



FONDS INTERNATIONAL  
D'INDEMNISATION DE  
1992 POUR LES DOMMAGES  
DUS À LA POLLUTION PAR  
LES HYDROCARBURES

ASSEMBLÉE  
6ème session extraordinaire  
Point 7 de l'ordre du jour

92FUND/A/ES.6/6  
15 mars 2002  
Original: ANGLAIS

## PROPOSITION DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

### Note de l'Administrateur

<b>Résumé:</b>	La Commission européenne a adopté une proposition de directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux.
<b>Mesures à prendre:</b>	Noter les renseignements donnés.

### 1 Introduction

- 1.1 À sa 4ème session extraordinaire, tenue en avril 2000, l'Assemblée a pris note des renseignements donnés dans un document de l'Administrateur au sujet d'un livre blanc sur la responsabilité environnementale rédigé par la Commission des Communautés européennes (document 92FUND/A/ES.4/4).
- 1.2 L'Administrateur a été chargé de présenter des observations au nom du Fonds de 1992, et notamment d'appeler l'attention sur le régime international d'indemnisation établi en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Il a été demandé à l'Administrateur que, dans ses observations, il reste neutre sur les questions d'ordre politique et mette l'accent sur les aspects positifs du régime mondial (document 92FUND/A.ES.4/7, paragraphe 5.1.2).
- 1.3 À sa 5ème session, tenue en octobre 2000, l'Assemblée a pris acte des observations que l'Administrateur, conformément aux instructions de l'Assemblée, a adressées au nom du Fonds de 1992 à la Commission européenne concernant le livre blanc de celle-ci sur la responsabilité environnementale, et qui appelaient notamment l'attention de la Commission sur le régime international d'indemnisation mis en place par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds, comme cela est exposé à l'annexe du

document 92FUND/A.5/5. L'Assemblée a relevé en particulier une remarque faite par l'Administrateur dans le cadre de ses observations, à savoir que la Commission devrait prendre pleinement en considération le régime international existant fondé sur les Conventions de 1992 et que l'action de la Commission ne devrait en rien être préjudiciable au fonctionnement de ce régime.

## **2 Directive proposée**

- 2.1 Le 23 janvier 2002, la Commission a adopté une proposition de Directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux (document COM(2002) 17 final).
- 2.2 La Directive proposée est accompagnée d'un exposé des motifs. Les sections 1 (Introduction) et 2 (Aperçu général de la proposition) dudit exposé sont reproduites en annexe au présent document.
- 2.3 La Directive proposée a une portée moins vaste que celle du livre blanc. Ce dernier proposait en effet d'inclure les 'dommages traditionnels' (dommages aux personnes et aux biens ainsi que tout autre type de préjudice économique); or, ceux-ci ne sont pas envisagés dans la Directive proposée, axée sur les dommages environnementaux, mesures préventives y compris. Dans cette même directive, les dommages environnementaux visent les dommages à la biodiversité protégée aux niveaux communautaire et national, les dommages causés à l'eau, tels que prévus par la directive-cadre relative à l'eau (2000/60/EC), ainsi que toute contamination du sol constituant une menace pour la santé publique.
- 2.4 Aux termes de la Directive proposée, dans le cas d'un dommage environnemental, les pouvoirs publics compétents demandent à l'exploitant dont l'activité a causé le dommage de prendre les mesures de réparation nécessaires, lui précisant que, dans le cas contraire, ce seront eux qui prendront les mesures requises. Si l'exploitant ne satisfait pas à cette demande, ce sont effectivement les pouvoirs publics qui sont tenus de prendre les mesures de réparation nécessaires. La réparation est définie comme suit (Article 1.16):
  - " "réparation": toute action, ou combinaison d'actions, visant à restaurer, réhabiliter ou remplacer les ressources naturelles endommagées et/ou les services liés à des ressources naturelles détériorés ou à fournir une alternative équivalente à ces ressources et/ou services, notamment:
    - (a) la réparation primaire, c'est-à-dire toute action, y compris la régénération naturelle, par laquelle les ressources naturelles endommagées et/ou les services liés aux ressources naturelles détériorés retournent à leur état initial;
    - (b) la réparation compensatoire, c'est-à-dire toute action de réparation entreprise à l'égard des ressources naturelles et/ou des services liés à des ressources naturelles en des lieux différents de ceux où les ressources naturelles et/ou les services liés à des ressources naturelles ont subi le dommage, ainsi que toute action entreprise afin de compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles et/ou de services liés à des ressources naturelles qui surviennent entre la date de survenance d'un dommage et le retour des ressources naturelles et/ou des services liés à des ressources naturelles à l'état initial." (Texte établi par la Commission)
- 2.5 En vertu de l'article 5 de la Directive proposée, les mesures de réparation nécessaires sont déterminées conformément à l'annexe II de ladite Directive.
- 2.6 D'après l'annexe II, la réparation vise à remettre en leur état initial les habitats et espèces endommagés, ainsi que les ressources naturelles, les services et les eaux qui leur sont associés et qui ont été, eux aussi, endommagés. Il convient de compenser les pertes provisoires entre la date des dommages à celle de la remise en état. La réparation consiste à réhabiliter ou remplacer les

