



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.2.2000  
COM(2000) 66 final

**LIVRE BLANC**  
**SUR LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE**

(présenté par la Commission)

## LIVRE BLANC

### SUR LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

#### Introduction

Nous devons aujourd'hui faire face à des situations dans lesquelles l'environnement est gravement mis à mal par l'homme. Le récent naufrage de l'Erika a provoqué une pollution massive le long des côtes françaises et la mort dans la souffrance de plusieurs centaines de milliers d'oiseaux marins et d'autres animaux. Ce cas de marée noire est loin d'être le premier à avoir des conséquences dramatiques pour l'environnement. Il y a quelques années, la réserve naturelle de Doñana, située au sud de l'Espagne, a connu une catastrophe d'un autre ordre: la rupture d'un bassin de retenue contenant une grande quantité d'eau toxique a occasionné des dommages considérables au milieu environnant, et notamment la mort d'un nombre incalculable d'oiseaux protégés. Face à de tels événements, on est amené à se demander qui doit assumer les coûts résultant du nettoyage des sites pollués et de la réparation des dommages. Est-ce à la société tout entière, autrement dit au contribuable, d'acquitter la facture ou est-ce au pollueur, quand il peut être identifié, de payer ?

En ce qui concerne, par ailleurs, les produits issus de modifications génétiques, l'idée qu'ils pourraient altérer la santé des personnes ou avoir des incidences négatives sur l'environnement suscite de sérieuses craintes dans l'opinion publique. Un appel a été lancé pour que les parties contrôlant ces activités répondent dorénavant de leurs actes.

En effet, si l'on veut veiller à ce que des précautions plus grandes soient prises pour éviter que l'environnement ne subisse des dommages, l'une des solutions consiste à déclarer formellement responsable la partie dont l'activité risque d'occasionner ces dommages. Cela signifie que, lorsque des dommages surviennent effectivement, c'est à la partie qui exerce le contrôle de l'activité (c'est-à-dire l'exploitant), et qui est donc le véritable pollueur, d'assumer le coût de leur réparation.

Le présent livre blanc définit la structure d'un futur système communautaire de responsabilité environnementale, qui vise précisément à mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur. Il décrit les principaux éléments qui rendront ce système efficace et applicable.

Le mécanisme proposé s'appliquerait non seulement en cas d'atteinte aux personnes et aux biens et de contamination de sites, mais également en cas de dommages touchant le milieu naturel et, en particulier, les ressources naturelles importantes du point de vue de la conservation de la diversité biologique dans la Communauté (autrement dit, les zones et les espèces protégées dans le cadre du réseau Natura 2000). Pour l'heure, les systèmes de responsabilité environnementale en vigueur dans les États membres ne couvrent pas encore ce type de dommages.

Ce n'est qu'en instaurant une responsabilité pour les dommages causés au milieu naturel que l'on parviendra à responsabiliser les acteurs économiques face aux éventuelles incidences négatives de leurs activités sur l'environnement lui-même. Jusqu'à présent, les exploitants se sentaient apparemment responsables vis-à-vis de la santé ou des biens d'autrui – il existe déjà pour ces cas différentes formes de responsabilité environnementale au niveau national – mais pas à l'égard de l'environnement. Ils ont tendance à considérer l'environnement comme un «bien public», pour lequel la responsabilité devrait incomber à la société dans son ensemble

plutôt qu'à un acteur isolé se trouvant à l'origine des dommages. Instaurer la responsabilité permet, d'une certaine façon, de faire prendre conscience aux citoyens qu'ils doivent également répondre des conséquences éventuelles de leurs actes sur le milieu naturel. Le changement d'attitude qui devrait en découler se traduira vraisemblablement par un degré de prévention et de précaution accru.

## **RÉSUMÉ**

Le présent livre blanc examine différentes solutions en vue de mettre en place un système de responsabilité environnementale à l'échelon communautaire, afin d'améliorer l'application des principes environnementaux énoncés dans le traité CE ainsi que la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, et afin d'assurer une restauration appropriée de l'environnement. Ce livre blanc a été précédé du livre vert publié par la Commission en 1993, d'une audition commune convoquée par le Parlement et la Commission cette même année, d'une résolution du Parlement demandant une directive communautaire et d'un avis du Comité économique et social en 1994, ainsi que d'une décision de la Commission de publier un livre blanc, arrêtée en janvier 1997. Plusieurs États membres se sont exprimés en faveur de l'action communautaire dans ce domaine, et ont notamment émis certaines observations récentes sur la nécessité de traiter la question de la responsabilité en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Les parties concernées ont été consultées tout au long du processus de préparation du livre blanc.

La responsabilité environnementale peut être définie comme l'instrument par lequel celui qui occasionne une atteinte à l'environnement (le pollueur) est amené à payer pour remédier aux dommages qu'il a causés. La responsabilité n'est efficace que lorsqu'il est possible d'identifier le pollueur, de quantifier les dommages et d'établir un lien de causalité. Elle n'est pas donc appropriée en cas de pollution diffuse issue de nombreuses sources. La mise en place d'un système de responsabilité communautaire se justifie notamment par la volonté d'améliorer l'application des principes environnementaux fondamentaux (pollueur-payeur, prévention et précaution) ainsi que du droit de l'environnement en vigueur à l'échelon communautaire, et par la nécessité d'assurer la dépollution et la restauration de l'environnement, de mieux intégrer l'environnement dans d'autres domaines politiques et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Le système de responsabilité devrait inciter les entreprises à avoir un comportement plus responsable et exercer ainsi un effet préventif, mais une grande partie des résultats devrait dépendre du contexte et des particularités du système.

Les principales caractéristiques d'un système communautaire pourront notamment être les suivantes: non-rétroactivité (le système s'appliquera uniquement aux dommages futurs); couverture à la fois des dommages environnementaux (contamination de sites et dommages causés à la biodiversité) et des dommages traditionnels (atteintes à la santé des personnes et à la propriété); un champ d'application restreint, en lien avec la législation communautaire en vigueur: la contamination de sites et les dommages traditionnels ne seront couverts que s'ils sont causés par des activités dangereuses ou potentiellement dangereuses réglementées à l'échelon communautaire; les atteintes à la biodiversité ne seront quant à elles couvertes que s'il s'agit de zones protégées dans le cadre du réseau Natura 2000; responsabilité sans faute pour les dommages résultant d'activités intrinsèquement dangereuses, responsabilité pour

faute en cas d'atteintes à la biodiversité causées par une activité non dangereuse;<sup>1</sup> possibilité de bénéficier de défenses courantes, d'un certain allègement de la charge de la preuve incombant au plaignant, ainsi que de mesures de redressement en Équité pour les défendeurs; responsabilité centrée sur l'exploitant de l'activité à l'origine des dommages; critères pour évaluer et traiter les différents types de dommages; obligation d'affecter la compensation versée par le pollueur à la restauration de l'environnement; approche visant à améliorer l'accès à la justice dans les cas de dommages environnementaux; coordination avec les conventions internationales; garantie financière pour les éventuelles responsabilités, en lien avec les marchés.

Différentes solutions sont présentées et évaluées en ce qui concerne l'action communautaire: l'adhésion de la Communauté à la convention de Lugano, adoptée par le Conseil de l'Europe; un système couvrant uniquement les dommages transfrontaliers; une recommandation communautaire pour guider l'action des États membres; une directive communautaire; un système sectoriel axé sur les biotechnologies. Des arguments sont présentés en faveur et à l'encontre de chaque solution envisagée, une directive communautaire étant considérée comme l'option la plus cohérente. Une initiative de la Communauté dans ce domaine se justifie en termes de subsidiarité et de proportionnalité, notamment en raison de l'insuffisance des différents systèmes des États membres en ce qui concerne le traitement de tous les aspects des dommages environnementaux, de l'effet d'intégration exercé par l'application commune d'un système dans le cadre de la législation communautaire, et de la flexibilité d'un système-cadre communautaire, qui fixe des objectifs et des résultats tout en laissant aux États membres le choix des moyens et des instruments utilisés pour les atteindre. L'incidence d'un système de responsabilité communautaire sur la compétitivité externe de l'Union européenne devrait être limitée. Les données relatives aux systèmes de responsabilité existants ont été examinées et montrent que leur incidence sur la compétitivité des industries nationales n'a pas été disproportionnée. Les effets sur les PME et les services financiers ainsi que la question importante de l'assurabilité des principaux éléments du système sont passés en revue. L'efficacité de tout régime de responsabilité juridique dépend de l'existence d'un système de garantie financière effectif fondé sur la transparence et la sécurité juridique en matière de responsabilité. Le système communautaire devrait être élaboré de manière à réduire au maximum les coûts de transaction.

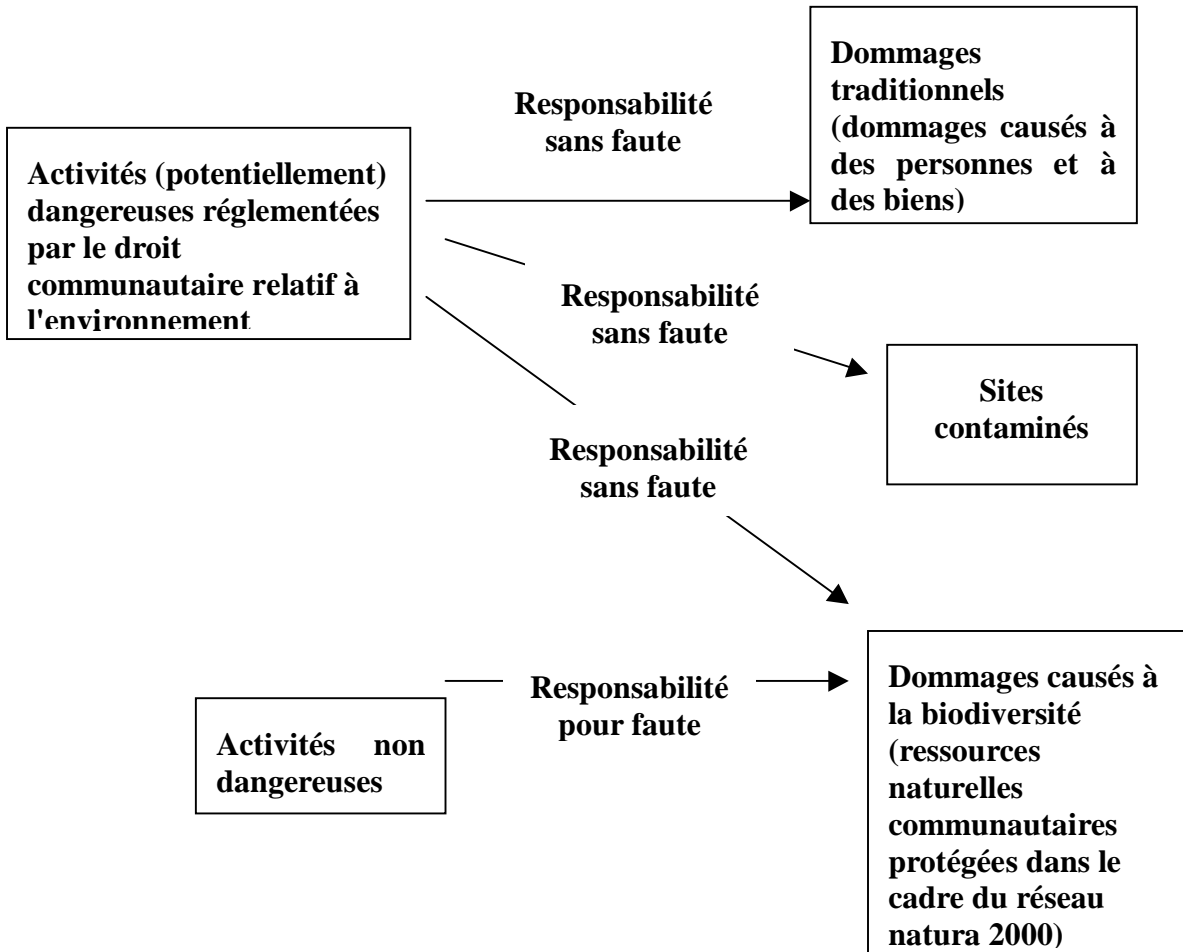
Le livre blanc conclut que la solution la plus appropriée serait une directive-cadre prévoyant une responsabilité sans faute pour les dommages causés par des activités dangereuses réglementées au niveau communautaire, avec certaines défenses, et couvrant à la fois les dommages traditionnels et les dommages environnementaux, et une responsabilité pour faute en cas d'atteintes à la biodiversité occasionnées par des activités non dangereuses. Les modalités de cette directive seront définies plus précisément à l'issue des consultations qui se tiendront à ce propos. Les institutions de l'Union européenne et les parties concernées sont invitées à examiner le livre blanc et à présenter leurs observations avant le 1<sup>er</sup> juillet 2000.

