



Rapport explicatif de la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement^{*}

Lugano, 21.VI.1993

I. Le texte de ce rapport explicatif ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention bien qu'il puisse être susceptible de faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

II. La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, adoptée par le Comité des Ministres le 8 mars 1993, a été ouverte à la signature à Lugano, le 21 juin 1993, à l'occasion de la Réunion Informelle des Ministres européens de la Justice.

Introduction générale

1. La prévention présente un caractère prioritaire dans le domaine de la protection de l'environnement et elle fait déjà l'objet d'une large coopération internationale. Cependant les problèmes posés par la responsabilité civile pour les dommages n'ont pas, jusqu'à présent, suscité beaucoup d'attention sur le plan international, à l'exception de quelques questions spécifiques telles que l'énergie nucléaire et le transport des marchandises.

2. A la suite des discussions de la 15e Conférence des Ministres européens de la Justice (Oslo, 1986), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a établi en 1987, sur proposition du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), un comité d'experts chargé de proposer des mesures en vue de l'indemnisation des victimes de dommages causés à l'environnement.

3. Entre 1987 et 1992, le Comité d'experts a tenu 14 réunions au cours desquelles il a élaboré le texte du projet de Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement.

4. Après avoir été examiné par le Comité européen de coopération juridique, le projet de Convention a été soumis au Comité des Ministres, qui en a adopté le texte le 8 mars 1993 et décidé de l'ouvrir à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 21 juin 1993.

La Convention prévoit la possibilité d'adhésion pour les Etats non membres. En effet, une activité dangereuse qui est menée dans un pays peut causer, ou menacer de causer, un dommage dans un autre pays. Par conséquent, les problèmes ne se limitent pas nécessairement au territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe.

(*) Le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne est entré en vigueur le 1er décembre 2009. Par conséquent, à partir de cette date, toute mention de la Communauté économique européenne doit être lue comme l'Union européenne.

5. En plus des représentants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾, les observateurs suivants ont participé à des réunions du Comité d'experts ou à la réunion du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) au cours de laquelle le projet de Convention a été finalisé: l'Albanie, l'Estonie, le Saint-Siège, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Russie, la Slovénie, la Yougoslavie (à un stade antérieur des travaux du Comité d'experts), la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée Parlementaire, la Conférence de La Haye de droit international privé, la Commission internationale de l'Etat civil, la Commission de droit international des Nations Unies et l'OCDE. Le Comité a également été assisté par des experts techniques de plusieurs Etats membres et de la Commission des Communautés européennes et a bénéficié de nombreuses observations de la part des organes intéressés par les activités dangereuses pour l'environnement.

6. La Convention vise la réparation adéquate des dommages résultant des activités qui sont dangereuses pour l'environnement. Elle prévoit non seulement la réparation pour les dommages liés à l'altération de l'environnement, mais également aux dommages causés aux personnes et aux biens, ainsi que les coûts des mesures prises pour prévenir le dommage. Les dommages couverts peuvent résulter d'un fait instantané, d'un fait continu ou d'une succession de faits.

En plus des dispositions sur la réparation des dommages, la Convention contient des dispositions visant à la prévention d'un événement et à la remise en état de l'environnement.

7. Afin d'assurer une réparation adéquate des dommages, la Convention institue un régime de responsabilité objective, c'est-à-dire une responsabilité indépendante de la faute et soumise à un nombre limité d'exceptions.

Le fondement de cette responsabilité objective est le risque spécifique que crée une activité dangereuse poursuivie dans un cadre professionnel. Les dommages résultant du transport sont couverts par d'autres instruments internationaux et sont par conséquent exclus du champ d'application de la Convention.

8. La personne responsable en vertu de la Convention est la personne qui exerce le contrôle de l'activité dangereuse au moment où l'événement se produit ou, dans un cas particulier (article 7), au moment où le dommage est connu.

Le fait de lier la responsabilité à la personne qui exerce le contrôle de l'activité qui a causé le dommage permet de retrouver facilement la personne responsable, évite la multiplication des responsabilités et facilite l'évaluation et la couverture du risque par les compagnies d'assurance.

9. Est qualifiée d'activité dangereuse une activité menée à titre professionnel impliquant des substances dangereuses, des organismes génétiquement modifiés ou des micro-organismes ainsi que les opérations portant sur des déchets.

Ces notions sont incluses dans une définition générale et mentionnées dans les annexes contenant des limites qui sont indicatives et non limitatives (article 2, paragraphes 1 à 4).

10. Afin de lui donner une pleine efficacité, ce régime de responsabilité objective est renforcé par l'obligation faite aux Parties d'instaurer dans leur droit interne une garantie financière équivalente, dans tous les cas où cela est approprié (article 12).

(*) Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Tchécoslovaquie, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Saint-Marin, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni (Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1992).

11. Par ailleurs, la Convention admet un nombre limité d'exonérations de responsabilité. Ceci concerne les cas tenant à différents événements inévitables lorsque l'activité a été menée conformément à un commandement ou une mesure impérative d'une autorité publique ou une disposition légale impérative ou dans l'intérêt de la victime, ainsi qu'à un niveau tolérable de la pollution (article 8).

La faute de la victime peut enfin conduire à la réduction, voire la suppression de l'indemnité (article 9).

12. Afin de faciliter la preuve par la victime du lien de causalité entre l'événement et le dommage, la Convention comporte des directives concernant le lien causal (article 10) ainsi qu'une série de dispositions destinées à faciliter l'accès aux informations détenues par les autorités publiques (articles 13 à 15) et par les exploitants (article 16).

L'accès aux informations détenues par les exploitants est quant à lui limité aux éléments techniques qui sont difficiles à obtenir autrement.

13. De plus, la Convention ouvre la possibilité à des associations ou fondations d'agir en justice pour obtenir la cessation d'une activité illicite, l'intervention de mesures de prévention ou la remise en état de l'environnement endommagé (article 18).

14. La Convention n'est pas d'application exclusive et laisse subsister l'application des dispositions spécifiques du droit interne des Parties (article 25).

S'agissant de ses relations avec les autres instruments internationaux, la Convention d'une part exclut de son champ d'application les dommages causés par une substance nucléaire relevant de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 et de la Convention de Vienne du 21 mai 1963 (article 4, paragraphe 2, alinéa a) et d'autre part permet à la victime de se prévaloir de tout autre traité. Ce dernier principe s'applique également aux dispositions relatives à la protection et à la remise en état de l'environnement (article 25, paragraphe 1).

15. Enfin, un Comité permanent est institué qui peut notamment examiner toute question d'ordre général concernant l'interprétation et la mise en oeuvre de la Convention, formuler des recommandations touchant à son application et proposer des amendements à la Convention.

Commentaires sur les dispositions de la Convention

CHAPITRE I – DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 – Objet et but

16. Cet article précise l'intention générale de la Convention. Il pourrait, le cas échéant, en guider son interprétation. Ainsi prévoit-il que la Convention s'applique non seulement aux demandes d'indemnisation, mais qu'elle prévoit aussi des moyens de prévention des dommages causés à l'environnement et de remise en état de ce dernier.

Article 2 – Définitions

17. La Convention met en oeuvre des notions complexes dont certaines conditionnent son champ d'application et d'autres font appel à des termes généraux pris dans un sens particulier. Il a donc paru nécessaire de les définir. Cet article contient les définitions suivantes:

1. Activité dangereuse

18. Ce paragraphe définit les activités dangereuses elles-mêmes. D'autres paragraphes contiennent la définition de substance dangereuse, d'organisme génétiquement modifié et de micro-organisme.

19. L'expression à titre professionnel a été incluse dans la définition de l'activité dangereuse afin d'exclure du champ de la Convention les activités d'ordre domestique.

