



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CP.TEIA/2000/14/Add.1
16 octobre 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION
SUR LES EFFETS TRANSFRONTIÈRES
DES ACCIDENTS INDUSTRIELS

Première réunion, 22-24 novembre 2000
(Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire)

RESPONSABILITÉ ET OBLIGATION DE RÉPARER

Additif

RESPONSABILITÉ CIVILE ET POLLUTION ACCIDENTELLE DES EAUX

Rapport préliminaire soumis par le Président du groupe d'experts de la responsabilité en cas d'accidents industriels, constitué par la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, et établi avec le concours du secrétariat de la Convention

Introduction

1. Le présent document a pour objet de porter à la connaissance des Parties les résultats préliminaires des travaux entrepris par le groupe d'experts de la responsabilité en cas d'accidents industriels, organe à composition non limitée constitué à la deuxième 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) (La Haye (Pays-Bas), 23-25 mars 2000). La Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) sera informée à sa première réunion de tout fait nouveau.

I. DÉCISIONS PRISES PAR LES PARTIES À LA CONVENTION SUR L'EAU

2. Préoccupée par la gravité des conséquences des accidents liés à l'eau survenus peu de temps auparavant et au fait des débats que ces accidents avaient suscités dans d'autres instances internationales désireuses, elles aussi, de réfléchir aux moyens de les prévenir et de mieux en maîtriser les effets, la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau (ECE/MP.WAT/5, par. 31 à 34; annexe I; et annexe II, élément de programme 1.4) a confié à un groupe d'experts à composition non limitée relevant du Groupe de travail des aspects juridiques et administratifs les tâches suivantes :

a) Examiner les règles relatives à la responsabilité ainsi que les instruments et projets internationaux pertinents élaborés dans le cadre de la CEE et d'autres instances;

b) Mettre en évidence les lacunes que ces règles présentent et que des mesures prises dans le cadre de la Convention sur l'eau pourraient aider à combler;

c) Réfléchir aux moyens d'action envisageables et proposer à cet égard un certain nombre d'options dont l'élaboration d'instruments, non contraignants ou juridiquement contraignants, en tenant compte de l'évolution des travaux entrepris dans d'autres instances, en particulier dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE);

d) Soumettre à la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels un projet de rapport que celle-ci examinerait à sa première réunion (Bruxelles, 22-24 novembre 2000);

e) Consigner, le cas échéant, les conclusions de cet examen dans la version définitive du rapport.

3. La Réunion des Parties a également :

a) Accepté avec reconnaissance l'offre faite par le Président de la Réunion des Signataires de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, ainsi que par le PNUE et le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (EURO-OMS) de contribuer à cette activité;

b) Invité les délégations, les organisations internationales et les ONG à désigner des experts pour participer aux travaux du groupe à composition non limitée.

4. En outre, la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau a décidé que le rapport du groupe d'experts à composition non limitée, dont le Groupe de travail des aspects juridiques et administratifs arrêterait la version définitive, serait soumis pour examen au Bureau à sa réunion de 2001 en vue de l'élaboration d'un projet de décision sur les modalités envisageables pour donner suite aux activités proposées par le Groupe de travail des aspects juridiques et administratifs. Le Bureau devrait poursuivre l'examen de la question dans le cadre des préparatifs de la Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" (Kiev, 2002) et mettre au point une procédure garantissant la participation de toutes les Parties à la Convention à la prise de décisions.

