



Conseil économique et social

Distr. générale
28 août 2012
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

Septième réunion

Stockholm, 14-16 novembre 2012

Point 13 c) de l'ordre du jour provisoire

Prévention de la pollution accidentelle des eaux: activités liées au Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières

Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

Sixième session

Rome, 28-30 novembre 2012

Point 4 i) de l'ordre du jour provisoire

Bilan des activités réalisées et examen des activités futures dans les différents domaines d'activité: eau et accidents industriels

Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières

Note des Bureaux

Résumé

Le présent document décrit les actions menées pour appliquer une démarche en trois étapes afin d'aider les pays, en particulier ceux en transition sur le plan économique, à ratifier le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, se rapportant à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) et à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau).

La Conférence des Parties à la Convention sur les accidents industriels a demandé à son Bureau de faire rapport sur la mise en œuvre de ces actions à sa septième réunion (ECE/CP.TEIA/22, par. 66). La Réunion des Parties à la Convention sur l'eau a prévu, dans son plan de travail pour la période 2010-2012 (ECE/MP.WAT/29/Add.1, point 6.1), de mener des activités visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre du Protocole. Indépendamment de cet objectif, le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau relevant de la Convention sur l'eau a demandé au Bureau de la Convention de faire rapport sur les progrès accomplis dans l'application de la démarche en trois étapes à la Réunion des Parties à la Convention, à sa sixième session (voir le document ECE/MP.WAT/WG.1/2012/2-ECE/MP.WAT/WG.2/2012/2, à paraître).

La Conférence des Parties et la Réunion des Parties aux deux Conventions sont invitées à réaffirmer leur engagement à appliquer la démarche en trois étapes, à examiner les résultats de la première étape, à décider quand et comment les deuxième et troisième étapes doivent être entreprises et à engager les fonds nécessaires.

Introduction

1. Le présent document décrit les actions menées pour appliquer une démarche en trois étapes afin d'aider les pays, en particulier ceux en transition sur le plan économique, à ratifier le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières (Protocole sur la responsabilité civile). Cette démarche a été arrêtée par la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) à sa sixième réunion (ECE/CP.TEIA/22, par. 65), et par le Bureau de la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) à sa treizième réunion, ce dont le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau relevant de la Convention sur l'eau a pris acte à sa sixième réunion (ECE/MP.WAT/WG.1/2011/2, par. 57). Cette démarche comprend les étapes suivantes:

a) Première étape: chercher à mieux comprendre la nature des dispositions législatives nécessaires à l'application du Protocole, compte tenu des différences qu'il présente avec d'autres instruments en matière de responsabilité civile;

b) Deuxième étape: mener des études de cas basées sur des hypothèses d'accidents réalistes pour comprendre les conséquences, y compris positives, de la mise en œuvre du Protocole et/ou d'autres instruments;

c) Troisième étape: déterminer quelles actions pourraient permettre à la République de Moldova et à l'Ukraine de mettre en œuvre le Protocole et en recommander l'application.

2. Le reste du présent document est structuré en fonction des trois étapes arrêtées.

3. En outre, les Bureaux des deux Conventions souhaitent appeler l'attention sur la révision dont va faire l'objet la Directive 2004/35/CE de l'Union européenne (UE) du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, conformément à son article 18. Il se peut que l'imminence de cette révision influe sur les décisions que prendront les organes directeurs des deux Conventions quant à l'application de la démarche en trois étapes.

Première étape

4. En accord avec les Bureaux des Conventions, le secrétariat a recruté un consultant, M. M. Pallemarts de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement, qu'il a chargé de déterminer quelles sont les dispositions législatives nécessaires au niveau national à l'application du Protocole, en s'efforçant de:

a) Recenser les instruments internationaux relatifs à la responsabilité civile en cas de dommages causés par des accidents industriels;

b) Déterminer quelles sont les exigences à remplir et les dispositions législatives à mettre en place au niveau national pour appliquer ces instruments;

c) Préciser les conditions dont est assorti chacun de ces instruments et les avantages qu'il présente.

5. Le texte complet du rapport du consultant peut être consulté sur les sites Web des Conventions¹. Le résumé du rapport établi par le consultant est joint en annexe au présent document.

Deuxième étape

6. Les Bureaux considèrent que les études de cas devant être menées dans le cadre de la deuxième étape porteront sur quatre scénarios d'effets transfrontières d'un accident industriel sur le milieu aquatique:

- a) Les effets transfrontières affectent deux États non membres de l'UE;
- b) Les effets transfrontières affectent deux États membres de l'UE;
- c) Les effets transfrontières affectent un État non membre de l'UE alors que l'accident est survenu dans un État membre de l'UE;
- d) Les effets transfrontières affectent un État membre de l'UE alors que l'accident est survenu dans un État non membre de l'UE.