A titre d'exemples, méritent d'être considérées comme professionnelles, les activités de nature notamment industrielle, commerciale ainsi que la plupart des activités agricoles ou scientifiques. De telles activités entrent, par conséquent, dans le champ d'application de la Convention.

20. La question des déchets est traitée dans les dispositions relatives à la définition des activités dangereuses et non pas dans la définition des substances dangereuses. Ce choix résulte du fait que les déchets comprennent habituellement une multiplicité de substances qu'il peut être difficile d'identifier et qui peuvent n'être pas toutes considérées comme des substances dangereuses en elles-mêmes.

21. Par ailleurs, et même si, dans tous les cas, des risques liés à l'accumulation de déchets existent, il a paru nécessaire de distinguer les sites ou installations de traitement des déchets des sites de stockage permanent des déchets, compte tenu de la spécificité de ces derniers.

En effet, l'opération de stockage permanent des déchets est particulière puisqu'il s'agit de stocker à ciel ouvert ou souterrainement, indéfiniment ou tout au moins pendant une longue durée, des déchets (qu'ils soient solides ou non) qui ne feront l'objet d'aucun recyclage. Le terme installation a été, pour ce cas, abandonné pour distinguer plus clairement ce type d'activité des opérations de traitement des déchets menées dans une installation ou sur un site.

22. Les installations et sites pour l'incinération, le traitement, la manipulation et le recyclage des déchets (article 2, paragraphe 1, alinéa c) sont détaillés dans une liste non limitative (annexe II). Pour les sites de stockage permanent des déchets (article 2, paragraphe 1, alinéa d), il a paru nécessaire de tenir compte du fait qu'il peut être difficile de déterminer précisément dans le temps la survenance de l'événement. Un régime spécifique de responsabilité a donc été prévu pour ces sites, qui s'attache essentiellement à la révélation du dommage (article 7).

23. L'inclusion des radiations non ionisantes dans la Convention n'a pas été retenue. La question pourrait cependant être réexaminée ultérieurement dans le cadre du Comité permanent institué par la Convention.

2. Substance dangereuse

24. La définition de substances dangereuses comporte trois séries d'éléments.

– En premier lieu, une condition générale est posée tenant au risque significatif pour l'homme, l'environnement et les biens que doivent présenter les substances pour être considérées comme dangereuses;

– Le texte énonce ensuite des propriétés qui dans tous les cas remplissent la condition générale et, par conséquent, rendent la substance dangereuse. Ces propriétés sont énumérées à l'annexe I, partie A qui fixe les critères et les méthodes qu'il convient d'appliquer. Cette disposition s'applique aussi aux préparations, c'est-à-dire à la combinaison de deux ou plusieurs substances;

– Enfin, une annexe I, partie B, de caractère non limitatif, énumère une série de substances qui en tout état de cause sont considérées comme dangereuses. Cette liste est susceptible d'inclure certaines substances qui, par elles-mêmes, ne sont pas dangereuses mais qui en raison de quantités, de concentrations, de circonstances ou de risques, le deviennent.

L'existence de spécifications de catégories de propriétés rendant les substances dangereuses (annexe I, partie A) et une liste de substances dangereuses (annexe I, partie B) sont de nature à assurer un plus haut degré de certitude pour les exploitants.

25. Les critères utilisés au paragraphe 2, alinéa a, pour déterminer les substances qui constituent un risque significatif pour l'homme, l'environnement ou les biens reprennent en partie la Directive du Conseil des Communautés européennes n° 67/548/CEE datée du 27 juin 1967 et ses amendements. Bien que l'objet de cette Directive soit de traiter de la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses et non de la responsabilité civile, la plupart de ces critères sont considérés également comme des critères appropriés aux fins de la Convention.

Les propriétés mentionnées à l'article 2, paragraphe 2, alinéa a, seconde phrase de la Convention, sont celles définies à l'article 2, paragraphe 1, alinéas a et b, et paragraphe 2 de la Directive du Conseil des Communautés européennes 67/548/CEE telle qu'amendée, pour la septième fois, par l'article premier de la Directive du Conseil des Communautés européennes 92/32/CEE.

Ces propriétés sont, lorsque c'est nécessaire, déterminées selon les critères mentionnés à l'annexe VI, partie 1 A (a) et (b), B (a) et (b), et C, de la Directive 67/548/CEE, telle qu'amendée, pour la septième fois, par l'annexe II à la Directive 92/32/CEE, et selon les méthodes mentionnées à l'annexe V de la Directive 67/548/CEE, remplacée par l'annexe à la Directive du Conseil des Communautés Européennes 84/449/CEE qui adapte, pour la sixième fois, la Directive du Conseil 67/548/CEE au progrès technique, et telle que complétée par l'annexe à la directive du Conseil des Communautés Européennes 87/302/CEE qui adapte la Directive du Conseil 67/548/CEE, pour la neuvième fois, au progrès technique.

L'annexe I, partie B, de la Convention reprend également la Directive du Conseil 67/548/CEE, ainsi que des Directives ultérieures ayant pour objet l'adaptation de la liste aux progrès techniques.

La Convention prévoit les modalités selon lesquelles le Comité permanent, institué par la présente Convention, procédera à la révision des listes (articles 27 à 31).

26. Il faut considérer que, chaque fois qu'une substance figure sur la liste des substances dangereuses, elle doit être considérée comme dangereuse. De plus, une substance qui n'est comprise dans aucune des listes doit être considérée comme dangereuse si elle présente une ou plusieurs des propriétés de la définition générale. En outre, la liste de ces propriétés n'est pas elle-même exhaustive. En effet, chaque fois qu'une substance non comprise dans la liste et présentant des propriétés elles-mêmes non comprises dans l'article 2, paragraphe 2, alinéa a, présente un risque significatif pour l'homme, l'environnement ou les biens, elle entre dans le champ d'application de la Convention.

Ainsi les substances radioactives seront, bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans l'annexe I, partie A, considérées comme dangereuses dans la mesure où elles présentent un tel risque.

En conséquence, les tribunaux seront amenés à considérer dans un premier temps si la substance en cause figure dans la liste de l'annexe I, partie B. Si tel n'est pas le cas, ils s'interrogeront sur le point de savoir si la substance en cause présente des propriétés telles que définies dans l'article 2, paragraphe 2, alinéa a. Dans la négative, il leur sera nécessaire de déterminer si la substance présente ou non un risque significatif pour l'homme,

l'environnement ou les biens. En conséquence, les tribunaux pourront appliquer la Convention à des substances qui ne figurent pas dans la liste ou qui ne correspondent pas aux critères de l'article 2, paragraphe 2, alinéa a, si ces substances présentent un risque significatif.

3. à 4. Organismes génétiquement modifiés et micro-organismes

27. La Convention comporte deux définitions distinctes, dont l'une est consacrée aux organismes génétiquement modifiés et l'autre traite des micro-organismes.

Comme pour les substances dangereuses, le critère déterminant l'application de la Convention à la réparation des dommages causés par ces deux catégories d'organismes réside dans le risque significatif qu'ils présentent pour l'homme, l'environnement ou les biens.

La définition d'organisme génétiquement modifié se réfère à celle d'organisme. Ne sont pas considérés comme organismes génétiquement modifiés au sens de la Convention, les organismes qui sont modifiés naturellement ou grâce à certains procédés traditionnels, pourvu que des organismes génétiquement modifiés ne soient pas utilisés lors du recours à ces procédés.

Il n'est pas toujours possible de considérer a priori un organisme génétiquement modifié ou un micro-organisme comme dangereux car il est susceptible de ne révéler ce caractère dangereux que dans certaines conditions ou dans un biotope particulier.