II. GROUPE D'EXPERTS DE LA RESPONSABILITÉ EN CAS D'ACCIDENTS INDUSTRIELS

5. Les pays et organisations ci-après ont désigné des experts pour participer aux travaux du groupe à composition non limitée : Allemagne, Autriche, Belgique, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Suède, Suisse, Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, Commission européenne, EURO-OMS et PNUE.
6. Le groupe d'experts, dirigé par la Présidente du Groupe de travail des aspects juridiques et administratifs, Mme Phani DASKALOPOULOU-LIVADA (Grèce) s'est, à ce jour, réuni deux fois, le 19 mai et les 10 et 11 août 2000. Il devrait en principe tenir une troisième réunion à l'occasion de la première réunion du Groupe de travail (Genève, mi-décembre 2000).
7. À ses deux premières réunions, le groupe d'experts : i) a répertorié les accords et projets relatifs à la responsabilité civile en cas de pollution accidentelle des eaux; ii) a procédé à une première analyse de ces textes en vue de mettre en évidence les lacunes et les insuffisances qu'ils présentaient; iii) a réfléchi aux moyens d'action envisageables pour traiter de la question de la responsabilité civile en cas de dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau; et iv) a rassemblé des exemples de solutions tirés de différents instruments internationaux juridiquement contraignants portant sur un certain nombre de questions en rapport avec le sujet considéré. Les travaux entrepris depuis par le groupe d'experts sont exposés aux annexes I et II. On trouvera à l'annexe IV une liste de questions sur lesquelles les Parties à la Convention sont invitées à se pencher.

Annexe I

**ANALYSE PRÉLIMINAIRE DES RÈGLES PERTINENTES RELATIVES
À LA RESPONSABILITÉ ET MISE EN ÉVIDENCE DES LACUNES
QU'ELLES PRÉSENTENT**

I. ACCORDS PRIS EN CONSIDÉRATION PAR LE GROUPE D'EXPERTS

1. Il existe au moins 30 accords mondiaux ou régionaux sur la responsabilité civile pour les dommages causés aux eaux douces, pour les incidences des activités humaines sur le milieu marin, pour les atteintes à la sûreté nucléaire et pour les dommages causés par des objets spatiaux.

2. Selon le mandat du groupe d'experts, les accords et projets concernant la responsabilité civile en cas d'accidents liés à l'eau, survenant dans le cadre des "activités extractives" et/ou des "activités de fabrication" (voir la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (ONU)¹) qui étaient à l'origine des accidents récents, devraient faire l'objet d'une analyse particulière².

3. Cela dit, les accidents liés à l'eau peuvent aussi avoir pour origine d'autres activités économiques énumérées dans la CITI¹, telles que celles relevant des catégories, divisions, groupes et classes ci-après : "Agriculture", "Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau", "Construction", "Transports, entreposage et communications (par exemple, transports terrestres, transport par conduites, transport par eau)", "Assainissement et enlèvement des ordures; voirie et activités similaires", "Recherche-développement" et "Activités de santé humaine (par exemple, activités hospitalières)". Il faudrait donc analyser aussi les accords et projets concernant la responsabilité civile en cas d'accidents liés à l'eau imputables à ces activités.

4. En outre, l'analyse ne devrait pas être limitée à la pollution de l'eau. Elle devrait porter également sur les effets néfastes que peuvent avoir sur l'environnement³ au-delà des frontières les ruptures de barrage⁴ ou le dysfonctionnement d'autres ouvrages hydrauliques provoquant par exemple l'inondation de zones situées en aval.

II. CONSTATATIONS PRÉLIMINAIRES

5. Le groupe d'experts a récapitulé dans un tableau ses premières constatations concernant les lacunes que présentent les conventions internationales existantes relatives à la responsabilité civile.

Tableau. Dommages dus à la pollution transfrontière

QUESTIONS TRAITÉES	INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS À LA RESPONSABILITÉ				
	Lugano ^a	CRTD ^b	CLC ^c	SNPD ^d	DIP ^e
Pollution transfrontière en général	oui	oui	partiellement ^f	oui	oui
Pollution transfrontière consécutive à des accidents	oui	oui	partiellement ^f	oui	oui
Pollution transfrontière consécutive à d'autres phénomènes	oui	oui	partiellement ^f	oui	oui
Pollution transfrontière imputable à des activités en phase d'exploitation normale	non	non	non	non	non
Aspects de la pollution liés à l'eau en général ^g	oui	oui	partiellement ^f	oui	oui
Aspects de la pollution liés à l'eau imputables à des activités industrielles ^h	oui	oui	partiellement ^f	oui	oui
Aspects de la pollution liés à l'eau imputables à d'autres activités	partiellement	oui	non	non	non

Notes :

^a Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Faite à Lugano le 21 juin 1993. N'est pas encore entrée en vigueur.

