NATIONS UNIES

EP

UNEP/GCSS.XI/8/Add.1

Distr. : Générale
3 décembre 2009

Français
Original : Anglais

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Onzième session extraordinaire du Conseil d'administration/ Forum ministériel mondial sur l'environnement
Bali (Indonésie), 24-26 février 2010
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Nouvelles questions de politique générale : l'environnement dans le système multilatéral

Droit de l'environnement

Rapport du Directeur exécutif

Additif

Projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses

Résumé

Le présent rapport est soumis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa onzième session extraordinaire comme suite à sa décision 25/11, section III, en date du 20 février 2009, sur le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses, décision par laquelle le Conseil d'administration a pris note du projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses et prié le secrétariat de poursuivre les travaux sur les directives en vue de leur adoption par lui à sa prochaine session extraordinaire.

Le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement est analysé dans le document UNEP/GCSS.XI/8. Le fait que le présent projet de directives soit analysé dans un additif au rapport sur le projet

* UNEP/GCSS.XI/1.

K0953733 190110

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

de directives sur l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement n'implique pas que les deux ensembles de directives soient liés sur le fond ou qu'il y ait une différence de nature entre eux. Les deux ensembles de directives font partie du programme du PNUE pour le droit de l'environnement dans le domaine prioritaire de la gouvernance environnementale.

I. Décision du Conseil

1. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager d'adopter une décision s'inspirant de ce qui suit :

Le Conseil d'administration,

Rappelant le Principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[1], selon lequel « les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes »,

Reconnaissant que l'existence d'une législation nationale sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages à l'environnement résultant d'activités humaines a été largement perçue comme un élément important pour la protection de l'environnement,

Rappelant sa décision 25/11, section III, du 20 février 2009, intitulée « Projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses », dans laquelle il a pris note du projet de directives et prié le secrétariat de poursuivre les travaux sur les directives en vue de leur adoption à sa prochaine session extraordinaire.

Prenant note avec satisfaction des conclusions de la réunion intergouvernemental chargée d'examiner et de développer plus avant le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par les activités dangereuses, tenue du 9 au 11 novembre 2009 à Nairobi,

1. [*Décide* d'adopter] les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses, annexées à la présente décision;

2. *Décide également* que le secrétariat diffusera les directives, avec le commentaire et les annexes, dans tous les pays et invite les pays à faire de nouvelles observations sur le commentaire pour en améliorer la qualité;

3. *Encourage* les pays, en particulier les pays en développement et les pays à économie en transition, à appliquer les directives à la confection ou à la modification de leur législation nationale relative à la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses;

4. *Prie* le Directeur exécutif d'aider les pays, sur demande, [sous réserve de l'obtention de ressources], à développer ou modifier leur législation nationale, leurs politiques ou stratégies sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses;

5. *Invite également* le Directeur exécutif à lui rendre compte des progrès accomplis, par des rapports réguliers sur la mise en œuvre du programme de travail et du budget.

[1] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe I.

II. Contexte et justification

2. Le Principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui a été adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en juin 1992, se lit comme suit :

> Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages de l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

3. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a été invité à faciliter ce processus par les troisième et quatrième Programmes de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement au cours de la première décennie du XXIe siècle, adoptés respectivement en 2001 et 2009 par le Conseil d'administration. Le Programme de Montevideo le plus récent représente, pour le PNUE, une stratégie générale pour la décennie commençant en 2010 et il intègre le domaine d'activité 3 sur la prévention, l'atténuation et l'indemnisation des dommages causés à l'environnement.

4. En 2007, lors de deux réunions du groupe consultatif d'experts de haut niveau du PNUE sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dégâts causés à l'environnement, les participants ont élaboré un ensemble de recommandations offrant des directives, en particulier à l'intention des pays en développement et des pays à économie en transition, pour la confection d'une législation nationale dans ce domaine. En juin 2008, lors d'une réunion consultative du PNUE, des représentants gouvernementaux et des experts ont examiné et développé plus avant le projet de directives[2].

