

***une proposition de renforcement
des règles internationales de conduite
vis-à-vis de l'exportation des risques toxiques ****

Peter BERLE

La disponibilité d'eau utilisable par l'homme à l'an 2000 dépendra dans une large mesure de la manière dont sera maîtrisée la dispersion des substances chimiques toxiques dans l'environnement. Au cours des 25 dernières années, la création et la production de telles substances ont augmenté d'un facteur 1000. Pour les seuls Etats-Unis, il existe maintenant sur le marché des dizaines de milliers de produits chimiques et de pesticides et chaque année plusieurs milliers de nouveaux produits sont commercialisés, à cela viennent s'ajouter les productions de l'industrie chimique européenne. Ce n'est que tardivement et de manière peu efficace que les nations industrialisées tentent de contrôler cette explosion de toxiques et ses conséquences pour l'environnement.

** Ce texte a été préparé avec le concours de Ralph E. Hallo, juriste de la société BERLE, KASS et CASE à New York City.*

Les dégâts infligés à l'environnement par les contaminants toxiques ne sont pas l'apanage du monde industrialisé. De plus en plus, des sources de contamination et des substances toxiques sont introduites ou fabriquées dans les pays du tiers monde qui pour la plupart ne disposent pas d'un arsenal législatif élaboré et d'organismes de contrôle adaptés, tel qu'il en existe aux Etats-Unis et dans les pays industrialisés, pour réglementer la pollution. Dans cette brèche ouverte s'engouffrent en masse pratiques industrielles et produits chimiques qui placent les pays en voie de développement devant des problèmes qu'ils sont mal équipés pour combattre. Particulièrement préoccupante est l'exportation vers le tiers monde de substances dont l'utilisation fait l'objet de restrictions ou d'interdictions dans les pays industrialisés pour cause de santé publique ou de protection de l'environnement (1) *. Nous examinerons ici les principales initiatives multilatérales qui tentent de colmater cette brèche entre réglementations différentes et nous ferons une proposition pour en renforcer les effets.

I Les problèmes

La prolifération des substances toxiques, que nous fabriquons mais que nous n'utilisons pas correctement, constitue une menace évidente pour la qualité de l'eau partout où l'on trouve ces toxiques. Trois sources majeures de contamination sont à considérer :

1 - Les déchets à risques qui polluent les eaux souterraines du fait de modes d'élimination inappropriés ou du confinement inadéquat des sites de stockage;

2 - Les rejets directs ou indirects de substances toxiques dans les eaux de surface à partir d'installations industrielles;

3 - La contamination des eaux superficielles et souterraines par le ruissellement et par l'infiltration des produits chimiques et pesticides répandus sur les terres agricoles.

Le danger de ces produits toxiques pour les ressources en eau commence à être perçu : ainsi aux Etats-Unis, sous la pression du public, a été promulguée une

* Cf notes en fin de texte

série de lois sur la contamination des eaux par des substances toxiques (2). Cette réglementation mise en place pour maîtriser la situation n'a toutefois abouti au mieux qu'à un succès mitigé (3). De plus elle a été ressentie comme une contrainte dans de larges secteurs de l'industrie et de l'agriculture pour lesquels des règlements de protection de l'environnement moins stricts, tels qu'ils existent ailleurs, sont des facteurs favorables au développement des opérations ou exportations vers les marchés extérieurs.

Quelles qu'en soient les motivations, ce déploiement d'affaires d'exportation de substances toxiques, déchets à risques, produits chimiques ou pesticides, constitue une menace grandissante pour les ressources en eau et les milieux aquatiques des pays en voie de développement. D'une manière générale, les pays importateurs n'ont pas encore de structures réglementaires adéquates pour protéger l'eau et même ceux qui disposent de lois de protection de l'environnement n'ont pas de réglementations correctes pour les déchets toxiques et à risques. Ceci n'est pas surprenant si l'on songe que les Etats-Unis ont, eux aussi, encore beaucoup à faire dans ce domaine (4).

La recherche d'une réglementation efficace par certains pays peut entrer en conflit avec les objectifs de leur développement économique national. De plus, le renforcement des normes de protection de l'environnement peut être rendu difficile par le fait que beaucoup d'entreprises polluantes sont - en tout ou partie - propriété de l'Etat. Comme on observe aussi une prise de conscience accrue des coûts imprévus pour atteindre les objectifs du développement, on peut espérer que les conséquences sur l'environnement seront prises en considération avec un poids également accru dans les analyses coûts/bénéfices du futur.

Tant que le déversement de leur technologie et de leurs produits dans le tiers monde est allé croissant, les principales nations exportatrices n'ont pas fait grand chose pour étendre l'emprise de leurs contrôles de l'environnement. Bien que les Etats-Unis soient allés plus loin que d'autres dans ce sens, leur politique et leur législation n'abordent le problème qu'au cas par cas. Certains estiment aussi que les lois américaines reflètent l'opinion selon laquelle la réglementation formelle des exportations va à l'encontre de la liberté du commerce international et aboutit à d'inadmissibles immixtions dans les affaires intérieures des nations souveraines. Dit avec moins de précautions, une telle politique permet au commerce américain de faire du profit aux dépens des citoyens et de l'environnement d'autres pays.

P. BERLE

Ainsi, à l'heure actuelle, les différences de réglementations exposent à l'évidence les ressources des pays en voie de développement à une exploitation dévastatrice. Une pression formidable s'exerce sur ces pays en voie de développement pour leur industrialisation et l'amélioration de leurs productions agricoles. Pour l'exportateur, tout pays en voie de développement peut être à la fois un marché intéressant et un «havre» de pollution. Dans ces conditions, l'absence de moyens juridiques et de contrôles efficaces, tant de la part du pays exportateur que du pays importateur, laisse l'environnement vulnérable à de sérieuses et peut-être irrémédiables nuisances (5).

