

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (ensemble une Annexe) et de son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (ensemble une Annexe).

Par M. Albert VOILQUIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légis.) : 2564, 2675 et in-8° 791.

Sénat : 312 (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION. — Une convention et un protocole relatifs à la protection du milieu marin dans la zone Caraïbe, signés par la France - Etat des Caraïbes - le 24 mars 1983	3
A. — <i>Présentation de la convention du 24 mars 1983</i>	4
1. Le cadre plus large des divers programmes internationaux	4
2. La zone d'application géographique	4
3. Les obligations générales souscrites par les parties contractantes	4
4. Les différentes formes de pollution	5
5. Le domaine institutionnel	5
B. — <i>Analyse du protocole additionnel relatif à la lutte contre les déversements d'hydrocarbures</i>	6
1. L'objet de ce protocole	6
2. Les principales dispositions du protocole	6
C. — <i>Les conditions d'une approbation de la convention et de son protocole par la France</i>	7
1. La convention et son protocole ne sont pas encore entrés en vigueur	7
2. La participation de la France a permis à la Communauté européenne d'y être partie	7
3. Les termes de l'approbation doivent préserver les intérêts de notre pays dans la région	8
4. La contribution financière de notre pays aux mesures envisagées	8
D. — <i>Le contexte technique dans lequel s'inscrit la participation de la France aux instruments présentés</i>	8
1. La nécessité de préserver du risque de pollution nos départements d'outre-mer des Caraïbes	8
2. Les termes de la législation française actuelle	9
3. De nombreuses conventions sur la pollution marine	9
E. — <i>Le contexte politique de l'approbation par la France d'une convention relative à la région des Caraïbes</i>	10
1. La France est un Etat des Caraïbes	10
2. L'importance stratégique de la zone Caraïbe	10
Les conclusions favorables de votre Rapporteur et de la Commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

La convention et le protocole dont le Gouvernement nous demande d'autoriser l'approbation en adoptant le présent projet de loi ont été adoptés le 24 mars 1983 à Cartagena de Indias, en Colombie. La convention a pour objet la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, et son protocole porte sur la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures.

La France, présente dans la zone par trois départements d'outre-mer — Martinique, Guadeloupe et Guyane —, a tenu, comme Etat des Caraïbes, à signer ces instruments internationaux le 24 mars 1983, dès leur ouverture à la signature.

Le Gouvernement souhaite, par l'approbation de ces textes, témoigner du souci que la France a toujours porté à la protection du milieu marin contre la pollution et de sa volonté de coopérer avec l'ensemble des Etats riverains d'une zone particulièrement vulnérable aux dommages écologiques.

A. — Présentation de la convention du 24 mars 1983.

L'analyse des dispositions de la convention proposée conduit votre Rapporteur à formuler les observations suivantes :

1° La convention doit d'abord être située dans *le cadre plus large des divers programmes internationaux* destinés à la protection de l'environnement marin des Etats de cette région des Caraïbes.

Citons en premier lieu le programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.), à l'origine engagé en 1976 en ce qui concerne la Méditerranée puis étendu à d'autres zones, qui administre, coordonne, finance — pour partie — et assure le secrétariat de la plupart de ces activités.

Citons aussi l'Organisation maritime internationale (O.M.I.) qui fournit l'appui technique nécessaire, et le « Plan d'action pour la Caraïbe » — adopté le 8 avril 1981 à la Jamaïque — qui est principalement orienté vers la lutte contre les déversements d'hydrocarbures.

2° *La zone d'application géographique* de la convention du 24 mars 1983 — qui vient utilement compléter ces diverses actions — est définie en ses articles premier et deux : il s'agit, en bref, du golfe du Mexique, de la mer des Caraïbes et des zones de l'océan Atlantique adjacentes, dans un rayon de 200 milles marins à partir des côtes des Etats concernés.

Il s'agit donc de la région des Caraïbes dans son ensemble, non étendue cependant aux eaux intérieures des Etats visés. Cette zone inclut en particulier les trois départements français d'outre-mer.