Ainsi des organismes génétiquement modifiés ou des micro-organismes qui paraissent inoffensifs dans une région peuvent-ils parfois se révéler dangereux s'ils sont disséminés dans un espace différent.

28. Les définitions fixées dans la Convention sont fondées sur les Directives du Conseil des Communautés européennes 90/219 du 23 avril 1990 dans JOCE L117/1 et 90/220 du 23 avril 1990 dans JOCE L117/15 relatives respectivement à l'utilisation confinée et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés.

5. Exploitant

29. La présente Convention fait peser la responsabilité sur l'exploitant, qu'elle définit comme la personne qui contrôle l'activité dangereuse.

En effet, d'une part l'exploitant est le mieux à même de prévenir le dommage et d'en limiter l'ampleur, d'autre part son activité est à l'origine du dommage.

La charge financière que représente cette responsabilité est répercutée sur les produits et services qu'il produit ou fournit, et ce conformément au principe pollueur-payeur, considéré par la communauté internationale comme un principe clé dans le domaine de la protection de l'environnement.

30. La notion de contrôle doit s'apprécier par rapport aux notions de contrôle effectif ou global, en tenant compte de l'ensemble des circonstances juridiques, financières et économiques qui permettent de déterminer la personne ayant la maîtrise de l'activité, c'est-à-dire disposant d'un pouvoir de décision sur sa conduite. L'une des conséquences en est que c'est l'employeur, et non pas le salarié, qui est exploitant. En particulier, les tribunaux peuvent prendre en considération le fait que les pouvoirs publics compétents aient désigné ou reconnu une personne comme étant l'exploitant.

31. Ne pourrait être considérée comme exploitant, à défaut d'exercer un contrôle véritable sur l'exercice de l'activité dangereuse, une personne extérieure qui a rendu possible ou facilité cet exercice, par exemple en prêtant des fonds destinés à être investis dans l'activité

dangereuse. De même, le créancier qui exerce ses droits à raison d'une sûreté qu'il détient sur des biens nécessaires à l'activité dangereuse ne constitue, en principe, pas l'exploitant de cette activité au sens de la Convention.

6. Personne

32. Le terme personne est défini de telle manière que les dispositions de la Convention puissent s'appliquer à toute personne physique ou morale, y compris l'Etat et ses subdivisions.

7. Dommage

33. Le terme dommage est défini de manière à s'appliquer non seulement aux dommages causés à des personnes et à des biens, mais aussi à l'altération de l'environnement, ainsi qu'au coût des mesures préventives et aux pertes ou dommages supplémentaires causés par lesdites mesures.

34. Pour qu'il y ait responsabilité en vertu de la Convention, il faut que le dommage résulte de la nature dangereuse de l'activité. Ceci ne s'appliquerait pas, par exemple, si le décès ou les lésions corporelles résultaient du choc occasionné par la chute sur une personne d'un fût contenant une substance dangereuse non libérée par cette chute.

Les dispositions finales du paragraphe 7 ont par conséquent pour objet de préciser qu'il doit exister un lien de causalité entre le dommage ainsi défini et le caractère dangereux de l'activité dont il doit résulter.

35. Le concept de biens n'a pas été défini, et il appartiendra donc à chaque législation nationale de déterminer l'étendue de cette notion, et par conséquent dans quelle mesure une perte de revenus peut faire l'objet d'une indemnisation. Néanmoins, les dommages survenus à l'installation elle-même ou aux biens se trouvant sur le site de l'activité dangereuse et placés sous le contrôle de l'exploitant ne sont pas indemnisables au titre de la présente Convention.

36. L'altération de l'environnement donne lieu à réparation, sous la forme de mesures de remise en état, dont le coût sera évalué par le juge.

37. La notion de manque à gagner recouvre, selon les systèmes juridiques, des concepts différents et elle peut avoir une portée plus ou moins étendue.

Le manque à gagner consécutif aux dommages visées à l'article 2, paragraphe 7, alinéas a, b et d, doit être indemnisé dans les conditions énoncées dans le droit interne des Etats.

La Convention impose cependant, en ce qui concerne l'article 2, paragraphe 7, alinéa c, que le manque à gagner dû à l'altération de l'environnement soit indemnisé, même s'il est analysé comme une pure perte économique. Ainsi, la perte de revenus que subit un hôtel dont la clientèle diminue à cause de l'altération du site où il est situé peut-elle être réparée en entier.

38. Les dommages résultant d'une pollution d'un niveau acceptable eu égard aux circonstances locales ne sont pas indemnisés, puisqu'aux termes de l'article 8, cette circonstance constitue une cause d'exonération. Dans la mesure où la Convention laisse subsister les autres régimes juridiques existants, de tels dommages pourront, le cas échéant, être indemnisés en vertu, par exemple, de la théorie des troubles de voisinage.

8. Mesures de remise en état

39. Cette notion est fondamentale puisqu'elle assure la reconnaissance d'une protection directe de l'environnement qui peut être indépendante de toute atteinte aux biens ou aux personnes.

Elle comprend par ailleurs des applications spécifiques puisque le coût de ces mesures de remise en état peut être indemnisé (article 2, paragraphe 7, alinéa c) et que la possibilité est offerte aux associations ou fondations d'agir en justice pour obtenir une injonction pour que l'exploitant prenne des mesures de remise en état (article 18).

40. Les mesures de remise en état consistent avant tout et chaque fois que cela est possible, en des mesures de réhabilitation ou de restauration de l'environnement. Il s'agit alors de rétablir l'environnement dans un état identique à celui qui précédait le dommage.

Lorsque l'environnement ne peut être restauré ou rétabli, les mesures de remise en état peuvent prendre la forme de réintroduction dans l'environnement de l'équivalent de ses composantes altérées.

Ce cas vise, par exemple, l'hypothèse de la disparition d'une espèce animale ou la destruction irrémédiable d'un biotope. Un tel dommage ne peut pas être évalué financièrement, et tout rétablissement de l'environnement est par hypothèse impossible. Considérant que de telles difficultés ne doivent pas aboutir à une absence totale de réparation, un mode d'indemnisation particulier a été introduit. Il se fonde sur l'idée d'équivalence en nature et abandonne toute idée de reproduction identique. La notion, essentiellement tributaire de circonstances de fait propres à chaque dommage, n'est pas définie dans la Convention elle-même.

La Convention ne détermine pas non plus quelles sont les personnes habilitées à prendre de telles mesures, le droit interne peut en décider.

Dans tous les cas, les mesures prises pour l'indemnisation doivent rester dans des limites raisonnables.

9. Mesures de sauvegarde

41. Cette notion est, elle aussi, fondamentale.

Les mesures de sauvegarde consistent en des mesures ayant soit un caractère préventif, lorsqu'il existe une menace sérieuse de dommage ou lorsqu'il s'agit d'éviter l'aggravation d'un dommage survenu.

Elles peuvent être prises par toute personne.

Le coût des mesures de sauvegarde entre dans la définition du dommage, tant en ce qui concerne les dommages à l'environnement que les dommages aux personnes et aux biens. Les mesures de sauvegarde ne sont indemnisées que dans la mesure où elles sont raisonnables.

10. Environnement

42. Trois raisons principales ont conduit à prévoir dans la Convention une définition de l'environnement. Tout d'abord, l'objet de la Convention étant la réparation des dommages causés à l'environnement, cette dernière notion a paru devoir être définie. Ensuite, définir la notion d'environnement ne peut que faciliter l'application des dispositions qui lui sont spécifiques. Enfin, une telle définition met l'accent sur le fait que la Convention ne se limite

pas à la réparation de dommages subis par les personnes ou les biens, mais s'étend à la réparation de dommages à l'environnement, qui doit faire l'objet d'une protection spécifique.