Pour tenter de combler ce vide, des initiatives internationales ont vu le jour. On a cherché à définir un ensemble de principes largement applicables pour apporter des solutions aux problèmes liés à l'exportation de risques toxiques. Certains progrès ont été réalisés, sans atteindre encore le stade d'accords même non obligatoires car, en la matière, beaucoup de pays n'ont même pas en vue une législation opérationnelle efficace ! Ainsi, sans avoir actuellement force de loi, ces principes internationaux indiquent cependant la bonne direction au moins à titre d'exemple et de conseil. Il importe de souligner que si une nation importatrice exige l'acquiescement à ces principes avant toute délivrance d'autorisation d'importation, ceci peut constituer une avancée considérable en matière de protection de l'environnement et cela même en l'absence de tout organisme de régulation ou de normes environnementales promulguées.

Cet article fait le point de ces efforts. Mais ce faisant, on tentera d'ouvrir une autre perspective. Plutôt que de porter un jugement sur ces initiatives multilatérales avec les conditions du tiers monde en toile de fond - ce que d'autres sont plus à même de faire - on examinera ces initiatives dans le contexte de trois cas de pollution importante des eaux par des toxiques qui se sont produits dans l'Etat de New York alors que j'étais à la tête du service responsable de la protection de l'environnement de cet Etat. A travers ces trois exemples, on examinera l'efficacité des principes multilatéraux dans leur formulation actuelle pour la protection de la qualité de l'eau avant d'évaluer leur efficacité dans un contexte étranger.

II Les initiatives multilatérales

Les initiatives multilatérales répondent à des problèmes qui ne sont pas abordés autrement en tentant de combler les vides constatés dans la réglementation d'un

domaine particulier en l'absence de législation locale, de traités entre gouvernements ou d'accords industriels (6). Le processus même de leur développement est intéressant en ce qu'il contribue à forger un consensus multilatéral tant entre les seuls pays industrialisés qu'entre tous les pays en général. Ces efforts, focalisés sur des objectifs définis, opèrent par étapes et élaborent des principes, des directives ou des normes susceptibles d'être codifiés en accord multilatéral non obligatoire. Une fois acquis, un tel accord peut conduire à une adhésion volontaire, ou mieux encore, peut s'incorporer dans la législation nationale. L'utilité des directives réside en ce qu'elles servent de base à des accords bilatéraux qui prennent en compte quelques-unes ou l'ensemble de leurs dispositions. De plus, de telles directives surmontent utilement les oppositions conflictuelles et peuvent déboucher en fin de compte sur des conclusions contraignantes par la voie d'accords internationaux.

L'élaboration de principes directeurs sur la responsabilité de chaque Etat vis-à-vis de l'environnement (responsabilité qui est la contrepartie de sa souveraineté) a débuté en 1972 à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement à Stockholm. L'article 21 de la Déclaration de Stockholm affirme la responsabilité des Etats, en cohérence avec le droit d'exploiter leurs ressources, «pour assurer que les activités de leur ressort ou sous leur contrôle n'entraînent pas de dommages à l'environnement d'autres Etats ou de territoires situés au-delà des limites de leur juridiction nationale». Traduire cette déclaration générale en directives particulières à propos de questions telles que le stockage des déchets à risques et la fabrication, l'usage et la distribution de produits chimiques et de pesticides a été l'une des tâches du Programme des Nations Unies sur l'Environnement (P.N.U.E.), lui-même issu de la Conférence de Stockholm.

Des actions multilatérales ont été entreprises sur les questions spécifiques du transport transfrontière de déchets à risques, l'exportation de produits chimiques et de pesticides et l'introduction de technologies et de procédés industriels générateurs de substances toxiques soit en tant que produit de fabrication, soit comme sous-produit. Les premières initiatives pour traiter les problèmes d'exportation de toxiques ont été le fait du P.N.U.E. et de l'O.C.D.E. (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique dont les Etats-membres sont les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays de l'Europe occidentale). L'accent y a été mis sur la divulgation de l'information concernant ces opérations. Des discussions ultérieures ont porté sur le renforcement des directives par l'exigence d'un accord préalable. A ce jour, la mise en oeuvre de l'une et l'autre de ces stipulations reste d'ampleur limitée.

1. Les déchets à risques

La notification des transports transfrontières est le point clé des directives du P.N.U.E. et de l'O.C.D.E. sur l'exportation de déchets dangereux.

Les propositions du P.N.U.E. spécifient que l'information sur la nature, l'origine, le volume et autres caractéristiques du chargement devrait être fournie aux autorités responsables des pays à travers lesquels les déchets transiteront et où ils seront finalement déposés. Ce principe rappelle - au moins dans son esprit - les exigences de production de manifeste et de conservation de dossier imposées aux transporteurs de déchets dangereux par la législation américaine.

