



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

Distr. : Générale
7 mars 2005

Français
Original : Anglais

**Conférence des Parties à la Convention de Stockholm
sur les polluants organiques persistants
Première réunion**

Punta del Este (Uruguay), 2-6 mai 2005
Point 6 o) de l'ordre du jour provisoire*

Responsabilité et indemnisation

Responsabilité et indemnisation**

Note du secrétariat

1. La Conférence de plénipotentiaires relative à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants a, par sa résolution 4 sur la responsabilité et la réparation en ce qui concerne l'utilisation et l'introduction intentionnelle dans l'environnement de polluants organiques persistants,¹ invité les gouvernements et les organisations internationales compétentes à fournir au secrétariat des informations sur les mesures et accords nationaux, régionaux et internationaux sur la responsabilité et la réparation, surtout en ce qui concerne les polluants organiques persistants; prié le secrétariat, en coopération avec un ou plusieurs Etats, d'organiser un atelier sur la responsabilité et la réparation dans le cadre de la Convention sur les polluants organiques persistants ainsi que les questions connexes; et décidé d'examiner à la première Conférence des Parties le rapport de l'atelier afin de décider de toutes autres mesures à prendre.
2. L'atelier sur la responsabilité et la réparation s'est tenu du 19 au 21 septembre 2002 à Vienne. Les participants se sont penchés sur les informations demandées dans la résolution 4 de la Conférence de plénipotentiaires qui avaient été soumises par les pays et les organisations internationales, ainsi que sur les informations fournies par les secrétariats concernant l'évolution du droit et les évolutions techniques pertinentes et l'expérience acquise par les conventions et organisations internationales compétentes.
3. Les questions clés abordées par les participants à l'atelier, les conclusions de l'atelier et les scénarios sur les régimes de responsabilité dans le cadre de la Convention étaient brièvement présentés dans le rapport des Coprésidents de l'atelier. Ce rapport a été initialement distribué en tant que document UNEP/POPS/INC.7/INF/6 et est repris dans sa teneur à l'annexe de la présente note pour référence.

* UNEP/POPS/COP.1/1.

** UNEP/POPS/CONF/4, annexe I.

¹ Ibid.

K0580848 150305

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

Mesures que pourrait prendre la Conférence des Parties

4. La Conférence des Parties souhaitera peut-être examiner les conclusions de l'atelier sur la responsabilité et la réparation présentées dans l'annexe à la présente note dans le cadre de la Convention et décider de toute autre mesure à prendre sur la question.

Annexe

Atelier sur la responsabilité et la réparation dans le cadre de la Convention de Stockholm Académie diplomatique de Vienne 19-21 septembre 2002

Rapport des Coprésidents, tel qu'il a été révisé par les participants

1. Le Directeur de l'Académie diplomatique de Vienne, le Directeur des affaires environnementales internationales du Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, de la forêt, de l'environnement et de la gestion de l'eau et le Directeur adjoint du Groupe des substances chimiques du PNUE ont souhaité la bienvenue aux participants. Les représentants des pays ci-après ont pris part à l'atelier : Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Chine, Colombie, Communauté européenne, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Inde, Iran (République islamique d'), Lesotho, Malaisie, Nicaragua, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Slovaquie, Suède, Suisse, Thaïlande, Ukraine, Uruguay, Vanuatu, Viet Nam, Yémen et Yougoslavie. Des représentants de l'Organisation maritime internationale, du Programme des Nations Unies pour l'environnement, du secrétariat de la Convention sur la diversité biologique et de Greenpeace International y ont également participé. Il a été convenu que l'atelier devrait être coprésidé par Mme Iman El-Banhawy (Egypte) et M. Gerhard Loibl (Autriche).

2. Le Directeur adjoint du Groupe des substances chimiques du PNUE a rappelé que cet atelier était organisé afin de donner suite à la demande faite par la Conférence de plénipotentiaires qui a adopté la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Par sa résolution 4, la Conférence avait prié « le secrétariat, en coopération avec un ou plusieurs Etats, d'organiser, au plus tard en 2002, un atelier sur la responsabilité et la réparation dans le cadre de la Convention sur les polluants organiques persistants ainsi que les questions connexes ». Dans le préambule de la résolution, la Conférence avait « estimé que le moment était venu d'examiner plus avant la nécessité d'élaborer des règles internationales dans le domaine de la responsabilité et de la réparation résultant de la production, de l'utilisation et du rejet intentionnel dans l'environnement de polluants organiques persistants ». Le rapport de l'atelier serait examiné à la première réunion de la Conférence des Parties afin de décider de toutes autres mesures à prendre. Le Directeur adjoint a également brossé un aperçu des articles clés de la Convention qui pourraient s'avérer pertinents pour les discussions et a présenté l'organisation de l'atelier. La première partie serait articulée autour d'une série d'exposés d'experts, y compris un examen de l'évolution du droit international en matière de responsabilité et de réparation; des renseignements sur les régimes de responsabilité existants élaborés dans le cadre de l'Organisation maritime internationale et de la Convention de Bâle, et les évolutions récentes dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques; ainsi que sur les aspects techniques des polluants organiques persistants. La deuxième partie consisterait en séances de travail consacrées à l'examen des questions touchant aux polluants organiques persistants et à la responsabilité.