^b Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD). Faite à Genève le 10 octobre 1989. N'est pas encore entrée en vigueur.

^c Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC). Cet instrument, entré en vigueur en 1975, a été modifié par les Protocoles de 1976 et de 1992 (en vigueur).

^d Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD). N'est pas encore entrée en vigueur.

^e Droit international privé.

^f Applicable à la pollution par les hydrocarbures uniquement.

^g De l'avis d'un expert, il faudrait examiner également, dans le cadre de l'analyse des lacunes et des insuffisances des textes pertinents, les aspects de la pollution liés à l'air et au sol.

^h Les activités industrielles considérées aux fins de cette première analyse comprennent tous les types de transport de marchandises par route, rail et bateaux de navigation intérieure. Elles ne comprennent pas le transport de substances dangereuses et autres par conduites.

Accidents industriels survenant dans le cadre des activités extractives et des activités de fabrication

6. En ce qui concerne les accidents liés à l'eau survenant dans le cadre des "activités extractives" et des "activités de fabrication", le groupe d'experts a constaté que les instruments existants ne couvraient pas expressément la pollution accidentelle des eaux intérieures transfrontières susceptible d'être causée par ces activités économiques.

7. De l'avis du groupe d'experts, même si l'on pouvait en principe considérer que les cas de pollution transfrontière des eaux imputables aux activités susmentionnées étaient couverts par la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, faite à Lugano le 21 juin 1993 (et dénommée ci-après la Convention de Lugano), cet instrument était de portée trop générale et n'offrait pas de certitude juridique suffisante. Il a également été fait observer que les définitions figurant dans la Convention, notamment celle concernant les dommages causés à l'environnement, étaient trop vagues (voir l'annexe III).

Transports (à l'exception du transport par conduites) et entreposage des substances dangereuses

8. La question de la responsabilité civile en cas d'accidents liés à l'eau imputables aux activités relevant de la catégorie "Transports, entreposage et communications" est traitée, intégralement ou partiellement, dans un certain nombre d'accords.

9. Le groupe d'experts a déjà examiné, à titre préliminaire, les accords suivants :

a) La Convention de Lugano (qui n'est pas encore entrée en vigueur);

b) La Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD), qui a été faite à Genève le 10 octobre 1989 et qui n'est pas encore entrée en vigueur;

c) La Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC). Entrée en vigueur en 1975, elle a été modifiée par les Protocoles de 1976 et 1992 (en vigueur);

d) La Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD), qui n'est pas encore entrée en vigueur.

Transport par conduites

10. Exception faite des dispositions générales de la Convention de Lugano, les accords considérés ne semblent pas traiter expressément du transport par conduites.

Autres activités

11. Les autres activités économiques pouvant être à l'origine d'accidents liés à l'eau n'ont pas encore été examinées.

III. ÉTAPES SUIVANTES

12. Le groupe d'experts a accueilli avec satisfaction l'offre du Gouvernement néerlandais de poursuivre l'analyse approfondie des accords existants et d'en assurer le financement. Parmi les questions à examiner figurent les mesures à prendre pour promouvoir l'entrée en vigueur des accords existants (CRTD, Convention de Lugano, etc.), l'applicabilité de ces instruments aux accidents liés à l'eau, les différents types de dommages qu'ils couvrent et les limites de responsabilité applicables. Des copies de l'analyse seront distribuées à la Conférence des Parties.

Notes

¹ Dans la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), les activités sont réparties en catégories, divisions, groupes et classes (ST/ESA/STAT/SER.M/4/Rev.3).

² Les activités dangereuses relevant de ces catégories sont précisées à l'annexe I de la Convention sur les accidents industriels et dans les listes indicatives des secteurs industriels et branches d'activité pouvant être à l'origine d'une pollution accidentelle des eaux qui figurent dans les Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE au sujet de la prévention de la pollution des eaux par des substances dangereuses (ECE/CEP/10).

³ Selon les définitions qui en sont données dans les Conventions de la CEE existantes, le terme "environnement" englobe la santé et la sécurité des personnes.