Les initiatives de l'O.C.D.E. ont aussi mis l'accent sur la notification du transport transfrontière des déchets à risques. En 1984, le Conseil de l'O.C.D.E. a adopté une résolution et une recommandation qui incitent les Etats exportateurs à s'assurer que les Etats à travers lesquels un transport de déchets doit s'effectuer reçoivent une notification adéquate de ce transport. En dépit de la préoccupation des pays européens concernant les expéditions transfrontières de déchets à risques, préoccupation avivée par le scandale de Seveso, la mise en oeuvre de cette recommandation n'a pas dépassé le simple encouragement adressé aux industriels des pays de l'O.C.D.E. d'avoir à faire cette notification. Toutefois, la législation des Etats-Unis est allée au-delà de cette directive en formulant une exigence d'accord préalable. Un amendement récent à la loi sur la conservation et la restauration des ressources requiert, de la part des exportateurs de déchets à risques, la notification à l'Agence pour la Protection de l'Environnement (U.S.E.P.A.) de leur projet de transfert de déchets hors des Etats-Unis et exige que soit annexée au manifeste, comportant la liste des déchets exportés, une copie de l'accord écrit préalable du pays récepteur.

2. Produits chimiques et pesticides

Un effort parallèle vise la mise au point de directives de notification concernant le problème plus complexe de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation des produits chimiques et pesticides. En 1984, l'O.C.D.E. a adopté une recommandation selon laquelle un Etat exportateur doit, dès les premières cargaisons, informer le pays membre importateur s'il s'agit d'un produit chimique interdit ou sévèrement contrôlé suivant la réglementation du pays exportateur. Le P.N.U.E. a émis des directives comportant des clauses similaires. Reconnaisant

que le retard de la réglementation laisse beaucoup de toxiques potentiellement dangereux hors du champ des directives actuelles, le P.N.U.E. a proposé des mesures qui s'étendent aux «produits chimiques potentiellement nuisants» s'ajoutant à ceux «interdits ou sévèrement restreints».

Tels qu'ils sont actuellement mis en oeuvre, ces systèmes de notification ont une faiblesse inhérente en ce que l'information adéquate concernant ces produits sera rarement disponible. Par exemple, l'information technique qui est à la base des décisions réglementaires aux Etats-Unis n'est pas comprise dans les informations fournies aux pays importateurs. A l'évidence, cette lacune prive l'importateur d'une aide majeure pour une prise de décision argumentée d'importer.

Pour cette raison, l'action entreprise par une autre organisation des Nations Unies, la F.A.O. («Food and Agriculture Organisation») doit retenir l'attention. En 1985, la F.A.O. a adopté un projet de «Code international de conduite en matière de distribution et d'usage des pesticides» qui diffère de manière significative des directives de l'O.C.D.E. et du P.N.U.E. en ce que ce Code devrait être appliqué tant par le secteur privé que par les gouvernements. Il aborde, entre autres, les questions liées à l'exportation des pesticides et attire l'attention sur l'absence de toute procédure efficace d'enregistrement ou de réglementation concernant ces produits dans la plupart des pays importateurs. Du fait que la nation importatrice est fortement dépendante de l'industrie productrice pour l'information et les instructions sur la sécurité en matière de distribution et d'utilisation des pesticides, le Code inclut les producteurs étrangers, les exportateurs et importateurs, aussi bien que les distributeurs locaux, en tant que parties responsables (au sens de «ayant à répondre de») de la sécurité et de la régularité de la distribution et de l'utilisation de ces substances. En dernière analyse toutefois, la fourniture d'informations prescrite par le Code laisse ouvert le problème des risques de mauvais usage dû au manque de formation, de surveillance ou d'alphabétisation nécessaires pour mettre en pratique l'information fournie.

Ces lacunes contribuent à l'insuffisance des normes locales et diminuent les bénéfices que l'on pourrait tirer de leur respect. Si les normes locales ne sont pas élaborées sur la base d'une information adéquate, il est exclu qu'elles puissent prévenir efficacement les risques inhérents à des traitements particuliers et à des usages intensifs de produits chimiques.

Il existe une autre limitation de valeur à la notification des substances

P. BERLE

chimiques et des pesticides. Alors que les déchets à risques sont par nature indésirables, les produits chimiques et les pesticides sont - à première vue - souvent perçus comme des importations utiles et souhaitées. En particulier, la notification risque d'avoir peu d'effet suivant l'agence des pays importateurs qui la reçoit : le point de vue sous lequel est considéré un certain produit ou la perception de sa nécessité a des chances de différer suivant la mission de l'agence impliquée. Par exemple, les autorités responsables de la santé publique prendront en considération les effets sanitaires sur les travailleurs qui répandent un pesticide alors que les services de l'agriculture seront enclins à penser en termes de destruction des nuisibles et d'amélioration de la production.

Il apparaît évident que la notification est insuffisante à elle seule pour révéler les risques inhérents à beaucoup d'importations. Le renforcement des mesures d'information par l'exigence supplémentaire d'un accord préalable à l'importation s'impose. Il est envisagé d'inclure l'exigence de l'accord préalable dans les directives du P.N.U.E. et de l'O.C.D.E. sur l'exportation des déchets à risques et des produits chimiques, ce qui permettrait aux pays importateurs d'examiner s'ils acceptent une cargaison avant qu'elle ne soit expédiée, tout chargement avant accord étant interdit. L'accord préalable devrait remédier à l'un des défauts du système de notification, en ce que souvent la réception des importations précède celle de la notification. En conséquence de quoi, cet accord préalable devrait être partie intégrante de toutes les règles de conduite proposées.