La définition ne prétend cependant pas être exhaustive. Elle fournit au contraire des exemples de ressources qui sont couvertes par ce terme. La liste n'étant pas exhaustive, des dommages causés à d'autres aspects de l'environnement peuvent eux aussi être constitutifs d'une responsabilité sur la base de la Convention.

11. Événement

43. Comme le régime de responsabilité mis en place par l'article 6 de la Convention dépend de l'existence d'un lien de causalité entre le dommage et l'événement, il est apparu nécessaire de préciser en quoi consiste cet événement.

La Convention couvre les dommages résultant d'un fait instantané, ceux résultant d'un fait continu, ainsi que ceux résultant d'une succession de faits ayant la même origine.

Parmi les principaux exemples de fait instantané, on peut citer un incendie, une fuite ou une émission. Le déversement prolongé dans un cours d'eau est un exemple de fait continu.

Parmi les exemples de succession de faits ayant la même origine on peut citer la série d'explosions occasionnée par la rupture d'un joint et affectant successivement les éléments d'une installation, ou bien des ruptures de canalisations consécutives à une pression excessive.

Le fait instantané, le fait continu, ou la succession de faits ayant la même origine, constituent chacun un événement. Il convient donc, en cas de pluralité de faits, de considérer l'ensemble de ces faits pour interpréter la notion d'événement.

Le délai de prescription de l'action prévu par l'article 17 court à compter de la fin du fait continu ou du dernier fait de la succession de faits ayant la même origine.

Article 3 – Champ d'application géographique

44. Afin de déterminer son champ d'application géographique, les dispositions de la Convention sont applicables chaque fois que l'événement générateur du dommage se produit sur le territoire d'une Partie. Lorsque la première condition est satisfaite, elles sont applicables à tous les dommages résultant de l'événement, que ceux-ci se soient révélés sur le territoire de la Partie ou en dehors de celui-ci (article 3, alinéa a).

Toutefois, chaque Partie peut soumettre la règle d'indemnisation des dommages subis hors de son territoire à une condition de réciprocité (article 35).

De surcroît, la Convention s'applique si, bien que l'événement ne se soit pas produit dans une Partie, les règles de conflit de lois renvoient aux règles de fond d'une Partie (article 3, alinéa b).

Article 4 – Exceptions

45. La Convention exclut expressément de son champ d'application trois séries de dommages:

- les dommages résultant d'une opération de transport. La notion de transport ne comprend pas l'opération de transport menée entièrement sur un site inaccessible au public. Ainsi, à titre d'exemple, la Convention couvre les dommages résultant du transfert de substances dangereuses d'un côté d'une installation à l'autre, mais elle exclut de son champ d'application les dommages résultant de transports couverts par

la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de substances dangereuses par route, rail et navigation interne (CRTD), ainsi que par la Convention du 25 mai 1984 sur la responsabilité civile pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures et ses protocoles;

– tout dommage résultant d'un accident nucléaire réglé par les Conventions de Paris et de Vienne, ou par des dispositions spécifiques de droit interne assurant un niveau de protection des victimes au moins équivalent;

– les dommages pour lesquels la Convention est incompatible avec les règles du droit applicable régissant les accidents du travail ou le régime de sécurité sociale.

Pour le surplus, la Convention laisse subsister l'application des régimes de droit interne et des instruments internationaux s'ils sont plus favorables à la victime ou à l'environnement (article 25, paragraphe 1).

CHAPITRE II – RESPONSABILITE

46. Ce Chapitre est consacré au régime de responsabilité de l'exploitant d'une activité dangereuse.

Article 5 – Dispositions transitoires

47. Cet article a pour objet de déterminer les conditions d'application de la Convention dans le temps en matière de responsabilité.

Les dispositions de la Convention en matière d'accès à l'information et d'actions d'associations peuvent, pour leur part, être invoquées dès l'entrée en vigueur de la Convention, pour peu qu'elles se rapportent à des dommages couverts par elle.

48. Le premier paragraphe de cet article pose le principe de la non-rétroactivité de la Convention aux événements survenus antérieurement à son entrée en vigueur. Il prévoit en outre le cas particulier de faits continus ou de succession de faits ayant la même origine nés antérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention et s'étant poursuivis au-delà pour lui appliquer le même principe: la Convention ne s'applique qu'aux dommages causés par les faits survenus après son entrée en vigueur.

49. Des dispositions spécifiques ont été prévues en ce qui concerne les sites de stockage permanent de déchets pour tenir compte du fait qu'il peut être difficile de situer l'événement dans le temps.

Par conséquent, pour les sites de stockage permanent des déchets, il est prévu que la Convention s'applique aux dommages qui se sont manifestés après la date d'entrée en vigueur de la Convention, sans s'attacher à la date de survenance de l'événement qui en est la cause.

Les risques d'application rétroactive de la Convention sont atténués par deux règles dont la première exclut l'application de la Convention dans le cas où le site a été régulièrement fermé avant l'entrée en vigueur de la Convention, et dont la seconde permet à l'exploitant d'un site ouvert avant l'entrée en vigueur de la Convention dont l'exploitation est poursuivie après cette date, de prouver que le dommage résulte de déchets déposés antérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention, et donc d'écarter l'application de celle-ci.

S'agissant de la première règle, une exigence de fermeture du site régulière a été posée pour éviter que les exploitants ne se déchargent de leur responsabilité en invoquant l'abandon pur et simple du site. Elle prend également en considération l'existence, dans plusieurs législations nationales, d'un contrôle des conditions de fermeture généralement assorti de mesures de prévention de tout dommage ultérieur (remise en état du site notamment).

50. Si la Convention ne s'applique pas, une indemnisation peut être demandée en vertu de la législation interne (voir également l'article 25, qui a trait aux relations entre la Convention et le droit interne des Parties).

Article 6 – Responsabilité à l'égard des substances, des organismes et de certaines installations ou sites de déchets

51. Cet article pose en premier lieu le principe général de la responsabilité objective du seul exploitant ayant le contrôle de l'activité dangereuse génératrice du dommage lors de la survenance de l'événement (article 6, paragraphe 1).

Ce principe général est donc celui d'une responsabilité objective, sans faute, de l'exploitant, qui exerce le contrôle de l'activité génératrice du dommage. Cette règle est de nature à inciter l'exploitant à adopter toute mesure de prévention utile pour éviter la survenance d'un dommage. L'exploitant peut se dégager de sa responsabilité, en tout ou en partie, en invoquant soit l'existence d'une cause d'exonération (article 8), soit la faute de la victime (article 9).

52. Une responsabilité solidaire entre plusieurs exploitants a été instituée dans deux hypothèses (article 6, paragraphes 2 et 3):

- la première vise le cas où l'événement consiste en un fait continu. Les exploitants ayant exercé à tour de rôle le contrôle de l'activité dangereuse sont solidairement responsables.

- la seconde hypothèse concerne les cas où l'événement consiste en une succession de faits ayant la même origine. Les exploitants solidairement responsables sont alors ceux qui ont exercé le contrôle de l'activité dangereuse au moment où s'est produit l'un ou l'autre de ces faits.

Dans chacune de ces hypothèses, l'exploitant peut se dégager d'une partie de sa responsabilité en établissant la divisibilité du dommage et la non-imputabilité d'une partie de celui-ci à son activité propre, en prouvant que seule une partie du dommage a été causée, ou aurait pu être causée par son activité.

La règle ne fait donc plus peser sur la victime la charge de la preuve, qui en pratique peut être quasiment impossible, de l'imputabilité du dommage à un fait ou une série de faits faisant partie de l'événement. Néanmoins, elle permet à l'exploitant d'apporter la preuve, plus aisée pour lui, que le dommage ou une partie seulement de celui-ci n'a pu résulter de faits survenus pendant la période où il contrôlait l'activité.