ressources naturelles et/ou les services ou à obtenir leur équivalent, soit sur le site initialement endommagé soit à un autre endroit.

- 2.7 S'agissant d'identifier des options raisonnables en matière de réparation, les autorités compétentes devraient, en application de l'annexe II, envisager la restauration naturelle ainsi que les possibilités de remise en état directe et accélérée des ressources naturelles et/ou des services. Pour chaque option, il conviendrait d'envisager des mesures réparatrices qui puissent compenser les pertes provisoires de ressources naturelles et de services jusqu'à la remise en état. Il faudrait tenir compte du facteur temps pour les réparations compensatoires, c'est-à-dire déduire la valeur attribuable aux ressources naturelles et/ou services. Les autorités compétentes devraient, si possible, prévoir des mesures compensatoires permettant de fournir des ressources naturelles et/ou des services du même type et de la même qualité que ceux qui ont été endommagés, ou d'une valeur comparable. En cas d'impossibilité, le choix des mesures compensatoires pourrait se faire par le biais d'une évaluation monétaire des ressources et/ou des services du site endommagé.
- 2.8 En vertu de l'article 7 de la Directive proposée, l'autorité compétente recouvre auprès de l'exploitant qui a causé le dommage ou la menace imminente de dommage les coûts qu'elle a encourus au titre des mesures de prévention ou de réparation ainsi que les coûts relatifs à l'évaluation de la menace imminente de ce dommage.
- 2.9 Il est également question des relations entre la Directive proposée et les conventions internationales traitant de la responsabilité civile dans des domaines spécifiques comme la pollution par les hydrocarbures. L'exposé des motifs établit à cet égard ce qui suit:

" Il existe plusieurs conventions internationales traitant de la question de la responsabilité civile en relation avec des domaines spécifiques telles que la pollution par le pétrole et les dommages nucléaires. La plupart des États membres sont parties à ces conventions qui, même s'ils ne prévoient pas nécessairement les mêmes dispositions que la proposition, ont l'avantage d'assurer une harmonisation au niveau mondial ou régional. Pour autant que ces conventions présentent des défauts, la Communauté doit s'efforcer, conformément à sa mission de promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement (article 174, paragraphe 1 du traité CE), d'améliorer les arrangements internationaux en vigueur. À la suite du naufrage de l'Erika, la Communauté s'est engagée à améliorer la sécurité maritime et le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des pollutions par le pétrole (IOPC) en ce qui concerne les questions de responsabilité. Lorsque l'examen du fonctionnement de l'IOPC entrepris sous les auspices de l'Organisation maritime internationale sera achevé, la Communauté devra déterminer si les résultats atteints dans ce cadre sont ou non satisfaisants; dans la négative, il faudra envisager une initiative communautaire spécifique en la matière.

Il convient donc de bien tenir compte de la législation Euratom et des conventions internationales en vigueur dans le domaine des dommages nucléaires, des dommages pétroliers ainsi que des dommages causés par le transport de substances toxiques ou polluantes et de marchandises dangereuses." (Texte établi par la Commission)

- 2.10 Cette question est traitée à l'article 3.3 de la Directive proposée, libellé comme suit:

"La présente directive ne s'applique pas aux dommages environnementaux ni à aucune menace de tels dommages résultant d'un incident à l'égard duquel la responsabilité ou l'indemnisation est régie par un des accords suivants:

- (a) la convention internationale du 27 novembre 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures,

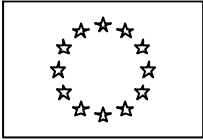
- (b) la convention internationale du 27 novembre 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures;
  - (c) la convention internationale du 23 mars 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute;
  - (d) la convention internationale du 3 mai 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses;
  - (e) la convention du 10 octobre 1989 sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure.”(Texte établi par la Commission)
- 2.11 Cette proposition sera examinée par le Parlement européen et par le Conseil. Elle doit en effet être acceptée par ces deux institutions européennes avant d'être adoptée définitivement.

