



SIXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE

“UN ENVIRONNEMENT POUR L’EUROPE”

BELGRADE (SERBIE)

10-12 octobre 2007

**DIFFICULTÉS ET POSSIBILITÉS ASSOCIÉES À LA POLLUTION ACCIDENTELLE
DES EAUX, LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET L’INDEMNISATION À L’ÉCHELLE
TRANSFRONTIÈRE – ÉTAT D’AVANCEMENT DE LA RATIFICATION DU
PROTOCOLE SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE**

document soumis par

les bureaux de la Convention de la CEE sur les accidents industriels
et de la Convention sur l’eau

par l’intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial
composé de hauts fonctionnaires

DOCUMENT D’INFORMATION



NATIONS UNIES



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/BELGRADE.CONF/2007/INF/2
ECE/MP.WAT/24
ECE/CP.TEIA/17
15 août 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Sixième Conférence ministérielle
«Un environnement pour l'Europe»
Belgrade, 10-12 octobre 2007
Point 2 b) de l'ordre du jour
provisoire

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

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

ÉVALUATION ET MISE EN ŒUVRE

MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX RELATIFS À
L'ENVIRONNEMENT ET CONCLUSIONS DES ÉTUDES DE PERFORMANCE
ENVIRONNEMENTALE DE LA CEE-ONU

**DIFFICULTÉS ET POSSIBILITÉS ASSOCIÉES À LA POLLUTION
ACCIDENTELLE DES EAUX, LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET
L'INDEMNISATION À L'ÉCHELLE TRANSFRONTIÈRE – ÉTAT
D'AVANCEMENT DE LA RATIFICATION DU PROTOCOLE SUR
LA RESPONSABILITÉ CIVILE***

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) a été adopté par les Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) et les Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) en 2003. L'avancement de ces ratifications s'est révélé plus difficile que prévu.

Le présent document résume les constatations clefs d'un atelier organisé au titre des deux Conventions pour réfléchir aux problèmes liés à la responsabilité et à l'indemnisation en cas de pollution accidentelle d'eaux transfrontières, aux obstacles à la ratification du Protocole et aux perspectives pour l'avenir.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée plus haut pour permettre des consultations entre les bureaux des Conventions sur l'eau et sur les accidents industriels.

I. CADRE GÉNÉRAL

1. Les Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) et les Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) ont adopté 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) à leur deuxième session extraordinaire conjointe, tenue à Kiev le 21 mai 2003.
2. La Conférence des Parties à la Convention sur les accidents industriels et la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau sont convenues à leur dernière réunion respective (Rome, 15-17 novembre 2006, et Bonn, 20-22 novembre 2006) de se pencher sur l'état actuel des ratifications du Protocole sur la responsabilité civile.
3. À cette fin, les bureaux des deux Conventions ont décidé d'organiser un atelier sur «La pollution accidentelle des eaux, la responsabilité civile et l'indemnisation à l'échelle transfrontière: les difficultés et les possibilités» et d'en présenter les conclusions à la sixième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe».
4. L'atelier, organisé par la Hongrie en coopération avec la Grèce et la Suisse, s'est tenu à Budapest les 21 et 22 mai 2007. Il a permis un échange fructueux de données sur les pratiques nationales, les expériences de coopération bilatérale et multilatérale et les connaissances spécialisées sur les thèmes liés au Protocole.

II. PROBLÉMATIQUE

5. Diverses activités humaines, en particulier les accidents industriels, ont eu par le passé, et pourraient avoir encore à l'avenir, des impacts transfrontières lourds de conséquences, même lorsque le volume des substances dangereuses en cause est faible.
6. La prévention de ces impacts ou l'atténuation de leurs conséquences passe nécessairement par une coopération internationale, fondée sur la reconnaissance claire du fait que la protection de l'environnement est une responsabilité commune de la communauté internationale. Les atteintes aux écosystèmes et aux sociétés sont un problème pour tous les États, étant donné que la sécurité environnementale est un élément important de la sécurité générale.
7. Il faut renforcer la coopération sur le terrain en matière de prévention des accidents transfrontières, de lutte contre ces accidents et d'atténuation de leurs effets. Les cadres existants que sont la Convention sur les accidents industriels et la Convention sur l'eau sont d'une grande pertinence à cet égard.
8. Les questions de la responsabilité civile et de l'indemnisation des dommages en cas de pollution accidentelle des eaux à l'échelle transfrontière ne sont cependant pas pleinement réglées par le droit international. L'expérience montre à quel point il est difficile d'obtenir réparation en cas d'accidents industriels. Les plaintes civiles n'aboutissent que très rarement. Si règlement il y a, c'est le plus souvent à l'amiable. En général, l'indemnisation versée

par l'opérateur, si indemnisation il y a, est bien moins importante que le montant des dommages, et la réparation effectivement versée aux victimes se monte à moins de 10 % de ce qu'elles avaient demandé. Les coûts de nettoyage sont en majeure partie supportés par l'État ou la municipalité et marginalement seulement par l'opérateur ayant causé les dommages, et la restauration de l'environnement demeure incomplète.