---

<sup>1</sup> Pour avoir un aperçu schématique de l'éventuel champ d'application du système, se reporter à l'annexe du présent résumé.

**ANNEXE**

**CHAMP D'APPLICATION EVENTUEL D'UN SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE**



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION .....	9
1.1.	Objectifs du présent livre blanc .....	9
1.2.	Structure du livre blanc .....	9
1.3.	Historique et contexte institutionnel .....	9
1.3.1.	Le Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement.....	9
1.3.2.	La position du Parlement européen.....	10
1.3.3.	L'avis du Comité économique et social.....	10
1.3.4.	Décision de la Commission de publier un livre blanc.....	10
1.3.5.	Positions des États membres.....	10
1.3.6.	Les consultations.....	11
2.	EN QUOI CONSISTE LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE?.....	11
2.1.	Le but de la responsabilité environnementale .....	11
2.2.	Types de dommages causés à l'environnement relevant de la responsabilité environnementale.....	11
3.	MOTIFS JUSTIFIANT LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE COMMUNAUTAIRE ET INCIDENCES SUSCEPTIBLES D'EN RÉsulTER .....	12
3.1.	Appliquer les principes fondamentaux du traité CE dans le domaine de l'environnement .....	12
3.2.	Garantir la décontamination et la réhabilitation de l'environnement.....	12
3.3.	Appliquer de manière plus stricte la législation environnementale communautaire	12
3.4.	Améliorer l'intégration .....	13
3.5.	Améliorer le fonctionnement du marché intérieur.....	13

3.6.	Effets envisagés .....	14
4.	ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UN SYSTÈME COMMUNAUTAIRE DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	14
4.1.	Non-rétroactivité.....	14
4.2.	Champ d'application du système .....	15
4.2.1.	Dommages à couvrir.....	15
4.2.2.	Activités à couvrir .....	16
4.3.	Nature de la responsabilité, défenses autorisées et charge de la preuve .....	17
4.4.	Qui doit être reconnu responsable?.....	19
4.5.	Critères appliqués aux différents types de dommages.....	19
4.5.1.	Dommages causés à la biodiversité.....	19
4.5.2.	Sites contaminés.....	21
4.5.3	Dommages traditionnels .....	22
4.5.4	Liens avec la directive sur la responsabilité du fait des produits.....	22
4.6.	Garantir la décontamination et la restauration effectives de l'environnement.....	22
4.7.	Accès à la justice.....	23
4.7.1.	«L'approche à deux niveaux»: l'État devrait être responsable en premier lieu	23
4.7.2.	Cas urgents (injonctions, coût des mesures préventives) .....	24
4.7.3.	Garantir une expertise suffisante et éviter les coûts inutiles.....	24
4.8.	Liens avec les conventions internationales .....	24
4.9.	Garantie financière.....	25
5.	LES DIFFÉRENTES OPTIONS ENVISAGEABLES POUR UNE ACTION COMMUNAUTAIRE.....	26
5.1.	Adhésion de la Communauté à la convention de Lugano.....	26

5.2.	Un système applicable uniquement aux dommages transfrontaliers .....	27
5.3.	Une action des États membres guidée par une recommandation de la Communauté	28
5.4.	Une directive communautaire.....	28
5.5.	Responsabilité sectorielle dans le domaine de la biotechnologie .....	29
6.	SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ .....	29
7.	INCIDENCES ÉCONOMIQUES GLOBALES DE LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE .....	30
8.	CONCLUSION .....	32



## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. Objectifs du présent livre blanc**

Conformément à l'article 174, paragraphe 2, du traité CE:

«La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement [...] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.»

Le présent livre blanc vise à examiner la manière dont le principe du pollueur-payeur peut servir au mieux les objectifs de la politique communautaire en matière d'environnement, en gardant à l'esprit que la prévention des dommages environnementaux constitue le principal objectif de cette politique.

Dans cette perspective, le livre blanc cherche à déterminer les meilleures modalités d'un système communautaire de responsabilité environnementale en vue d'améliorer la mise en œuvre des principes environnementaux définis par le traité CE et d'assurer la réparation des dommages causés à l'environnement. Ce livre blanc examine également la manière dont le système de responsabilité environnementale peut contribuer à améliorer l'application de la législation communautaire en matière d'environnement, ainsi que les éventuelles incidences économiques de cette action à l'échelon communautaire.

### **1.2. Structure du livre blanc**

Après une partie introductive présentant l'historique de cette question et expliquant le but de la responsabilité environnementale, dans les deux premières parties, le livre blanc expose dans la troisième partie les arguments justifiant la mise en place d'un système à l'échelon communautaire. La quatrième partie présente les structures envisageables pour un futur système communautaire et la cinquième partie compare ces différentes solutions. La sixième partie se penche sur la question de la subsidiarité et de la proportionnalité. Les incidences économiques d'un système communautaire de responsabilité environnementale sont étudiés dans la septième partie. Enfin, la huitième partie dresse une conclusion et définit les prochaines étapes à suivre en la matière.

### **1.3. Historique et contexte institutionnel**

#### *1.3.1. Le Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement*

Au mois de mai 1993, la Commission a publié son Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement<sup>2</sup>. Les États membres, le secteur industriel, les groupes de défense de l'environnement ainsi que d'autres parties concernées ont présenté plus d'une centaine de commentaires à ce sujet, qui ont été suivis de consultations permanentes. Une audition publique commune a été organisée par le Parlement et la Commission en novembre 1993.

---

<sup>2</sup> Communication du 14 mai 1993 (COM (93) 47 final) au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social.

### *1.3.2. La position du Parlement européen*

En avril 1994, le Parlement européen a adopté une résolution invitant la Commission à élaborer «une proposition de directive concernant la réglementation pour les (futurs) atteintes à l'environnement»<sup>3</sup>. Par cette résolution, le Parlement appliquait pour la première fois l'article 192, paragraphe 2 (ancien article 138 B, paragraphe 2), du traité CE, qui lui permet de demander à la Commission de soumettre des propositions législatives. Depuis lors, la question de la responsabilité environnementale a été soulevée par le Parlement à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de la présentation des programmes de travail annuels de la Commission et dans le cadre de questions parlementaires et de lettres adressées à la Commission.

Dans le questionnaire envoyé aux candidats aux fonctions de commissaire en vue de leur audition, le Parlement a une nouvelle fois soulevé cette question et exprimé l'opinion selon laquelle il est urgent que la Communauté légifère dans ce domaine. Il a notamment souligné la nécessité d'inclure des dispositions relatives à la responsabilité dans la législation communautaire actuelle en matière de biotechnologie.

### *1.3.3. L'avis du Comité économique et social*

Le Comité économique et social a rendu, le 23 février 1994, un avis détaillé favorable à une action communautaire dans le domaine de la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement. Le comité propose que cette action prenne la forme d'une directive-cadre ayant pour base juridique les articles 174 et 175 (anciens articles 130 R et 130 S) du traité<sup>4</sup>.

### *1.3.4. Décision de la Commission de publier un livre blanc*

À la suite d'un débat d'orientation organisé le 29 janvier 1997, la Commission a décidé, compte tenu de la nécessité de répondre à la résolution du Parlement européen de 1994 appelant à une action communautaire, de préparer un Livre blanc sur la responsabilité environnementale.<sup>5</sup>

### *1.3.5. Positions des États membres*

Un certain nombre d'États membres se sont exprimés, de manière officieuse ou officielle, en faveur de l'action communautaire dans le domaine de la responsabilité environnementale en général (Autriche, Belgique, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède). Plusieurs États membres ont fait savoir qu'ils attendaient les propositions de la Commission avant de légiférer au niveau national dans ce domaine, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité pour les dommages causés à la biodiversité. En outre, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède ont récemment déclaré au Conseil qu'ils accueilleraient favorablement le projet de la Commission, dans le cadre du prochain Livre blanc sur la responsabilité environnementale, d'examiner la question de la responsabilité pour les dommages environnementaux liés à la dissémination volontaire et à la mise sur le marché d'OGM. Le Royaume-Uni a récemment prié la Commission de déterminer en priorité s'il est possible de couvrir, dans le cadre d'un ou de plusieurs systèmes de responsabilité, la

---

<sup>3</sup> Résolution du 20.4.1994 (JO C 128, p. 165).

<sup>4</sup> Avis du Comité économique et social du 23.2.1994 (CES 226/94).

<sup>5</sup> Quatre études ont été menées en vue de préparer une politique communautaire dans ce domaine. Les résumés de ces quatre études ont été mis à la disposition du public.

dissémination et la commercialisation des OGM, et quels critères seraient applicables dans ce domaine. La position des autres États membres en la matière n'est pas encore claire.

### 1.3.6. *Les consultations*

Pendant l'élaboration du livre blanc, des consultations ont eu lieu avec des experts indépendants des États membres, des experts nationaux des États membres et les parties concernées; un grand nombre d'entre elles ont également envoyé des observations écrites concernant les documents de travail informels qu'elles ont reçus au cours de la procédure. Les opinions exprimées se sont avérées très différentes les unes des autres, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une action à l'échelon communautaire. Le rapport de synthèse qui présente les observations des parties concernées peut être obtenu sur simple demande.

## **2. EN QUOI CONSISTE LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE?**

### **2.1. Le but de la responsabilité environnementale**

*La responsabilité environnementale vise à faire en sorte qu'une personne ayant occasionné des dommages à l'environnement (le pollueur) verse une somme d'argent pour remédier aux dommages qu'elle a causés.*

La réglementation environnementale définit des normes et des procédures en vue de préserver l'environnement. En l'absence d'un système de responsabilité, un manquement aux normes et aux procédures existantes peut simplement entraîner des sanctions administratives ou pénales. En revanche, si la notion de responsabilité est intégrée à la réglementation, les éventuels pollueurs risquent également de devoir payer pour réparer les dommages qu'ils ont causés ou à titre de compensation.

### **2.2. Types de dommages causés à l'environnement relevant de la responsabilité environnementale**

La responsabilité environnementale ne permet pas de remédier à toutes les formes d'atteintes à l'environnement. Pour que le principe de responsabilité s'applique:

- il faut un (ou plusieurs) auteur(s) identifiable(s) (pollueurs);
- les dommages doivent être concrets et quantifiables, et
- un lien de causalité doit être établi entre les dommages et le(s) pollueur(s) identifié(s).