⁴ Voir, par exemple, les Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE sur la sécurité des barrages, en particulier celle des petits barrages (ECE/CEP/10).

Annexe II

MOYENS D'ACTION ENVISAGEABLES POUR TRAITER DE LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE¹ EN CAS DE DOMMAGES CONSÉCUTIFS À L'IMPACT TRANSFRONTIÈRE DES ACCIDENTS LIÉS À L'EAU

I. OPTIONS

1. Chargé de réfléchir aux moyens d'action envisageables, y compris à la possibilité d'élaborer des instruments non contraignants ou juridiquement contraignants, en tenant compte de l'évolution des travaux entrepris dans d'autres instances, en particulier dans le cadre du PNUE, le groupe d'experts propose, à titre préliminaire, les cinq options suivantes :

Option 1 : Utiliser les instruments juridiques internationaux en vigueur dans lesquels il est question de la responsabilité civile pour les dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau.

Option 2 : Analyser les accords pertinents qui sont déjà entrés en vigueur et voir s'il faudrait les modifier pour traiter des questions relatives à la responsabilité civile en cas de dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau.

Option 3 : Promouvoir l'entrée en vigueur des accords internationaux existants qui contiennent des dispositions traitant notamment de la responsabilité civile pour les dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau, et déterminer pour quelles raisons ils ne sont pas encore entrés en vigueur. À cet égard, on pourrait étudier la possibilité de modifier ou d'adapter ces accords.

Option 4 : Élaborer un nouvel accord international (convention ou protocole) instituant un régime de responsabilité civile, notamment pour les dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau.

Option 5 : Élaborer un code de conduite, des directives ou des recommandations concernant la responsabilité, notamment pour les dommages consécutifs à l'impact transfrontière des accidents liés à l'eau.

2. En ce qui concerne l'option 1, on peut citer à titre d'exemple l'application par les États membres de l'UE de la Convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

3. En ce qui concerne l'option 2, l'analyse que les Pays-Bas ont proposé d'effectuer (voir le paragraphe 12 de l'annexe I) devrait permettre d'y voir plus clair.

4. En ce qui concerne l'option 3, on pourrait, par exemple, s'attacher à promouvoir l'entrée en vigueur de la Convention de Lugano (voir l'annexe III).

5. La proposition visant à élaborer un protocole, que la délégation suisse a soumise à la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'eau, relève de l'option 4, de même que l'idée, avancée à cette même réunion, d'envisager l'élaboration d'une nouvelle convention de la CEE

ou de rédiger des amendements à la Convention sur l'eau et/ou à la Convention sur les accidents industriels.

6. En ce qui concerne l'option 5, les avantages et les inconvénients qu'il y a à élaborer des instruments non contraignants plutôt que des instruments contraignants ont été évalués dans un contexte différent – celui de la prévention, de la maîtrise et de la réduction des maladies liées à l'eau dans la région de la CEE (voir le document MP.WAT/AC.1/1998/4-EHCO 020102 F). Ce document peut être utile pour étudier la possibilité d'élaborer un instrument non contraignant sur la responsabilité civile.

II. ÉTAPES SUIVANTES

7. Considérant qu'il serait bon d'élaborer un instrument contraignant ou non contraignant (voir plus haut les options 4 et 5), le groupe d'experts a jugé que cet instrument devrait comprendre au moins des dispositions sur les points suivants :

- Champ d'application;
- Définitions;
- Attribution de responsabilité et exonération;
- Exécution;
- Assurance et garanties financières;
- Fonds d'indemnisation.

8. Le groupe d'experts a rassemblé des exemples de solutions tirés de différents instruments internationaux juridiquement contraignants. Il a prié la Présidente, agissant avec le concours du secrétariat, d'étudier ces questions plus en détail et d'établir un document de travail pour qu'il en poursuive l'examen. Des copies de ce document seront distribuées à la Conférence des Parties.

Note

¹ De l'avis d'une délégation, le groupe d'experts aurait dû être chargé d'étudier en détail la question de la responsabilité des États en cas de pollution transfrontière des eaux et d'autres effets transfrontières néfastes.