53. L'article 6 comporte une règle particulière applicable dans l'hypothèse où il y a eu cessation définitive de l'activité (article 6, paragraphe 4) faisant peser cette responsabilité des dommages qui se sont manifestés après cette date sur le dernier exploitant avant la cessation d'activité.

Ce faisant, la Convention tire les conséquences du fait que si la victime n'est pas forcément en mesure d'établir l'imputabilité du dommage à une activité précise, le dernier exploitant avait davantage de moyens, au moment où il a repris l'activité, d'apprécier les circonstances rendant prévisible le dommage et de prendre des mesures de nature à l'éviter.

Toutefois, cet exploitant peut se dégager de sa responsabilité en établissant que le dommage est imputable à un événement survenu pendant une période où il ne contrôlait pas l'activité dangereuse.

La même preuve peut être rapportée par la victime pour engager la responsabilité d'un exploitant autre que le dernier avant la fermeture du site.

54. Ainsi que le précise le paragraphe 5 de l'article 6, la Convention laisse subsister l'ensemble des recours successifs dont peut disposer, en vertu du droit interne, l'exploitant contre des tiers, notamment à l'encontre d'autres exploitants et, le cas échéant, du producteur des déchets.

Article 7 – Responsabilité à l'égard des sites de stockage permanent des déchets

55. Dans l'hypothèse des dommages causés par des déchets déposés dans un site de stockage permanent des déchets, l'événement ne peut que difficilement être situé précisément dans le temps: c'est pourquoi la Convention prévoit que le critère à prendre en considération pour déterminer l'exploitant responsable est la date où le dommage est connu et non pas celle de l'événement. Dans le cas d'un événement qui se produit avant ou après la fermeture d'un site mais dont le dommage ne se révèle qu'après, l'exploitant responsable est alors le dernier exploitant (article 7, paragraphe 1).

Ces dispositions ne sont applicables qu'aux sites de stockage permanent des déchets, tandis que les installations pour l'incinération, le traitement, la manipulation ou le recyclage des déchets obéissent aux règles de l'article 6.

56. En indiquant que la nature des déchets est indifférente, le deuxième paragraphe de cet article a pour objet d'éviter l'application de deux régimes juridiques distincts selon que les déchets constituent des substances dangereuses ou non. La règle se justifie par le fait qu'il n'est pas toujours possible de connaître l'ensemble des composantes des déchets.

57. Le paragraphe 3 de cet article affirme la prééminence de la règle spécifique aux déchets sur celle relative aux autres activités dangereuses chaque fois que plusieurs opérations de nature différente sont menées sur un même site par un même exploitant.

En effet, dans une telle hypothèse, les articles 6 et 7 seraient susceptibles de s'appliquer concurremment, imposant ainsi de distinguer pour le même exploitant, la partie de son activité qui relève de l'article 6 et celle qui entre sous les prévisions de l'article 7. Il a paru préférable de soumettre l'ensemble de l'activité aux dispositions de l'article 7.

La possibilité est cependant ouverte d'appliquer chaque règle qui devrait régir chaque partie du dommage lorsque le plaignant ou la victime prouvent qu'une partie du dommage n'est pas imputable à l'opération de stockage des déchets.

En revanche, chaque fois que le dommage provient d'activités dangereuses conduites par plusieurs exploitants, la responsabilité de chacun d'eux ne pourrait être recherchée que sur le fondement juridique qui lui est spécifique: l'exploitant d'une activité dangereuse autre que le stockage des déchets sera assigné sur le fondement de l'article 6 de la Convention, l'exploitant d'un site de stockage des déchets sur le fondement de l'article 7. Le paragraphe 3 de l'article 7 s'applique en cas d'activités mixtes de la part d'un seul exploitant.

58. Enfin, comme il en va pour l'article 6, l'article 7 réserve expressément les recours récursoires dont peut disposer l'exploitant contre les tiers, notamment d'autres exploitants et, le cas échéant, le producteur de déchets.

L'application dans le temps de ces dispositions fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 5.

Article 8 – Exonérations

59. L'article 8, dans ses trois premiers alinéas, admet trois causes d'exonération généralement admises, tenant à un acte de guerre, d'hostilité, de guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible pour la première; le fait d'un tiers assimilable à une cause étrangère pour la seconde, et le respect d'une mesure impérative pour la troisième.

Le simple fait pour l'exploitant d'avoir obtenu une autorisation administrative, ou de se conformer aux prescriptions liées à cette autorisation ne constitue pas en soi une cause d'exonération.

Le simple fait pour l'autorité de régulation de donner un ordre n'en fait pas un exploitant de l'activité dangereuse.

60. La Convention fait du niveau acceptable de la pollution une cause d'exonération. Le caractère acceptable de la pollution s'apprécie par rapport aux circonstances locales. Ainsi, à titre d'exemple, ce niveau acceptable ne sera-t-il pas le même dans une zone rurale ou urbaine.

Le but de cette disposition est d'éviter que le champ de la responsabilité objective soit étendu à des inconvénients acceptables. Il appartiendra par conséquent au juge d'évaluer les inconvénients que les circonstances locales rendent admissibles.

61. La Convention admet en outre une autre cause exonératoire tenant à la circonstance que l'activité dangereuse a été menée dans l'intérêt de la victime. Cette cause est notamment destinée à couvrir les hypothèses d'urgence ou celles pour lesquelles l'activité dangereuse a été menée avec le consentement de la victime. Il appartient aux tribunaux de vérifier que l'activité a été menée licitement; lorsque le consentement de la victime est nécessaire, ils vérifieront que ce consentement est réel et non équivoque. Ils apprécieront également l'adéquation de l'intervention par rapport aux risques encourus.

Néanmoins, une réparation pourra, le cas échéant, être recherchée sur le fondement du droit interne puisque la Convention n'est pas d'application exclusive (article 25, paragraphe 1).

Enfin, la possibilité est laissée aux Parties, soit de restreindre ces causes d'exonération en se référant à l'article 25, soit d'introduire dans leur droit interne, au moyen d'une réserve, une cause d'exonération supplémentaire tenant au risque de développement (article 35, paragraphe 1, alinéa b).

Article 9 – Faute de la victime

62. Cette disposition permet, sous l'appréciation du juge, de diminuer ou même de supprimer l'indemnité à l'égard de la victime qui a, par sa faute ou par la faute d'une personne dont elle est responsable (salarié, enfant par exemple), contribué à la réalisation du dommage.

Article 10 – Causalité

63. Cet article tend à inciter le juge, lorsqu'il apprécie la preuve du lien de causalité entre l'événement et le dommage ou, en ce qui concerne les sites de stockage permanent des déchets, entre l'activité et le dommage, à prendre en compte l'aggravation des risques de dommage que peut entraîner une activité dangereuse spécifique. Pour favoriser l'obtention d'une compensation, cet article prend en compte les risques spécifiques que présentent certaines activités dangereuses de provoquer un dommage. La Convention ne pose pas une véritable présomption de lien de causalité. La disposition en cause complète la responsabilité sans faute. Elle s'inscrit ainsi dans l'ensemble des règles destinées à faciliter à la victime la preuve d'un lien de causalité qui, en pratique, pourrait s'avérer difficile.

Article 11 – Pluralité d'installations de sites

64. Le premier paragraphe de cet article couvre la situation dans laquelle les événements ayant contribué à causer le dommage sont survenus dans plusieurs installations ou sites où sont conduites des activités dangereuses. Il tient compte des cas de pollution synergique (c'est-à-dire de la pollution résultant d'une conjugaison de plusieurs facteurs distincts), dans lesquels il peut être extrêmement difficile, voire impossible d'établir un lien de cause à effet entre tel ou tel événement et le dommage résultant spécifiquement de cet événement.