Ainsi, la responsabilité environnementale peut s'appliquer par exemple dans les cas où les dommages résultent d'accidents industriels ou d'une pollution progressive provoquée par des substances ou des déchets dangereux introduits dans l'environnement à partir de sources identifiables.

Néanmoins, la responsabilité environnementale n'est pas un instrument approprié dans le cas d'une pollution généralisée et diffuse, puisqu'il est alors impossible d'établir un lien entre les dégradations environnementales et les activités de certaines personnes. Le changement climatique induit par des émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres émissions, le dépérissement des forêts provoqué par les pluies acides et la pollution atmosphérique liée à la circulation sont des exemples de ce type de pollution.

### **3. MOTIFS JUSTIFIANT LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE COMMUNAUTAIRE ET INCIDENCES SUSCEPTIBLES D'EN RESULTER**

#### **3.1. Appliquer les principes fondamentaux du traité CE dans le domaine de l'environnement**

La responsabilité environnementale permet de mettre en œuvre les grands principes de la politique environnementale inscrits au traité CE (article 174, paragraphe 2), et avant tout le principe du pollueur-payeur. Si l'on n'applique pas ce principe pour couvrir les coûts de réparation des dommages causés à l'environnement, le milieu naturel reste endommagé ou l'État, et en définitive le contribuable, doit prendre en charge sa remise en état. Par conséquent, le premier objectif consiste à rendre le pollueur responsable des dommages qu'il a causés. Si les pollueurs doivent réparer les dommages causés en supportant les coûts correspondants, ils réduiront la pollution tant que le coût marginal de dépollution reste inférieur au montant de la compensation ainsi évitée. Le principe de responsabilité environnementale permet donc de prévenir les dommages et d'internaliser les coûts environnementaux.<sup>6</sup> Le principe de responsabilité peut également inciter les différentes parties à prendre davantage de précautions, ce qui permettrait de prévenir les risques et les dommages; l'application de ce principe peut également encourager les investissements en R-D en vue d'améliorer les connaissances et les technologies disponibles.

#### **3.2. Garantir la décontamination et la réhabilitation de l'environnement**

Afin que puisse véritablement s'appliquer le principe du pollueur-payeur, les États membres devraient assurer la décontamination et la réhabilitation effectives de l'environnement endommagé ou le remplacement des ressources perdues, lorsqu'il existe un pollueur responsable, en s'assurant que la compensation versée par celui-ci soit utilisée à cet effet de manière correcte et efficace.

#### **3.3. Appliquer de manière plus stricte la législation environnementale communautaire**

Si la notion de responsabilité exerce l'effet préventif décrit plus tôt et que la restauration de l'environnement est garantie en cas de dommages, la conformité avec la législation environnementale communautaire devrait également s'en trouver améliorée. Par conséquent, les liens entre les dispositions du système de responsabilité communautaire et la législation environnementale existante revêtent une grande importance. La plupart des États membres ont introduit à l'échelon national des lois concernant la responsabilité sans faute pour les dommages résultant d'activités qui sont dangereuses pour l'environnement d'une manière ou d'une autre, mais ces lois diffèrent grandement dans leur champ d'application et, fréquemment, elles ne couvrent pas de manière cohérente tous les dommages résultant d'activités dont on sait qu'elles représentent un risque pour l'environnement. En outre, ces systèmes de responsabilité ne s'appliquent qu'en cas d'atteinte à la santé des personnes ou à la propriété, ou lorsqu'un site est pollué. D'une manière générale, ils ne couvrent pas les dommages causés aux ressources naturelles. Il est donc important qu'un système de responsabilité environnementale communautaire couvre également les dommages causés aux ressources naturelles, tout au moins en ce qui concerne les ressources déjà protégées par la

---

<sup>6</sup> L'internalisation des coûts environnementaux signifie que les coûts de prévention et de restauration de la pollution environnementale sont directement pris en charge par les parties responsables des dommages, au lieu d'être supportés par la société en général.

législation communautaire, en vertu des directives «Oiseaux sauvages» et «Habitats», à l'intérieur des zones du réseau Natura 2000<sup>7</sup>. Les États membres devraient en tout état de cause assurer la réparation des dommages occasionnés à ces ressources naturelles protégées, y compris dans les cas où un système de responsabilité n'a pu s'appliquer (par exemple, si le pollueur n'a pu être identifié), puisque cette remise en état constitue une obligation en vertu de la directive «Habitats». Les effets préventifs de la responsabilité devraient s'amplifier dans une Union européenne élargie facilitant ainsi l'application des réglementations environnementales par les nouveaux États membres.

### **3.4. Améliorer l'intégration**

Le traité d'Amsterdam a ajouté à l'article 6 du traité CE le principe selon lequel les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté. Un système communautaire de responsabilité environnementale couvrant toutes les activités qui représentent un risque pour l'environnement et font l'objet d'une réglementation communautaire (se reporter au point 4.2.2 concernant les activités à couvrir) permettra d'améliorer l'intégration des questions environnementales dans les différents secteurs concernés, par l'internalisation des coûts environnementaux.

### **3.5. Améliorer le fonctionnement du marché intérieur**

Même si les principaux objectifs d'un système communautaire sont de nature environnementale, un tel système peut également contribuer à créer des conditions équitables sur le marché intérieur. Ce facteur est important, puisque les échanges communautaires se font pour la plupart sur le marché intérieur; en d'autres termes, le commerce intracommunautaire est plus important pour les États membres que le commerce extracommunautaire, c'est pourquoi les différences de cadre juridique ainsi que les coûts supportés par les sociétés sur le marché intérieur ont une plus grande incidence que les différences par rapport aux pays tiers.

À l'heure actuelle, il est difficile de dire s'il existe un problème de concurrence sur le marché intérieur en raison de différences d'approches entre les États membres dans le domaine de la responsabilité environnementale. Cela s'explique peut-être par le fait que les systèmes nationaux de responsabilité environnementale sont relativement récents au sein de l'Union européenne et ne sont pas encore pleinement opérationnels.

Néanmoins, les systèmes de responsabilité environnementale en vigueur dans la plupart des États membres ne couvrent pas les dommages causés à la biodiversité. La couverture de ce type de dommages pourrait avoir des incidences économiques sensiblement plus importantes que les dispositions nationales actuelles en matière de responsabilité. Les éventuelles conséquences pour la compétitivité des entreprises établies sur le territoire d'un État membre inciteraient alors les administrations nationales à attendre une initiative de l'Union européenne et à s'abstenir d'imposer unilatéralement des dispositions concernant la responsabilité à l'égard de la biodiversité. Dans ce cas, l'action de l'Union européenne serait également justifiée par la nécessité de garantir des conditions équitables sur le marché intérieur.

---

<sup>7</sup> Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 103, p.1, et directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206, p.7.

Les points examinés ci-dessus montrent qu'il convient d'élaborer le système de responsabilité communautaire en vue de réduire au maximum les éventuelles incidences de ce type de responsabilité sur la compétitivité externe de l'industrie européenne<sup>8</sup> (cette question fait l'objet d'un traitement spécifique dans la septième partie). C'est notamment pour cette raison qu'il convient d'adopter une approche progressive pour mettre en place le système communautaire (voir également la sixième partie).

### **3.6. Effets envisagés**

D'après ce qui a été dit au paragraphe 3.1 sur la mise en œuvre des principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, le système de responsabilité devrait inciter les entreprises à avoir un comportement plus responsable. Néanmoins, un certain nombre de conditions doivent être réunies pour ce faire. Par exemple, la mise en œuvre de la législation américaine Superfund (responsabilité impliquant l'obligation de nettoyer les sites pollués) a montré qu'il est nécessaire de prévenir les contournements de la législation en matière de responsabilité, effectués par le biais de transfert des activités dangereuses dans des entreprises peu capitalisées qui deviennent insolvables en cas de dommages importants. Si les entreprises peuvent se protéger contre le risque lié à la responsabilité en contractant une assurance, elles auront moins tendance à recourir à ce type de manœuvres frauduleuses. Le fait de pouvoir disposer d'une garantie financière, et notamment d'une assurance, est donc important pour garantir l'efficacité écologique du système de responsabilité; cette question est examinée au point 4.9. Pour être efficace, un système juridique de responsabilité doit s'accompagner d'un système de garantie financière effectif; en d'autres termes, les éléments fondamentaux d'un système de responsabilité doivent pouvoir être couverts par une garantie financière. En outre, l'efficacité du système de responsabilité pour les dommages environnementaux (par opposition aux dommages traditionnels) dépend de la rapidité des autorités administratives et juridiques dans le traitement des dossiers, ainsi que de l'adéquation des moyens d'accès à la justice mis à la disposition du public.

Les incidences globales du principe de responsabilité dépendent donc du contexte général et de la structure spécifique du système de responsabilité.

## **4. ELEMENTS CONSTITUTIFS D'UN SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE**

Cette partie présente une description des principales composantes envisageables pour un système communautaire. Tous ces éléments ou certains d'entre eux devront être pris en considération en fonction de l'option choisie pour le futur (voir la cinquième partie).

### **4.1. Non-rétroactivité**

Pour des raisons de sécurité juridique et d'attentes légitimes, le système communautaire ne devrait s'appliquer qu'aux dommages à venir. Les dommages qui sont découverts après l'entrée en vigueur du système communautaire devraient être couverts, à moins que l'acte ou l'omission ayant causé les dommages ne se soient produits avant cette entrée en vigueur. Les problèmes de pollution hérités du passé devraient rester du ressort des États membres. Ces

---

<sup>8</sup> À cet égard, il convient de préciser que, dans le cadre de la législation en matière de responsabilité environnementale, qui s'applique également aux dommages causés aux ressources naturelles, les États-Unis appliquent un système d'ajustements fiscaux à la frontière pour les secteurs les plus sensibles, c'est-à-dire pour le pétrole et les industries chimiques.

derniers pourraient mettre en place des mécanismes de financement pour traiter les sites contaminés ou remédier aux atteintes à la biodiversité de la manière la mieux adaptée à la situation nationale, en tenant compte de facteurs tels que le nombre de sites concernés, la nature de la pollution et l'évaluation des coûts de dépollution ou de réhabilitation. Afin d'appliquer le principe de non-rétroactivité de manière harmonisée, il conviendra de définir ultérieurement ce que l'on entend par «pollution passée».

Les litiges portant sur la détermination de la limite entre une pollution passée et une pollution couverte par le système de responsabilité devraient entraîner certains coûts de transaction. Néanmoins, un système rétroactif aurait des incidences économiques sensiblement plus grandes.

## **4.2. Champ d'application du système**

Le champ d'application du système doit être envisagé sous deux angles différents: tout d'abord, il faut considérer les types de dommages à couvrir, et ensuite, les activités à l'origine de ces dommages qu'il convient de couvrir. Les paragraphes suivants présentent la manière dont ces questions pourraient être traitées.

### *4.2.1. Dommages à couvrir*

#### ***Dommages environnementaux***

Puisque le système envisagé porte sur la *responsabilité environnementale*, il convient de couvrir les dommages causés à l'environnement. Cette proposition n'est pas aussi évidente qu'il y paraît: plusieurs législations nationales qualifiées de «lois sur la responsabilité environnementale» (ou ayant des intitulés similaires) régissent des types traditionnels de dommages, tels que les dommages corporels ou matériels, et non les dommages environnementaux en tant que tels. Ces lois ne couvrent que les dommages résultant d'activités jugées dangereuses pour l'environnement ou les dommages (traditionnels) dont le vecteur est l'environnement (par exemple: pollution de l'air ou de l'eau). On trouve par exemple ce type de législation en Allemagne (loi sur la responsabilité environnementale de 1990) et au Danemark (loi sur la compensation pour les dommages causés à l'environnement de 1994). Dans d'autres législations nationales, la dégradation de l'environnement est également couverte, parallèlement aux dommages traditionnels, mais cette notion ne se trouve précisée par quasi aucune règle supplémentaire.