3. Le premier exposé présenté par le Professeur Gerhard Hafner, ancien membre de la Commission du droit international, a donné un aperçu général du droit en vigueur sur la responsabilité et la réparation aux niveaux international et régional. M. Hafner a mentionné les travaux en cours et a signalé les progrès réalisés à ce jour par la Commission du droit international, qui avait été chargée par l'Assemblée générale des Nations Unies de s'intéresser à cette question. Il a exposé les questions et problèmes qui devaient être pris en compte dans l'élaboration de règles sur la responsabilité et la réparation et a précisé les différents concepts de responsabilité en droit international. La responsabilité entrait en jeu lorsqu'un acte délictueux avait été commis, tandis que la responsabilité objective était établie quand aucune activité illicite n'était intervenue (par exemple, le transport de marchandises dangereuses par mer). La responsabilité pouvait s'appliquer si l'exercice de ces activités avait occasionné des dommages et si un lien de cause à effet pouvait être établi. M. Hafner a recensé les différents éléments des régimes de responsabilité existants, notamment les spécifications des activités, les dommages visés, les filières de la responsabilité, la limitation de la réparation et a traité de manière approfondie les différents systèmes de réparation. Il a également indiqué qu'il n'y avait pas une définition acceptée par tous de « l'environnement », et a fait part des difficultés liées à l'appréciation des dégâts causés à l'environnement, en prouvant le lien de cause à effet et en déterminant la partie prenante responsable. A l'inverse de la responsabilité, on ne disposait pas d'une manière générale d'un système prenant en compte la responsabilité objective dans le cadre des mouvements transfrontières et des substances dangereuses.

4. Au cours des débats qui ont suivi, une série de questions clés auxquelles il pourrait être nécessaire de s'intéresser dans l'examen d'un régime possible de responsabilité à l'égard des polluants organiques persistants ont été soulevées, notamment la responsabilité des usagers par rapport à la responsabilité des producteurs; la responsabilité de l'Etat par rapport à la responsabilité civile; quelles activités seraient englobées dans le champs d'application d'un tel régime; et de quelle manière la réparation pourrait être assurée. Parmi les autres questions qui avaient été soulevées, on pouvait citer la difficulté plus grande qu'il y avait à établir un lien de cause à effet dans les cas où survenaient des dommages à long terme; le rôle de la responsabilité de l'Etat; les possibilités d'application de systèmes de réparation fondés sur les assurances ou des fonds fiduciaires; les circonstances qui avaient conduit aux régimes actuels internationaux de responsabilité; l'adéquation des régimes de responsabilité nationaux par rapport aux régimes de responsabilité internationaux; l'absence de méthodes communes pour évaluer les dégâts causés à l'environnement et à la santé humaine; ainsi que les scénarios possibles dans le cadre de la Convention de Stockholm qui seraient visés par des règles régissant la responsabilité en droit international ou pourraient garantir un examen plus poussé relativement à la responsabilité.

5. Des communications ont également été faites par des fonctionnaires de l'Organisation maritime internationale (OMI) et du secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. Le représentant de l'OMI a décrit les régimes de responsabilité et de réparation actuellement en vigueur, en particulier la Convention internationale de 1992 pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (1992). Il a également esquissé les éléments clés de la Convention sur la responsabilité et l'indemnisation dans le contexte du transport par mer de substances nocives et dangereuses ou Convention HNS (1996) et de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (2001), aucune d'entre elles n'étant encore en vigueur. Le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a exposé les travaux préliminaires qui ont été entrepris, à mesure que les Parties entament l'examen des questions relatives à la responsabilité dans le cadre de la Convention et du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. On a déploré que l'Agence internationale de l'énergie atomique ou le secrétariat de la Convention de Bâle n'aient pu participer à l'atelier, mais ce dernier avait mis à disposition un document concernant le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux (1999), qui n'est pas encore en vigueur.