9. L'une des principales causes de ce type de situation est l'absence de cadre juridique adapté. Le Protocole a ceci de particulier qu'il vise spécialement l'impact à l'échelle transfrontière des accidents industriels sur les eaux transfrontières. Il comble donc une des grandes lacunes de la législation internationale de l'environnement en résolvant le problème des dommages non indemnisés dans les pays voisins.

10. C'était l'un des arguments majeurs à la base de l'adoption et de la signature du Protocole en 2003. Cependant, la ratification de cet instrument s'est depuis révélée plus difficile que prévu: si à ce jour 24 pays ont signé le Protocole, un seul l'a ratifié.

11. Cela étant, la situation dans la région de la CEE en matière de responsabilité civile a évolué avec la promulgation en avril 2004 peu après l'adoption du Protocole de la Directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux¹, modifiée en 2006 par la Directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive².

12. D'autres évolutions importantes ont trait au droit international privé. On peut citer notamment l'entrée en vigueur du Règlement du Conseil n° 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ainsi que l'élaboration au sein de l'Union européenne d'un règlement sur le droit applicable aux relations non contractuelles. Les rapports entre les dispositions du Protocole et le régime du droit international privé ont tout particulièrement été débattus dans le cadre de l'atelier.

13. Il existe des domaines de convergence entre le régime de responsabilité de l'Union européenne et le Protocole. En ce sens, une coopération étroite entre toutes les parties prenantes est un atout pour l'établissement d'un régime de responsabilité civile cohérent pour l'ensemble de la région de la CEE, avec pour objectif un degré élevé de protection de l'environnement.

14. Cela est particulièrement important si l'on considère que le droit communautaire ne s'applique pas à deux grandes catégories d'eaux transfrontières, à savoir a) les eaux transfrontières partagées par des pays non membres de l'Union européenne, essentiellement ceux situés en Europe orientale, dans le Caucase, en Asie centrale et en Europe du Sud-Est; et

¹ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004.

² Directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006.

b) les eaux partagées entre des pays membres et des pays non membres de l'Union européenne, pour lesquels il n'y aurait pas de législation adaptée dans ce domaine si le Protocole n'était pas ratifié et n'entraînait pas en vigueur.

III. PRINCIPALES CONSTATATIONS, PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS

15. La ratification, l'acceptation, l'approbation et l'accession par les États membres de la CEE et la Communauté européenne et ses États membres dépendent principalement de considérations de politique générale.

16. Quatre ans après la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (Kiev, 2003), l'absence de mécanisme juridique approprié qui a motivé la rédaction du Protocole subsiste et, si un accident transfrontière survenait, il n'y aurait pas de régime juridique paneuropéen adapté en place pour traiter des questions de responsabilité civile et d'indemnisation. Une approche bien plus active des États membres de la CEE s'impose donc.

17. Dans ce contexte, le Protocole en tant qu'instrument permettant de résoudre ces questions compte tenu de ses objectifs, de sa teneur et de sa portée – à savoir la responsabilité environnementale transfrontière dans l'ensemble de la région européenne – devrait voir sa valeur reconnue et son entrée en vigueur facilitée.

18. Du point de vue du droit communautaire, les mesures en vue de la ratification devraient être envisagées conjointement par la Communauté européenne et par ses États membres. L'examen lors de l'atelier de la relation entre les dispositions du Protocole et les textes de lois communautaires pertinents a permis de lever certains doutes quant à de soi-disant incompatibilités entre le Protocole et la législation internationale et communautaire. Cela étant, l'analyse de compatibilités entre le Protocole et le droit européen n'a pas encore été achevée au niveau communautaire. Une telle analyse devrait être menée à son terme sans plus attendre pour lever tout obstacle juridique éventuel à la ratification du Protocole.

19. La bonne mise en œuvre du Protocole requiert une coopération entre différents acteurs, en particulier le secteur privé et les secteurs de l'assurance et de la réassurance. Les pays gagneraient donc à instaurer à l'échelle nationale un dialogue avec toutes les parties prenantes concernées par la mise en œuvre du Protocole, qui devrait être vu comme une partie de la solution.

20. Le secteur de l'assurance joue un rôle important dans l'évaluation des risques et crée des outils économiques efficaces pour l'amélioration des normes de sécurité et la prévention des accidents. L'atelier a exposé à l'aide d'exemples les dernières évolutions dans le secteur de l'assurance, qui a su répondre aux demandes du marché et s'est montré capable de s'adapter aux besoins nouveaux touchant à la responsabilité environnementale. En ce qui concerne la question des garanties financières, les pays devraient associer leurs secteurs nationaux et régionaux de l'assurance et de la finance à l'évaluation des possibilités et des limites existantes et des options futures en termes de couverture des risques visés par le Protocole.

21. Il est indispensable de développer les activités de renforcement des capacités pour aider les autorités et les organismes administratifs de différents pays, en particulier les pays en transition, à développer une bonne pratique administrative et législative et les encourager à faire le nécessaire pour introduire des régimes de responsabilité civile appropriés – notamment ratifier le Protocole.