Dans le présent livre blanc, deux catégories de dommages différents sont regroupées sous l'intitulé «dommages environnementaux», et ces deux catégories de dommages, présentées ci-dessous, doivent être couvertes par un système communautaire.

#### ***a) Dommages causés à la biodiversité***

#### ***b) Dommages se traduisant par la contamination de sites.***

La plupart des États membres n'ont pas encore commencé à couvrir explicitement les dommages causés à la biodiversité dans le cadre de leur système de responsabilité environnementale. Néanmoins, tous les États membres disposent de lois ou de programmes pour traiter les cas de responsabilité pour contamination de sites. Il s'agit principalement de réglementations administratives visant à procéder à la dépollution des sites pollués aux frais du pollueur (et/ou d'autres parties).

## *Domages traditionnels*

Pour assurer la cohérence de la méthode adoptée, il est important de couvrir également les dommages traditionnels, tels que les dommages corporels et matériels, s'ils sont causés par une activité dangereuse entrant dans le champ d'application du système communautaire, étant donné qu'un même événement est souvent à l'origine de dommages traditionnels et d'atteintes à l'environnement. Si le système communautaire ne couvrait que les dommages environnementaux en laissant la responsabilité des dommages traditionnels entièrement à la charge des États membres, il pourrait en résulter des situations inéquitables (par exemple, l'absence d'indemnisation ou une compensation moins importante pour les dommages corporels que pour les dommages environnementaux provoqués par un même incident). En outre, la santé des personnes - objectif politique important en soi - constitue un intérêt étroitement lié à la protection de l'environnement: l'article 174, paragraphe 1, du traité CE dispose que la politique communautaire dans le domaine de l'environnement contribue (notamment) à la poursuite de l'objectif de protection de la santé des personnes.

### *4.2.2. Activités à couvrir*

Les systèmes nationaux de responsabilité environnementale visent dans leur quasi totalité à couvrir les activités<sup>9</sup> qui comportent un risque inhérent de dommages. Ces activités sont actuellement en grande partie réglementées par la législation environnementale communautaire ou par les réglementations communautaires qui poursuivent un but environnemental parmi d'autres objectifs.

Pour que le système de responsabilité s'inscrive dans un cadre cohérent, il doit être relié aux réglementations communautaires pertinentes dans le domaine de la protection de l'environnement. En plus de garantir la restauration de l'environnement dans les cas pour lesquels ce n'est pas encore possible, le système de responsabilité fournirait donc également des incitations supplémentaires en vue de la bonne observation des lois nationales transposant la législation environnementale communautaire. Une violation de ces lois aboutirait alors non seulement à des sanctions administratives ou pénales, mais également, si les dommages résultent de cette violation, à l'obligation pour le responsable (le pollueur) de réparer les dommages ou de verser une compensation correspondant à la perte de valeur de la ressource endommagée. Le fait de définir un champ d'application restreint, en lien avec la législation communautaire en vigueur, présente en outre l'avantage de garantir une sécurité juridique optimale.

Les activités à couvrir en ce qui concerne les dommages corporels ou matériels et les sites contaminés pourraient être les activités régies par les catégories suivantes de réglementations communautaires: les actes législatifs prévoyant des limites de rejet ou d'émission de substances dangereuses dans l'eau ou dans l'air et la réglementation relative aux substances et aux préparations dangereuses visant (notamment) à protéger l'environnement, les actes législatifs dont l'objectif est de prévenir et de contrôler les risques d'accident et de pollution, à savoir la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution et la deuxième version de la directive Seveso, la législation concernant la production, la manipulation, le traitement, la récupération, le recyclage, la réduction, le stockage, le transport, le transfert transfrontalier et l'élimination des déchets dangereux et d'autres types de déchets, la législation en matière de biotechnologie et la législation dans le domaine du transport des substances dangereuses. Lors de la mise en forme plus détaillée de l'initiative communautaire,

---

<sup>9</sup> Le terme «activités» (dangereuses) désigne également, dans le présent document, le fait de traiter des substances présentant un risque inhérent.



il conviendra de déterminer plus précisément quelles activités sont couvertes, par exemple en dressant une liste de tous les actes législatifs communautaires applicables dans le cadre du système de responsabilité. En outre, certaines de ces activités, telles que les activités liées aux organismes génétiquement modifiés (OGM), ne sont pas dangereuses en soi mais peuvent dans certaines circonstances porter atteinte à la santé des personnes ou provoquer d'importants dommages environnementaux. Ces dommages pourraient être occasionnés, par exemple, si une fuite se produisait dans une installation de confinement de haut niveau ou si une dissémination volontaire avait des résultats imprévus. On estime pour cette raison qu'il serait approprié que ces activités relèvent du champ d'application d'un système de responsabilité établi au niveau communautaire. À cet égard, la définition précise du système, notamment en ce qui concerne les défenses admises, pourrait ne pas être la même pour toutes les activités liées aux OGM, mais devoir être différenciée en fonction de la réglementation applicable et des activités concernées.

En ce qui concerne les dommages causés à la biodiversité, il convient de tenir compte d'un important facteur: l'existence d'une réglementation communautaire spécifique en matière de conservation de la biodiversité, à savoir les directives «Oiseaux sauvages» et «Habitats». Ces directives établissent un système de protection spéciale des ressources naturelles importantes pour la conservation de la biodiversité, mis en œuvre dans le cadre du réseau Natura 2000. Les exigences qui y sont définies concernent notamment la réparation des dommages importants causés aux ressources naturelles protégées. Cette obligation incombe aux États membres. Le système de responsabilité environnementale envisagé fournirait l'instrument permettant d'amener les pollueurs à financer la réparation de ces dommages. L'objectif des deux directives précitées est la protection des ressources naturelles concernées, *indépendamment de l'activité à l'origine des dommages*; en outre, ces ressources sont vulnérables et risquent donc également de subir des dommages causés par d'autres activités que celles intrinsèquement dangereuses. Par conséquent, un système de responsabilité applicable aux atteintes à la biodiversité devrait également couvrir les activités non définies comme dangereuses qui causent des dommages importants dans les zones protégées du réseau Natura 2000. Toutefois, ce type de responsabilité devrait différer de la responsabilité applicable aux dommages causés par des activités dangereuses, comme cela est expliqué au point 4.3.

#### **4.3. Nature de la responsabilité, défenses autorisées et charge de la preuve**

On parle de responsabilité sans faute lorsqu'il n'est pas nécessaire de prouver la faute d'un auteur, mais seulement le fait (ou l'omission) qui a causé les dommages. À première vue, la responsabilité pour faute<sup>10</sup> peut sembler plus efficace d'un point de vue économique que la responsabilité sans faute, puisque les avantages accordés pour inciter à la dépollution sont inférieurs aux bénéfices tirés d'une réduction des émissions. Toutefois, le principe de responsabilité sans faute est à la base de plusieurs systèmes nationaux et internationaux de responsabilité environnementale récemment adoptés, parce que ce principe permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs fixés en matière d'environnement. Ce choix s'explique notamment par la grande difficulté rencontrée par les plaignants pour établir la faute de la partie défenderesse dans des affaires de responsabilité environnementale. En outre, les personnes qui pratiquent une activité intrinsèquement dangereuse devraient supporter le risque lié aux dommages occasionnés par cette activité, à la place de la victime ou de la société en général. Ces raisons plaident en faveur d'un système communautaire fondé, en

---

<sup>10</sup> La responsabilité pour faute s'applique lorsqu'un exploitant commet une faute de manière délibérée, par négligence ou par manque de précaution. Cet acte (ou cette omission) peut prendre la forme d'un manquement aux règles juridiques ou aux conditions définies dans un permis, ou toute autre forme.

règle générale, sur la responsabilité sans faute. Comme cela a été mentionné au point 4.2.2, les atteintes à la biodiversité devraient être couvertes par le système de responsabilité, qu'elles soient causées par une activité dangereuse ou non. Toutefois, il est proposé d'appliquer la responsabilité pour faute au lieu de la responsabilité sans faute à ce type de dommages *s'ils sont causés par une activité non dangereuse*. Les activités menées conformément aux mesures de mise en œuvre des directives «Oiseaux sauvages» et «Habitats», qui visent à sauvegarder la biodiversité, n'engageraient pas la responsabilité de la personne exerçant l'activité, sauf en cas de faute. Ces activités peuvent par exemple être exercées dans le cadre d'un contrat agroenvironnemental, conformément au règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural<sup>11</sup>. L'État sera responsable de la restauration ou de la compensation des dommages causés à la biodiversité par une activité non dangereuse si la faute de la personne à l'origine des dommages ne peut être établie. Dans le cadre d'un système de responsabilité environnementale, il conviendra d'assurer la cohérence avec les autres politiques communautaires et les mesures qui les mettent en œuvre.

L'efficacité d'un système de responsabilité dépend non seulement de la nature fondamentale de ce système, mais aussi en grande partie d'éléments tels que les moyens de défense autorisés et la répartition de la charge de la preuve. Les effets positifs de la responsabilité sans faute ne devraient donc pas être hypothéqués par un nombre trop important de défenses ou par une charge de la preuve trop lourde pour le plaignant.

### *Défenses*

Les défenses courantes devraient être acceptées, et notamment les cas de force majeure, la contribution aux dommages ou le consentement du plaignant, ainsi que l'intervention d'un tiers (pour cette dernière défense, on peut envisager le cas d'un exploitant ayant causé des dommages par une activité menée pour répondre à un arrêté des pouvoirs publics)<sup>12</sup>.

Certaines des parties concernées, en particulier les agents économiques, estiment qu'il conviendrait également d'accepter une défense basée sur le fait que les dommages ont été causés par des rejets autorisés en vertu de réglementations communautaires, sur l'état actuel d'un domaine et/ou sur les risques de développement. Pour des raisons économiques, ces parties ont besoin de prévoir leurs éventuelles responsabilités vis-à-vis de tiers, mais l'existence et l'ampleur de ces responsabilités dépendent en tout état de cause de l'évolution de certains domaines (par exemple, des modifications de la législation et de la jurisprudence, des progrès de la médecine, etc.). Les défenses telles que celles qui ont été mentionnées plus haut ne sont toutefois pas admises, en règle générale, par les systèmes nationaux de responsabilité environnementale en vigueur dans les États membres de l'Union européenne. Lors de la détermination de ces moyens de défenses, il conviendra d'examiner toutes les conséquences susceptibles d'en découler, et, entre autres, les éventuelles incidences sur les PME (se reporter également à la septième partie).

### *Charge de la preuve*

Dans une affaire ayant trait à l'environnement, il peut s'avérer plus difficile pour le plaignant et plus facile pour la partie défenderesse d'établir les faits concernant le lien de causalité (ou l'absence de lien de causalité) entre une activité menée par le défendeur et les dommages occasionnés. C'est pourquoi plusieurs systèmes nationaux de responsabilité environnementale

---

<sup>11</sup> Règlement n° 1257/99 du Conseil (JO L 160 p. 80).

<sup>12</sup> Certains aspects de la procédure peuvent également être invoqués pour contester la responsabilité, comme le défaut de compétence du tribunal saisi ou des questions de prescription.

prévoient des dispositions visant à alléger la charge de la preuve en faveur du plaignant en ce qui concerne l'établissement de la faute ou de la causalité. Le système communautaire pourrait également prévoir l'une ou l'autre forme d'allègement de la charge de la preuve traditionnelle, à définir plus précisément à un stade ultérieur.