7. La mise en œuvre de cette étape devrait apporter des informations très utiles à tous les signataires du Protocole. Les Bureaux ont demandé au secrétariat de définir un mandat pour la réalisation des études de cas, afin de faciliter la recherche d'un pays chef de file ou d'un donateur disposé à appuyer cette étape. Ils ont aussi reconnu que le rapport établi dans le cadre de la première étape fournit déjà de précieuses informations à cette fin. À ce jour, aucun financement n'a encore été trouvé pour la mener à bien.

Troisième étape

8. La troisième étape ne devrait débiter qu'une fois que la deuxième étape aura été achevée et une fois que a) le mandat aura été défini et b) des fonds suffisants auront été trouvés et éventuellement un pays chef de file aura été désigné. Il conviendrait aussi de s'assurer que les pays concernés sont toujours intéressés par la mise en œuvre de la troisième étape.

¹ Le texte complet peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/wat/WG/Joint_meeting_july/background_docs/IEEP_UNECE_final_report.pdf.

Annexe

Étude sur les dispositions législatives nécessaires au niveau national pour appliquer le Protocole sur la responsabilité civile

Résumé

1. L'objet de cette étude est de chercher à mieux comprendre les aspects juridiques de la ratification et de l'entrée en vigueur du Protocole sur la responsabilité civile, adopté à Kiev en mai 2003 par les Parties contractantes à la Convention sur les accidents industriels et à la Convention sur l'eau de la CEE. Bien qu'il ait été signé par 24 États, le Protocole n'a été ratifié à ce jour que par un seul signataire, alors que 16 ratifications sont nécessaires pour qu'il entre en vigueur. Compte tenu de la réticence que semblent manifester les États membres de la CEE pour procéder à sa ratification, les dispositions du Protocole ont été examinées à la lumière d'autres instruments internationaux et dispositions du droit communautaire portant sur la responsabilité civile en cas de dommages causés par des accidents industriels afin de déterminer, en particulier, quelles sont les dispositions législatives à mettre en place au niveau national pour appliquer le Protocole et de savoir quels sont les avantages et les inconvénients de la ratification au regard de diverses situations de droit et de fait auxquelles les États de la région de la CEE peuvent être confrontés.

2. Le Protocole établit un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages causés par les effets transfrontières des accidents industriels sur les eaux transfrontières, en s'appuyant sur les régimes réglementaires mis en place, respectivement, par la Convention sur les accidents industriels et la Convention sur l'eau, adoptées en 1992. Le principe fondamental sur lequel repose le Protocole est celui de la responsabilité objective des exploitants d'activités dangereuses pour les dommages causés par un accident industriel ayant des effets transfrontières. Les exploitants ont aussi l'obligation de prendre toutes mesures de riposte jugées raisonnables et de prendre à leur charge le coût de ces mesures de riposte, ainsi que des mesures de remise en état des eaux transfrontières dégradées nécessaires. Il existe une limite financière à cette responsabilité au titre du Protocole et les exploitants susceptibles d'encourir une responsabilité ont l'obligation de s'assurer que leur responsabilité potentielle est couverte par une garantie financière adéquate dans certaines limites. Les Parties doivent adopter toutes mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'application du Protocole, y compris les dispositions définissant la compétence de leurs juridictions, la législation applicable, la sécurité financière, les limites financières et les délais en matière de responsabilité, les mesures de riposte et les droits de recours.

3. Bien que les situations et les critères juridiques varient selon les pays, en fonction des systèmes juridiques et des orientations législatives qui régissent au niveau national la transposition des dispositions des traités internationaux dans l'ordre juridique interne, une analyse des dispositions du Protocole laisse penser que, pour qu'il puisse être appliqué, un ensemble de mesures législatives et/ou réglementaires devrait être adopté. Ces mesures sont décrites en détail dans l'étude, qui pointe un certain nombre d'obstacles d'ordre juridique et autre auxquels les Parties pourraient se heurter au moment d'adopter de telles règles ou mesures. Il apparaît que, bien que les mesures d'application requises portent sur un large éventail de questions, nombre d'entre elles sont étroitement imbriquées et ne feraient normalement l'objet que d'un seul et même texte législatif et/ou réglementaire. L'étude

montre également que toutes les difficultés juridiques pouvant surgir peuvent être surmontées si les textes d'application et les règlements nationaux sont formulés de manière adéquate.