6. A l'issue des communications, les participants à l'atelier ont examiné la traçabilité de la pollution par les hydrocarbures jusqu'à sa source; le niveau d'indemnisation offert dans le cadre des régimes de responsabilité de l'OMI; le concept de « victime »; la distinction entre indemnisation et réparation; les raisons rétrospectives qui ont entouré l'élaboration des conventions de l'OMI; la pertinence possible, aux fins de la Convention de Stockholm, de la définition des dommages qui sera élaborée dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique; et les raisons expliquant l'absence de toutes ratifications à ce jour du Protocole de Bâle sur la responsabilité, notamment la question non réglée des limites de la responsabilité financière en vertu du Protocole et la complexité inhérente à l'introduction d'un régime de responsabilité dans le cadre du droit national existant. L'application d'un régime de responsabilité et de réparation à l'égard des POP est apparue difficile du fait de la nature différente des polluants, des spécificités dans les arrangements financiers liés au transport des hydrocarbures, notamment l'obligation de souscrire une assurance, cette dernière étant financée par les producteurs, mais qui n'existe pas dans le cas des polluants organiques persistants.

7. Dans un exposé présenté par M. Reiner Arndt de l'Institut fédéral allemand de la prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles, les questions circonstanciées liées aux polluants organiques persistants ont été abordées. L'intervenant a décrit les caractéristiques spécifiques des POP (« produits chimiques très dangereux ») qui les distinguent d'autres substances, soulignant les effets à long terme des POP à des distances éloignées de leur site d'origine. Les POP se concentraient dans les régions plus froides, à partir de toutes les régions du globe où ils sont produits, utilisés ou consommés. Il a fait part des difficultés techniques et des défis qui se posaient dans l'identification des POP que l'on trouvait dans l'environnement et dans la détermination de leur source. Il a notamment souligné les obstacles liés a) au fait de savoir si un produit chimique particulier était rejeté après une période donnée (en l'espèce, après la Convention de Stockholm ou après qu'un protocole éventuel sur la responsabilité fut entré en vigueur) ou s'il s'inscrivait plutôt dans des rejets chronologiques des POP qu'il appelait « bruit de fond » et b) au fait de savoir si un dommage particulier était dû à de nouveaux rejets ou à ce « bruit de fond ».

8. Les questions examinées au terme de la communication de M. Arndt ont notamment porté sur l'accès, pour les pays en développement, à la mise en place de capacités pour ce qui est de la détermination des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales; les liens de complémentarité qui existent entre les Conventions de Rotterdam, de Bâle et de Stockholm; l'identification des POP et leur traçabilité jusqu'à leur source; l'élimination des stocks des POP dans les pays en développement; l'établissement d'un régime de responsabilité qui pourrait permettre de favoriser le respect de la Convention et d'indemniser les victimes de dommages causés par les POP; les mécanismes permettant de relayer la responsabilité vers les usagers ou les producteurs; l'opportunité de disposer d'informations sur les inventaires, la surveillance, la conformité et l'efficacité de l'évaluation des POP avant d'étudier plus avant les questions liées à la responsabilité; l'établissement du lien de cause à effet en cas de production non intentionnelle de POP; la nécessité d'une collaboration entre le PNUE et l'OMS dans le domaine des solutions de remplacement du DDT; l'absence de méthodes uniformes de contrôle; les difficultés qu'il y a à évaluer les dégâts causés au corps humain; la position du Sommet mondial pour le développement durable quant à la responsabilité des entreprises industrielles; et la disponibilité de fonds imputés sur le Fonds pour l'environnement mondial afin d'appuyer toute étude sur les POP.

9. Pour favoriser un examen plus poussé des questions, les participants se sont divisés en deux groupes de travail plus restreints et ont par la suite fait rapport au groupe dans son ensemble. Une série de scénarios ont été examinés, qui ont porté sur la production, l'utilisation, les importations/exportations, la gestion des stocks, les déchets et les POP actuels ou nouveaux. Nombre de ces scénarios ont été écartés ou considérés comme ayant une pertinence moindre par rapport à un régime possible de responsabilités, par exemple parce qu'ils étaient déjà visés par la Convention de Bâle ou par des règles générales sur la responsabilité ou ne rentraient pas dans la portée envisagée dans la résolution 4 de la Conférence de plénipotentiaires qui a adopté la Convention de Stockholm. Un scénario, fondé sur l'hypothèse selon laquelle les Etats impliqués étaient Parties tant à la Convention de Stockholm qu'à la Convention de Rotterdam, a été élaboré plus en détail.