#### *Application de la règle d'équité*

Dans certaines circonstances, il peut s'avérer inéquitable que le pollueur ait à assumer la compensation totale des dommages qu'il a causés. Les tribunaux (ou toute autre autorité compétente, par exemple un arbitre) pourraient disposer d'une certaine marge d'action leur permettant de décider – par exemple, lorsque l'exploitant à l'origine des dommages peut démontrer que ces dommages ont été entièrement et exclusivement causés par des émissions explicitement autorisées par son permis – qu'une partie de la compensation devrait être prise en charge par l'autorité ayant délivré le permis, au lieu du pollueur. Il conviendrait de définir d'autres critères dans le cadre de cette disposition, en établissant par exemple que l'exploitant responsable a fait tout son possible pour prévenir les dommages.

#### **4.4. Qui doit être reconnu responsable?**

La partie responsable dans le cadre d'un système communautaire de responsabilité environnementale devrait être la personne (ou les personnes) qui exerce le contrôle de l'activité (relevant du champ d'application défini) par laquelle les dommages sont causés (c'est-à-dire l'exploitant)<sup>13</sup>. Si l'activité est exercée par une société ayant la personnalité juridique, la responsabilité reposera sur la personne morale et non sur la direction de la société (les décideurs) ou sur d'autres employés ayant pu participer à l'activité. Les bailleurs de fonds n'exerçant pas de contrôle d'exploitation ne doivent pas être tenus responsables.

#### **4.5. Critères appliqués aux différents types de dommages**

Différentes approches correspondent aux différents types de dommages. Pour les dommages causés à la biodiversité, il n'existe pas de règles ni de critères suffisamment développés en matière de responsabilité, et il convient donc d'en définir. En ce qui concerne la responsabilité pour les sites contaminés, il existe des législations et des systèmes nationaux, mais ces réglementations diffèrent grandement les unes des autres. Il convient de traiter les dommages traditionnels d'une manière cohérente par rapport aux autres formes de dommages liées à l'environnement, ce qui ne peut se faire que si les règles fondamentales sont les mêmes pour chaque type de dommage.

##### *4.5.1. Dommages causés à la biodiversité*

Comme ce domaine n'est généralement pas couvert par les réglementations des États membres relatives à la responsabilité, un système communautaire de responsabilité pourrait commencer par couvrir ce type de dommages, dans les limites des réglementations communautaires en matière de biodiversité.

- Quels dommages à la biodiversité convient-il de couvrir?

Les dommages causés à la biodiversité protégée dans le cadre des zones du réseau Natura 2000, en vertu des directives «Habitats» et «Oiseaux sauvages», devraient être couverts. Il

---

<sup>13</sup> Néanmoins, les États membres pourraient décider que d'autres parties sont également susceptibles d'être reconnues responsables, conformément à l'article 176 du traité CE.

peut s'agir de dommages causés à des habitats, à la vie sauvage ou à certaines espèces de plantes visées dans les annexes des directives concernées.

- Dans quels cas les dommages causés à la biodiversité doivent-ils être couverts?

Le système communautaire devrait s'appliquer à partir d'un *seuil minimal*: seuls les dommages importants devraient être pris en considération. Les critères à appliquer à cet égard doivent tout d'abord se fonder sur l'interprétation de cette notion dans le cadre de la directive «Habitats»<sup>14</sup>.

- Comment évaluer les dommages causés à la biodiversité et assurer leur réparation à un prix raisonnable?

L'évaluation économique des atteintes à la biodiversité revêt une importance particulière dans les cas où les dommages sont irréparables. Mais, même si la remise en état est possible, il convient de disposer de critères d'évaluation des ressources naturelles endommagées afin d'éviter que les coûts de restauration ne soient disproportionnés. Une analyse coût-bénéfice ou relative au caractère raisonnable de la réparation devra être effectuée au cas par cas. Lorsque la remise en état est envisageable, cette analyse devra se fonder sur les *coûts de restauration* (qui couvrent également les coûts d'évaluation des dommages). Pour évaluer les bénéfices associés aux ressources naturelles<sup>15</sup>, il convient de définir un cadre, en s'inspirant par exemple de certains systèmes actuellement appliqués ou élaborés à l'échelon régional (notamment en Andalousie et dans le Land de Hesse).

Si la remise en état n'est pas techniquement possible ou ne l'est que partiellement, l'évaluation des ressources naturelles doit se fonder sur le coût des solutions de substitution, en vue d'implanter des ressources naturelles équivalentes aux ressources détruites et de rétablir ainsi le niveau de conservation de la nature et de la biodiversité qui doit caractériser le réseau Natura 2000.

L'évaluation des ressources naturelles peut s'avérer plus ou moins coûteuse, selon la méthode utilisée. Les méthodes d'évaluation économique telles que l'évaluation contingente, l'évaluation des frais de déplacement ainsi que d'autres méthodes de révélation des préférences, qui nécessitent des enquêtes impliquant un grand nombre de personnes, peuvent s'avérer coûteuses si elles sont réalisées systématiquement. Le recours à des techniques de «transfert de bénéfices» peut néanmoins réduire sensiblement les coûts d'évaluation. Il est particulièrement important de développer des bases de données concernant le transfert des bénéfices, qui contiennent des informations pertinentes en matière d'évaluation, telles que l'Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI, inventaire des ressources pour l'évaluation environnementale). Ces bases de données peuvent être utilisées pour replacer le problème dans son contexte et en tant que source d'évaluation directement comparable.

- Comment garantir un niveau minimal de restauration?

La restauration devrait viser à rétablir l'état dans lequel les ressources naturelles se trouvaient avant que les dommages ne se produisent. Pour évaluer cet état, on peut recourir par exemple à des données historiques et à des données de référence (décrivant les caractéristiques

---

<sup>14</sup> Un document des services de la Commission sur l'interprétation de ce point et d'autres notions, dans le cadre de l'article 6 de la directive «Habitats», sera publié prochainement.

<sup>15</sup> Il peut s'agir par exemple de la présence du pic mar (cf. couverture), espèce protégée en vertu de la directive «Oiseaux sauvages».

normales des ressources naturelles concernées). Toutefois, la reconstitution à l'identique des ressources naturelles en qualité et en quantité est impossible dans la plupart des cas ou ne peut se faire qu'à un coût extrêmement élevé. Par conséquent, l'objectif devrait plutôt consister à ramener les ressources endommagées à un état comparable à leur état antérieur, en tenant également compte de facteurs tels que la fonction de ces ressources et l'utilisation envisagée pour elles.

- Incidences des atteintes à la biodiversité sur les coûts de prévention et de restauration

Les dommages causés à la biodiversité, au sens du présent livre blanc, ne peuvent se produire que dans les zones protégées en vertu des directives «Habitats» et «Oiseaux sauvages», qui devraient couvrir au total environ 10 % du territoire communautaire après la mise en place du réseau Natura 2000. Dans ces zones, seules des activités favorables à l'environnement peuvent être menées. Cela signifie que la majeure partie des dommages environnementaux survenant dans ces zones peuvent n'être causés que par des installations exerçant des activités dangereuses dans les zones environnantes. Toutefois, ces installations sont déjà couvertes par les autres piliers du système proposé pour les dommages traditionnels et la contamination de sites. Par conséquent, le seul coût supplémentaire lié à la couverture de la diversité biologique concerne la prévention des atteintes à la biodiversité et la réparation de ce type de dommages conformément aux critères définis par le livre blanc.

Comme nous l'avons dit plus haut, les activités dangereuses ne sont théoriquement pas menées dans des zones protégées, c'est pourquoi les atteintes à la biodiversité se produisant dans ces zones ne sont qu'exceptionnellement causées par des industries pratiquant la prévention et la réduction intégrées de la pollution ou par de grandes installations pour lesquelles les coûts et la compétitivité sont des facteurs essentiels. Ainsi, les incidences de la responsabilité pour les dommages causés à la biodiversité seront minimales pour ces industries. En outre, les activités sans danger pour l'environnement autorisées dans les zones protégées sont, par nature, susceptibles de réaliser une internalisation peu coûteuse de la prévention et de la restauration au niveau souhaité.

#### 4.5.2. Sites contaminés

La plupart des États membres disposent de lois ou de programmes spéciaux pour la dépollution des sites contaminés, que la pollution soit passée ou présente. Le système communautaire devrait viser à appliquer les principes environnementaux (pollueur payeur, prévention et précaution) aux nouveaux cas de pollution et à atteindre un certain niveau d'harmonisation en matière de normes et d'objectifs de dépollution. En ce qui concerne les sites contaminés, l'approche centrée sur les activités dangereuses ainsi que le système communautaire ne devraient s'appliquer qu'en cas de pollution importante. Les sites contaminés comprennent le sol, les eaux de surface et les eaux souterraines. Lorsqu'une zone protégée en vertu de la législation sur la biodiversité fait partie d'un site contaminé, le système relatif aux dommages causés à la biodiversité doit s'appliquer à cette zone en plus du système couvrant les sites contaminés. Il peut en résulter que la décontamination du site doit être suivie de la restauration des ressources naturelles endommagées.

- Normes de dépollution

Il s'agit de normes à appliquer évaluer les dommages et pour *déterminer si la dépollution d'un site contaminé est nécessaire*. En ce qui concerne la biodiversité, seuls les dommages importants devraient être couverts. Le principal critère qualitatif à cet égard est le suivant: la contamination entraîne-t-elle une menace sérieuse pour l'homme et pour l'environnement?

- Objectifs de la dépollution

Ces objectifs devraient permettre de définir le *niveau de qualité du sol et de l'eau qu'il convient de maintenir ou de reconstituer pour un site donné*. Le principal objectif doit être la suppression de tout risque important pour l'homme et pour l'environnement. Des seuils acceptables pourraient alors être fixés en fonction des meilleures techniques disponibles dans des conditions économiquement et techniquement acceptables (comme le prévoit la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution). Il convient également de veiller à ce que le sol soit traité de manière à permettre une *réelle utilisation ultérieure du terrain à des fins réalistes*. Il faudrait, dans la mesure du possible, combiner ces objectifs qualitatifs avec des normes numériques quantifiées indiquant le niveau de qualité du sol et de l'eau à atteindre. Si la dépollution s'avérait irréalisable pour des raisons économiques ou techniques, un confinement partiel ou total du site pourrait être envisagé.

#### 4.5.3 Dommages traditionnels

La définition des dommages traditionnels, c'est-à-dire des dommages corporels et matériels ainsi peut-être que des pertes économiques, restera du ressort des États membres. Toutefois, tous les éléments du système présentés dans le présent document devraient également s'appliquer aux dommages traditionnels, à l'exception des règles spécifiques sur l'accès à la justice (point 4.7) et des critères spécifiques pour la restauration et l'évaluation des dommages causés à l'environnement (points 4.5.1 et 4.5.2). Pour les dommages traditionnels, le système communautaire ne doit pas introduire la notion de «dommages importants».