3° *Les obligations générales souscrites par les parties contractantes*, précisées aux articles 3 à 11 de la convention, peuvent être résumées en sept propositions principales :

— de façon générale, les Etats membres doivent prendre *toutes les mesures appropriées* pour combattre la pollution dans le cercle Caraïbe et pour y assurer une gestion rationnelle de l'environnement ;

— ils peuvent pour ce faire conclure entre eux *des accords régionaux ou sous-régionaux* permettant une action plus efficace ;

— les dispositions de la présente convention peuvent être de surcroît complétées par *des protocoles spécifiques* de caractère plus opérationnel ;

— la convention incite à la création de *zones spécialement protégées* en vue de préserver les écosystèmes fragiles et les espèces menacées ;

— pour faire face à toute situation critique, les parties doivent élaborer des *plans d'urgence* permettant une intervention rapide et efficace ;

— les Etats membres doivent encore *évaluer l'impact* sur le milieu marin *de leurs projets de développement* importants et s'engagent à coordonner leurs programmes de recherche ;

— enfin, des règles de procédure seront établies, conformément au droit international, pour fixer les *règles applicables en matière de responsabilité et de réparation des dommages* dus à la pollution dans la zone d'application de la convention.

4° *Les différentes formes de pollution* contre lesquelles la présente convention organise la coopération internationale sont indiquées aux articles 5 à 9. Il s'agit tout aussi bien :

— de la pollution due aux rejets effectués par les navires ;

— de celle due aux opérations d'immersion des déchets ;

— de la pollution d'origine tellurique ;

— de la pollution résultant de l'exploration ou de l'exploitation des fonds marins ;

— ou de celle due aux rejets transmis par l'atmosphère.

5° Dans le *domaine institutionnel*, enfin, les articles 15 à 30 du texte proposé précisent que les tâches de secrétariat nécessaires à la bonne mise en œuvre de la convention seront confiées au P.N.U.E. (Programme des Nations unies pour l'environnement). Une réunion des Etats parties aura lieu tous les deux ans pour veiller à l'application de la convention.

Les membres s'engagent par ailleurs à adopter les règles financières devant permettre la réalisation des actions à entreprendre.

La convention — et ses protocoles additionnels — pourront être modifiés à la majorité des trois quarts des parties contractantes.

Enfin, une annexe à la convention prévoit une procédure classique d'arbitrage — par un tribunal arbitral de trois membres — en cas de différends entre parties.

**B. — Analyse du protocole additionnel
relatif à la lutte contre les déversements d'hydrocarbures.**

Le second texte faisant l'objet du présent projet de loi est le premier des protocoles additionnels prévus à l'article 4 de la convention.

1° *L'objet de ce protocole* est de compléter, en matière de coopération contre les déversements d'hydrocarbures, les dispositions de l'article 11 de la convention relatif à la coopération en cas de situation critique.

Son importance toute particulière est due à l'intensité des activités de production et de transport de produits pétroliers dans la zone du golfe du Mexique et de la mer des Caraïbes — en particulier à travers le canal de Panama. Il en résulte que les Etats de la région, notamment les îles, sont très vulnérables à une éventuelle pollution par les hydrocarbures.

C'est pourquoi les Etats contractants s'engagent, par le présent protocole, à coopérer et à se porter assistance pour faire face aux déversements d'hydrocarbures en mer.

2° *Les principales dispositions du protocole* peuvent être brièvement présentées :

— les Etats membres doivent prendre toutes les mesures appropriées pour faire face aux incidents et en réduire les risques, y compris dans le cadre de leurs législations nationales ; ces dernières doivent notamment désigner les autorités compétentes pour intervenir en application du protocole ;

— les parties sont tenues d'échanger mutuellement des informations sur la façon dont elles appliquent le protocole et sur les risques éventuels de pollution ;

— elles doivent prendre les mesures opérationnelles nécessaires pour faire face aux déversements d'hydrocarbures en mer ;

— elles sont invitées à conclure des accords sous-régionaux destinés à faciliter, en pratique, l'application du protocole ;

— enfin, le P.N.U.E. et l'O.M.I. (Organisation maritime internationale) sont chargés des tâches administratives nécessaires au bon fonctionnement du protocole.