4. Dans le champ couvert par le Protocole, un certain nombre d'instruments législatifs de l'UE sont actuellement appliqués dans les États membres de l'Union, le plus important d'entre eux étant la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (Directive sur la responsabilité environnementale). Étant donné que le champ d'application de la Directive sur la responsabilité environnementale et celui du Protocole se chevauchent en partie, les liens entre les dispositions de la Directive et celles du Protocole sont minutieusement examinés dans l'étude. L'analyse des avantages de l'entrée en vigueur du Protocole, et de ses possibles inconvénients, repose principalement sur une comparaison entre le régime établi par le Protocole et celui prévu par la Directive sur la responsabilité environnementale (pour les États membres de l'UE) et entre ce régime et l'absence de tout cadre juridique international régissant la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages causés à des eaux transfrontières par des accidents industriels (pour les États non membres de l'UE).

5. L'objectif déclaré de la Directive sur la responsabilité environnementale est d'établir un cadre de ce qu'elle appelle «la responsabilité environnementale», en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux. La notion de «dommages environnementaux» telle qu'elle est définie dans la Directive n'est pas identique à la notion de «dommages» au sens du Protocole. La Directive sur la responsabilité environnementale ne s'applique pas aux dommages aux personnes ou aux biens, notamment à la perte de revenus résultant de dommages environnementaux. Dans les États membres de l'UE, ces dommages, et leur indemnisation, continuent d'être régis exclusivement par la législation nationale pertinente et ne font donc pas l'objet de règles harmonisées au niveau de l'UE.

6. Le champ d'application du régime de responsabilité établi par la Directive sur la responsabilité environnementale est déterminé non seulement par la définition de la notion de «dommages environnementaux», mais aussi par la définition des activités qui sont susceptibles d'entraîner une «responsabilité environnementale» au sens de la Directive. La majorité, sinon la totalité, des activités dangereuses telles que définies par le Protocole relèvent également du régime de responsabilité environnementale de la Directive.

7. À la différence du régime prévu par le Protocole, le régime de la Directive n'a pas été établi expressément pour la pollution soit accidentelle, soit transfrontière. Il s'applique aux dommages environnementaux réels, ou à la menace imminente de tels dommages, qu'ils soient d'origine accidentelle ou non. Il s'applique même aux dommages causés par une pollution à caractère diffus lorsqu'il est possible d'établir un lien de causalité entre les dommages et les activités des différents exploitants. Toutefois, les dommages environnementaux qui ont leur origine dans un État non membre de l'UE ainsi que les dommages environnementaux causés en dehors du territoire de l'UE par des activités menées sur le territoire d'un État membre ne relèvent pas du champ d'application de la Directive sur la responsabilité environnementale. Les dommages environnementaux transfrontières survenant dans l'espace de l'Union européenne relèvent du champ d'application de la Directive, mais les dispositions pertinentes n'indiquent pas clairement la manière exacte dont les autorités compétentes dans les États membres de l'UE doivent coopérer en vue d'assurer une action de prévention ou de réparation adéquate dont le coût est supporté par l'exploitant. Selon la Directive, c'est à l'autorité compétente désignée par chaque État membre de l'UE qu'il appartient de définir les mesures de riposte devant être prises par l'exploitant. Lorsque l'exploitant n'agit pas ou ne se conforme pas aux instructions de l'autorité compétente, cette dernière a le pouvoir de prendre les mesures de réparation nécessaires elle-même et de recouvrer auprès de l'exploitant les coûts encourus à

cette fin. Les autorités nationales compétentes disposent cependant d'une marge discrétionnaire pour exercer ces pouvoirs.

8. Dans cette comparaison des avantages et des inconvénients du régime de responsabilité de la Directive et de ceux du régime du Protocole, il convient de rappeler que les champs d'application des deux régimes de responsabilité ne se chevauchent qu'en ce qui concerne les dommages environnementaux transfrontières subis par des eaux transfrontières entre pays membres de l'UE. Le principal avantage du régime du Protocole, du point de vue des autorités publiques de l'État membre touché en pareil cas, est que le Protocole définit des procédures claires et apporte une sécurité juridique et des garanties financières plus importantes s'agissant de l'aptitude des autorités publiques à recouvrer les coûts des mesures de riposte et des mesures de remise en état auprès de l'exploitant. D'ailleurs, le Protocole indique clairement les procédures à suivre pour soumettre ces demandes d'indemnisation et l'autorité publique concernée a la certitude que la responsabilité de l'exploitant est couverte par une garantie financière jusqu'à une certaine limite. L'inconvénient du régime établi par le Protocole est que la responsabilité de l'exploitant est limitée strictement en fonction des limites financières calculées conformément à l'une des annexes au Protocole, alors que la Directive sur la responsabilité environnementale ne prévoit aucune limitation analogue de la responsabilité. Un autre inconvénient du régime établi par le Protocole est que le délai dans lequel les demandes d'indemnisation par l'exploitant responsable sont recevables est plus court que celui prévu par la Directive.

