

N° 41

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 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'adhésion à un Protocole sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures.

Par M. Pierre MATRAJA,

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, Jacques Genton, 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, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, 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 législ.) : 2656, 2697 et in-8° 809.

Sénat : 371 (1984-1985).

Traités et conventions. - Mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Simple prolongement de la Convention de 1969, le Protocole de 1973 étend les possibilités d'intervention en haute-mer aux cas d'accidents entraînant ou pouvant entraîner une pollution par des substances autres que les hydrocarbures	3
I. — Bilan de la Convention de 1969	4
1. — <i>L'adaptation nécessaire et audacieuse de l'état du droit international positif aux nouveaux risques du transport maritime</i>	4
2. — <i>Les modalités du droit d'intervention des Etats riverains</i>	4
3. — <i>L'entrée en vigueur de la Convention</i>	5
II. — Le Protocole de 1973 : une extension des dispositions de 1969	6
1. — <i>Les nouvelles menaces de pollution justifiant l'intervention des Etats</i>	6
2. — <i>Les raisons de la ratification tardive de la France</i>	7
CONCLUSION : L'avis favorable de la Commission	8

Mesdames, Messieurs,

L'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.) a adopté en 1969 une « Convention sur l'intervention en haute-mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures ». Son champ d'application a rapidement paru trop restreint, dans la mesure où les dérivés du pétrole n'étaient pas les seuls produits polluants transportés par mer. Aussi une Conférence diplomatique a-t-elle adopté en 1973 un Protocole qui étend le dispositif de l'Accord de 1969 aux menaces de pollution par des substances autres que les hydrocarbures. C'est ce protocole qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Sénat, douze ans après son adoption.

Ce Protocole apparaît à plus d'un titre comme un simple complément de la Convention de 1969 : son **article 4** précise que seuls les Etats parties à cette dernière sont autorisés à le ratifier. De façon plus implicite encore, son **article 2** renvoie directement aux huit premiers articles de la convention d'origine qui constituent l'essentiel du dispositif autorisant les Etats à intervenir contre les navires faisant peser de graves menaces de pollution sur leurs rivages.

Avant de passer à l'analyse de la liste des substances autres que les hydrocarbures dont les menaces de pollution seront dorénavant susceptibles de justifier l'intervention en haute-mer, il convient de rappeler brièvement l'intérêt présenté par la Convention de 1969.

I. — Bilan de la Convention de 1969.

1. — *L'adaptation nécessaire et audacieuse de l'état du droit international positif aux nouveaux risques du transport maritime*

Rappelons d'un mot que la Convention de 1969 sur l'intervention en haute-mer a été adoptée à la demande de la France à la suite de la catastrophe du Torrey Canyon. Elle constitue une novation particulièrement audacieuse, mais pleinement justifiée dans le droit international applicable. Celui-ci n'admettait jusqu'alors pas de dérogation au principe de la loi du pavillon. Aux termes de celui-ci un navire situé en haute-mer ne dépend que des autorités de l'Etat dont il bat pavillon. Ce principe universellement reconnu peut s'avérer particulièrement préjudiciable en cas d'accident de mer survenant à des pétroliers, dans la mesure où il prive les Etats riverains de toute autorisation juridique d'intervenir contre les navires qui menacent leurs côtes. Cette inadéquation du droit existant aux nouveaux risques du transport maritime était apparue de façon manifeste lors de la catastrophe du Torrey Canyon en 1967, et la décision du Gouvernement britannique de faire bombarder le navire par la Royal-Air-Force était intervenue en dehors de tout cadre légal.

La Convention de Bruxelles de 1969, adoptée sur la demande de la France, fournit désormais une base juridique à ce genre d'interventions qui n'étaient jusqu'alors que de pur fait, quelque justifiées qu'elles pussent être au fond. Cette convention autorise tout Etat menacé par une pollution provenant d'un navire, à intervenir contre ce navire, quelle que soit sa nationalité, et quel que soit l'endroit où il se trouve. Cette disposition est particulièrement audacieuse en droit international, dans la mesure où elle s'applique également à des navires battant pavillon d'un Etat qui n'aurait pas ratifié la Convention, et elle constitue une exception au fameux principe de la « *res inter alios acta* ». En vertu de ce principe classique, les dispositions d'un Traité ne peuvent régir que les Etats qui y sont parties.

2. — *Les modalités du droit d'intervention des Etats riverains*

Le droit d'intervention ouvert par la Convention de 1969 est cependant clairement délimité, assorti de conditions de mise en œuvre, et entouré de garanties pour les intérêts en cause.

a. — *Délimitation*

Tout d'abord, et conformément aux vœux français, la Convention ne s'applique pas aux navires d'Etat et aux bâtiments de guerre. Cette disposition ne saurait être fortement dommageable dans la mesure où ces navires ne sont porteurs, en règle générale, que d'hydrocarbures de soute.

b. — *Conditions*

L'intervention ne peut être effectuée que s'il existe un « danger grave et imminent » de pollution. D'ailleurs, hormis les cas d'urgence, l'Etat riverain est astreint, avant d'agir, à un certain nombre de consultations et de notifications. Celles-ci concernent les Etats intéressés, en particulier celui du pavillon, et les personnes physiques ou morales dont les intérêts pourraient être affectés. Les articles 3 et 4 de la Convention prévoient également une liste d'experts indépendants qui pourront être amenés à se prononcer.

c. — *Garanties*

La portée des mesures prises est soumise à contrôle. Elles doivent être proportionnées aux dommages que l'Etat riverain a effectivement subis ou dont il est menacé, sous peine d'engager sa responsabilité. Dans cette hypothèse où l'Etat riverain manquerait à ses obligations, les différends éventuels seraient soumis à des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires.