- La Compagnie X produit licitement du chlordane dans un Etat A au titre de la Convention (et y est autorisé par l'Etat A)
- La Compagnie X exporte du chlordane à la compagnie Y dans l'Etat B (conformément à la Convention de Rotterdam)
- La Compagnie Y utilise du chlordane pour l'une des utilisations au titre desquelles l'Etat B a une exonération en vertu de la première partie de l'Annexe A
- L'utilisation entraîne des dommages transfrontières/à longue échéance à l'intérieur du territoire de l'Etat C
- Qui serait habilité à demander une réparation et auprès de qui ?

10. Parmi les considérations générales évoquées par les groupes figuraient la nécessité de prendre en compte le décalage entre le rejet des POP et la survenue des dommages; la diversité des sources de POP et leurs effets cumulatifs; les difficultés liées à l'établissement d'un lien de causalité entre une source particulière et un dommage spécifique; la définition du dommage causé par les POP et la Partie considérée comme ayant subi le dommage; et dans quelle mesure les activités étaient entreprises, ou les effets ressentis, par les Etats ou par les particuliers. En outre, on a réfléchi aux dommages qui pourraient être visés par un régime possible de responsabilité, et au fait de savoir si la responsabilité pourrait ou non être appliquée rétroactivement lorsque les dommages avaient été causés avant l'entrée en vigueur d'un tel régime. (Aucun précédent n'a été cité pour ce qui est de l'application rétroactive d'un régime de responsabilité, que ce soit en droit international ou en droit national).

11. Certains participants ont suggéré qu'un certain nombre de difficultés dégagées au cours des discussions pourraient être surmontées en répercutant la responsabilité sur le producteur, qu'il serait plus facile d'identifier que le nombre potentiellement élevé des utilisateurs. D'autres ont exprimé des doutes quant à l'applicabilité et la neutralité d'une telle approche, étant donné qu'un producteur ne pourrait pas nécessairement connaître et contrôler les utilisations auxquelles était soumis le produit. Un participant a estimé que les conditions limitées en vertu desquelles un régime de responsabilité pourrait être applicable dans le cadre de la Convention de Stockholm tendraient à démontrer qu'il vaudrait mieux s'efforcer de se concentrer sur les règles qui avaient cours en matière de responsabilité. D'autres ont été d'avis qu'il fallait continuer à creuser la question de savoir si un régime de responsabilité pouvait ou non être nécessaire. Un participant a appelé l'attention des participants à l'atelier sur le Livre blanc de la Commission européenne sur la responsabilité écologique, dans lequel il était noté qu'une réparation, par le biais de la responsabilité, ne pouvait être obtenue pour tous les types de dommages causés à l'environnement. On indiquait que, pour que la responsabilité puisse s'exercer, il

fallait qu'il y ait un ou plusieurs acteurs identifiables (pollueurs), des dommages concrets et quantifiables et un lien de cause à effet entre le dommage et le/les pollueur(s) identifié(s). Le participant a fait observer qu'à son point de vue, les discussions avaient jeté des doutes quant au fait de savoir si l'un quelconque de ces trois éléments clés serait applicable dans le cadre des POP.

12. Une autre participante a évoqué l'effet dissuasif que pourrait avoir un régime de responsabilité et la nécessité de peser le coût des autres mesures « préventives » en regard d'une telle approche à l'égard de la responsabilité. Elle a précisé que l'absence ou l'inadéquation des régimes de responsabilité nationaux devrait être pris en compte en évaluant le besoin d'instituer un régime international. Tout en reconnaissant la complexité des questions et des difficultés techniques, par exemple l'établissement d'un lien de cause à effet entre un rejet de POP et un dommage particulier subi, elle a cependant fait remarquer que l'on n'avait pas encore déterminé dans quelle mesure un régime de responsabilité serait approprié et a estimé qu'un débat plus poussé s'imposait.

13. Pour conclure, le Gouvernement hôte a pris bonne note de la large participation à l'atelier, qui avait permis aux experts juridiques et techniques d'étudier dans toutes ses complexités la question de la responsabilité dans le cadre de la Convention de Stockholm, en prévision de son examen lors de la première réunion de la Conférence des Parties.

14. En procédant à la clôture des travaux de l'atelier, les coprésidents ont indiqué qu'ils espéraient que les débats qui s'étaient déroulés et le rapport de l'atelier aideraient la Conférence des Parties, à sa première réunion, à décider de toutes autres mesures à prendre.