#### 4.5.4 Liens avec la directive sur la responsabilité du fait des produits<sup>16</sup>

La directive sur la responsabilité du fait des produits traite des dommages occasionnés aux personnes et aux biens par un produit défectueux (c'est-à-dire des dommages traditionnels), mais ne couvre pas les dommages causés à l'environnement. On ne peut exclure d'éventuels chevauchements entre ces deux systèmes de responsabilité en ce qui concerne les dommages traditionnels. Cela pourrait notamment se produire si des dommages sont causés par un produit qui contient des substances dangereuses et s'avère être un produit défectueux en raison d'une concentration en substances chimiques plus élevée que celle autorisée par la législation environnementale communautaire. Dans ce cas, la directive sur la responsabilité du fait des produits prévaudrait en tant que législation applicable en vue d'obtenir une compensation pour des dommages traditionnels.<sup>17</sup>

### 4.6. Garantir la décontamination et la restauration effectives de l'environnement

Il devrait être obligatoire d'affecter de manière effective les dommages-intérêts ou les compensations versées par le pollueur à la dépollution ou à la réhabilitation, tant en cas de dommages causés à la biodiversité que de contamination d'un site. S'il n'est pas possible de réparer les dommages ou si cette réparation n'est que partiellement possible pour des raisons techniques ou économiques (du point de vue coûts-avantages), la compensation représentant la valeur des dommages non réparés devrait être affectée à des projets comparables visant à

---

<sup>16</sup> Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JO L 210 du 7.8.1985, p. 29), modifiée par la directive 99/34/CE (JO L 141 du 4.6.1999, p. 20).

<sup>17</sup> La Commission a récemment publié un Livre vert sur la responsabilité du fait des produits, afin de rassembler les informations disponibles sur l'application effective de la directive et de lancer un débat sur la nécessité éventuelle de la réviser de manière approfondie.

réhabiliter ou à valoriser des ressources naturelles protégées. La définition des projets comparables par les autorités compétentes devrait se fonder sur une analyse complète des bénéfices obtenus en termes d'environnement.

#### 4.7. Accès à la justice

Une affaire de dommages causés à l'environnement diffère d'un cas de dommages traditionnels, dans lequel les victimes ont le droit de déposer plainte auprès des organismes administratifs ou juridiques compétents en vue de voir garantir leurs intérêts privés. Comme la protection de l'environnement constitue un intérêt public, l'État (cette notion couvrant d'autres acteurs de l'administration politique) est responsable en premier lieu de l'action à mener si l'environnement est ou risque d'être endommagé. La disponibilité des ressources publiques est toutefois limitée pour ce faire et il est de plus en plus généralement admis que le public dans son ensemble devrait se sentir responsable de l'environnement et devrait, dans certaines circonstances, pouvoir agir pour le protéger. La Commission a souligné la nécessité d'un meilleur accès à la justice dans le cadre de sa communication au Conseil et au Parlement sur la «mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement»<sup>18</sup>.

La Convention d'Aarhus<sup>19</sup> constitue un important instrument juridique dans ce domaine. Elle prévoit des dispositions spécifiques sur l'accès à la justice, qui constituent le fondement des différentes actions menées par les particuliers ainsi que par les groupements de défense des intérêts du public. Ces actions comprennent le fait de contester la décision d'une autorité publique devant un tribunal ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi (droit de contrôle administratif et juridictionnel), de demander des solutions appropriées et efficaces, y compris des injonctions, et de contester les actes ou les omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement<sup>20</sup>. Un système communautaire de responsabilité environnementale pourrait contribuer à l'application de cette convention dans le droit communautaire, selon les principes suivants.

##### 4.7.1. «L'approche à deux niveaux»: l'État devrait être responsable en premier lieu

Il devrait incomber aux États membres d'assurer en premier lieu (au *premier niveau*) la réparation des dommages causés à la biodiversité ainsi que la dépollution, au moyen de la compensation ou des dommages-intérêts versés par le pollueur. Les groupes de défense des intérêts du public qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement (et qui remplissent les conditions requises par le droit national) sont réputés avoir un intérêt dans le processus décisionnel en matière d'environnement<sup>21</sup>. D'une manière générale, les groupes

---

<sup>18</sup> COM (96) 500 final. "Offrir aux organisations non gouvernementales et aux individus un meilleur accès aux tribunaux aurait des effets bénéfiques pour la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement. Tout d'abord, les affaires concernant des problèmes de mise en œuvre du droit communautaire auront plus de chances d'être résolues conformément aux exigences du droit communautaire. Ensuite, et ceci est probablement plus important encore, cette ouverture aura comme effet général une meilleure application pratique du droit communautaire de l'environnement et un meilleur contrôle de son application, étant donné que tous les acteurs susceptibles de devoir des comptes tendront à se conformer au droit communautaire pour éviter des litiges devenus plus probables.» (p. 12).

<sup>19</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée par les Nations-Unies et la commission européenne pour l'Europe lors de la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue à Aarhus (Danemark) du 23 au 25 juin 1998, également signée par la Communauté européenne.

<sup>20</sup> Article 9 de la Convention d'Aarhus.

<sup>21</sup> Article 2, paragraphe 5, de la Convention d'Aarhus.

d'intérêt devraient obtenir le droit d'agir sur une base subsidiaire, c'est-à-dire uniquement si l'État n'entame aucune action ou si son action n'est pas satisfaisante (*deuxième niveau*). Cette approche devrait s'appliquer aux contrôles administratifs et juridictionnels ainsi qu'aux plaintes déposées contre le pollueur.

#### 4.7.2. *Cas urgents (injonctions, coût des mesures préventives)*

Dans les cas urgents, les groupes d'intérêt devraient disposer du droit de demander directement au tribunal de prononcer une injonction afin de contraindre le pollueur (préssumé) de prendre des mesures ou de mettre un terme à ses activités en vue de prévenir des dommages importants ou d'éviter de nouveaux dommages environnementaux. À cet effet, les groupes devraient être autorisés à poursuivre le pollueur présumé, sans passer d'abord par l'État. Les mesures de redressement par voie d'injonction pourraient viser à interdire une activité dommageable ou à contraindre l'exploitant à prévenir d'éventuels dommages avant ou après un incident, ou à l'inciter à prendre des mesures de remise en état du site. Il appartient à la cour de décider si une injonction est justifiée.

La possibilité de mener une action en remboursement des frais raisonnables engagés pour la mise en œuvre de mesures préventives urgentes (notamment en vue de prévenir des dommages ou d'éviter de nouveaux dommages) devrait être accordée, en premier lieu, aux groupes d'intérêt, sans qu'il soit besoin pour cela de demander d'abord aux autorités publiques d'entamer une action.

#### 4.7.3. *Garantir une expertise suffisante et éviter les coûts inutiles*

Seuls les groupes d'intérêt satisfaisant à des critères qualitatifs objectifs devraient pouvoir poursuivre l'État ou le pollueur en justice. La restauration de l'environnement doit se faire en coopération avec les autorités publiques, de manière optimale et rentable. La disponibilité d'expertise spécifique et la participation d'experts et de scientifiques indépendants et reconnus peuvent jouer un rôle fondamental.

Comme l'utilisation des droits d'accès à la justice représente inévitablement un certain coût, il serait intéressant d'examiner la manière dont les *solutions extrajudiciaires* telles que l'arbitrage ou la médiation peuvent être utilisées dans ce cadre. Ces solutions visent en effet à gagner du temps et à réaliser des économies.

### **4.8. Liens avec les conventions internationales**

Un nombre croissant de conventions et de protocoles internationaux couvrent la responsabilité (environnementale) dans plusieurs domaines. Il existe par exemple un ensemble de conventions et de protocoles, mis en place très tôt, qui concernent les dommages liés aux activités nucléaires et la pollution causée en mer par les hydrocarbures. Plus récemment, une convention a été élaborée pour couvrir les dommages causés par le transport par mer de substances dangereuses et nocives; elle est actuellement examinée par les États membres en vue de son éventuelle ratification. Toutes ces conventions sont fondées sur une responsabilité sans faute mais limitée, ainsi que sur la notion de compensation au deuxième niveau. En ce qui concerne la pollution par les hydrocarbures, le deuxième niveau est constitué par un fonds, conjointement alimenté par les compagnies pétrolières soumises à contribution dans les États importateurs, qui apporte une compensation – également limitée – pour les responsabilités qui dépassent la responsabilité des propriétaires du navire. À la lumière des récents accidents ayant entraîné une pollution marine, il conviendrait de déterminer si le système international doit être complété par des mesures prises à l'échelon communautaire. La Commission préparera une communication sur la sécurité des pétroliers (pour juin 2000), qui



examinera notamment la nécessité de disposer d'un système communautaire complémentaire en ce qui concerne la responsabilité pour les déversements d'hydrocarbures. Différentes solutions seront étudiées à cet égard, compte tenu de la nature spécifique de ce secteur. De manière plus générale, un futur système communautaire de responsabilité environnementale devrait préciser dans quelle mesure il s'applique aux domaines déjà couverts par le droit international.

#### **4.9. Garantie financière**

L'assurabilité est importante si l'on veut s'assurer que les objectifs d'un système de responsabilité environnementale seront atteints.

Il s'est avéré que la responsabilité sans faute pouvait aboutir à des montages financiers ou conduire de grandes entreprises à déléguer certaines activités de production présentant un risque à des entreprises plus petites, dans le but de contourner la responsabilité. Ces petites entreprises, qui ne disposent souvent pas des ressources suffisantes pour bénéficier de systèmes de gestion des risques aussi efficaces que ceux de sociétés plus importantes, sont souvent responsables d'une quantité de dommages disproportionnée par rapport à leur taille. En outre, lorsqu'elles causent des dommages, elles sont également moins susceptibles de disposer des ressources financières nécessaires à la réparation de ces dommages. Le fait de pouvoir bénéficier d'une assurance réduit les risques auxquels les entreprises sont exposées (en transférant une partie de ces risques sur les assureurs). De ce fait, elles devraient également être moins tentées de contourner leurs obligations en matière de responsabilité<sup>22</sup>.

Les contrats d'assurance couvrant les risques environnementaux, et notamment les dommages causés aux ressources naturelles, se développeront vraisemblablement de manière progressive. Tant qu'il n'existera pas de méthodes de mesure des dommages environnementaux plus largement reconnues, il sera difficile de prévoir le montant correspondant à la responsabilité. Néanmoins, il est important de calculer les tarifs en fonction des risques pour que les responsabilités définies dans le cadre des contrats d'assurance s'appliquent; les compagnies d'assurance doivent donc prendre à tout moment des dispositions techniques adéquates. L'établissement de critères qualitatifs et quantitatifs fiables en matière de détection et de mesure des dommages environnementaux améliorera la garantie financière disponible pour le système de responsabilité et contribuera à assurer sa viabilité, mais cette mise en place prendra du temps et risque de s'avérer coûteuse. C'est pourquoi il convient d'observer une attitude prudente lors de la mise en place du système de responsabilité.

Le fait de couvrir la responsabilité pour les dommages causés aux ressources naturelles contribuera vraisemblablement à accroître les possibilités de développement rapide du marché de l'assurance dans ce domaine, même si une telle couverture nuirait à l'application efficace du principe du pollueur-payeur.

Lorsque l'on considère le marché de l'assurance (l'assurance constituant l'une des manières d'obtenir une garantie financière parallèlement aux garanties bancaires, aux réserves internes ou aux systèmes sectoriels de mise en commun), il apparaît que la couverture des risques liés aux dommages environnementaux est encore relativement peu développée, mais que de nets

---

<sup>22</sup> En outre, une entreprise qui peut s'assurer contre les dommages qu'elle est susceptible de causer à l'environnement montre qu'elle attache de l'importance à un comportement responsable. En effet, pour obtenir une police d'assurance, une entreprise doit normalement subir un audit environnemental, elle doit en outre souvent disposer d'un système efficace de gestion des risques et, en cas de paiement des réparations par l'assurance, elle doit fréquemment supporter une partie des frais.

progrès ont été réalisés dans certaines branches des marchés financiers spécialisées dans ce domaine. Ainsi, on assiste au développement de nouveaux types de polices d'assurance destinées à couvrir les coûts liés à la dépollution des sites contaminés, par exemple aux Pays-Bas.