Un dernier mot, pour être complet, sur une *annexe au protocole* : il est prévu, sur la base de son article 10, que, dès leur première réunion, les parties contractantes prépareront une extension du protocole à la lutte contre les déversements de substances dangereuses autres que les hydrocarbures. En attendant, le protocole s'appliquera provisoirement à ces autres substances nuisibles, également susceptibles de causer des dommages écologiques importants.

Telles sont les lignes directrices des deux textes proposés. Il incombe maintenant à votre Rapporteur de tenter d'apprécier le bien-fondé de leur approbation.

C. — Les conditions d'une approbation de la convention et de son protocole par la France.

L'éventuelle approbation par notre pays des instruments adoptés le 24 mars 1983 appelle quatre observations de votre Rapporteur.

1° Précisons d'abord que *la convention et son protocole ne sont pas encore entrés en vigueur*. Conformément aux dispositions de l'article 28, leur mise en œuvre interviendra un mois après le dépôt du neuvième instrument de ratification.

Or, à ce jour, dix-sept Etats ont signé les deux textes qui nous sont présentés : il s'agit, outre la France, de la Barbade, le Costa Rica, Cuba, la Colombie, les Etats-Unis, la Grenade, le Guatemala, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, Panama, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, Sainte-Lucie et le Venezuela. Mais, sur ces dix-sept pays, quatre seulement ont déjà achevé leur procédure interne d'approbation ou de ratification : les Etats-Unis, les Pays-Bas, Sainte-Lucie et, tout récemment, le Mexique.

Si le Sénat suivait l'Assemblée nationale et autorisait l'approbation de la France, notre pays figurerait donc parmi les premiers Etats ayant ratifié la convention.

2° Deuxième remarque : *la participation de la France — comme celle des Pays-Bas et du Royaume-Uni — a permis à la Communauté européenne d'y être partie*.

En effet, aux termes de l'article 25 de la convention, les instruments proposés sont ouverts à la signature des organisations d'intégration économique régionale compétentes en la matière dont un Etat membre au moins appartient à la zone d'application de la convention et a participé à la conférence où elle a été élaborée.

La Communauté économique européenne remplit seule, à ce jour, ces conditions et sa participation à cette convention devrait utilement renforcer sa position dans cette région du cercle Caraïbe que les Etats-Unis considèrent traditionnellement comme une chasse gardée tout en étant conscients des inconvénients d'une situation de quasi-monopole.

3° Troisième observation : *les termes de l'approbation envisagée par la France doivent préserver les intérêts de notre pays dans la région.*

C'est ainsi que, selon les indications fournies à votre Rapporteur — et qu'il se devait de porter à la connaissance de la Commission et du Sénat — le Gouvernement envisage de formuler, en approuvant la convention, *une réserve relative aux activités de défense*, conformément à la position habituelle de la France qui refuse tout concept d'« aires protégées » dans les instruments internationaux.

4° Enfin le dernier élément à prendre en considération concerne *la contribution financière de notre pays aux mesures envisagées par la convention.*

Le coût de la participation de la France à la convention — et au « Plan d'action pour la Caraïbe » dans lequel elle s'insère — s'élèverait en effet à *250.000 dollars par an*. Cette contribution représenterait à elle seule 25 % du total des versements prévus. Il s'agit là d'une proportion importante, dont la France a, du reste, refusé l'accroissement à la suite du retrait américain du plan pour la zone caraïbe.

Un engagement financier de cet ordre ne saurait cependant être tenu pour négligeable — même s'il est présenté comme une assistance indirecte et supplémentaire en faveur des pays en voie de développement de la région. Il doit être d'abord apprécié au regard des avantages attendus de l'approbation par la France des instruments internationaux proposés. Il faut aussi en mesurer l'opportunité technique et économique.

D. — Le contexte technique dans lequel s'inscrit la participation de la France aux instruments présentés.

Trois points retiennent l'attention quant au bien-fondé technique de l'approbation de la convention et de son protocole.

1° Il faut d'abord souligner *la nécessité de préserver du risque de pollution nos départements d'outre-mer des Caraïbes*. En effet, ces territoires — Martinique, Guadeloupe et Guyane — sont dotés de

systèmes économiques encore fragiles qu'il convient de protéger. Faut-il, en particulier, rappeler que le tourisme constitue une des ressources essentielles de ces départements d'outre-mer — notamment aux Antilles — et que le développement de ce secteur économique ne saurait se concevoir dans un cadre pollué ?