9. Étant donné que la Directive sur la responsabilité environnementale n'énonce pas de règles applicables à la responsabilité pour les dommages causés aux personnes ou aux biens, les avantages du régime du Protocole pour les personnes subissant de tels dommages par suite d'un accident industriel sont évidents: le Protocole garantit que toute personne ayant subi un préjudice, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale au regard du droit privé ou du droit public, peut demander à l'exploitant une indemnisation pour la perte de vies humaines ou tout préjudice corporel, la perte de biens ou les dommages causés à des biens, ainsi que la perte de revenus découlant directement d'une atteinte aux eaux transfrontières.

10. Pour les exploitants d'activités dangereuses, le régime établi par le Protocole présente à la fois des inconvénients et des avantages comparé à celui prévu par la Directive. Le principal avantage du point de vue économique de la Directive sur la responsabilité environnementale est qu'elle ne reconnaît une responsabilité objective que pour les coûts des mesures de prévention et de réparation prises par les autorités publiques conformément aux règles applicables énoncées par la Directive. Celle-ci ne reconnaît aucune responsabilité pour tous les autres dommages que couvrirait le Protocole. De plus, la Directive n'impose à l'exploitant aucune obligation directe de couvrir son éventuelle responsabilité par une assurance ou toute autre forme de garantie financière, alors que le Protocole impose cette obligation, ce qui a des conséquences en termes de coûts pour l'exploitant.

11. Néanmoins, un régime de responsabilité objective tel que celui établi par le Protocole présente aussi certains avantages pour l'exploitant, en premier lieu une sécurité juridique accrue et la possibilité de prévoir les conséquences économiques de tout accident industriel. Le fait que la Directive sur la responsabilité environnementale ne comporte pas de dispositions régissant la responsabilité pour les dommages causés à des parties ayant subi un préjudice autres que les autorités publiques qui adoptent les mesures de réparation ne signifie pas que l'exploitant n'encourt pas potentiellement cette responsabilité, outre sa responsabilité à l'égard de l'autorité compétente conformément à la Directive. Bien que la Directive proprement dite ne reconnaisse aux parties privées aucun droit à indemnisation, ses dispositions sont sans préjudice des droits de ce genre qui peuvent être reconnus par la législation nationale des États membres de l'UE. Dans le cadre du Protocole, toutefois,

alors que la responsabilité objective de l'exploitant serait plus large, puisqu'elle s'étendrait également aux demandes de réparation de particuliers, elle serait dans le même temps limitée sur le plan financier et donc plus prévisible et maîtrisable du point de vue économique.

12. Les règles correspondantes en vigueur dans l'UE concernant la compétence des juridictions et la reconnaissance et l'exécution des jugements sont pleinement compatibles avec celles énoncées dans le Protocole. Tant les règles relatives à la compétence que celles relatives à la législation applicable en vertu du Protocole ainsi que du droit communautaire sont destinées à permettre aux parties lésées de choisir l'enceinte et la législation qu'elles jugent favorables à leurs intérêts.

13. L'étude montre qu'il n'y a pas d'incompatibilité sur le fond entre les règles relatives à la responsabilité énoncées dans la Directive sur la responsabilité environnementale et celles énoncées dans le Protocole. Les régimes de responsabilité correspondants sont complémentaires et non contradictoires. Deux conflits potentiels entre les règles contenues dans les deux instruments au sujet des limites financières et des délais en matière de responsabilité peuvent être évités en appliquant un article précis du Protocole qui dispose que ses dispositions sont sans préjudice des droits des personnes ayant subi les dommages ni des mesures de protection ou de remise en état de l'environnement que pourrait prévoir le droit interne applicable des Parties. Bien que l'UE elle-même n'ait pas actuellement l'intention de ratifier le Protocole, aucune disposition ni dans le droit communautaire ni dans le droit international ne saurait empêcher les États membres de l'UE de le faire à titre individuel.

14. L'étude conclut que le régime de responsabilité établi par le Protocole présente des avantages considérables pour les particuliers et, dans une moindre mesure, pour les autorités publiques qui subissent des dommages causés par les effets transfrontières d'un accident industriel sur des cours d'eau internationaux. Elle récapitule les avantages de l'entrée en vigueur du Protocole et de l'application de ses dispositions dans quatre scénarios d'effets transfrontières d'un accident industriel sur le milieu aquatique: a) les effets transfrontières affectent deux États non membres de l'UE; b) les effets transfrontières affectent deux États membres de l'UE; c) les effets transfrontières affectent un État non membre de l'UE alors que l'accident est survenu dans un État membre de l'UE; et d) les effets transfrontières affectent un État membre de l'UE alors que l'accident est survenu dans un État non membre de l'UE.