L'assurabilité des risques environnementaux est essentielle pour la mise en place de garanties financières, mais elle dépend considérablement de la sécurité juridique et de la transparence offertes par le système de responsabilité. Toutefois, dans les systèmes de responsabilité environnementale de la quasi totalité des États membres, la garantie financière ne constitue pas une exigence juridique. Lorsque cette exigence existe, comme c'est le cas dans le droit allemand en matière de responsabilité environnementale, l'application des dispositions concernées a rencontré des difficultés et le décret d'application nécessaire à cet égard n'a donc pas pu être arrêté à ce jour.

Les préoccupations justifiées des secteurs financiers expliquent en partie l'approche progressive proposée dans le présent document (voir la sixième partie). La liste exhaustive d'activités dangereuses et la limitation du champ d'application aux ressources naturelles déjà protégées par le droit communautaire en vigueur ainsi qu'aux dommages importants sont autant d'éléments qui contribuent à faciliter l'évaluation et la gestion des risques liés à ce système. En outre, *le système communautaire ne devrait pas imposer d'obligation en matière de garantie financière*, afin de laisser la marge de manœuvre nécessaire tant que le nouveau système ne bénéficie pas d'une expérience suffisante. La proposition par les secteurs de l'assurance et de la banque d'une garantie financière pour les risques liés au système devrait se faire sur une base volontaire. La Commission compte poursuivre les discussions avec ces secteurs afin de stimuler le développement ultérieur d'instruments spécifiques de garantie financière.

## **5. LES DIFFÉRENTES OPTIONS ENVISAGEABLES POUR UNE ACTION COMMUNAUTAIRE**

Au cours du processus d'élaboration de la politique communautaire en matière de responsabilité environnementale, différents instruments et approches ont été étudiés. Les principaux sont décrits dans ce chapitre, avec leurs avantages et inconvénients.

### **5.1. Adhésion de la Communauté à la convention de Lugano**

En 1993 a été adoptée la convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. La Commission et tous les États membres ont participé aux négociations. La convention comprend un système de responsabilité environnementale qui couvre tous les types de dommages (à la fois les dommages traditionnels tels que les dommages corporels et matériels, ainsi que la dégradation de l'environnement à proprement parler) occasionnés par une activité dangereuse. Les activités dangereuses dans les secteurs des substances dangereuses, des biotechnologies et des déchets font l'objet de définitions plus approfondies. Le champ d'application de la convention est ouvert dans la mesure où d'autres activités que celles qui y sont explicitement mentionnées peuvent également être classées parmi les activités dangereuses. Un résumé concernant l'historique de la convention, son contenu et la liste de ses signataires sont tenus à la disposition du public.

L'adhésion de la Communauté à cette convention présenterait l'avantage d'être conforme au principe de subsidiarité à l'échelon international (il ne serait pas opportun d'élaborer une nouvelle législation communautaire dans la mesure où la question examinée peut être traitée

dans le cadre de l'adhésion de la Communauté à une convention internationale existante). En outre, cette convention présente l'avantage d'offrir une couverture complète (portant sur tous les types de dommages résultant d'activités dangereuses), ainsi qu'un champ d'application large et ouvert; elle fournit ainsi un système cohérent et applique un traitement uniforme aux exploitants qui exercent des activités dangereuses quelles qu'elles soient. Six États membres<sup>23</sup> ont déjà signé la convention et certains autres envisagent de les imiter. Plusieurs États membres<sup>24</sup> ont déjà préparé la législation de mise en œuvre de la convention, ou préparent sa ratification. Cependant, d'autres États membres<sup>25</sup> n'entendent pas la signer ni la ratifier. La convention est également ouverte à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, et même des pays non membres du Conseil de l'Europe, afin qu'elle puisse avoir une diffusion internationale importante. L'adhésion de la Communauté pourrait inciter d'autres pays à suivre son exemple.

Lorsqu'on compare le système établi par la convention de Lugano aux systèmes de responsabilité environnementale des États membres, l'impression générale est que la convention va plus loin que la plupart des systèmes nationaux à certains égards (notamment parce qu'elle couvre explicitement les dommages environnementaux en tant que tels). Par son champ d'application ouvert en ce qui concerne les activités dangereuses, elle va également plus loin que plusieurs États membres dont le système a une portée plus restreinte et limitée. Ces derniers États membres, ainsi que la majorité des industriels, estiment que le champ d'application de la convention de Lugano est trop large et offre trop peu de sécurité juridique, et ils considèrent que ses définitions, particulièrement dans le domaine des dommages environnementaux, sont trop vagues. Il est vrai que la convention couvre ces dommages de manière peu spécifique. Par exemple, elle n'exige pas la restauration des ressources et n'énonce aucun critère en vue de la réparation ou de l'évaluation économique des dommages environnementaux. Ainsi, si l'adhésion à la convention était envisagée, il faudrait compléter le système établi par cette convention en adoptant un acte communautaire, afin de clarifier et de préciser l'application de la responsabilité environnementale en matière de dommages environnementaux.

## **5.2. Un système applicable uniquement aux dommages transfrontaliers**

Les États membres sont de plus en plus conscients des dommages de nature transfrontalière, notamment parce que l'opinion publique est sensible à la pollution provenant d'autres pays. La prise de conscience des problèmes transfrontaliers devrait encore se renforcer à mesure que la mise en œuvre de la directive "Habitats" et du réseau Natura 2000 progresse et que l'on constate l'existence de nombreuses zones protégées transfrontalières. Même si la pollution et les dommages immédiats causés à l'une de ces zones se produisent sur le territoire d'un seul État membre, ces dommages peuvent également avoir des implications pour d'autres États membres, par exemple en dégradant l'intégrité d'une espèce ou d'un habitat dans son ensemble. La pollution des rivières ou des lacs a souvent, elle aussi, une dimension transfrontalière.

Le principal argument avancé par les partisans d'un système «applicable uniquement aux dommages transfrontaliers» est que, pour des raisons de subsidiarité, la mise en œuvre d'un système communautaire de responsabilité pour des problèmes propres à un État membre ne se justifie pas suffisamment, mais que les problèmes transfrontaliers peuvent en revanche être traités avec plus d'efficacité au niveau communautaire. Un système qui ne traiterait que les

---

<sup>23</sup> La Finlande, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

<sup>24</sup> L'Autriche, la Finlande, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal.

<sup>25</sup> Le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

problèmes transfrontaliers présenterait l'inconvénient de laisser subsister une grave lacune en ce qui concerne la responsabilité des dommages causés à la biodiversité, étant donné que ceux-ci ne sont pas encore couverts dans la plupart des États membres. L'objectif important qui consiste à renforcer l'application de la législation environnementale communautaire ne pourrait être atteint par un système qui ne couvrirait pas la plus grande partie des infractions éventuelles à cette législation, à savoir tous les dommages se produisant sur le territoire d'un seul État membre. Un système limité aux dommages transfrontaliers aboutirait en outre à un traitement totalement différent des problèmes à l'intérieur d'un même État membre, étant donné que des personnes impliquées dans une affaire de dommages transfrontaliers pourraient être jugées responsables dans le cadre d'un système communautaire «applicable uniquement aux dommages transfrontaliers», tandis que d'autres personnes se livrant à la même activité dans le même pays et à l'origine de dommages similaires pourraient ne pas être inquiétées si le système national ne couvrait pas ce genre de cas. La légitimité d'un tel système pourrait être remise en cause en vertu du principe d'égalité de traitement tel qu'il a été élaboré par la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

### **5.3. Une action des États membres guidée par une recommandation de la Communauté**

Cette solution, qui pourrait par exemple prendre la forme d'une recommandation fondée sur la législation communautaire applicable en la matière, pourrait recevoir le soutien de ceux qui ne sont pas convaincus de la nécessité d'un instrument juridiquement contraignant. Ces derniers pourraient en effet considérer que l'on dispose d'éléments insuffisants pour affirmer que les lois nationales ne sont pas adaptées au traitement des problèmes environnementaux en question. Étant donné qu'une recommandation est un instrument non contraignant, sans mécanismes de contrôle de l'application, elle entraînerait moins de frais pour les exploitants qu'un instrument contraignant, notamment dans les cas de dommages transfrontaliers à l'intérieur de la Communauté, mais ses avantages pour l'environnement seraient également plus limités. Ces arguments peuvent également s'appliquer à la mise en œuvre d'accords environnementaux (volontaires) dans ce cadre.

### **5.4. Une directive communautaire**

Les principales différences entre l'adoption d'une directive communautaire et l'adhésion de la Communauté à la convention de Lugano résident dans la possibilité offerte par une directive de mieux délimiter le champ d'application de l'action communautaire et de mieux élaborer le système applicable aux atteintes à la biodiversité, en conformité avec la législation communautaire correspondante. Du fait de ces deux différences, une directive offre une sécurité juridique supérieure à celle de la convention de Lugano. Toutefois, même si la Communauté n'adhère pas à la convention de Lugano, cette dernière peut constituer une source d'inspiration importante pour une future directive communautaire. En ce qui concerne l'application d'un système de responsabilité aux États extérieurs à l'Union européenne, il est clair qu'une directive communautaire sur la responsabilité environnementale serait prise en considération dans le cadre du processus d'élargissement aux pays candidats, et que la situation de ces pays en matière de responsabilité environnementale serait également examinée.

Si l'on compare ce type d'action communautaire aux solutions plus limitées et non contraignantes décrites aux points 5.2 et 5.3, la solution présentée ci-dessus offre le plus grand nombre d'avantages en termes d'application de la législation communautaire et des principes environnementaux, ainsi que de restauration efficace de l'environnement.

## 5.5. Responsabilité sectorielle dans le domaine de la biotechnologie

À plusieurs reprises, le Parlement européen a demandé à la Commission d'insérer des dispositions relatives à la responsabilité dans les directives concernant la biotechnologie. La solution présentée au point 5.4 pourrait être mise en œuvre à travers des propositions portant sur des dispositions plus centrées sur la responsabilité dans certains domaines spécifiques (par exemple la biotechnologie), au lieu d'une approche horizontale qui couvrirait toutes les activités (potentiellement) dangereuses de manière équivalente.

Une approche horizontale en matière de responsabilité présente quant à elle l'avantage de définir un cadre général dans un acte unique. Si les activités couvertes présentent des risques environnementaux similaires et posent des questions économiques comparables, cette approche serait non seulement plus cohérente mais aussi plus efficace. Une approche sectorielle ne permettrait pas de garantir l'établissement d'un système cohérent ni l'application uniforme des principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution à des activités comparables au sens où elles présentent un risque pour l'homme et pour l'environnement. En outre, l'objectif d'une meilleure mise en œuvre de tous les éléments pertinents de la législation environnementale communautaire ne serait pas atteint si les dispositions en matière de responsabilité ne concernaient qu'un secteur spécifique de la réglementation. Enfin, il serait difficile d'expliquer à un secteur pourquoi lui seul doit se conformer aux dispositions en matière de responsabilité, à la différence d'autres secteurs présentant des risques similaires. Pour toutes ces raisons, un système de responsabilité environnementale horizontal est préférable.

## 6. SUBSIDIARITE ET PROPORTIONNALITE

Le traité CE dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, ainsi qu'à la protection de la santé des personnes (article 174, paragraphe 1). Cette politique doit aussi viser un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. *Elle est fondée* sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur (article 174, paragraphe 2). Tous ces principes qui, d'après la formulation du traité (cf. texte en italique), sont contraignants pour les institutions communautaires, ne sont actuellement pas mis en œuvre de manière optimale dans toute la Communauté. Cela s'explique notamment par une lacune de la plupart des systèmes de responsabilité des États membres en ce qui concerne les dommages causés à la biodiversité. (Voir également la troisième partie à cet égard.)

Par ailleurs, les législations nationales ne peuvent couvrir efficacement les dommages transfrontaliers causés à l'environnement dans la Communauté, qui touchent notamment des cours d'eau et des habitats souvent situés de part et d'autre de frontières. Il est donc nécessaire de disposer d'un système communautaire pour que les dommages transfrontaliers reçoivent des solutions satisfaisantes.

Les instruments employés par les États membres pour mettre en œuvre leurs règles en matière de responsabilité environnementale sont également différents. Certains s'appuient de préférence sur le droit administratif ou public tandis que d'autres ont davantage recours au droit civil. Tous utilisent une combinaison des deux. *Un système communautaire devrait fixer des objectifs et des résultats, mais il appartiendrait aux États membres de choisir les moyens et les instruments à mettre en œuvre pour les atteindre.*

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, un système communautaire – qui se fonderait sur l'article 175 du traité – pourrait prendre la forme d'un système-cadre énonçant des exigences minimales essentielles, qui seraient complétées par la suite par d'autres éléments jugés nécessaires d'après l'expérience acquise au cours de la période d'application initiale (*approche progressive*).

Si l'instrument de mise en œuvre du système communautaire est une directive, le contrôle exercé par la Commission sur l'application du droit communautaire et la jurisprudence de la Cour européenne de justice permettront d'assurer une application cohérente du système dans toute la Communauté.

## **7. INCIDENCES ECONOMIQUES GLOBALES DE LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE**

Un système communautaire conforme aux principes du livre blanc différencierait des systèmes existants à plus d'un égard. Par conséquent, l'expérience acquise précédemment est insuffisante pour étayer toute considération tranchée sur les incidences économiques globales du système communautaire, y compris sur son incidence en termes de compétitivité externe. La Commission entend poursuivre ses recherches dans ce secteur et lancer de nouvelles études sur les incidences économiques et environnementales de la responsabilité en matière d'environnement. Les résultats de ces études feront l'objet d'une évaluation approfondie et occuperont une place importante dans la préparation des futures initiatives communautaires dans ce domaine. À l'heure actuelle, les données relatives aux systèmes de responsabilité existants offrent toutefois un cadre utile du point de vue de l'analyse générale.

Les éléments disponibles concernant les incidences globales d'une réglementation environnementale sur la compétitivité de l'industrie ne montrent aucune incidence négative importante. On dispose également de données relatives aux incidences des systèmes de responsabilité environnementale. Le total des coûts annuels de la dépollution réalisée dans le cadre du système rétroactif<sup>26</sup> américain Superfund, qui ne comprend toutefois pas les coûts liés aux dommages causés aux ressources naturelles, représente moins de 5 % de la somme dépensée chaque année aux États-Unis pour assurer le respect de l'ensemble de la réglementation environnementale fédérale. On ne dispose d'aucun chiffre global en ce qui concerne le coût du système Superfund compte tenu des dommages causés aux ressources naturelles. En ce qui concerne les systèmes de responsabilité environnementale en vigueur dans les États membres, les données disponibles montrent qu'ils n'ont pas entraîné de problèmes importants en termes de compétitivité.

On ne peut prévoir avec certitude les effets d'un système de responsabilité communautaire sur la compétitivité externe de la Communauté, mais il convient de garder à l'esprit que la plupart des pays de l'OCDE disposent déjà d'une législation, sous l'une ou l'autre forme, en matière de responsabilité environnementale. C'est pourquoi la mise en place d'un système communautaire de responsabilité environnementale ne reviendra pas pour l'Union européenne à adopter une norme unilatérale de protection de l'environnement.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Le livre blanc est défavorable à la responsabilité rétroactive, dont les incidences financières sont plus lourdes, toutes choses étant égales par ailleurs.

<sup>27</sup> À cet égard, il est intéressant de noter que la plupart des problèmes de compétitivité et de délocalisation se produisent plutôt à l'intérieur du groupe des pays développés qu'entre pays développés et en développement (cette conclusion est confirmée par la récente étude de l'Organisation mondiale du commerce sur le commerce et l'environnement [Études spéciales, «Le commerce et l'environnement»,

Cela ne signifie pas pour autant que la compétitivité internationale de l'industrie de l'Union européenne, et notamment des industries tournées vers l'exportation ainsi que des secteurs confrontés à une concurrence importante en raison des importations, ne doive pas être sauvegardée par tous les moyens possibles. Il existe des moyens de compenser les éventuels problèmes de compétitivité externe qui pourraient survenir en raison de la coexistence au niveau international de différentes normes de responsabilité compatibles avec les règles du commerce mondial.

Quant aux PME, elles sont souvent responsables d'une quantité de dommages disproportionnée par rapport à leur taille, probablement en raison d'un manque de ressources. De ce point de vue, les incidences du système pourraient être plus marquantes à leur égard. D'éventuels effets secondaires indésirés, tels que l'augmentation de la part des dommages causés par les PME, pourraient être atténués par une utilisation plus ciblée des mécanismes de soutien nationaux ou communautaires en vue de faciliter l'adoption par les PME de processus plus propres.

L'approche proposée en matière de responsabilité exempte les opérateurs économiques du **secteur financier** de toute responsabilité, à condition qu'ils n'aient pas de responsabilité d'exploitation. Il est donc peu probable que ce secteur ait à subir des incidences négatives. À condition de disposer de sécurité juridique en matière de responsabilité et d'une certaine transparence, les incidences du système devraient s'avérer positives avec le temps, en particulier pour le secteur de l'**assurance**, à mesure que l'on disposera d'une plus grande expérience concernant l'application du système et que de nouveaux marchés s'ouvriront pour les produits de l'assurance.

Les incidences de la responsabilité environnementale sur l'emploi constituent également une question importante. Les recherches disponibles sur l'effet global des réglementations environnementales montre que, si dans certaines industries l'emploi peut connaître une hausse ou une baisse, les incidences de ce facteur sur le taux d'activité total ne sont pas systématiques.<sup>28</sup>

Il n'existe pas d'études empiriques sur les incidences spécifiques de la responsabilité environnementale en matière d'emploi, mais il est certain que le passage des entreprises à des activités et procédés plus propres, moins nocifs pour l'environnement, peut avoir certaines incidences négatives à cet égard. Toutefois, ces incidences seront probablement compensées par d'autres facteurs. D'un point de vue économique, la responsabilité fournit des incitations en vue d'accroître le degré de prévention. On peut donc s'attendre à ce que la responsabilité environnementale ait un effet bénéfique sur l'emploi pour les entreprises qui offrent et utilisent des technologies propres et des services correspondants. À mesure que les assurances proposeront la couverture des dommages causés aux ressources naturelles, on devrait assister à la création d'un plus grand nombre d'emplois dans ce secteur également.

Il s'agit avant tout ici d'atteindre un développement durable qui prenne en compte de manière équilibrée les différents aspects économiques, sociaux et environnementaux.

---

<sup>28</sup> OMC, 1999]). On peut en déduire que, étant donné que la plupart des pays de l'OCDE disposent déjà d'une législation quelconque en matière de responsabilité environnementale, l'incidence d'un système communautaire de responsabilité sur la compétitivité externe de l'Union européenne devrait être limitée. Se reporter par exemple à l'étude de référence intitulée «*Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues?*» (Emploi, compétitivité et réglementation environnementale: quelles sont les vraies questions?), R. Repetto, Institut mondial des ressources naturelles, mars 1995.

Enfin, il convient de rappeler que l'utilisation d'instruments politiques entraîne souvent certains coûts, même si ces instruments produisent un bénéfice net. Il est donc nécessaire de chercher à réduire les coûts liés à des objectifs préétablis.

Dans le cas de la responsabilité, les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts engagés pour atteindre les objectifs fixés et contrôler l'application des réglementations, doivent faire l'objet d'un examen spécifique. Trois cas peuvent être mentionnés à cet égard. Il y a tout d'abord le cas des États-Unis, où les actions en justice sont à l'évidence plus fréquentes qu'en Europe et où les lois en matière de responsabilité ont entraîné des coûts élevés de transaction, principalement en frais juridiques, représentant 20 % des coûts totaux de contrôle de l'application et de compensation. Ensuite, on peut citer le cas des systèmes de responsabilité environnementale sans faute des États membres, qui n'ont apparemment entraîné aucune augmentation des plaintes ni des coûts de transaction. Enfin, on peut se référer à l'expérience découlant de l'adoption par la Communauté de la directive sur la responsabilité du fait des produits (voir la note de bas de page n° 9). Un rapport d'étude portant sur la première période d'application de cette directive ne révèle aucune augmentation significative du nombre ou du type de plaintes. On peut en conclure qu'il est important, lors de la définition des caractéristiques du système de responsabilité environnementale, de s'interroger sur les raisons des différences de coûts de transaction entre les différents systèmes, et de ne pas retenir les éléments qui risquent de contribuer à accroître particulièrement ces coûts.

Les règles concernant l'accès direct à la justice pour les parties autres que les pouvoirs publics devraient également être examinées sous cet angle. Le recours à des règlements extrajudiciaires pourrait s'avérer bénéfique à cet égard. En outre, il conviendrait de réévaluer les normes de dépollution et de restauration à la lumière des coûts qu'elles sont susceptibles d'engendrer.

Afin de pouvoir traiter les cas de pollution passée ainsi que d'autres formes de pollution pour lesquelles la responsabilité ne constitue pas un instrument approprié, par exemple en cas de dommages diffus ou lorsque le pollueur ne peut être identifié, les États membres pourraient utiliser d'autres instruments – comme certains le font déjà, tels que des taxes d'impact prélevées sur les activités polluantes ou des fonds créés à l'échelon national ou régional.

## **8. CONCLUSION**

Le présent livre blanc s'est efforcé d'évaluer différentes approches en vue d'une action communautaire dans le domaine de la responsabilité environnementale. Sur la base de l'analyse proposée dans ce document, la Commission estime que la solution la plus appropriée est celle d'une directive-cadre communautaire relative à la responsabilité environnementale, prévoyant une responsabilité sans faute – mais autorisant certaines défenses – en ce qui concerne les dommages traditionnels (c'est-à-dire les atteintes à la santé des personnes et à la propriété) et les dommages environnementaux (contamination de sites et atteintes à la biodiversité dans les zones Natura 2000) résultant d'activités dangereuses réglementées au niveau communautaire, et une responsabilité pour faute en ce qui concerne les dommages causés à la biodiversité par des activités non dangereuses. Cette approche semble la plus efficace pour mettre en œuvre les principes de politique environnementale définis dans le traité CE, en particulier le principe du pollueur-payeur.

Les modalités de cette directive-cadre seront définies plus précisément à l'issue des consultations qui se tiendront à ce sujet.



La Commission invite le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social et le Comité des régions, ainsi que les parties intéressées, à examiner le livre blanc et à émettre leurs observations à ce sujet. Les commentaires concernant ces questions peuvent être envoyés à la Commission, **avant le 1<sup>er</sup> juillet 2000**, à l'adresse suivante:

Direction générale XI - Environnement, sécurité nucléaire et protection civile - Unité des affaires juridiques (DG ENV B.3), Rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, ou transmis par courrier électronique à [Carla.DEVRIES@cec.eu.int](mailto:Carla.DEVRIES@cec.eu.int) ou à [Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int](mailto:Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int)