2° Il convient aussi de préciser, s'agissant plus précisément du protocole sur les hydrocarbures, *les termes de la législation française actuelle*.

Sur la base d'un décret du 25 mai 1979, les moyens de lutte contre la pollution sont mis à la disposition des préfets qui, en cas de menaces graves, peuvent faire appel à des personnels et à des moyens métropolitains. Toutefois, outre-mer, l'absence de préfet maritime donne aux commissaires de la République des pouvoirs qu'ils n'ont pas en métropole. Mais la France a indiqué qu'elle ne souhaite pas que les renforts éventuels — basés en métropole — puissent être comptés comme pouvant être automatiquement utilisés par les autres Etats parties à l'accord. Les moyens de lutte contre la pollution devront être *a priori* recherchés parmi les moyens basés sur place, dans la région des Caraïbes.

3° Un dernier mot, enfin, sur ces données techniques pour rappeler que la France a déjà conclu *de nombreuses conventions sur la pollution marine* :

— trois textes, signés en 1969, 1972 et 1974, portent sur la mer du Nord ;

— quatre autres signés depuis 1976, sont relatifs à la Méditerranée, et notamment la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution du 16 février 1976 ;

— enfin, une dizaine d'autres instruments multilatéraux concernent les mers et océans en général.

La convention et le protocole proposés viendront ainsi s'inscrire dans un cadre conventionnel déjà fourni et toujours plus nécessaire pour renforcer la lutte anti-pollution. Cet aspect des choses offre cependant à votre Rapporteur l'occasion d'interroger le Gouvernement pour lui demander d'exposer devant le Parlement sa position quant à une éventuelle ratification de l'importante convention des Nations unies sur le droit de la mer.

**E. — Le contexte politique de l'approbation par la France
d'une convention relative à la région des Caraïbes.**

Mais, s'agissant précisément des textes qui nous sont soumis, leur intérêt majeur est évidemment lié à l'importance politique et stratégique de la zone des Caraïbes à laquelle ils s'appliquent.

1° *La France est un Etat des Caraïbes.* Elle est présente dans la zone par trois de ses départements sur lesquels la souveraineté française s'exerce pleinement et confère *ipso facto* à notre pays une responsabilité régionale.

Dans le domaine culturel aussi, la France dispose dans ce secteur du globe d'un capital de sympathie qu'il importe de faire fructifier, en particulier pour la défense et l'expansion de la langue française. La francophonie demeure en effet un élément important de notre présence. Nous cherchons à la développer bien sûr en Haïti où nous maintenons un effort important dans le domaine culturel, mais aussi dans plusieurs petites îles anglophones dont la langue maternelle reste le « créole » ; pour ces dernières, la France est considérée comme faisant partie intégrante des Caraïbes et comme un élément essentiel du maintien de leur identité culturelle.

2° *L'importance stratégique de la zone Caraïbe* vient enfin renforcer sa valeur aux yeux de la France.

Située aux confins de l'Amérique du Nord et du monde latino-américain, au débouché du canal interocéanique, cette région revêt pour la France d'autant plus d'importance que le centre d'essais de Kourou présente l'intérêt que l'on sait tant pour notre pays que pour ses associés européens. Il faudrait encore citer ici, sur le plan militaire, le rôle joué par nos départements d'outre-mer comme escales sur la route du Pacifique ainsi que l'ensemble de notre dispositif militaire sur place.

Bref, la France, Etat des Caraïbes, doit continuer à s'affirmer comme tel tout en développant ses relations de bon voisinage avec les autres Etats de la zone aussi bien dans le domaine économique que sur les plans politique et culturel. L'approbation par notre pays de la convention et du protocole présentés devrait, dans leur domaine, y contribuer.

**Les conclusions favorables de votre Rapporteur
et de la Commission.**

C'est pourquoi, sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 12 juin 1985, vous propose d'adopter le présent projet de loi et d'autoriser l'approbation de la convention signée à Cartagena de Indias le 24 mars 1983 et de son protocole.



PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe) et de son protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe), fait à Cartagena de Indias le 24 mars 1983 et dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2564 (7^e législ.).