La disposition a pour effet de rendre solidairement responsable, pour la totalité du dommage, chacun des exploitants des installations où il est établi que se sont produits des événements ayant contribué à la réalisation du dommage.

65. La victime assigne, selon son choix, un ou plusieurs exploitants en réparation de l'intégralité de son dommage. Pour chaque exploitant assigné, la victime doit établir la preuve de son dommage, la survenance dans l'installation d'un événement, ainsi que le lien de causalité entre cet événement et tout ou partie de son dommage.

66. Néanmoins, un exploitant peut se dégager de la responsabilité solidaire prévue dans cette hypothèse en établissant que seule une partie du dommage est imputable à un événement survenu dans son installation ou site. Il s'agit donc là d'un cas où le dommage est divisible et qu'une partie de ce dernier a été causée par un événement précis survenu dans une installation déterminée. La charge d'une telle preuve pèse cependant sur l'exploitant et non sur la victime.

Là encore, la disposition ne fait pas échec aux recours récursoires entre les exploitants solidairement tenus.

L'exploitant doit prouver que seule une partie du dommage a été causée, ou aurait pu être causée, par son activité.

Article 12 – Plan de sécurité financière obligatoire

67. La Convention fait obligation aux Parties, dans les cas appropriés, de s'assurer dans leur droit interne que les exploitants ont une garantie financière pour couvrir la responsabilité prévue par la Convention et d'en déterminer le champ d'application, les conditions et caractéristiques. En particulier, la garantie financière peut être cantonnée dans une certaine limite.

La disposition invite les Parties contractantes à prendre en considération, dans la détermination des activités soumises à l'obligation de garantie financière, les risques de l'activité.

Lors de la mise en oeuvre de cet article, les considérations suivantes peuvent être prises en compte. La première tient au fait que certaines activités présentent, par elles-mêmes, des risques accrus de provoquer des dommages, la seconde est relative à la capacité financière de certaines entreprises qui peut ne pas leur permettre de faire face au paiement des indemnités allouées aux victimes sans le secours d'une garantie financière, et la troisième tend à éviter que l'obligation ne soit inapplicable par suite de l'impossibilité de prévoir le risque et d'établir une garantie financière pour couvrir ce risque.

Le plan de sécurité financière ou la garantie financière, prévus dans cet article, peuvent exister sous des formes différentes, par exemple un contrat d'assurance ou une coopération financière entre exploitants d'un certain type d'activités dangereuses afin de couvrir les risques occasionnés par ces activités. De tels plans financiers auront pour fonction de garantir la réparation du dommage causé par une activité dangereuse exercée par l'un de ces exploitants.

Il sera aussi possible de couvrir les risques concernés par un contrat d'assurance. Une autre possibilité serait qu'un exploitant ait lui-même des ressources financières suffisantes pour couvrir les risques des activités dangereuses qu'il exerce.

Il est vraisemblable qu'après l'entrée en vigueur de la Convention, le marché de l'assurance dans le domaine des dommages à l'environnement se développera dans la mesure où les risques et la responsabilité pour la pollution seront mieux connus, et les plans de sécurité financière seront graduellement remplacés par des contrats d'assurance.

CHAPITRE III – ACCES A L'INFORMATION

68. Le présent Chapitre tend d'une part à assurer le plus large accès possible aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, le cas échéant indépendamment de tout dommage, et d'autre part à éviter que la victime ou l'exploitant ne soient limités dans la possibilité d'introduire une action en justice ou de s'y défendre par l'impossibilité d'avoir communication d'informations en la possession des autorités publiques ou d'exploitants. Il s'agit par conséquent de mesures contribuant également à faciliter l'administration de la preuve. Pour ce qui est de l'accès aux informations détenues par les autorités publiques, elles reprennent les dispositions de la Directive de la CEE relative à la liberté d'accès à l'information sur l'environnement (Directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990, L158/56).

De façon générale, la Convention laisse aux Parties une importante liberté dans la mise en oeuvre des principes qu'elle instaure, notamment en ce qui concerne la définition des modalités pratiques d'accès aux informations (article 14, paragraphe 1, alinéa 2), et la mise en oeuvre des restrictions au droit d'accès aux informations lorsque les intérêts qu'elle énumère sont mis en cause (article 14, paragraphe 2).

Article 13 – Définition des autorités publiques

69. Cet article donne une définition des autorités publiques sur lesquelles pèse l'obligation de fournir, directement ou non, les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent.

Article 14 – Accès aux informations détenues par les autorités publiques

70. Cet article prévoit les modalités selon lesquelles les autorités publiques peuvent être tenues de communiquer les informations sur l'environnement qu'elles détiennent.

71. Même s'il est renvoyé au droit interne des Parties le soin d'appliquer les principes généraux posés, cette modalité d'accès est la plus large que la Convention prévoit, puisqu'elle bénéficie à toute personne physique ou morale, indépendamment de la réalisation d'un dommage, et sans qu'il soit exigé d'elle qu'elle ait à justifier d'un intérêt particulier à la communication (article 14, paragraphe 1, alinéa 1).

Les Parties sont chargées de préciser dans leur droit interne respectif les modalités pratiques de cette voie d'accès, sous réserve du respect des règles tendant à donner à l'obligation qui pèse ainsi sur les autorités publiques leur efficacité réelle en en formalisant la procédure.

La Convention détermine sept cas principaux pour lesquels le droit d'accès peut être restreint, en vertu du droit interne, compte tenu de l'atteinte qu'il porterait, soit à certains secrets, soit à la sécurité publique, soit encore à des procédures d'investigation en cours, soit aussi à la confidentialité des données personnelles, soit enfin aux intérêts de l'environnement auquel les données se réfèrent (article 14, paragraphe 2).

Une demande d'information peut être rejetée lorsqu'elle suppose la communication de données ou de documents inachevés ou de communications internes ou lorsqu'elle est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale (article 14, paragraphe 3),

étant précisé que la décision de refus opposée au demandeur doit être motivée et ouvre à ce dernier une possibilité de contestation devant les juridictions administratives ou judiciaires en fonction de son droit interne (article 14, paragraphes 4 et 5).

Les autorités publiques sont tenues de répondre à la demande, qu'il s'agisse de l'accepter ou de la refuser, dans un délai maximum de deux mois (article 14, paragraphe 4).

Une redevance n'excédant pas un coût raisonnable peut être demandée en échange de la communication de l'information (article 14, paragraphe 6).

Article 15 – Accès aux informations détenues par des organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement

72. La même obligation que celle qui pèse sur les autorités publiques est imposée aux organismes qui leur sont rattachés et qui peuvent être considérés comme étant leur émanation ou comme étant chargés d'une mission de service public. L'article prend ainsi en compte l'existence de nombreux organismes qui, à côté de l'administration proprement dite, interviennent dans le domaine de l'environnement. L'accès sera donné soit par l'intermédiaire de l'autorité publique compétente soit directement par les organismes eux-mêmes.

Article 16 – Accès à des informations spécifiques détenues par les exploitants

73. La possibilité effective dont doit bénéficier la victime de demander la réparation de son dommage suppose que celle-ci puisse disposer d'informations qui, par hypothèse, ne sont pas en sa possession. Il doit en aller de même pour tout exploitant dont la responsabilité est susceptible d'être engagée solidairement avec d'autres exploitants sur la base de la présente Convention ou qui, condamné sur cette même base entend engager l'action récursoire de droit commun que la Convention laisse subsister contre un autre exploitant.

Aussi était-il nécessaire de compléter les possibilités d'accès aux informations détenues par les autorités publiques prévues par l'article précédent, par l'accès aux informations détenues par les exploitants eux-mêmes.