5. En février 2009, le Conseil d'administration a adopté la décision 25/11 sur le droit de l'environnement. Dans sa partie III, sur le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, rappelle le mandat du PNUE dans le domaine de la responsabilité environnementale, et note avec satisfaction le travail accompli par le PNUE jusqu'à présent. Le Conseil rappelle en outre le Principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et note que l'existence d'une législation nationale sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages à l'environnement résultant d'activités humaines a été largement perçue comme un élément important pour la protection de l'environnement. Le Conseil d'administration prend note ensuite du projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation des dommages résultants d'activités dangereuses pour l'environnement. Il prie également le secrétariat de poursuivre les travaux sur les directives en vue de leur adoption par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement à sa session extraordinaire suivante[3].

6. A cette fin, le Directeur exécutif a écrit, le 21 mai 2009, au Comité des représentants permanents (avec copie aux missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York et à Genève) invitant tous les gouvernements et les membres du Comité à faire des observations sur les directives et sur le commentaire, afin d'en améliorer la pertinence et la qualité. Le Directeur exécutif a également écrit aux autres acteurs pertinents pour leur adresser la même invitation. Il a également prié les gouvernements de désigner un interlocuteur pour les consultations sur l'approfondissement des directives. Il a également invité les organismes des Nations Unies et autres acteurs pertinents à formuler des observations sur les directives. Des lettres de suivi pour rappeler aux gouvernements la faculté de faire des observations, ont également été envoyées le 26 juin et le 2 juillet 2009.

7. En réponse à cette invitation, le secrétariat a reçu des observations de 16 pays (Algérie, Argentine, Australie, Bhoutan, Canada, Croatie, Etats-Unis d'Amérique, Inde, Japon, Maurice, Norvège, Pays-Bas, Suisse, Thaïlande, Togo et Zambie) et de l'Union européenne. Des observations ont également été reçues des secrétariats de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements

[2] Voir le rapport de la réunion, document UNEP/Env.Law/CM./1/2.

[3] On trouvera un complément d'informations dans les documents UNEP/GC.25/11/Add.2 et UNEP/GC/25/INF/15/Add.3.

climatiques et de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, et du Groupe spécial sur les dommages causés par l'industrie aux ressources naturelles, du Conseil européen de l'industrie chimique, de l'Institut du droit de l'environnement, de l'Institut du droit et de l'économie de l'environnement, du Conseil international du droit de l'environnement et de l'association « Women in Europe for a Common Future ». Des interlocuteurs ont été désignés par 25 pays.

8. Lors d'une réunion d'experts tenue à Genève en septembre 2009, à laquelle ont participé 12 experts venus de diverses régions du monde, les participants ont fait des propositions supplémentaires sur la façon d'intégrer les observations reçues et la préservation de la cohérence interne du projet. Le secrétariat a établi une version révisée du projet de directives en tenant compte de ces contributions.

9. La version révisée a servi de base à un examen lors de la réunion intergouvernementale convoquée du 9 au 11 novembre 2009 à Nairobi pour examiner et développer plus avant le projet de directives. Le Directeur exécutif a adressé des invitations à participer à la réunion intergouvernementale aux ministres responsables de l'environnement de tous les gouvernements. Des invitations ont également été adressées aux organismes des Nations Unies et à d'autres acteurs pertinents.

10. Des experts représentant un certain nombre de gouvernements, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et diverses organisations non gouvernementales ont assisté à la réunion. Les participants ont examiné et développé plus avant le projet de directives et, alors que certaines questions demeurent toujours sans solution, se sont mis d'accord sur l'essentiel du texte, que l'on trouvera dans le rapport de la réunion (document UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.1). Ce document contient aussi une version révisée du commentaire sur les directives, mis au point par le secrétariat après la réunion, ainsi que des annexes portant sur le projet de directive 14.

11. Au cours de réunions ultérieures du Comité des représentants permanents, les gouvernements ont résolu ces questions encore en suspens. Le résultat est donné dans l'annexe au présent rapport, qui contient le texte du projet de directives. Au cours de ces réunions diverses révisions ont été apportées aux commentaires sur les directives (voir UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.2).