**3 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre**

L'Assemblée est invitée à examiner les renseignements fournis dans le présent document.

\* \* \*

ANNEXE



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.1.2002  
COM(2002) 17 final

2002/0021(COD)

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des  
dommages environnementaux**

(présentée par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. INTRODUCTION

Depuis l'accident de Seveso en juillet 1976 jusqu'à ceux de Baia Mare et Baia Borsa en janvier 2000, qui ont entraîné une forte pollution fluviale en Roumanie<sup>1</sup>, la liste est longue de tous les cas de fortes pollutions ou d'autres dommages causés à l'environnement<sup>2</sup>. En pareil cas, il est impératif que les éléments endommagés du patrimoine naturel soient réparés; la meilleure solution serait évidemment que les dommages ne surviennent pas: la prévention est également un objectif important en la matière. Mais lorsqu'un dommage environnemental survient malgré tout, il se pose inévitablement la question de savoir qui va payer. Le principe selon lequel c'est le pollueur qui doit payer est à la base de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement<sup>3</sup>; il en ressort que dans de nombreux cas, c'est l'exploitant qui a provoqué le dommage qui doit être tenu pour responsable, et donc supporter les conséquences financières.

La Commission a par conséquent décidé de soumettre la présente proposition au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne afin que soit adopté un régime communautaire complet dans le domaine de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux.

La Commission remplit ainsi l'engagement qu'elle a pris dans sa proposition au Conseil européen de Gothenburg, *"Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable"*<sup>4</sup> et entame la mise en œuvre d'une action prévue dans le sixième programme d'action pour l'environnement<sup>5</sup>.

### 2. APERÇU GÉNÉRAL DE LA PROPOSITION

La proposition vise à établir un cadre pour la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Les dommages environnementaux sont définis dans la présente proposition en référence à la biodiversité protégée aux niveaux communautaire et national, aux eaux couvertes par la directive cadre dans le domaine de l'eau, et à la santé humaine, lorsque la source de la menace sanitaire pour l'homme est une contamination du sol. La proposition laisse aux États membres le choix du moment où ces mesures doivent être prises par l'exploitant concerné, par les autorités compétentes ou par un tiers agissant en leur nom. Les modalités institutionnelles et procédurales applicables pour atteindre les résultats prescrits sont laissées dans une très large mesure au libre choix des États membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. La proposition fixe néanmoins certaines règles concernant les objectifs de réparation ainsi que les moyens de la détermination et de la sélection des mesures de réparation appropriées, afin que les États membres s'appuient sur une base commune minimale à cet égard, et soient ainsi en mesure de mettre en œuvre le régime proposé d'une manière efficace.

Dans tous les cas où cela est possible, conformément au principe du pollueur-payeur, l'exploitant qui a provoqué un dommage environnemental ou qui est confronté à la menace imminente de la survenue d'un tel dommage doit en fin de compte supporter le coût associé à ces mesures. Lorsque les mesures ont été prises par les autorités compétentes ou par un tiers agissant en leur nom, le coût associé doit être récupéré auprès de l'exploitant. Lorsque le dommage est dû à certaines activités qui peuvent être considérées comme présentant un risque potentiel ou effectif pour l'homme et l'environnement, l'exploitant doit être tenu pour responsable de plein droit, sous réserve de la possibilité de se prévaloir de certains moyens de défense; ces activités sont énumérées dans une annexe à la proposition. Dans le

---

1 Voir le rapport de la task force internationale pour l'évaluation de l'accident de Baia Mare (décembre 2000).

2 On peut également citer la forte pollution du Rhin due à l'incendie de l'usine Sandoz à Bâle, en 1986, et la rupture de la digue de rétention des déchets au complexe minier d'Aznalcollar en Espagne, le 25.4.1998, qui a provoqué l'écoulement d'eaux et de boues toxiques vers le parc national de Doñana. On déplore également de nombreuses marées noires, depuis les naufrages du Torrey Canyon et de l'Amoco Cadiz en 1967 et 1978 respectivement, jusqu'à celui de l'Erika en 1999.

