



**Programme des
Nations Unies
pour l'environnement**



UNEP(DEPI)/MED WG.319/3
8 juin 2007
FRANÇAIS
Original: ANGLAIS



PLAN D'ACTION POUR LA MÉDITERRANÉE

Deuxième réunion du Groupe de travail d'experts juridiques et techniques,
à composition non limitée, chargé de proposer des règles et procédures appropriées
concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant
de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée

Athènes (Grèce), 28-29 juin 2007

**Projet de lignes directrices relatives à la responsabilité et
à la réparation des dommages résultant de la pollution
du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée**

Introduction

Sur la recommandation de la Quatorzième réunion des Parties contractantes qui s'est tenue à Portoroz (Slovénie), du 8 au 11 novembre 2005,¹ un Groupe de travail d'experts juridiques et techniques, à composition non limitée, a été chargé par le Secrétariat du PAM de proposer des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée. La première réunion du Groupe de travail à composition non limitée a eu lieu à Loutraki (Grèce), les 7 et 8 mars 2006.² Le Groupe de travail a recommandé de privilégier une approche prudente par étapes et a prié le Secrétariat du PAM d'élaborer, pour le début de 2007, un projet de lignes directrices sur la question, à communiquer aux membres du Groupe de travail avant la deuxième réunion qui se tiendrait au printemps de 2007. En conséquence, le Secrétariat du PAM a élaboré le présent projet de lignes directrices en vue de son examen à la deuxième réunion du Groupe de travail à composition non limitée,.

¹ UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, annexe III, section I.A.1.3, p. 2.

² UNEP(DEPI)/MED WG.285/4.

PROJET DE LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À LA RESPONSABILITÉ ET À LA RÉPARATION DES DOMMAGES RÉSULTANT DE LA POLLUTION DU MILIEU MARIN DANS LA ZONE DE LA MER MÉDITERRANÉE

A. Objet des Lignes directrices

1. Les présentes Lignes directrices visent à mettre en œuvre l'article 16 de la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, faite à Barcelone le 16 février 1976, telle que modifiée à Barcelone le 10 juin 1995 (la "Convention de Barcelone"),³ en application duquel les Parties contractantes s'engagent à coopérer pour élaborer et adopter des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée.
2. Les présentes Lignes directrices visent aussi à accélérer l'application du principe du "pollueur-payeur", en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur, compte dûment tenu de l'intérêt public, comme prévu à l'article 4, paragraphe 3, alinéa b), de la Convention de Barcelone. Elles ne prévoient aucune responsabilité subsidiaire de l'État.
3. Sans avoir en soi un caractère contraignant, les présentes Lignes directrices sont destinées à renforcer la coopération entre les Parties contractantes en vue de la mise en place d'un régime de responsabilité et de réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée et à faciliter l'adoption par les Parties contractantes de la législation correspondante.

Note:

Les deux premiers paragraphes reflètent les obligations énoncées dans la Convention de Barcelone. Référence pourrait être faite aussi à l'article 14 du Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, fait à Izmir le 1^{er} octobre 1996 (le Protocole "déchets dangereux"), et à l'article 27 du Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, fait à Madrid le 14 octobre 1994 (le Protocole "offshore"), qui demandent également qu'une coopération s'instaure dans ce domaine. À noter que l'article 27 du Protocole "offshore" est plus élaboré que les dispositions qui précèdent.

B. Champ d'application des Lignes directrices et relations avec d'autres régimes

4. Les présentes Lignes directrices s'appliquent aux activités visées par la Convention de Barcelone ou l'un ou l'autre de ses Protocoles.
5. Les présentes Lignes directrices sont subordonnées aux régimes mondiaux et régionaux existant en matière de responsabilité et de réparation des dommages causés à l'environnement, y compris la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages

³ La Convention modifiée est entrée en vigueur le 9 juillet 2004.

environnementaux, qui sont en vigueur ou appelés à l'être, dont la liste figure à l'annexe I des présentes Lignes directrices, compte tenu de la nécessité d'assurer leur application effective dans la zone de la mer Méditerranée.

6. Les présentes Lignes directrices ne portent pas atteinte aux questions de responsabilité des États en matière d'actes fautifs au plan international.

C. Champ d'application géographique

7. Les présentes Lignes directrices s'appliquent à la zone de la mer Méditerranée telle que définie à l'article premier, paragraphe 1, de la Convention de Barcelone. Elles s'appliquent aussi à d'autres zones, telles que le fond de la mer, le littoral et le bassin hydrologique, dans la mesure où ces zones sont visées par les Protocoles pertinents de la Convention, conformément à l'article premier, paragraphe 3, de la Convention.

Note:

La Convention de Barcelone, avec le Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion ou d'incinération effectuées par les navires et aéronefs, fait à Barcelone le 16 février 1976, tel que modifié à Barcelone le 10 juin 1995 (article 2), le Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, fait à La Valette le 25 janvier 2002 (article 2) et le Protocole "déchets dangereux" (article 5, paragraphe 1, et article 2) s'appliquent à la même zone, à savoir la zone de la mer Méditerranée, telle que définie à l'article premier, paragraphe 1, de la Convention. De leur côté, le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, fait à Athènes le 17 mai 1980, tel que modifié à Syracuse le 7 mars 1996 (article 3), le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, fait à Barcelone le 10 juin 1995 (article 2) et le Protocole "offshore" (article 2) ne limitent pas leur champ d'application à la zone de la mer Méditerranée, comme l'autorise l'article premier, paragraphe 3, de la Convention de Barcelone.

D. Dommages

8. La législation des Parties contractantes devrait comprendre des dispositions visant à réparer [à la fois les dommages traditionnels et] les dommages environnementaux résultant de la pollution du milieu marin.
9. [Aux fins des présentes Lignes directrices, il faut entendre par "dommages traditionnels":
 - a) la perte de la vie ou des lésions corporelles;
 - b) la perte ou les dommages causés aux biens autres que ceux détenus par la personne responsable;
 - c) le manque à gagner résultant directement d'une atteinte à un intérêt légalement protégé en relation avec l'utilisation du milieu marin à des fins économiques, induit par une altération de l'environnement, compte étant tenu des économies et des coûts;
 - d) toute perte ou dommage causé par des mesures préventives prises pour éviter les dommages visés aux alinéas a), b) et c).]
10. Aux fins des présentes Lignes directrices, par "dommage environnemental", il faut entendre un préjudice mesurable causé à une ressource naturelle ou une atteinte

mesurable causée à un service de ressources naturelles, qui peut survenir directement ou indirectement.

11. La réparation d'un dommage environnemental devrait couvrir, selon le cas:
 - a) le coût des activités et des études menées pour évaluer le dommage;
 - b) le coût des mesures de prévention, y compris les mesures prises pour prévenir une menace de dommage ou l'aggravation d'un dommage;
 - c) le coût des mesures prises ou à prendre pour nettoyer, rétablir et remettre en état l'environnement altéré;
 - d) la diminution de la valeur des ressources naturelles jusqu'à leur remise en état;
 - e) le rétablissement par des éléments équivalents quand la remise en état de l'environnement altéré n'est pas possible.
12. Pour évaluer l'ampleur d'un dommage environnemental, il conviendrait d'utiliser toutes les sources disponibles d'information sur l'état initial de l'environnement, y compris les Bilans de base nationaux des émissions/rejets de polluants, élaborés dans le cadre du Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, fait à Athènes le 17 mai 1980, tel que modifié à Syracuse le 7 mars 1996, ainsi que l'Inventaire de la biodiversité réalisé dans le cadre du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, fait à Barcelone le 10 juin 1995.
13. Il conviendrait que les mesures visées au paragraphe 11 b) et c) soient raisonnables, c'est-à-dire qu'elles soient adaptées, applicables, proportionnées et fondées sur l'existence de critères et de renseignements objectifs.
14. Quand une indemnité est accordée pour les dommages visés au paragraphe 11 d) et e), il conviendrait qu'elle soit affectée à une intervention environnementale dans la zone de la mer Méditerranée.

Note:

Dans la Convention de Barcelone, il n'y a pas de restriction quant aux dommages couverts. À sa réunion de Loutraki, le Groupe de travail à composition non limitée a laissé ouverte la question de savoir si les Lignes directrices devaient s'appliquer aussi aux dommages traditionnels, et pas seulement aux dommages environnementaux. Le Secrétariat du PAM estime que, dans un souci d'uniformité pour toute la région méditerranéenne, il conviendrait de prendre en compte les dommages traditionnels.

La réparation des dommages à l'environnement ne devrait pas entraîner d'indemnisation excessive, répétée ou punitive. Le fait que le dommage environnemental soit irréparable ou impossible à mesurer ne devrait pas exempter de réparation. Un exploitant qui cause un dommage irréparable à l'environnement ne doit pas en fin de compte se trouver dans une situation qui peut être plus favorable que celle des autres exploitants.

E. Mesures préventives et correctrices

15. Les Parties contractantes devraient exiger que les mesures visées au paragraphe 11 b) et c) soient prises par l'exploitant. Si l'exploitant ne les prend pas ou ne peut pas être identifié ou n'est pas responsable en vertu des présentes Lignes directrices, ce sont les Parties contractantes qui devraient elles-mêmes les prendre en faisant payer l'exploitant s'il y a lieu.

F. Exploitant

16. La responsabilité des dommages visés par les présentes Lignes directrices devrait incomber à l'exploitant.
17. Aux fins des présentes Lignes directrices, par "exploitant", il faut entendre toute personne physique ou morale, entité de droit privé ou de droit public, qui exerce le contrôle d'une activité visée par les présentes Lignes directrices. Ce terme s'applique à toute personne qui, sans avoir d'autorisation à cet effet, contrôle *de facto* une activité visée par les présentes Lignes directrices.

G. Répartition des responsabilités

18. Les présentes Lignes directrices s'appliquent aux dommages causés par une pollution de caractère diffus sous réserve qu'il soit possible d'établir un lien de causalité entre le dommage et les activités des différents exploitants. En pareil cas, les responsabilités sont réparties entre les exploitants sur la base d'une évaluation équitable de la partie du dommage qu'ils ont causée.

H. Norme de responsabilité

19. La norme de base du régime de responsabilité devrait être la responsabilité objective; toutefois, dans le cas des dommages résultant d'activités non visées par l'un ou l'autre des Protocoles se rapportant à la Convention, les Parties contractantes pourraient appliquer la responsabilité pour faute.
20. Conformément aux présentes Lignes directrices, la responsabilité devrait dépendre de l'établissement d'un lien de causalité entre l'événement et le dommage.
21. Aux fins des présentes Lignes directrices, par "événement", il faut entendre un fait instantané, une succession ininterrompue ou une série de faits ayant la même origine, qui causent des dommages ou créent un risque sérieux et imminent de dommage.

Note:

La responsabilité objective est la responsabilité qui incombe au défendeur indépendamment de l'existence d'une preuve de faute ou de négligence à son encontre. La simple survenance d'un dommage et son attribution au défendeur sont des éléments suffisants pour rendre ce dernier responsable. En revanche, la responsabilité pour faute exige l'établissement d'une preuve de la faute ou de la négligence. De ces deux formes de responsabilité, la première est évidemment plus favorable au demandeur.

I. Exonérations de responsabilité

22. L'exploitant ne devrait pas être tenu pour responsable des dommages dont il peut prouver qu'ils ont été causés par des actes ou des événements qui échappent entièrement à son contrôle, à savoir un acte de guerre, des hostilités, une guerre civile, une insurrection, un acte de terrorisme ou un phénomène naturel de caractère exceptionnel et irrésistible.

Note:

Le paragraphe 22 traite du principe général de force majeure, qui est reconnu dans tous les systèmes juridiques, et suit les recommandations de la réunion de Loutraki à laquelle le Groupe de travail à composition non limitée a demandé que les exonérations fassent l'objet d'une définition étroite. Les Parties contractantes peuvent ajouter d'autres cas au titre du concept général d'exonération de responsabilité, tels que des actes commis par un tiers dans l'intention de causer des dommages en dépit des mesures de sécurité adaptées au type d'activité dangereuse en cause (art. 8 b), Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, Lugano, 21 juin 1993).

J. Limite de responsabilité

23. Dans les cas où la responsabilité objective s'applique, des limites de responsabilité financière peuvent être fixées sur la base des traités internationaux ou de la législation nationale applicable.
24. Il conviendrait que les Parties contractantes revoient régulièrement ces limites en tenant compte notamment des risques que les activités visées par les présentes Lignes directrices peuvent faire peser sur l'environnement.

Note:

Plusieurs formules de limite de responsabilité sont en place. Ainsi, les conventions de l'OMI prévoient généralement une limite à la responsabilité de l'armateur, qui est fonction du tonnage du navire. Dans le cadre du Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux, fait à Bâle le 10 décembre 1999 (le "Protocole de Bâle"), la limite dépend généralement du poids de la cargaison et, pour ceux qui éliminent des déchets, elle est fonction de l'événement (art. 12 1) et annexe B). De son côté, 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, fait à Kiev le 21 mars 2003 (le "Protocole de Kiev"), fixe la responsabilité objective générale par activité dangereuse à un niveau qui diffère en fonction du type et de la quantité des substances dangereuses présentes dans l'activité en cause par comparaison avec des quantités seuils prédéterminées; trois catégories d'activités dangereuses sont définies (art. 9 1) et annexe II, première partie). La Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (la "Directive CE sur la responsabilité environnementale") ne fixe pas de limite à la responsabilité pour dommages à l'environnement, mais préserve le droit de l'exploitant de limiter sa responsabilité conformément au droit maritime (art. 4 3)).

K. Limites dans le temps

25. Les limites dans le temps devraient être établies sur la base d'un système à deux paliers: une période minimum à compter du moment où il a été pris connaissance du dommage (trois ans) et une période maximum à compter de la date où s'est produit l'événement (trente ans).

Note:

Quand l'événement consiste en une série de faits ayant la même origine, les limites dans le temps devraient partir de la date à laquelle s'est produit le dernier fait. Quand l'événement consiste en une série ininterrompue de faits, elle devrait partir de la fin de la série.

L. Dispositif de sécurité financière

26. Les Parties contractantes devraient prendre des mesures pour encourager la mise en place d'un régime d'assurance ou d'autres instruments et marchés de sécurité financière, afin de permettre aux exploitants de couvrir par des garanties financières les responsabilités qui leur incombent en vertu des présentes Lignes directrices, et d'exiger qu'ils le fassent.

Note:

Le Protocole de Kiev comme le Protocole de Bâle obligent la personne objectivement responsable à prendre une couverture minimum auprès d'une compagnie d'assurance ou au titre d'un autre instrument de sécurité financière (Protocole de Kiev, art. 11 1); Protocole de Bâle, art. 14 1)). L'annexe VI du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, fait à Madrid le 4 octobre 1991, exige une couverture complète auprès d'une assurance ou au titre d'un autre instrument de sécurité financière (art. 11).

M. [Fonds d'indemnisation méditerranéen

27. Les Parties contractantes devraient étudier la possibilité de mettre en place un Fonds d'indemnisation méditerranéen qui assurerait réparation quand le dommage dépasse la responsabilité de l'exploitant, quand l'exploitant n'est pas connu, quand il n'est pas en mesure d'assumer le coût du dommage et n'est pas couvert par un instrument de sécurité financière ou quand l'État prend des mesures de prévention dans des situations d'urgence et n'est pas remboursé du coût de ces mesures.
28. Les Parties contractantes peuvent exclure des opérations du Fonds les cas de pollution diffuse.
29. Le Fonds devrait être financé, s'il y a lieu, par des contributions régulières des Parties contractantes et des exploitants.]

Note:

Il y a des divergences de vues quant à l'établissement d'un fonds, ainsi qu'on l'a constaté au cours des débats à la réunion de Loutraki. Si elle est acceptée, la proposition pourra être élaborée plus avant.

N. Accès à l'information

30. Il conviendrait que les Parties contractantes veillent à ce que les autorités compétentes de leurs pays rendent public, aussi largement que possible, l'accès à l'information sur les dommages à l'environnement ou les menaces de dommage, ainsi que sur les mesures de réparation. Les réponses aux demandes d'information devraient être apportées dans des délais déterminés.

O. Action en réparation

31. Les Parties contractantes devraient identifier les autorités publiques qui sont habilitées à saisir la justice en réparation pour dommage à l'environnement, en vertu des présentes Lignes directrices.
32. Les Parties contractantes devraient déterminer les moyens juridiques appropriés pour faire participer le public, y compris les organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement, aux procédures visées au paragraphe 31.

P. Étapes futures

33. Les Parties contractantes devraient procéder à une évaluation de l'application des présentes Lignes directrices dans un délai de deux [quatre] ans à compter de leur adoption par la réunion des Parties contractantes. À partir de l'évaluation, la réunion des Parties contractantes pourrait prendre une décision quant à l'opportunité d'élaborer un instrument juridiquement contraignant.