La victime peut à tout moment solliciter des informations et notamment avant l'engagement d'une procédure judiciaire. Cet accès dont elle bénéficie est en effet destiné à lui permettre de réunir les éléments qui lui permettront de déterminer si elle peut agir en justice.

En revanche, l'exploitant ne peut obtenir des informations que dans la mesure où une demande lui a été présentée tendant à engager sa responsabilité. Toutefois, en ne visant pas une action en justice, la Convention ouvre ce droit d'accès à des débats pré-judiciaires.

74. Toutefois, pour tenir compte des risques qu'un tel accès fait courir à l'exploitant puisqu'il est détenteur d'informations qui pourraient concourir à sa condamnation, cet accès est strictement encadré: tout d'abord, et à défaut d'une communication volontaire par l'exploitant, il s'exerce sous le contrôle du juge.

De plus, le tribunal pourra considérer, pour la détermination des informations dont la communication doit être ordonnée, la possibilité pour l'exploitant de se procurer des informations qui ne sont pas déjà en sa possession.

De même, le tribunal peut rejeter toute demande impliquant une charge disproportionnée pour l'exploitant. Cette notion de charge disproportionnée ne s'entend pas avant tout du coût financier, qui fait l'objet de dispositions particulières, mais de contraintes que la communication des informations fait peser sur l'exploitant au regard de tous les intérêts mis en cause, y compris ceux de la victime.

La communication d'information, pouvant être ordonnée par un tribunal, est limitée par des critères objectifs. Les restrictions prévues par le droit interne sont en outre applicables (article 14, paragraphe 2). En tout état de cause, un exploitant ne saurait être tenu de fournir des informations de nature incriminatoire.

Enfin, le coût de l'information est en principe supporté par le demandeur, éventuellement préalablement à la communication, à moins que le tribunal, acceptant la demande d'indemnisation de la victime, ne le mette à la charge de l'exploitant. Dans tous les cas, le coût doit être raisonnable.

CHAPITRE IV – ACTIONS EN REPARATION ET AUTRES DEMANDES

75. Le Chapitre comporte trois séries de dispositions dont la première est relative aux délais de prescription (article 17), la seconde traite des demandes des associations ou fondations (article 18) et la troisième aborde des règles de procédure (articles 19 à 24).

Article 17 – Délais

76. Afin d'éviter le "forum-shopping", qui ne manquerait pas de se produire du fait des différences de délais entre Etats, les délais dans lesquels une action peut être engagée sont stipulés dans la Convention et ne sont par conséquent pas laissés aux législations internes.

77. Le premier délai est de trois ans. Pour améliorer l'administration de la justice et éviter les abus, aucune action en réparation ne peut être intentée passé un délai de trois ans après la date à laquelle le demandeur a eu connaissance ou aurait raisonnablement dû avoir connaissance du dommage ainsi que de l'identité de l'exploitant.

Le délai peut être interrompu ou suspendu dans les conditions du droit interne (article 17, paragraphe 1).

78. La Convention prévoit un second délai au-delà duquel plus aucune action ne peut être engagée.

Ce délai est de trente ans à compter de la date de l'événement.

Lorsque l'événement consiste en un fait continu, il faut s'attacher à la fin de ce fait et lorsqu'il consiste en une succession de faits ayant la même origine, c'est le dernier des faits qui fait courir le délai. Pour les sites de stockage permanent des déchets, le délai court au plus tard à compter de la date de la fermeture du site (article 17, paragraphe 2).

79. Le délai de trente ans a pour objet de maintenir un équilibre entre les intérêts des plaignants et ceux des exploitants. Il prend notamment en compte la nécessité dans laquelle se trouvent les exploitants, en particulier pour les besoins d'assurance, de connaître la date à partir de laquelle plus aucune action ne pourra être engagée. La Convention ne contient aucune disposition d'interruption ou de suspension pendant cette période.

Article 18 – Demandes d'organisations

80. Les demandes qu'une organisation peut présenter en vertu de la Convention sont limitées aux cas mentionnés au paragraphe 1 de l'article: l'interdiction d'une activité dangereuse illicite, une injonction à l'exploitant pour qu'il prenne des mesures préventives ou une injonction de remise en état de l'environnement.

81. Les demandes sont liées à des situations d'urgence nécessitant une intervention rapide et efficace pour laquelle les particuliers ne sont pas nécessairement à même d'agir.

Le paragraphe 1, alinéa c, vise l'adoption de dispositions de nature à prévenir tout dommage ou toute aggravation du dommage.

Cet article fait en outre partie des dispositions de la Convention qui tendent à consacrer une réelle protection de l'environnement en soi.

82. Toutefois, la Convention pose comme exigence unique que la protection de l'environnement soit la vocation statutaire de l'association ou de la fondation et laisse la possibilité aux Parties de prévoir les conditions en tenant compte de leurs propres intérêts ou impératifs.

83. La Convention réserve, chaque fois qu'un Etat membre limite l'accès aux tribunaux aux seules associations ayant leur siège social sur son territoire, la possibilité d'une déclaration de réciprocité pour les associations ayant leur siège dans un autre Etat et satisfaisant aux conditions posées par le droit interne dans cet autre Etat.

Articles 19 à 24 – Règles concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution

84. Ces articles ont pour objet de déterminer les règles applicables en matière de compétence, de reconnaissance et d'exécution. Ils indiquent notamment quels sont les tribunaux devant lesquels les différentes actions doivent être portées selon la nature de l'action (demande en réparation, demandes d'accès aux informations et demandes des organisations fondées sur l'article 18).

Ces règles sont fondées sur les Conventions de Bruxelles (27 septembre 1968) et Lugano (16 septembre 1988) concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Dans la mesure où l'Etat ou ses subdivisions exercent, *jure gestionis*, des activités visées à l'article 2, il ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction pour l'application de la présente Convention.

85. De même, la Convention utilise les dispositions de ces deux Conventions en matière de notification de la procédure au défendeur, de litispendance de demandes ayant le même objet et la même cause portées devant des juridictions différentes, de connexité entre plusieurs demandes formées devant des juridictions dans plusieurs Parties, ainsi que de reconnaissance des décisions rendues par les juridictions d'une autre Partie.

86. Enfin, la Convention laisse subsister l'application des autres traités en matière de compétence juridictionnelle ou de reconnaissance et d'exécution, dans un Etat, des décisions judiciaires rendues dans un autre Etat.

CHAPITRE V – RELATION ENTRE LA PRESENTE CONVENTION ET D'AUTRES DISPOSITIONS

Article 25 – Relation entre la présente Convention et d'autres dispositions

87. Le paragraphe premier de cet article se fonde sur l'article 60 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Il consacre le principe de non-exclusivité de la Convention par rapport au droit interne des Parties ou aux accords internationaux auxquels elles peuvent être liées, chaque fois que les dispositions de la Convention sont moins favorables à la victime. La notion de victime devra être interprétée à la lumière de la définition de dommage dans l'article 2, paragraphe 7. Cela concerne les dispositions existantes à l'époque de l'entrée en vigueur de la Convention, ainsi que les dispositions instituées par la suite. Ce même principe s'applique aux dispositions relatives à la protection et à la remise en état de l'environnement.

88. Le second paragraphe est une disposition qui a récemment été utilisée dans d'autres conventions internationales prévoyant la possibilité pour la Communauté Economique Européenne de devenir Partie aux conventions.

Son but est double. En premier lieu, il vise à permettre aux Etats membres de la CEE, quand une Convention contient des sujets pour lesquels la Communauté a exercé sa compétence, de signer et ratifier la Convention parallèlement avec la Communauté, sans avoir à faire de déclarations quant à la séparation des compétences.