3. — *L'entrée en vigueur*

La France a ratifié cette Convention par une loi du 16 décembre 1971. Y sont également parties :

— la République fédérale d'Allemagne (1), la République démocratique allemande (2), l'Australie (3), les Bahamas, le Bangladesh, la Belgique, la Bulgarie (4), le Cameroun, Cuba (5), le Danemark, la République dominicaine, les Emirats Arabes unis, l'Equateur, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique (avec Guam, Porto-Rico, les îles Samoa américaines, les Territoires sous tutelle des îles du

(1) Etat ayant formulé une (ou plusieurs) réserve (s) ou déclaration (s).

Pacifique, les îles Vierges et la zone du canal de Panama), Fidji, la Finlande, la France, le Gabon, le Ghana, la Grande-Bretagne (avec Hong-Kong), l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Koweït, Kiribati, le Libéria, les Maldives, le Maroc, le Mexique, Monaco, le Nigéria, la Norvège, la Nouvelle- Zélande, Panama, les Pays-Bas (avec les Antilles néerlandaises), la Papouasie- Nouvelle-Guinée, la Pologne, le Portugal, les îles Salomon, Singapour, Sri Lanka, la Suède, Surinam, la Syrie (1), Tuvalu, l'U.R.S.S., la Tunisie, le Yémen, la Yougoslavie.

La Convention est entrée en vigueur en 1975. Depuis cette date, elle n'a encore jamais été utilisée par la France, pas même lors de la catastrophe de l'Amoco Cadiz, où nos autorités ont été informées trop tard de la position des navires.

Suivant des informations fournies par le secrétariat d'Etat chargé de la mer, cette convention n'aurait pas non plus été utilisée à l'encontre des navires français.

On peut donc en conclure que si cette Convention constitue une novation intéressante et justifiée dans le droit international positif, le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'a pas donné lieu à une utilisation abusive.

II. — Le Protocole de 1973 : une extension des dispositions de 1969.

Les autorisations d'intervenir prévues par la Convention de 1969 sont étendues par le Protocole de 1973 aux menaces de pollution par des substances autres que les hydrocarbures.

1. — *Les nouvelles menaces de pollution justifiant l'intervention des Etats*

L'article premier du Protocole reconnaît en effet aux Etats riverains le droit de « prendre en haute-mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents

(1) Etat ayant formulé une (ou plusieurs) réserve (s) ou déclaration (s).

que présente pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution par des substances autres que les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ».

La détermination de ces substances, établie par un Comité de la protection du milieu marin, figure en annexe du Protocole. Elle comporte un certain nombre d'hydrocarbures transportés en vrac, de substances nocives, de gaz liquéfiés, et de substances radioactives. La France estime, à ce propos, que la liste des substances radioactives est trop étendue et comporte des substances qui ne sont pas réellement nocives. Aussi se propose-t-elle d'émettre une réserve à leur propos.

Cette liste, qui doit être périodiquement remise à jour, n'est d'ailleurs pas limitative. Le Protocole fait également référence aux autres substances qui, quoique ne figurant pas sur la liste, sont « susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources vivantes, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer ». Un Etat qui mettrait en œuvre son droit d'intervention contre la menace de pollution constituée par ces substances devrait cependant prouver qu'elles risquaient selon toute vraisemblance, dans les circonstances existant au moment de l'intervention, de constituer un danger grave et imminent analogue à celui que présente l'une quelconque des substances énumérées dans la liste.

L'article 2 du Protocole renvoie à la Convention de 1969 pour la description des modalités et des conditions d'intervention en haute-mer.

2. — *La ratification tardive de la France*

Le Protocole de 1973 a été successivement ratifié par la Tunisie, la Suède, les Etats-Unis, le Yémen, le Royaume-Uni, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Yougoslavie, le Libéria, les Bahamas, la Pologne, la Belgique, l'Italie, l'U.R.S.S., le Danemark, l'Australie, et Oman.

Il est entré en vigueur le 30 mars 1983.

Le Gouvernement français n'a pas souhaité adhérer plus tôt à ce Protocole pour deux raisons. Il attendait tout d'abord que le Conseil maritime de l'O.M.I. eut achevé son étude d'un manuel de

directives relatif aux mesures à prendre en cas d'accident. Il estimait ensuite que la liste des substances nucléaires figurant à l'annexe du Protocole était trop large. Au terme d'un échange de correspondance entre le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique et le Secrétaire général de l'O.M.I., elle avait pu nourrir l'espoir de voir cette liste modifiée dans le sens qu'elle suggérait. Mais devant l'absence de résultat, le Gouvernement français a décidé d'adhérer au Protocole, tout en envisageant d'assortir d'une réserve son instrument de ratification.

Votre rapporteur conclut à l'**adoption** de ce projet de loi qui permettra à la France d'intervenir contre un navire pollueur sans attendre qu'il soit entré dans ses eaux territoriales.

*
* *

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de séance du 17 octobre 1985, a décidé de donner un **avis favorable** à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion au Protocole sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures, fait à Londres le 2 novembre 1973 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : Voir le document annexé au projet de loi n° 2656.