Annexe

Projet de directives révisé pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses[1]

L'objet des présentes directives est de mettre en évidence les grandes questions que les Etats devront résoudre s'ils choisissent de se doter d'une législation et d'une réglementation sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses. Les directives traitent des principaux éléments à inclure éventuellement dans une telle législation et offrent aux législateurs une formulation précise qu'ils pourront adopter. Cela devrait aider en particulier les pays en développement et les pays à économie en transition à élaborer, s'ils le jugent nécessaire, une législation ou une politique en matière de responsabilité, d'intervention et d'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses.

Directive 1 : Objectif

Les présentes directives visent à fournir aux Etats des orientations concernant la formulation d'une législation nationale sur la responsabilité, les mesures correctives et l'indemnisation pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, conformément au principe du pollueur payeur.

Directive 2 : Champ d'application

1. Les présentes directives sont applicables en matière de responsabilité, de mesures correctives et d'indemnisation en cas de dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

2. Elles ne visent pas à s'appliquer aux dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement qui sont couverts par d'autres législations nationales établissant des régimes spéciaux de responsabilité ou qui se rapportent principalement à la défense nationale, à la sécurité internationale ou à la gestion de catastrophes naturelles.

Directive 3 : Définitions

1. On entend par « activité dangereuse pour l'environnement » une activité ou une installation expressément définie dans la législation nationale.

2. On entend par « dommages » :

a) la perte de vies humaines et les dommages corporels résultant de dommages à l'environnement;

b) la perte de biens ou les dommages causés à des biens résultant de dommages causés à l'environnement;

c) le préjudice purement pécuniaire;

d) le coût des mesures de remise en état, limité au coût des mesures effectivement prises ou qui seront prises;

[1] Les présentes directives ont été amendées et révisées sur la base des discussions de la réunion intergouvernementale chargée d'examiner et de développer plus avant le projet de directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur la responsabilité, l'intervention et l'indemnisation en cas de dommages causés à l'environnement par des activités dangereuses, tenue du 9 au 11 novembre 2009 à Nairobi.

e) le coût des mesures préventives, y compris toute perte ou tous dommages résultant de ces mesures;

f) les dommages causés à l'environnement.

3. On entend par « dommages causés à l'environnement » les effets défavorables ou négatifs sur l'environnement qui :

a) sont mesurables selon des données de référence établies de manière scientifique et reconnues par une autorité publique, qui prennent en compte toute autre variation imputable à l'homme et toute autre variation naturelle;

b) sont estimés importants, à partir de divers facteurs tels que :

i) des changements à long terme ou permanents, entendus comme étant des changements qui ne seront pas corrigés par un redressement naturel dans un laps de temps raisonnable;

ii) l'étendue des changements qualitatifs et quantitatifs ayant des incidences défavorables ou négatives sur l'environnement;

iii) la réduction ou la perte de capacité de l'environnement à fournir des biens et des services de façon permanente ou temporaire;

iv) l'étendue des incidences défavorables ou négatives sur la santé humaine;

v) la valeur esthétique, scientifique et récréative des parcs, des régions sauvages et des autres terres.

4. On entend par « exploitant » toutes personnes ou entités assurant le contrôle de l'ensemble ou d'une partie de l'activité au moment de l'incident.

5. On entend par « incident » tout événement ou série d'événements de même origine qui causent des dommages ou posent une menace sérieuse et imminente de dommage.

6. On entend par « mesures préventives » toutes mesures raisonnables prises par toute personne pour faire face à un incident en vue de prévenir, de réduire au minimum ou de limiter les pertes ou les dommages ou d'assainir l'environnement.

7. On entend par « préjudice purement pécuniaire » la perte de revenus, non accompagnée de dommages corporels ou de dommages à des biens, directement liée à un intérêt économique dans toute exploitation de l'environnement et encourue à la suite de dommages causés à l'environnement.

8. On entend par « mesures de remise en état » toutes mesures raisonnables visant à évaluer, à remettre en état, à assainir ou à restaurer des éléments de l'environnement endommagés ou détruits.

9. On entend par « mesures correctives » les mesures préventives et les mesures de remise en état.

Directive 4 : Mesures correctives

1. Si un incident survient au cours d'une activité dangereuse pour l'environnement, l'exploitant doit prendre des mesures correctives promptes et efficaces.