Annexe III

PREMIÈRE ANALYSE DE LA CONVENTION DE LUGANO¹

1. La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement élaborée par le Conseil de l'Europe en 1993 institue un régime de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement, qui couvre tous les types de dommages (aussi bien les dommages de type classique, tels que les dommages aux personnes et aux biens, que les atteintes à l'environnement proprement dites) causés par une activité dangereuse. On y trouve une définition précise des activités dangereuses liées à l'utilisation de substances dangereuses, des biotechnologies et des déchets. Le champ de la Convention est extensible en ce sens que de nouvelles activités peuvent être ajoutées à la liste des activités dangereuses expressément mentionnées dans cet instrument.

2. Neuf États membres du Conseil de l'Europe (à savoir la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, Chypre, l'Islande et le Liechtenstein) ont signé la Convention. Plusieurs États membres ont déjà élaboré une législation pour donner effet à ses dispositions ou se préparent à la ratifier (Autriche, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal). Mais un certain nombre d'autres États membres n'ont pas l'intention de signer ou de ratifier cet instrument (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni).

3. Les principales raisons qui peuvent expliquer leurs réticences sont les suivantes :

a) La Convention ne porte pas uniquement sur les dommages transfrontières. Elle s'applique aussi aux dommages causés sur le territoire national d'un État membre;

b) Si l'on procède à une analyse comparée du régime institué par la Convention et des régimes de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'impression générale que l'on en retire est que la Convention va, à certains égards, plus loin que la législation de la plupart des États membres (en ce sens qu'elle couvre expressément les dommages environnementaux proprement dits);

c) En prévoyant que son champ d'application peut être étendu à d'autres activités dangereuses, elle va également plus loin que la législation de plusieurs États membres dont les régimes ont une portée plus limitée et fixée une fois pour toutes;

d) De l'avis de ces États membres et de la plupart des industriels, la Convention a un champ d'application trop vaste et offre trop peu de certitude juridique; en outre, les définitions qu'elle contient, notamment celle concernant les dommages causés à l'environnement, sont trop vagues.

Note

¹ Effectuée par le membre du groupe d'experts désigné par la Suisse.

Annexe IV

**QUESTIONS À EXAMINER EN CE QUI CONCERNE LE CHAMP
D'APPLICATION DE L'INSTRUMENT ET SA FORME**

Afin de poursuivre les travaux visant à mettre en évidence les lacunes que présentent les règles relatives à la responsabilité et que des mesures prises dans le cadre de la Convention sur l'eau pourraient aider à combler, les Parties à la Convention sur les accidents industriels sont invitées à se pencher sur les questions suivantes :

a) L'instrument devrait-il viser expressément les accidents liés à l'eau (conformément au mandat du groupe d'experts) ou faudrait-il également prendre en considération d'autres types d'accident ?

b) Le champ d'application de l'instrument devrait-il être limité aux activités dangereuses correspondant à des activités extractives et à des activités de fabrication et au transport par conduites ?

c) Le champ d'application de l'instrument devrait-il être circonscrit aux activités dangereuses (susceptibles de provoquer des accidents liés à l'eau) énumérées à l'annexe I de la Convention sur les accidents industriels ou faudrait-il également prendre en considération les conséquences néfastes possibles de la libération accidentelle de bactéries, virus et organismes génétiquement modifiés ?

d) La notion de meilleures technologies disponibles (MTD) devrait-elle être retenue dans l'instrument ?

e) Au cas où l'on déciderait de donner à l'instrument envisagé la forme d'un protocole, devrait-il s'agir d'un protocole à la Convention sur l'eau uniquement ou d'un protocole à la Convention sur l'eau et à la Convention sur les accidents industriels ?

f) Ce protocole devrait-il traiter uniquement de la pollution transfrontière et des autres effets néfastes sur les eaux transfrontières ou devrait-il traiter aussi de la responsabilité civile en cas de pollution des eaux ou d'autres effets néfastes circonscrits au territoire national ?