3 Voir article 174, paragraphe 2 du traité CE.

4 COM(2001) 264 final du 15.5.2001, p. 13: *"Mesures au niveau de l'UE: [...] Mettre en place, d'ici à 2003, la législation de l'UE sur la responsabilité environnementale de plein droit"*.

5 Voir l'article 3, point 8 de la position commune arrêtée par le Conseil le 17.9.2001 en vue de l'adoption d'une décision du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.

cas particulier des dommages à la biodiversité causés par des activités autres que celles figurant dans ladite annexe, l'exploitant ne doit être tenu pour responsable que s'il est en faute ou s'il a fait preuve de négligence. Dans certains cas où aucun exploitant ne peut être tenu pour responsable, les États membres doivent adopter toutes les dispositions nécessaires pour garantir que les mesures de prévention ou de réparation nécessaires sont financées par toute source qu'ils jugent appropriée et qui peut par conséquent être sollicitée. Là encore, les modalités institutionnelles et procédurales applicables pour atteindre les résultats prescrits sont laissées dans une très large mesure au libre choix des États membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Étant donné que les actifs environnementaux (la biodiversité et les eaux dans la plupart des cas) sont souvent exempts de droits de propriété qui inciteraient à une mise en œuvre correcte et au respect du régime proposé, des dispositions autorisent des entités qualifiées, ainsi que les personnes ayant un intérêt suffisant, à demander aux autorités compétentes d'engager une action appropriée, et éventuellement à mettre en cause leur action ou inaction subséquente.

Enfin, des dispositions appropriées concernant les dommages transfrontières, la sécurité financière, la relation au droit national, la révision du régime et l'application temporelle du régime sont prévues.

En termes concrets, lorsque survient un dommage environnemental, les États membres sont tenus de veiller à ce que ce dommage soit réparé. Cela implique d'évaluer la gravité et l'étendue du dommage et de déterminer les mesures de réparation les plus appropriées, en coopération, autant que possible, avec l'exploitant dont la responsabilité est engagée aux termes de la proposition, c'est-à-dire de l'exploitant dont l'activité a causé le dommage.

L'autorité compétente peut obliger l'exploitant à prendre les mesures de réparation nécessaires, auquel cas ces mesures seront financées directement par l'exploitant. L'autorité compétente peut aussi mettre elle-même en œuvre les mesures, ou confier cette tâche à un tiers. Une combinaison des deux approches est également possible.

Lorsque la réparation a été effectuée par l'autorité compétente ou par un tiers agissant en son nom, l'autorité compétente doit, conformément au principe du pollueur-payeur, recouvrer le coût de la réparation auprès des exploitants responsables.

Les exploitants potentiellement responsables aux termes de la directive en ce qui concerne les coûts de la réparation des dommages environnementaux sont les exploitants des activités figurant sur la liste de l'annexe I et qui ont causé un dommage environnemental. Les exploitants d'activités ne figurant pas sur la liste de l'annexe I peuvent également être responsables aux termes de la directive en ce qui concerne les coûts de la réparation de dommages à la biodiversité, mais seulement s'il est établi qu'ils ont commis une négligence.

L'insolvabilité des exploitants est un facteur susceptible d'empêcher le recouvrement des coûts en application du principe du pollueur-payeur, mais l'incidence de ce facteur peut être limitée par une assurance financière adéquate couvrant les dommages potentiels.

Lorsqu'une des dérogations prévues à l'article 9, paragraphe 1 s'applique, le régime prévu dans la présente proposition ne s'applique pas, et la question relève du droit national. Dans certains cas, l'exploitant ne pourra invoquer une dérogation s'il a commis une négligence. Le régime s'applique alors comme décrit plus haut.

La proposition visant des objectifs dans le domaine de l'environnement, sa base est l'article 175, paragraphe 1 du traité CE. En ce qui concerne la base juridique, le fait que la proposition contienne des dispositions concernant les recours judiciaires ne doit pas influencer sur le choix de la base juridique, car les dispositions concernant les voies de recours sont purement accessoires par rapport aux objectifs environnementaux, et visent simplement à assurer le bon fonctionnement du système. Il faut également remarquer que les dispositions en matière de recours ne relèvent d'aucun des domaines d'action visés à l'article 65 du traité CE, qui concerne uniquement la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière.