

Bruxelles, le 9 novembre 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

DÉCLASSIFICATION¹

du document: ST 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

en date du: 17 janvier 2003

Nouveau statut: Public

Objet: Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission, au nom de la Communauté européenne, à entamer des négociations en vue d'un accord sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

Les délégations trouveront ci-joint la version déclassifiée du document cité en objet.

Le texte de ce document est identique à celui de la version précédente.

¹ Document déclassifié par la Commission européenne le 26 septembre 2023.

RESTREINT UE



COSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17 janvier 2003

5442/03

RESTREINT UE

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

NOTE DE TRANSMISSION

Émetteur: Pour le Secrétaire-Général de la Commission européenne, Monsieur Sylvain BISARRE, Directeur

Date de réception: 14 janvier 2003

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire Général/Haut représentant

Objet: Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission, au nom de la Communauté européenne, à entamer des négociations en vue d'un accord sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission SEC(2003) 23 final.

p.j.: SEC(2003) 23 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.01.2003
SEC(2003) 23 final

RESTREINT UE

Recommandation de
DECISION DU CONSEIL

visant à autoriser la Commission, au nom de la Communauté européenne, à entamer des négociations en vue d'un accord sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

(présentée par la Commission)

DECLASSIFIED

EXPOSE DES MOTIFS

1. CONTEXTE

Suite à la fuite de cyanure à Baia Mare en Roumanie en janvier 2000 et aux mesures prises dans la foulée par le gouvernement suisse, les organes de direction de la Convention CEE/NU sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de Helsinki de 1992 ("Convention sur la protection de l'eau") et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels de Helsinki de 1992 ("Convention sur les accidents industriels") ont décidé, eu égard aux lacunes des régimes en vigueur en matière de responsabilité civile:

- de mettre en route un processus de négociation intergouvernemental en vue d'adopter un accord sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses dans le cadre des deux conventions (dénommé ci-après l'accord)
- d'organiser à cette fin un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé de rédiger l'accord susmentionné, qui devrait être adopté lors d'une future session spéciale conjointe, éventuellement dans le cadre de la conférence ministérielle sur "l'Environnement pour l'Europe", prévue à Kiev du 23 au 25 mai 2003.

Les quatre premières réunions du groupe de travail intergouvernemental ont eu lieu en novembre 2001, février 2002, mai 2002 et septembre 2002. D'autres réunions sont prévues en novembre 2002 et février 2003; une ou plusieurs autres réunions peuvent être organisées le cas échéant.

La Communauté européenne est partie contractante de la Convention sur la protection de l'eau et de la Convention sur les accidents industriels.

2. OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION DU PROJET D'ACCORD SUR LA RESPONSABILITE CIVILE

Le projet d'accord vise à réglementer la responsabilité civile en cas de dommages résultant de cas relevant du champ d'application des deux conventions susmentionnées: la "Convention sur la protection de l'eau" CEE/NU et la "Convention sur les accidents industriels". Le projet d'accord peut en outre modifier ces conventions si des caractéristiques particulières du régime de responsabilité à mettre en place l'exigent.

Ainsi, l'objectif du projet d'accord est d'établir un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages résultant des effets transfrontières d'accidents industriels se produisant dans les eaux transfrontières des parties à cet accord (articles 1 et 3). Le projet d'accord vise à couvrir les dommages traditionnels (dommages corporels et matériels) ainsi que les dommages causés à l'environnement. À cette fin, il accorde aux victimes le droit d'agir en justice contre le pollueur sur base d'un régime de responsabilité sans faute, complété par un nombre restreint de moyens de défense disponibles (article 4) et assorti d'une obligation de garantie financière (article 11).

Ce régime de responsabilité sans faute est en outre complété par un régime de responsabilité pour faute en cas de préméditation, de négligence ou d'omission selon les règles pertinentes de la législation nationale applicable (article 5). Une limitation de la responsabilité financière

devrait être prévue pour la responsabilité sans faute, alors que la responsabilité pour faute reste illimitée (article 9).

Les dispositions accessoires nécessaires au bon fonctionnement des futurs arrangements sont également prévues (voir, par exemple, l'article 10 relatif aux délais en matière de responsabilité et les articles 13 à 17 bis relatifs aux procédures).

Il est également question d'introduire des dispositions donnant accès à l'information et à la justice conformément aux principes instaurés par la Convention d'Aarhus (article 11 bis).

En ce qui concerne les procédures, le projet d'accord contient, entre autres, des dispositions relatives aux juridictions compétentes (article 13), aux actions connexes (article 14) et à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution des jugements (article 17).

3. MATIERES RELEVANT DE LA COMPETENCE COMMUNAUTAIRE

3.1. Matières relevant de la compétence partagée ou mixte

La Communauté européenne, conformément au traité instituant la Communauté européenne, et en particulier son article 175, paragraphe premier, est compétente pour conclure des accords internationaux et pour mettre en œuvre les obligations qui en résultent, dans la mesure où ces accords contribuent à la poursuite des objectifs énumérés à l'article 174, paragraphe premier, du traité CE.

À l'article 174, paragraphe premier, le traité instituant la Communauté européenne énonce les objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

Selon l'article 174, paragraphe 2, du traité CE, la politique communautaire en matière d'environnement vise un niveau élevé de protection tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. La politique se base également sur le principe de précaution et sur les principes selon lesquels des actions préventives doivent être prises, que les dommages causés à l'environnement doivent être corrigés en priorité à la source et que le pollueur doit être le payeur.

La responsabilité environnementale vise à faire supporter par le pollueur le coût de la réparation des dommages qu'il a causés.

Ce faisant, la responsabilité environnementale contribue à:

- mettre en œuvre les principes-clés en matière d'environnement du traité CE,
- assurer la décontamination et la restauration de l'environnement,

- inciter les exploitants à se conformer pleinement à la législation en matière d'environnement,
- améliorer, ne fût-ce que de façon marginale, le fonctionnement du marché intérieur.

L'établissement d'un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages résultant des effets transfrontières des accidents industriels sur les eaux transfrontières contribuera à la réalisation et à la mise en œuvre des objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement, conformément à l'article 174 du traité.

Enfin, outre cette compétence générale, le projet d'accord se recoupe avec la législation communautaire existante (sur l'accès à l'information) et une proposition législative à l'examen (sur la responsabilité environnementale).

3.1.1. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la responsabilité environnementale

En ce qui concerne les propositions législatives, il convient de noter que la Commission a adopté le 23 janvier 2002 une proposition de directive du parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux².

La proposition établit un cadre basé sur la responsabilité environnementale qui vise à garantir que les dommages causés à l'environnement fassent l'objet d'une réparation ou d'une prévention. La responsabilité environnementale englobe les dommages causés à l'environnement et les menaces imminentes en cas d'activités opérationnelles expressément limitées, ainsi que les dommages causés à la biodiversité protégée aux niveaux communautaire et national, aux eaux régies par la directive-cadre dans le domaine de l'eau (2000/60/CE³) et la contamination des sols nuisant gravement à la santé humaine.

Dans le cadre de cette proposition, les parties pouvant être tenues de supporter les coûts de prévention ou de réparation de dommages causés à l'environnement sont les exploitants d'activités à risque ou potentiellement à risque énumérées à l'annexe I. Il s'agit notamment des activités donnant lieu à des rejets de substances chimiques dangereuses dans l'eau ou dans l'air, c'est-à-dire des installations produisant des produits chimiques dangereux, les décharges et les installations d'incinération.

La proposition prévoit certaines exceptions et certains moyens de défense. Par exemple, les émissions autorisées n'engagent pas la responsabilité. De même, les activités et les émissions qui ne sont pas considérées comme nocives compte tenu de l'état de connaissances scientifiques et techniques au moment où elles se produisent sont également exemptées aux termes de la proposition. Ces deux moyens de défense ne sont cependant pas applicables aux exploitants négligents.

De surcroît, les exploitants faisant preuve de négligence dans la conduite d'activités professionnelles qui ne sont pas reprises dans l'annexe I peuvent également être tenus de supporter les coûts de prévention ou de réparation de dommages causés à la biodiversité.

² COM(2002) 17 final – JO C 151 E, 25.6.2002, p. 132.

³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327, 22/12/2000 p. 1).

Enfin, les pouvoirs publics devraient jouer un rôle important dans le régime de responsabilité proposé en veillant à ce que les exploitants responsables entreprennent personnellement ou financent les mesures nécessaires de prévention ou de réparation.

Les types de dommages environnementaux transfrontières causés par les accidents industriels dans les eaux transfrontières qui seront couverts par le projet d'accord s'inscriront dans le champ d'application de la future législation communautaire en matière de responsabilité environnementale. Bien que la proposition de directive relative à la responsabilité environnementale ne couvre pas les lésions corporelles et les dommages causés aux biens et à la propriété, la proposition législative et le projet d'accord couvriront à la fois les demandes d'indemnisation relatives au coût des mesures de restauration des eaux transfrontières détériorées et le coût des mesures d'intervention prises au moment où l'accident se produit.

Il convient de noter dans ce contexte que les différentes dispositions de la proposition de directive (c'est-à-dire la définition du dommage causé à l'environnement) ne font pas une distinction entre dommage "national" et dommage "transfrontières". Le champ d'application de la proposition de directive devrait donc être interprété comme couvrant les deux types de dommages.

En outre, l'article 17 de la directive (concernant la coopération entre États membres) n'interdit pas aux États membres de recourir à des "mesures bilatérales transnationales en matière de responsabilité civile" lorsque cela peut être utile, ou, a fortiori, lorsque c'est nécessaire, pour atteindre les objectifs assignés aux États membres concernés. Toutefois, la manière de procéder de l'État membre en matière de responsabilité civile devrait être à tout le moins compatible avec les dispositions de fond applicables de la proposition.

En l'absence d'une clause dérogatoire, il faut que le régime bilatéral transnational de responsabilité civile soit conforme aux éléments substantiels du régime de responsabilité en ce qui concerne le type de responsabilité, les moyens de défense disponibles, les délais, etc.

Il convient en outre de faire état de la nécessité pressante d'une approche cohérente entre la législation internationale et la législation communautaire en matière de responsabilité environnementale. On peut citer différents exemples de négociations internationales en cours ou à venir qui visent à fixer un objectif en matière de responsabilité environnementale, dans les cas où une position générale de la CE s'avère nécessaire:

- le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Ce protocole a été signé en 1999 et est maintenant ouvert à la ratification.
- Le Protocole de Carthagène sur la biosécurité: la décision d'entamer des négociations sur l'élaboration de règles et de procédures internationales en matière de responsabilité devrait être mise à exécution par l'organe directeur lors de la première réunion des parties au printemps 2003.
- La Convention sur la biodiversité prévoit dans son article 14, paragraphe 2, qu'un groupe de travail examinera la question de la responsabilité dans le cadre de la convention avant la fin de l'année 2003.

Il est donc indiqué d'autoriser la Commission à participer aux négociations sur le projet d'instrument.

3.1.2. Accès à l'information sur l'environnement et accès à la justice

L'introduction de dispositions relatives à l'accès à l'information sur l'environnement, qui réglementeraient également l'accès à la justice en cas de refus illégal de fournir les informations demandées, risque d'avoir une incidence sur la législation communautaire dans ce domaine. L'accès à l'information sur l'environnement est actuellement réglementé par la directive 90/313/CEE du Conseil concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement⁴. Une nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement, introduite par la Commission le 29 juin 2000, est actuellement en discussion⁵.

3.2. Matières relevant de la compétence externe exclusive au titre du règlement n° 44/2001 du Conseil

Depuis le Traité d'Amsterdam, la Communauté a acquis des nouveaux pouvoirs dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile qu'elle a exercés en adoptant le règlement n°44/2001⁶. Ce règlement de la CE lie tous les États membres à l'exception du Danemark. La Convention de Bruxelles de 1968 continue donc de régir les relations entre le Danemark et les autres États membres.

L'adoption du règlement n°44/2001 implique que les États membres n'ont plus le pouvoir de contracter de nouvelles obligations affectant cet instrument. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les États membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, perdent leur droit de contracter des obligations avec des pays tiers au fur et à mesure que sont instaurées des règles communes auxquelles ces obligations sont susceptibles de porter atteinte. Il s'ensuit que la Commission est seule compétente pour négocier, conclure et remplir de tels engagements internationaux. Il faut donc prévoir un mécanisme permettant à la Communauté de jouer son rôle.

Conformément au Protocole sur la position du Danemark annexé aux traités de l'Union et de la CE, le Danemark n'est pas lié par le règlement (CE) 44/2001 ni tenu de l'appliquer. En conséquence, le Danemark n'est pas partie à l'adoption de la présente directive sur ces questions et il est libre de décider d'approuver ou non l'accord. Cependant, le devoir de coopération inscrit à l'article 10 du traité CE lui impose l'obligation de consulter les autres États membres en cette matière au sein du Conseil.

Le projet d'accord sur la responsabilité civile qui est en cours de négociation contient des dispositions accessoires (articles 13, 14 et 17) qui ont une incidence sur le règlement CE relatif à la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Le règlement CE prévoit que des règles de compétence harmonisées sont applicables lorsque le défendeur est domicilié dans un des États membres lié par le règlement et que, conformément à l'article 4, des actions peuvent être intentées contre un défendeur "non domicilié dans un État membre" devant les juridictions de chaque État membre conformément à ses règles nationales en matière de compétence.

⁴ JO L 158, 23.6.1990, p. 56. Directive 90/313/CEE–

⁵ COM(2000) 402 final – JO C 337E, 28.11.2000, p. 156)

⁶ JO L 12, 16.1.2001, p. 1

Règles de compétence

L'article 13 du projet d'instrument contient des règles spécifiques de compétence qui donnent au demandeur le choix du for où "les dommages ont été subis" ou "l'accident industriel a eu lieu" ou le défendeur a son "domicile habituel ou son établissement principal".

Aux fins du règlement, la compétence se fonde principalement sur le domicile du défendeur. De surcroît, en matière délictuelle ou quasi délictuelle, une personne domiciliée dans un État membre peut être poursuivie en justice dans l'État membre où le fait dommageable s'est produit ou peut se produire.

Même si, au départ, l'analyse de compétence dans les deux régimes est largement similaire, des contradictions pourraient résulter à l'avenir d'une nouvelle jurisprudence ou de modifications dans la législation.

Actions connexes

Le champ d'application des "actions connexes" dans le projet d'instrument, selon la définition établie à l'article 14, paragraphe 3, est identique à celui de l'article 28, paragraphe 3 du règlement CE. Il y a de toute façon des différences importantes entre les deux instruments. Elles peuvent être analysées comme suit:

- Au cas où des actions connexes sont pendantes devant les juridictions de différentes parties, l'article 14, paragraphe premier, du projet d'instrument donne à toute juridiction autre que la juridiction saisie en premier la faculté de surseoir à statuer, à la demande d'une des parties, mais seulement pendant que l'affaire est pendante au premier degré. Cela déroge à l'article 28, paragraphe premier, du règlement CE qui permet à toutes les juridictions saisies de surseoir à statuer sans aucune limite en ce qui concerne la juridiction devant laquelle l'action est pendante.

- l'article 14, paragraphe 2, du projet d'instrument établit les conditions qui permettent aux juridictions de décliner leur compétence en faveur d'un autre for. Ces conditions diffèrent beaucoup du régime défini à l'article 28, paragraphe 2, du règlement CE.

En conclusion, l'article 14, paragraphe 2, du projet d'instrument et l'article 28, paragraphe 2, du règlement ne sont pas compatibles.

Reconnaissance et exécution

1.- Reconnaissance mutuelle:

L'article 17, paragraphe premier, du projet d'instrument sur la reconnaissance mutuelle diffère des articles 33, 34, 35 et 37 du règlement CE à trois égards:

- a) Le projet d'instrument pose comme condition de reconnaissance mutuelle que la décision devant être reconnue soit rendue par une juridiction compétente selon les règles du projet d'instrument et qu'elle soit exécutable dans l'État d'origine. Inversement, le règlement CE interdit, en règle générale, que la deuxième juridiction revoie la compétence de la première juridiction; en outre, aucune condition d'exécutabilité n'est mentionnée.

- b) Le projet d'instrument fait également dépendre la reconnaissance du fait que la décision devant être reconnue ne peut plus faire l'objet de recours ordinaires, alors que le règlement CE permet à la juridiction devant laquelle la reconnaissance est requise de surseoir à statuer en cas de recours ordinaire contre la décision devant être reconnue.
- c) Enfin, la plupart des motifs de refus de reconnaissance valables dans le projet d'instrument divergent des motifs correspondants prévus dans le règlement.

En conclusion, le projet d'instrument et le règlement ne sont pas compatibles en ce qui concerne la reconnaissance des décisions.

2.- Exécution des décisions: Il n'y a pas de contradictions apparentes.

Par conséquent, l'évaluation de l'intérêt communautaire par la Commission est la suivante:

- pour sauvegarder les intérêts de la Communauté du point de vue de sa compétence extérieure, il faudra que l'accord contienne une clause de déconnexion permettant l'application du règlement 44/2001 entre les États membres au lieu des dispositions applicables du projet d'accord sur tous les aspects entrant dans le champ d'application du règlement CE.
- l'exercice des pouvoirs extérieurs par la Communauté dans les domaines relevant de la compétence de la CE suppose l'adhésion de la Communauté au projet d'instrument. Il convient de noter que la Communauté européenne est partie aux deux conventions. Le projet d'accord contient une clause permettant aux organisations régionales d'intégration économique de devenir parties.

RECOMMANDATION

À la lumière de ce qui précède, la Commission recommande:

- que le Conseil autorise la Commission à négocier un accord sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels,
- que, étant donné que la Commission mènera ces négociations au nom de la Communauté européenne conformément au traité, le Conseil nomme un comité spécial en vue d'aider celle-ci dans sa tâche,
- que le Conseil donne les directives de négociation en annexe.

ANNEXE

DIRECTIVES DE NÉGOCIATION

- (1) La Commission veille à ce que l'accord soit cohérent avec la législation communautaire applicable et avec la législation proposée concernant l'information sur l'environnement et la responsabilité environnementale ainsi qu'avec les conventions internationales dans ces domaines ainsi qu'avec les objectifs de la stratégie communautaire sur le développement durable y inclus l'évaluation préalable d'impact. La Commission veille à ce que l'accord contienne un ou plusieurs clauses permettant aux États membres de la Communauté européenne de mettre en œuvre la législation communautaire applicable au lieu des dispositions pertinentes de l'accord international.
- (2) La Commission veille à ce que l'accord contienne les dispositions appropriées permettant à la Communauté de devenir partie contractante au dit accord.
- (3) La Commission rapporte au Conseil les résultats des négociations et, le cas échéant, tout problème pouvant surgir pendant les négociations.

DECLASSIFIED