En deuxième lieu, cette disposition vise à s'assurer que les Etats membres de la CEE et la Communauté ne seront pas obligés de s'abstenir de ratifier la Convention au cas où d'éventuelles divergences mineures apparaîtraient entre les dispositions de la Convention et les règles de la Communauté, pendant la période nécessaire à la mise en conformité de ces règles avec celles de la Convention.

La clause sera aussi applicable dans le cas où seulement un pays membre est concerné.

Toutefois, dans leurs relations avec des pays tiers, Parties à la Convention, les Etats membres de la CEE devront appliquer les dispositions de la Convention elle-même.

Par conséquent, si un événement se produit sur le territoire de l'Etat A, membre de la Communauté Européenne, et qu'un dommage est subi sur le territoire de l'Etat B, non membre de la Communauté, la responsabilité pour le dommage subi dans l'Etat B sera régie par la Convention.

CHAPITRE VI – COMITE PERMANENT

Article 26 – Comité permanent

89. Il est apparu que les objectifs de la Convention et son adaptation aux évolutions techniques et scientifiques seraient plus aisément atteints si les représentants des Parties avaient la possibilité de se rencontrer régulièrement pour procéder à l'évaluation de l'application de la Convention et proposer les mesures qui leur sembleraient de nature à en améliorer le fonctionnement.

Par ailleurs, et afin de garantir la représentation de l'ensemble des Parties au sein de la discussion, et compte tenu de la volonté que la Convention soit ouverte à l'adhésion du plus grand nombre possible d'Etats, il a paru nécessaire que les Parties non membres du Conseil de l'Europe soient associées à la discussion.

90. La Convention prévoit donc la création d'un Comité permanent, composé, pour ce qui est des membres de droit, des Parties et, à titre d'observateurs, des Etats invités à signer la Convention – qu'ils soient ou non membres du Conseil de l'Europe – ayant participé à l'élaboration de la Convention, ainsi qu'à la Communauté Economique Européenne, tant qu'elle n'est pas Partie. De plus, peuvent être invités à assister aux travaux du Comité permanent à titre d'observateurs et sauf objection d'une Partie, un Etat non Partie ou des organismes nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux.

91. Les règles principales de fonctionnement du Comité permanent sont fixées par la Convention et seront complétées par son règlement intérieur. Sont notamment déterminées les règles de répartition des voix entre la CEE et les Parties membres des Communautés.

Article 27 – Fondions du Comité permanent

92. Le Comité permanent a pour fonction générale de suivre les problèmes soulevés par la Convention.

A ce titre, il peut donner un avis sur toute question d'ordre général qui lui serait soumise, qu'elle concerne l'interprétation ou la mise en oeuvre de la Convention.

Le Comité permanent peut, à des conditions de majorité renforcée, adopter des recommandations sur la mise en oeuvre de la Convention. Ces recommandations, si elles n'ont pas de force juridique directement contraignante, disposeront d'une autorité morale ou politique considérable. Elles ne sauraient néanmoins conduire à la mise en cause ou la condamnation d'une Partie, le Comité ne pouvant se substituer aux instances juridictionnelles.

93. Par ailleurs, le Comité permanent (article 33, paragraphe 1) est chargé de suggérer au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter certains Etats à adhérer à la Convention et d'autre part de proposer des amendements à la Convention.

Cette dernière mission est essentielle puisqu'elle a pour but d'assurer la mise à jour de la Convention pour tenir compte notamment des évolutions technologiques.

Article 28 – Rapports du Comité permanent

94. Il est de règle que les comités institués dans le cadre des conventions du Conseil de l'Europe fassent rapport au Comité des Ministres.

CHAPITRE VII – AMENDEMENTS A LA CONVENTION

Article 29 – Amendements aux articles

95. Des amendements aux articles de la Convention peuvent être proposés par les Parties, par le Comité permanent, ou par le Comité des Ministres. Ils sont transmis à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à la CEE, à tout Signataire, à toute Partie ainsi qu'à tout Etat invité à signer la Convention ou à y adhérer.

96. La Convention introduit une distinction entre les amendements aux dispositions de fond, qui ont un caractère technique et qui sont adoptés par le seul Comité permanent, et les amendements aux dispositions finales qui, en raison de leurs incidences politiques et budgétaires, nécessitent l'approbation du Comité des Ministres.

97. Après adoption ou approbation, les amendements sont soumis à l'acceptation des Parties. Dans tous les cas, un amendement entre en vigueur seulement à l'égard des Parties qui l'ont accepté. Les amendements aux dispositions finales relatives à l'application de la convention nécessitent une approbation unanime.

Article 30 – Amendements des annexes I et II

98. Les amendements aux annexes I et II à la Convention peuvent être présentés dans les mêmes conditions que pour ce qui est des amendements aux articles de fond. Les mêmes règles s'appliquent à leur adoption par le Comité permanent.

En revanche, les règles concernant les procédures d'acceptation ont été modifiées afin de favoriser leur entrée en vigueur rapide.

L'assouplissement de la procédure a paru s'imposer au regard du caractère technique des annexes, de l'évolution rapide de leur contenu et de l'intérêt qui s'attache à l'uniformité des dispositions applicables à chaque Partie.

Toutefois, un amendement ne saurait s'imposer à une Partie qui ne l'a pas accepté, que ce soit expressément ou tacitement.

En conséquence, à l'instar d'autres Conventions du Conseil de l'Europe telles que la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (article 17), l'article 30 de la présente Convention prévoit une procédure d'acceptation tacite des amendements aux annexes: l'amendement entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de dix-huit mois après son approbation par le Comité permanent, à moins que plus d'un tiers des Parties n'aient notifié des objections. Dans un tel cas, l'amendement est considéré comme rejeté. Dans le cas contraire, il entre en vigueur pour toutes les Parties qui n'ont pas notifié d'objections.

Article 31 – Amendements tacites à l'annexe I, parties A et B

99. L'annexe I, parties A et B, consacrée aux substances dangereuses se réfère aux annexes des Directives communautaires, y compris leurs amendements et dans leur état au moment de l'adoption de la Convention.

Afin que la Convention reste en harmonie avec les textes communautaires initialement adoptés par elle, l'article 31 prévoit une entrée en vigueur par acceptation tacite des amendements apportés aux annexes communautaires, à moins qu'une Partie ne demande que la procédure de l'article précédent ne s'applique. Si tel est le cas, l'amendement est transmis pour approbation au Comité permanent. A défaut de demande de saisine du Comité permanent, l'amendement entre en vigueur par approbation tacite.

En définitive, l'objet de cet article est d'éviter, sauf demande d'une Partie, la procédure d'adoption par le Comité permanent.

CHAPITRE VIII – CLAUSES FINALES

Articles 32 à 37

100. Ces articles sont conformes aux clauses finales modèles des accords et conventions du Conseil de l'Europe.

Il convient de noter ce qui suit.

Article 32 – Signature, ratification et entrée en vigueur

101. Etant donné la dimension internationale de l'environnement, il a été décidé de permettre au plus grand nombre possible d'Etats de signer la Convention.

Cette dernière est par conséquent ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe mais aussi des Etats non membres qui ont participé à son élaboration, des Etats non membres qui y ont été invités par le Comité des Ministres et de la Communauté Economique Européenne.

Article 33 – Etats non membres

102. Le Comité des Ministres peut, de sa propre initiative ou sur proposition du Comité permanent, et après avoir consulté les Parties, inviter tout Etat non membre à adhérer à la Convention.

Article 34 – Application territoriale

103. Cette disposition visant essentiellement les territoires d'outre-mer, il a été entendu qu'il serait manifestement contraire à la philosophie de la Convention qu'une Partie exclue de l'application de cet instrument des parties de son territoire principal et qu'il n'était pas nécessaire de préciser ce point explicitement dans la Convention.

Article 35 – Réserves

104. Cet article énumère, limitativement, les réserves pouvant être faites.