2. L'exploitant doit notifier promptement l'autorité publique compétente de l'incident et l'informer des mesures correctives prévues ou prises et de leur efficacité réelle ou attendue.

3. L'autorité publique compétente doit être habilitée à obtenir toutes informations pertinentes au sujet de l'incident auprès de l'exploitant. Elle peut également ordonner à l'exploitant de prendre toutes mesures correctives déterminées qu'elle estime nécessaires.

4. Si l'exploitant fait défaut de prendre des mesures correctives ou si ces mesures risquent de ne pas être efficaces ou de ne pas être prises en temps utile, l'autorité publique compétente peut prendre

ces mesures elle-même ou autoriser une tierce partie à le faire et recouvrer les coûts auprès de l'exploitant.

Directive 5 : Responsabilité

1. L'exploitant doit être tenu responsable, objectivement, des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 1, toute personne doit être tenue responsable des dommages qu'elle a causés ou qu'elle a contribué à causer en ne respectant pas les prescriptions légales ou réglementaires en vigueur en la matière ou en raison d'actes ou d'omissions illicites, intentionnels, insouciants ou imprudents. Toute violation d'une obligation légale déterminée doit être considérée comme étant une faute en soi.

Directive 6 : Exonération de responsabilité

1. Sous réserve d'exonérations supplémentaires prévues dans le droit interne, l'exploitant ne doit pas être tenu responsable ou, dans le cas de l'alinéa c) ci-dessous, ne doit pas être tenu responsable au-delà du degré de responsabilité qui lui est attribué, s'il démontre que les dommages ont été causés :

a) Par un cas de force majeure (phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et imprévisible);

b) Par un conflit armé, des hostilités, une guerre civile, des insurrections ou des attaques terroristes;

c) Entièrement ou partiellement par un acte ou une omission d'une tierce partie, malgré l'existence de mesures de sécurité appropriées au type d'activité concerné, mais dans le cas de demande d'indemnisation, uniquement si le dommage causé est entièrement le résultat d'une conduite illicite délibérée d'une tierce partie, y compris de la personne qui a subi le dommage;

d) A la suite du respect de mesures obligatoires imposées par une autorité publique compétente.

2. En ce qui concerne la directive 4.4, les exonérations s'ajoutant à celles visées aux alinéas a) et d) ci-dessus ou les circonstances atténuantes peuvent inclure les suivantes :

a) Le fait que l'activité a été expressément autorisée et est pleinement conforme à une autorisation donnée en droit interne, qui permet l'effet constaté sur l'environnement;

b) Le fait que le dommage a été causé par une activité qui n'était pas susceptible de causer des dommages selon l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où elle a été effectuée.

3. L'exploitant peut bénéficier d'une exonération totale ou partielle de sa responsabilité à l'égard du demandeur s'il prouve que les dommages résultent d'un acte ou d'une omission commis par le demandeur dans l'intention de causer des dommages ou que les dommages sont imputables en totalité ou en partie à la négligence du demandeur.

Directive 7 : Responsabilité conjointe et solidaire

En cas de pluralité d'exploitants, leur responsabilité doit être conjointe et solidaire ou répartie, le cas échéant.

Directive 8 : Demandes d'indemnisation

1. Toute personne ou groupe de personnes, y compris les autorités publiques, doit être autorisé à réclamer une indemnisation pour la perte de vies humaines ou les dommages corporels, la perte de biens ou les dommages causés à des biens et le préjudice purement pécuniaire qui découlent de dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement ainsi que, s'il y a lieu, le remboursement des coûts associés à des mesures préventives et à des mesures de remise en état.

2. Le droit interne peut autoriser les demandes d'indemnisation pour des dommages causés à l'environnement.

Directive 9 : Autres demandes de réparation

1. Toute personne ou groupe de personnes doit être habilité à réclamer la prise de mesures correctives par les autorités publiques si l'exploitant ou l'autorité publique concernée ne prend pas de mesures promptes et efficaces pour réparer les dommages causés à l'environnement, pour autant que cette personne ou ce groupe de personnes puisse démontrer un intérêt suffisant pour agir ou faire valoir une atteinte à un droit, si le droit interne le prévoit.