La législation des Etats-Unis reprend l'essentiel des directives de notification de l'O.C.D.E. et du P.N.U.E. En premier lieu, l'E.P.A. doit informer tous les gouvernements et les organisations internationales concernées de chacune de ses décisions réglementaires sur un pesticide. Ensuite, l'exportateur d'un pesticide non enregistré doit obtenir une attestation de l'acquéreur étranger accusant réception de l'information selon laquelle le pesticide n'est pas agréé pour utilisation aux Etats-Unis. Cette mesure est exigée chaque année calendaire lors de la première exportation d'un tel pesticide vers un acheteur étranger. Après avoir obtenu cette attestation, l'exportateur en informe l'E.P.A. qui, par l'intermédiaire du Département d'Etat, avise le gouvernement du pays importateur. Toutefois cette transmission d'information au gouvernement du pays importateur est insuffisante pour se protéger contre une rupture de la chaîne d'information intervenant du fait de la revente et de l'exportation du produit par une partie tierce vers un autre pays (7).

Des tentatives faites pour maîtriser l'exportation des pesticides naissent d'autres questions troublantes : ainsi en est-il lorsqu'un pesticide, dont l'utilisation est prohibée ou restreinte par la réglementation du pays exportateur, est réclamé par un pays importateur pour un usage particulier, par exemple le DDT (Dichloro-Diphényl-Trichloréthane) pour combattre la malaria en zone tropicale. Dans ce cas, est-il expédient, pour limiter l'utilisation de tels produits, d'imposer l'accord du pays importateur **consentant** ? En dernier ressort, de telles restrictions peuvent être parfois plus intéressantes pour l'exportateur que pour l'importateur car nous savons maintenant que la substance soumise à limitation d'usage peut réapparaître dans le pays exportateur sous la forme inopportune de traces de pesticide dans des denrées alimentaires importées.

3. Les procédés industriels

Les efforts multilatéraux présentés visent à contrôler les cargaisons de déchets à risques et de produits chimiques par des interventions gouvernementales. Une autre façon de procéder consiste à encourager les opérateurs privés et les sociétés transnationales, à satisfaire aux normes internationales.

La Commission des Nations Unies sur les sociétés transnationales a mis sur pied un projet de Code de conduite établissant des règles acceptées par ces sociétés qui produisent ou investissent, principalement dans le tiers monde. Il s'agit d'un effort important car la plupart des autres initiatives multilatérales en matière d'environnement ne prenaient pas en compte le problème des responsabilités d'une société transnationale **opérant** dans le tiers monde : les directives concernaient en effet l'exportation du produit (ou de sous-produits) et non la mise en oeuvre de procédés.

D'après les dispositions de ce projet de Code visant la protection de l'environnement, les sociétés seraient tenues de respecter les lois et les politiques environnementales des pays dans lesquels elles travaillent et cela «dans le strict respect des normes internationales correspondantes» (8). Ainsi, par exemple, l'exigence d'accord préalable -si elle était adoptée par le P.N.U.E. ou l'O.C.D.E.- gagnerait en efficacité dans le cadre du Code des sociétés transnationales.

Il faut souligner que ce Code n'oblige pas une société à se soumettre aux lois de son pays d'origine dans ses travaux à l'étranger. Il s'agit là d'un défaut important

puisque la faiblesse des contrôles de l'environnement dans la plupart des pays hôtes fait d'eux des «havres» de pollution. La portée du Code serait à l'évidence plus efficace s'il exigeait le respect des lois du pays d'origine non moins que celles du pays hôte. Toutefois une question importante se pose : une telle extension extra-territoriale des lois d'une nation particulière ne porterait-elle pas atteinte à la souveraineté du pays hôte ? Il est cependant permis de penser que les pays hôtes accueilleraient favorablement cette mesure puisque, en pratique, beaucoup de sociétés transnationales souhaitent ne satisfaire qu'aux seules réglementations locales. En général, ces sociétés n'ont pas de normes établies pour leurs activités à l'échelle mondiale, et n'exercent pas un contrôle strict sur leurs filiales en matière d'environnement : d'où la tendance marquée de travailler au niveau de contrôle le plus bas...

III Les initiatives multilatérales à l'épreuve de cas de contamination des eaux

Ce tableau nécessairement bref de l'essentiel des principales initiatives multilatérales relatives à l'exportation des déchets à risques, des produits chimiques et des pesticides nous permet maintenant d'entreprendre l'examen de trois cas désastreux de contamination toxique des eaux . Cet examen suggère des comparaisons instructives avec la situation actuelle dans les pays en voie de développement puisqu'au moment des faits l'Etat de New York était peu avancé sur la voie des réglementations en matière de contrôle des substances toxiques.

Love Canal est connu en tant que première confrontation de l'Amérique avec les conséquences désastreuses des fuites d'un dépôt de déchets chimiques. La pollution de la rivière Hudson par les PCB est un cas exemplaire des dangers des rejets industriels non contrôlés. Enfin la situation créée à Long Island est un exemple d'effets secondaires inattendus de l'utilisation de pesticides alors même qu'ils sont correctement appliqués.

1. Les déchets à risques : le cas de LOVE CANAL.

La population des Etats-Unis découvrit la face sombre de l'industrie chimique à la fin des années 1970 lorsque l'affaire de Love Canal fut portée à la connaissance

du public. Jusqu'à ce que Love Canal fit d'un dépôt de déchets toxiques une affaire nationale, la pratique courante était de rejeter les matières toxiques de la même façon que les autres ordures ou déchets : dans le «réceptacle» convenable le plus proche, que ce soit un lac, un cours d'eau ou une excavation du sol. Aujourd'hui, Love Canal continue à susciter de l'intérêt, non parce qu'il vint le premier sur le devant de la scène mais parce que son cas s'est avéré potentiellement exemplaire.

Love Canal était un site de stockage de la catégorie des excavations du sol, du nom d'une tranchée exécutée pour un projet hydroélectrique jamais achevé. Le site fut acquis par la société Hooker Chemical dont l'usine voisine produisait des matières plastiques et des substances chimiques à usages industriels et agricoles et de 1942 à 1951, plus de 20.000 tonnes de déchets chimiques toxiques y furent mis en décharge. Certains de ces déchets étaient renfermés dans des futs métalliques ou en fibrociment, le reste était déchargé directement dans la tranchée sans la protection de containers.

La société Hooker se préoccupa peu des dangers de cette méthode de décharge jusqu'à ce qu'elle vende sa propriété de Love Canal. Après fermeture du site et la tranchée remblayée, le terrain fut acquis par le Service local de l'Education, l'acte notarié de cession mentionnant que le site avait été utilisé comme décharge de déchets chimiques, afin de dégager la société Hooker de toute responsabilité concernant les dommages aux personnes ou aux biens dûs à la présence de ces déchets. Ce Service construisit une école élémentaire sur le site et vendit le surplus du terrain à la ville et à un promoteur immobilier. Plus de 200 immeubles, construits pour la plupart après 1953, occupent actuellement cette aire.

Pendant deux décennies, le site attira peu l'attention en dépit d'incidents tels que des brûlures chimiques sur des enfants jouant dans la cour ou au voisinage de l'école de Love Canal. En 1976, à la suite de fortes précipitations, se manifestèrent des migrations de déchets perceptibles dans le sous-sol et en surface. Les produits chimiques apparurent dans des flaques d'eau au sol et dans les sous-sols en dégageant de fortes odeurs perceptibles à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments. Alors que l'identification statistique du processus de migration faisait encore problème, l'évidence éclata dans les faits par la constatation d'effets sanitaires, tels que les taux anormalement élevés de fausses couches et d'enfants anormaux à la naissance. La surveillance mise en place révéla alors la présence de taux significatifs de substances toxiques dans le sol et les eaux souterraines de la zone de Love

P. BERLE

Canal. Des échantillons d'air prélevés dans les sous-sols des habitations révélèrent aussi la présence de toxiques à des taux bien plus élevés que les seuils d'action. En 1978, New York déclara l'état d'urgence sur la zone pour motif de santé publique.

Face à cette situation, l'Etat de New York ne se trouvait pas dans une position différente de celle des pays en voie de développement aujourd'hui. On avait à affronter là un problème de contamination toxique apparaissant avant que ne soit mis en place un système de contrôle réglementaire. La question est de savoir si les principes multilatéraux présentés ci-dessus auraient été de quelque utilité pour prévenir une situation telle que celle qui s'est instaurée à Love Canal.

Nous avons vu que les efforts multilatéraux ont mis l'accent sur la notification des transferts transfrontières de déchets à risques. Les directives de l'O.C.D.E. et du P.N.U.E. indiquent une voie salutaire qui consiste à identifier de façon précise les déchets avant leur mise en décharge. Toutefois, pour que la notification soit efficace, la nature du risque encouru doit être connue. Il faut rappeler ici que Love Canal était une installation de dépôt correspondant à «l'état de l'art» en son temps et que les produits chimiques toxiques y ont été déposés en toute connaissance de cause. C'est pourquoi la notification et même l'accord préalable auraient été peu efficaces : avec le temps, pourront toujours se révéler des défauts d'installations établies suivant «l'état de l'art» d'aujourd'hui.

Peu d'attention a été accordée au problème également préoccupant des dépôts de déchets à risques établis sur les territoires nationaux. Tandis que grandit la production des industries du tiers monde, s'accroît aussi la nécessité de se débarrasser de quantités croissantes de déchets à risques. Le code de conduite des sociétés transnationales recommande l'adhésion aux exigences environnementales du pays hôte. Mais qu'en est-il lorsque le pays hôte ne dispose pas de réglementation régissant les décharges, d'équipements pour enlever les déchets, ou de moyens de surveiller la mise en oeuvre ou de renforcer les réglementations existantes : toutes conditions valables pour l'Etat de New York avant Love Canal. La prudence voudrait que les déchets produits à l'échelle nationale soient mis en décharge dans des conditions non moins strictes que dans le pays d'origine du procédé générateur ou du propriétaire de l'entreprise. A l'heure actuelle aucune mesure d'initiative multilatérale ne pose ce principe...

2. La contamination de l'eau par produits chimiques toxiques : les PCB (Poly-Chlorinated-Biphenyl) dans l'Hudson River.

La création de capacités nationales de production industrielle continue d'être un objectif important du développement économique mondial, orienté vers la réduction du flux de produits importés dans les échanges avec l'étranger. Et l'on ne peut guère nier que les contrôles environnementaux moins rigoureux qui prévalent dans le tiers monde n'aient été un facteur attractif dans la matrice de prises de décision des sociétés transnationales pour lancer leurs opérations à l'étranger. Les exigences de la protection de qualité de l'eau imposent cependant que les rejets d'une installation industrielle - particulièrement s'il s'agit de rejets toxiques - soient limités afin de protéger la qualité des eaux et la santé humaine.

La contamination de l'Hudson River par le PCB est un cas type. Mis sur le marché dans les années 30, les PCB reçurent rapidement de larges utilisations industrielles en raison de leur stabilité chimique et thermique. En particulier ils entrèrent, en tant que constituant de base, dans la fabrication des transformateurs et condensateurs électriques produits par deux usines de la Compagnie General Electric (GE) implantées sur l'Hudson près d'Albany dans l'Etat de New York. Ainsi pendant des années, la G.E. a rejeté des milliers de livres de PCB dans l'Hudson.

Bien que l'information sur les dangers des PCB vis-à-vis de l'environnement et de la santé ait commencé à apparaître dans le milieu des années 60, ni la G.E. ni ses instances de contrôle n'ont réagi par une réduction des rejets de PCB. Et ceci même après que la G.E. et l'Etat aient été informés par le producteur de PCB d'un grave accident d'empoisonnement survenu au Japon. En fait, jusqu'en 1975, les autorités responsables de l'environnement, tant au niveau de l'Etat que fédérales, accordèrent à la G.E. des permis de rejets allant jusqu'à 30 livres de PCB par jour. Finalement, rendu conscient par l'évidence des faits de la variété de nuisances causées à la vie aquatique par les PCB, de leur persistance dans l'environnement, des phénomènes de bioaccumulation et des relations avec les facteurs de cancers humains, l'Etat engagea des poursuites contre la G.E. pour violation des normes de l'Etat en matière de qualité de l'eau...

Alors que la G.E. ne pouvait se soustraire à la responsabilité de ses rejets de PCB, le point clé du procès fut de savoir si, conformément aux termes des autorisations de rejet, ces rejets avaient été approuvés. Finalement les parties

P. BERLE

parvinrent à un arrangement stipulant que la G.E. rénove ses installations afin de mettre rapidement fin aux rejets de PCB. De plus, la G.E. accepta de contribuer pour trois millions de dollars à un programme de décontamination de l'Hudson et pour un million de dollars supplémentaires à des recherches sur la faisabilité de la dépollution des PCB et sur la compatibilité des substituts proposés aux PCB avec la protection de l'environnement. L'Etat, pour sa part, abandonnait ses poursuites de pénalités civiles, son exigence d'une réduction totale et immédiate des rejets, et acceptait de fournir une contribution égale à celle de la G.E. à un programme de décontamination des PCB.

En dépit de ces mesures curatives, les dommages causés aux ressources piscicoles demeurent : la prise de certaines espèces de poissons est maintenant absolument interdite. Les coûts en termes de santé humaine restent à évaluer.

Cet épisode illustre les limitations du principe selon lequel les sociétés transnationales devraient opérer en respectant les réglementations locales. La G.E. l'a fait : elle rejetait les PCB conformément aux autorisations qu'elle avait obtenues des autorités responsables de l'Etat et des autorités fédérales malgré la montée évidente des dangers des PCB. La conformité aux seules réglementations locales était inadéquate pour protéger l'eau.

Deux problèmes sont soulevés à propos de l'exigence pour les entreprises opérant à l'étranger d'aller au devant de normes plus contraignantes que celles appliquées à leurs opérations nationales. L'un est de savoir si l'extension extraterritoriale d'une contrainte nationale, supposant qu'elle puisse être imposée, constitue un empiètement sur la souveraineté de la nation hôte. Admettre cette objection mettrait en cause le principe selon lequel de telles opérations devraient - en matière de responsabilité constituée - respecter des normes plus sévères. Le deuxième problème, plus pratique, concerne la soumission d'une entreprise existante à des normes qui imposeraient des modifications significatives à ses installations. Pour les nouvelles installations, l'exigence est moins onéreuse puisque des systèmes de traitement plus efficaces peuvent être incorporés au projet dès le départ.

3. La contamination des eaux souterraines par les pesticides : le "temik" à Long Island

New York est non seulement la plus grande ville des Etats-Unis, mais aussi

un Etat aux productions agricoles importantes et diversifiées dans la partie orientale de Long Island dont les sols sablonneux produisent d'étonnantes récoltes de pommes de terre. Au milieu des années 70, les producteurs de Long Island se mirent à utiliser "l'aldicarb", pesticide mis au point et commercialisé sous la dénomination de "Temik" par la société Union Carbide pour lutter contre des coléoptères parasites de la pomme de terre du Colorado et contre le nématode doré.

Le temik se révéla être un pesticide efficace mais son utilisation fit apparaître un autre problème. La distribution d'eau publique et l'alimentation en eau potable de Long Island dépendent d'aquifères souterrains peu profonds qui furent rapidement contaminés par le temik. Cinq ans après le début de son utilisation, ce produit hautement toxique apparut à des concentrations significatives dans l'eau publique ou privée distribuée. Environ 2.000 des 8.000 puits utilisés pour la fourniture d'eau potable dans la zone de culture de la pomme de terre furent, après analyses, déclarés dangereux pour la consommation : leur contamination par le temik dépassait les normes de sécurité du Département de la Santé de l'Etat de New York. En plus des coûts d'analyse et de traitement des eaux, la persistance de la contamination pose un problème grave car les puits infectés nécessitent un traitement à long terme qui peut s'étendre sur une période estimée à 80 ans. De plus, comme la contamination se propage dans l'aquifère, de nouveaux puits - de plus en plus éloignés de la zone d'utilisation du pesticide - peuvent devenir à leur tour impropres à la fourniture d'eau potable.

Ces conséquences auraient pu être prévues par les scientifiques qui ont mis au point le produit, mais les incitations du fabricant visaient une commercialisation rapide. La leçon à tirer de cette affaire est que, même si une divulgation totale des connaissances est exigée, on ne peut être assuré qu'un importateur pourra recueillir une information suffisante auprès du pays exportateur ou des firmes commerciales concernées pour se protéger efficacement ou analyser complètement les effets des produits toxiques qu'il reçoit. Dans ces conditions, un scepticisme salutaire doit être de règle à propos des renseignements fournis sur les effets de produits chimiques ou la toxicité des déchets.

L'expérience enseigne que la divulgation à elle seule ne peut être suffisante pour protéger la qualité de l'eau. Il n'est pas totalement sûr que des directives multilatérales, appliquées au moment où ces cas de contamination toxique sont apparus, eussent été suffisantes pour enrayer le phénomène car l'état du savoir sur

P. BERLE

les risques toxiques n'était pas alors suffisamment avancé. Les industriels ou les autorités chargées de la réglementation ne paraissent pas avoir évalué le caractère pernicieux des effets environnementaux qui découlent des pratiques courantes de décharge, de rejet et d'utilisation de ces substances. Des connaissances suffisantes sont maintenant à notre disposition pour pouvoir apprécier correctement les dangers des substances toxiques en question. En conséquence, l'adoption des principes multilatéraux discutés à ce sujet serait une mesure convaincante de protection du tiers monde contre la répétition inutile des erreurs du passé.

IV Conclusion

La contamination toxique menace la qualité des eaux à l'échelle planétaire et les pays industrialisés n'en ont pas perçu le danger alors qu'ils mettaient au point de nouveaux produits ou procédés. La nécessité d'opérer des traitements adaptés et des mesures curatives est apparue seulement après leur mise en oeuvre et il en est résulté des coûts considérables qui souvent se perpétuent.

Lorsque les pays industrialisés ont légiféré et réglementé la production, le rejet et le stockage de produits dangereux, d'importantes lacunes de la loi ont permis d'exporter vers les pays en voie de développement des produits ou des procédés interdits ou d'utilisation strictement réglementée. C'est de ce flot de produits et de risques dont nous devons nous occuper principalement. Ce courant d'exportations s'est développé sans être accompagné d'informations correspondant à un niveau de base de divulgation responsable. L'absence d'exigence en matière de fourniture d'informations au pays destinataire sur les caractéristiques, les risques et les réglementations concernant un produit ou procédé donné expose ce pays, ses habitants et la qualité de ses ressources en eau à des risques que nous savons maintenant être considérables.

Cette menace est rendue plus aiguë par la sophistication de la technologie ou des produits exportés qui ne va pas de pair avec le développement des protections réglementaires dans les pays importateurs. Une action énergique s'impose pour réduire cette disparité réglementaire, par exemple grâce à un code de conduite sous forme d'accord multilatéral régissant l'exportation et l'importation de substances toxiques, de déchets à risques et de certains procédés industriels. Les initiatives

multilatérales devraient donc être menées à leur terme et un code établi sur les bases suivantes :

- Concernant les **déchets à risques**, il faudrait notifier la nature du chargement avec identification chimique de son contenu et exiger l'accord préalable du pays destinataire. L'exportation de tels déchets devrait être interdite si le pays récepteur ne dispose pas des capacités et installations de stockage, de traitement et de surveillance qui lui permettent de satisfaire soit aux exigences réglementaires résultant d'un accord international, soit à celles du pays exportateur lui-même. Des accords multilatéraux devraient couvrir l'ensemble des opérations de cession, de traitement et de surveillance des substances toxiques en général ou de produits particuliers tels que les PCB.

- Concernant les **produits chimiques et pesticides**, il est d'abord essentiel de révéler les caractéristiques du produit, ses risques et ses utilisations appropriées. Il importe ensuite de diffuser au niveau international toutes les réglementations concernant une substance donnée, assorties d'une description adéquate des données toxicologiques, épidémiologiques et autres sur lesquelles s'est appuyée l'agence régulatrice, afin de fournir au pays destinataire une base d'action documentée. De plus, pourrait être exigé l'assentiment préalable du pays récepteur à l'importation de toute substance chimique toxique ou pesticide. Enfin un recueil international des réglementations existantes devrait être tenu à jour avec la liste des projets en instance. Une divulgation efficace devra inclure un étiquetage approprié indiquant la nature de la substance, le dosage adéquat et les instructions d'utilisation, le tout exprimé dans la langue du pays destinataire.

- **L'exportation de dispositifs industriels**, qui produisent ou utilisent des substances toxiques pose un problème distinct. La meilleure règle devrait être l'adhésion aux dispositions de contrôle en vigueur dans le pays d'origine relatives au procédé et à sa mise en oeuvre si le pays importateur ne dispose pas de mesures de protection adéquates en place. Dans la mesure où une société transnationale ou l'une de ses filiales est responsable de l'introduction d'une telle technologie ou de telles substances dans une installation à l'étranger, il devrait être exigé de notifier les mesures préventives et curatives à prendre telles qu'elles existent dans le pays d'origine pour maîtriser les risques toxiques associés. De plus, il importe de faire connaître les coûts de ces mesures prises pour protéger la qualité de l'eau à la fois contre les rejets de routine ou accidentels.

P. BERLE

Ainsi l'on reconnaîtra qu'un accord multilatéral n'a d'utilité que s'il reçoit une adhésion qui dépend fortement de son aspect contraignant. Une forme d'action efficace dans ce sens serait d'exiger l'acquiescement des pays importateurs à l'accord comme condition prérequise à toute autorisation d'exportation.

Chacune des recommandations ci-dessus pourrait aussi être incorporée dans la législation nationale du pays industrialisé exportateur. Evidemment, si une telle législation était adoptée aux Etats-Unis et dans les principales nations exportatrices de la C.E.E., un pas important serait fait vers le contrôle de l'exportation des risques toxiques. De plus, la législation nationale pourrait également favoriser l'application de ces recommandations par des mesures subordonnant la délivrance d'une autorisation d'exportation à l'acquiescement aux stipulations d'accords multilatéraux non contraignants concernant la notification, l'étiquetage et l'accord préalable.

Finalement, la responsabilité en matière de protection de la qualité de l'eau repose sur le pays importateur lui-même. Il doit être à même de mettre en place une structure réglementaire adéquate permettant d'identifier et de maîtriser les risques qui accompagnent inexorablement le développement industriel et économique. Le soutien nécessaire des institutions de coopération multilatérale devrait être encouragé pour assurer un tel progrès réglementaire. Enfin et surtout, les individus doivent être éduqués pour comprendre que le rejet de substances toxiques dans l'environnement met en danger l'avenir même de la vie. C'est grâce à l'exercice des responsabilités à tous les niveaux : par le secteur privé exportateur, par les gouvernements des pays exportateurs et importateurs, et par les utilisateurs individuels, que nous pourrons éviter la contamination continue et catastrophique des ressources en eau à l'échelle mondiale.

En résumé, une action immédiate s'impose aux niveaux national et international pour enrayer les progrès de la contamination des ressources en eau par des substances toxiques.

Il n'y a plus de temps à perdre !

Peter BERLE

Président de la National Audubon Society (USA)

NOTES

(1) A titre d'exemple, 1/3 des pesticides exportés ne peuvent être vendus à l'intérieur des Etats-Unis en raison des règlements de protection sanitaire.

(2) La loi sur la propreté des eaux règle les rejets ponctuels d'installations industrielles et des usines de traitement des ordures ménagères. La loi sur l'eau potable vise la sauvegarde des ressources : ses dispositions restreignent l'injection souterraine ou le rejet en profondeur de déchets susceptibles de polluer les eaux souterraines en tant que ressources exploitées ou potentielles pour la fourniture d'eau potable. La loi sur le contrôle des substances toxiques et la loi fédérale sur les insecticides, fongicides et raticides (incluant tous les nuisibles rongeurs) abordent le problème sous un autre angle en limitant ou en interdisant complètement l'utilisation de substances toxiques à certaines fins particulières. La loi sur la préservation et la restauration des ressources et celle sur la responsabilité et le dédommagement des nuisances environnementales en général visent à protéger les eaux souterraines de la contamination par les déchets à risques.

(3) L'E.P.A. n'a pas satisfait totalement aux exigences de la loi sur le contrôle des substances toxiques en matière de mise à l'épreuve des produits chimiques, tant nouveaux qu'existants, du point de vue de la sécurité et de leurs effets sur la santé. Certaines sources de pollution de l'eau - telles que l'entraînement de produits chimiques et de pesticides en provenance des terres agricoles - ne sont pas du tout contrôlées.

(4) La Chambre des Représentants vient juste de voter un amendement à la loi fédérale sur les insecticides, fongicides et raticides. Cet amendement renforce la réglementation et exige de nouvelles expérimentations pour tous les pesticides enregistrés avant 1972. En ce qui concerne les déchets à risques, plus de 700 sites de stockage dangereux sont d'ores et déjà inscrits sur une liste nationale pour une mise en conformité immédiate. Mais ce nombre ne représente qu'une petite partie du total des sites où une action curative similaire devrait être exigée.

(5) La pollution toxique des eaux peut avoir des conséquences particulièrement sévères dans les pays industrialisés. Elle n'affecte pas seulement les cours d'eau, en tant que source d'eau potable, mais elle peut aussi détruire les ressources halieutiques avec d'importantes conséquences pour l'alimentation et l'emploi. Par ailleurs se pose toujours la question de la disponibilité des ressources et moyens à consacrer au traitement des eaux et aux opérations de restauration des milieux pollués.

P. BERLE

(6) Les premiers exemples signalés sont les accords internationaux conclus concernant les déversements de mazout des pétroliers en mer : la Convention internationale sur la responsabilité civile en matière de dommages causés par la pollution pétrolière, signée en 1969 par de nombreux pays, et l'accord entre les propriétaires de pétroliers sur la responsabilité de la pollution par le mazout (COVALOP).

(7) Une disposition de notification similaire s'applique à l'exportation des produits chimiques, réglementée par la loi sur le contrôle des substances toxiques, d'après laquelle la première fois dans l'année calendaire qu'un produit chimique réglementé est exporté vers un pays, l'E.P.A. doit en avertir le gouvernement en lui notifiant la réglementation relative au produit en question. Le problème pratique posé réside en ce que la prolifération de nouveaux produits chimiques a submergé la capacité d'évaluation de leur toxicité et de prise de mesures réglementaires appropriées par l'E.P.A. La liste des substances chimiques réglementées par l'E.P.A. est de ce fait tellement démodée et incomplète qu'elle en est devenue pratiquement inutilisable.

(8) Ce code exigeait des sociétés en question la fourniture d'informations adéquates sur les coûts associés aux mesures préventives et curatives pour limiter les nuisances environnementales qui pourraient être causées par leurs activités. Le code exigeait aussi la fourniture d'informations sur toutes les mesures réglementaires prises ailleurs concernant les produits, procédés ou services proposés à l'exportation ou déjà introduits dans un pays. Une telle disposition permettrait aux pays importateurs de disposer d'un tableau plus complet des coûts et bénéfices associés à un nouvel équipement ou procédé. Des mesures contraignant les sociétés à porter la responsabilité d'actions curatives visant à effacer les dommages à l'environnement provoqués par leurs activités et à mettre en oeuvre des technologies de prévention des nuisances sont aussi à l'étude.