) à tel tribunal ou organisme international dont ils pourraient convenir; ou

c) en l'absence d'une commission mixte au sens de l'alinéa a) et à défaut de l'entente visée à l'alinéa b), sur la requête d'un ou de plusieurs d'entre eux, à une commission arbitrale *ad hoc* fonctionnant dans les conditions prévues à l'article 5. »

L'article 6 laisse, avec beaucoup de souplesse, jouer divers facteurs d'appréciation dans le règlement des différends :

« a) La géographie et l'hydrologie...;

b) L'utilisation des eaux du bassin en question...;

c) Les besoins économiques et sociaux des Etats intéressés;

d) La nécessité d'éviter l'usage abusif de ces eaux;

e) Le point de savoir si le versement d'une indemnité constituerait une juste réparation pour un Etat contractant qui a subi ou est susceptible de subir un dommage du fait de la pollution des eaux;

f) Toute indemnité ou autre mode de règlement obtenu en vertu du titre III de la présente convention;

g) Le coût et l'efficacité des mesures mises en œuvre et des autres mesures qui pourraient être prises pour supprimer ou réduire la pollution actuelle des eaux ou pour prévenir leur pollution future;

⁸ Plusieurs dispositions contenues dans les articles 1^{er} et 2 s'inspirent des « Rules » proposées par l'International Law Association en 1966 à Helsinki.

⁹ L'article 5, qui fixe les règles de constitution et de procédure du tribunal arbitral, s'inspire de la Convention sur la réglementation de prélèvement des eaux du lac de Constance, signée le 19 avril 1966 à Rome, et des accords entre la République fédérale d'Allemagne et la République d'Autriche relatifs à la circulation sur les routes bordant le Walchen Ache et le Pittenbach et conduisant dans les vallées de Bachen et de Riss, dans la zone germano-autrichienne. Cet article prévoit la constitution d'une Commission arbitrale *ad hoc* pour chaque différend.

h) Le profit que les Etats contractants intéressés tirent ou, seraient susceptibles de tirer de ces mesures;

i) Les avantages qu'un autre Etat contractant pourrait tirer ou les désavantages qu'il pourrait subir du règlement du différend. »

VI

Venons-en aux problèmes de droit privé.

Concernant la réparation des dommages aux personnes, le principe de la responsabilité objective est retenu : l'Etat sur le territoire duquel la pollution trouve son origine, même partielle, est tenu de réparer les dommages causés par cette pollution aux personnes se trouvant sur le territoire de l'Etat d'aval, étant entendu que si les Etats en cause ont pris la précaution de fixer des normes de qualité pour le bassin de drainage international en question, l'on ne retient que la pollution qui excède ces normes :

ARTICLE 7

« § 1. Toute personne qui subit, dans un Etat contractant, un dommage résultant de la pollution des eaux dans un autre Etat contractant a droit à réparation conformément aux dispositions du présent titre, étant entendu toutefois que, lorsque des normes de qualité des eaux ont été adoptées en application du paragraphe 2 a) de l'article 2 pour le bassin de drainage international en question, il n'y a lieu à réparation que pour les dommages causés contrairement à ces normes.

§ 2. Toute réparation obtenue par un Etat contractant au profit d'une personne à raison d'un dommage qu'elle subit doit être déduite de la réparation qui lui serait allouée pour ce dommage en vertu du présent titre.

§ 3. Aucune disposition de la présente convention ne porte atteinte au droit d'intenter, dans un Etat contractant, une action civile ou pénale qui aurait pu être introduite si la présente convention n'était pas entrée en vigueur. »

ARTICLE 8

« L'obligation de réparer le dommage visé à l'article 7 incombe à l'Etat contractant sur le territoire duquel la pollution des eaux trouve son origine en totalité ou en partie (ci-après dénommé « l'Etat responsable »). »

L'Etat peut se dégager de sa responsabilité s'il prouve que le dommage est dû à la faute de la victime ou à la faute d'un tiers commise sur le territoire de l'Etat où le dommage a été subi, un partage de responsabilité étant prévu lorsque ces fautes ne sont que partiellement génératrices du dommage (article 9). Enfin, l'Etat conserve tous ses recours de droit commun contre les personnes qui, sur son territoire ou sur le territoire d'un autre Etat, ont causé la pollution ou y ont contribué (article 10).