2. Toute personne ou groupe de personnes au sens du paragraphe 1 ci-dessus doit avoir le droit d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester la légalité de tout acte ou de toute omission de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre de la législation nationale relative à des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

3. Toute personne ou groupe de personnes victime de dommages doit avoir le droit d'obtenir toutes informations directement liées à sa demande d'indemnisation auprès de l'exploitant ou de l'autorité publique détentrice de ces informations, à moins que leur divulgation ne soit expressément interdite par la loi ou ne constitue une atteinte aux intérêts juridiquement protégés de tierces parties.

Directive 10 : Limitation de la responsabilité financière

1. La responsabilité encourue au titre du paragraphe 1 de la directive 5 peut être limitée conformément aux critères énoncés au titre de tout système de classification national relatif aux activités dangereuses pour l'environnement.

2. Etant donné que l'exploitant peut ne pas être en mesure de s'acquitter de sa responsabilité ou que les dommages réels peuvent dépasser la limite de sa responsabilité, le droit interne peut combler les lacunes potentielles en matière d'indemnisation au moyen d'un financement spécial ou de mécanismes d'indemnisation collectifs.

3. Aucune limitation de la responsabilité financière ne doit être prévue au titre du paragraphe 2 de la directive 5.

Directive 11 : Garanties financières

1. L'exploitant doit, selon la disponibilité des garanties financières, être encouragé ou contraint à assurer la couverture de la responsabilité au titre du paragraphe 1 de la directive 5 à des montants qui ne peuvent être inférieurs au minimum légal pour le type d'activité dangereuse pour l'environnement concerné. Il doit maintenir cette couverture pendant toute la durée de la responsabilité au moyen de mécanismes tels que l'assurance, les cautionnements ou d'autres garanties financières.

2. L'autorité publique compétente doit réviser régulièrement la disponibilité et les limites minimales des garanties financières, en prenant en considération les points de vue des parties prenantes intéressées, y compris l'industrie de l'assurance générale et spécialisée.

Directive 12 : Délai de présentation des demandes d'indemnisation

1. Le droit interne doit établir que les demandes d'indemnisation ne sont recevables que si elles sont présentées dans un certain délai à compter de la date à laquelle le demandeur a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance des dommages et de l'identité de l'exploitant. En outre, les demandes ne sont recevables que si elles sont présentées dans un délai déterminé à compter de la date à laquelle les dommages ont eu lieu.

2. Lorsque l'incident ayant causé les dommages est composé d'une série d'événements ayant la même origine, le délai fixé au titre de la présente directive doit commencer à courir à compter de la date du dernier événement. Lorsque l'incident ayant causé les dommages consiste en un seul événement continu, le délai doit commencer à courir à compter de la date de la fin de cet événement.

Directive 13 : Demandes d'indemnisation comportant des éléments d'extranéité - loi applicable

1. Sous réserve de la législation nationale relative à la compétence territoriale et en l'absence de règles particulières prévues dans un contrat ou une entente internationale, toute demande d'indemnisation soulevant la question du choix de la loi applicable doit être résolue conformément à la loi du lieu où les dommages à l'environnement surviennent, à moins que le demandeur ne choisisse de fonder sa demande sur la loi du pays dans lequel le fait générateur des dommages s'est produit.

2. Le moment du choix de la loi applicable par le demandeur en vertu du paragraphe 1 doit être déterminé par la loi du for.

Directive 14 : Classification de substances, d'activités et d'installations dangereuses

1. Le droit interne doit prévoir des listes de substances dangereuses avec leurs quantités seuils, d'activités ou d'installations dangereuses pour l'environnement, afin d'indiquer clairement la nature et la portée du risque de responsabilité des exploitants en matière d'environnement et de renforcer ainsi le caractère assurable du risque de dommages.

2. Afin d'améliorer leur efficacité, ces listes doivent être exhaustives plutôt qu'indicatives; en outre, elles doivent dûment prendre en compte les priorités nationales, notamment les besoins sociaux et économiques, le caractère névralgique des questions relatives à l'environnement et à la santé publique ou toutes autres circonstances particulières.