Du point de vue procédural, les actions judiciaires visées aux articles précédents doivent être portées devant les tribunaux de l'Etat responsable dans un

délai de deux ans à compter de la date à laquelle la victime a eu connaissance du dommage, l'Etat renonçant à invoquer l'immunité de juridiction et s'engageant à faciliter le paiement dans la monnaie de l'Etat où le dommage est survenu (articles 11 et 12).

Suivent les règles concernant la signature, la ratification, l'acceptation, la durée et l'entrée en vigueur de la convention (articles 13 à 16).

VII

Juridiquement, l'on peut considérer que ce projet de convention est original en ce qu'il consacre à la fois des règles de droit international public et des règles de droit privé, formant ainsi un système complet de prévention de la pollution des eaux douces et de réparation des dommages causés par cette pollution. Certes, il existe certains antécédents, par exemple en ce qui concerne la responsabilité objective, la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Paris le 29 juillet 1960¹⁰.

Le projet du 12 mai 1969 n'en reste pas moins le premier à unir et régler de façon relativement complète dans une même convention des problèmes de droit international public et des problèmes internationaux de droit privé. Je dis relativement complète parce que, si les rédacteurs du projet ont réglé le conflit de juridictions en donnant compétence exclusive aux tribunaux de l'Etat responsable, pour des raisons évidentes d'opportunité politique, et en excluant l'immunité de juridiction, pour rendre la convention efficace, s'ils ont tranché le principe de la responsabilité de droit privé, déterminé son fondement objectif, assuré ses limites et consacré les possibilités d'action récursoire de l'Etat responsable, ils n'ont pas pour autant cru devoir inclure dans la convention une règle uniforme de conflit de lois¹¹ qui aurait introduit, dans le droit de chaque

¹⁰ Deux caractéristiques du système adopté par cette Convention n'ont pas été reprises, parce qu'elles étaient liées à l'étendue exceptionnelle des dommages résultant de tout accident nucléaire : l'exclusion des règles de la responsabilité civile de droit commun, d'une part, et la limitation forfaitaire du montant de la réparation, d'autre part.

¹¹ Pour l'évaluation du préjudice matériel, la question était d'importance mineure, puisqu'il s'agit essentiellement d'une question de fait, la Convention consacrant en droit le principe de la réparation. Mais le problème peut prendre d'autres aspects, par exemple en ce qui concerne la réparation du préjudice moral. Un exemple : le Rhin étant pollué par hypothèse en France, dans des proportions imprévisibles, des enfants qui se baignent dans le fleuve en Allemagne sont intoxiqués par cette pollution et l'un d'eux en meurt. Le préjudice moral subi par les parents donne matière à réparation en droit français, non en droit allemand (art. 253 et 844 du B.G.B.). L'action devra être introduite devant un tribunal français aux termes de l'article 11 de la Convention. Quelle sera la loi applicable ? Le tribunal français réglera la question selon les principes de son propre droit international privé. Si la Convention avait établi des règles matérielles uniformes, elle aurait dû soit exclure la réparation du préjudice moral, ce qui aurait heurté les traditions de nombreux

Etat contractant, un système de solution dérogoire aux principes fondamentaux de son droit international privé. Un tel souci de « perfectionnisme » aurait non seulement donné au projet une apparence de complexité peu souhaitable, mais aurait surtout fait courir le risque de diminuer les chances d'approbation de la convention par certains Etats européens en contribuant à morceler, dans chacun d'eux, le système général de règlement des conflits de lois concernant la responsabilité civile. Le mieux est, dit-on, souvent l'ennemi du bien.

Politiquement, le sort du projet et le succès des mesures de protection qu'il organise dépendront de la bonne volonté, du sens des responsabilités et de la conscience de la solidarité internationale entre les peuples dont les Etats intéressés feront preuve. L'opinion publique — une opinion publique « éclairée et agissante » selon l'expression du docteur Albert Schweitzer — pourrait être le moteur dynamique, en l'occurrence comme en toute autre, de cette volonté et de cette conscience.

Le 20 août 1969.

Etats contractants, soit en assurer la réparation, ce qui aurait non seulement été en conflit avec l'article 12 des dispositions préliminaires du *B.G.B.* mais aussi entraîné l'introduction, dans la Convention, de définitions, de qualifications et de barèmes complexes. Il a paru plus opportun de laisser à chaque juridiction la latitude d'appliquer ses règles usuelles de droit international privé déterminant la loi applicable ou, dans les pays où elles seraient adoptées, les normes fixées par les traités internationaux (comme la loi uniforme Benelux ou l'éventuelle loi uniforme C.E.E. sur les conflits de lois qui est actuellement à l'étude).