

N° 294

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud,

Par M. Roger POU DONSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénéard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 251 (1987-1988).

Traité et conventions - Nature (protection de la) - Pacifique Sud.

SOMMAIRE

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I - La Convention d'Apia sur la protection de la nature | 3 |
| A. L'origine de la convention : un intérêt croissant des Etats de la région pour les questions d'environnement | 4 |
| B. Les dispositions de la Convention d'Apia | 5 |
| 1°) Un encouragement à la création de zones protégées et à la préservation de certaines espèces | 5 |
| 2°) Un dispositif de coopération allégé | 6 |
| C. La valeur juridique des dispositions de la convention .. | 7 |
| II - La déclaration interprétative du Gouvernement français | 8 |
| 1°) La liberté de navigation et de survol | 9 |
| 2°) Les activités du C.E.P. | 9 |
| Conclusion du rapporteur et de la commission | 11 |

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à se prononcer sur un projet de loi autorisant l'approbation d'une convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud.

Cette convention, négociée dans le cadre de la commission du Pacifique Sud, qui regroupe les Etats et Territoires de la région, a été adoptée à Apia, en Samoa occidentale, le 12 juin 1976, et signée le jour même par la France.

Ce n'est que douze années plus tard que le Gouvernement français a décidé d'entamer la procédure de ratification. En effet le caractère très général de la rédaction de la convention a pu faire craindre qu'une interprétation abusive de certaines de ses dispositions ne semblât justifier une remise en cause de la liberté de navigation ainsi que de nos activités de recherche nucléaire dans le Pacifique. Aussi le Gouvernement a-t-il tenu, en liaison avec les différentes administrations concernées et en particulier avec le ministère de la Défense, à apporter le soin le plus vigilant à la rédaction d'une déclaration interprétative, qui, jointe à nos instruments de ratification, lèvera toute ambiguïté à ce sujet.

Soucieux d'apporter à votre commission tous les éclaircissements nécessaires sur ce sujet délicat, votre rapporteur fera suivre sa traditionnelle analyse de la genèse, des dispositions et de la valeur juridique de la convention, d'un examen précis des problèmes soulevés et des solutions adoptées.

I - La Convention d'Apia sur la protection de la nature.

Il n'est pas besoin de revenir en détail sur l'intérêt que présente la protection de la nature dans le Pacifique Sud, qui tient au caractère original de sa géographie.

Qu'il suffise de rappeler que, sur les quelque 29 millions de kilomètres carrés que couvre l'océan pacifique, les terres émergées n'en représentent guère plus de 500.000 et sont constituées de nombreuses îles isolées les unes des autres. Cet isolement a permis le développement d'espèces de faune et de flore adaptées à une île ou à

un ensemble d'îles et souvent uniques au monde. En outre, la superficie réduite de chacune de ces îles rend ces milieux naturels et les espèces vivantes qui s'y développent particulièrement vulnérables.

La France, qui est présente dans le Pacifique Sud par ses trois territoires d'Outre-mer de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, porte un intérêt très vif à la préservation des équilibres écologiques de la région. Son laboratoire d'études et de surveillance de l'environnement, créé en 1964 et qui a pris sa forme définitive en 1979, dispose des moyens et du personnel qualifiés nécessaires pour remplir une tâche de surveillance du milieu naturel qui dépasse très largement le contrôle de la radioactivité liée aux expérimentations nucléaires que nous menons en Polynésie.

Aussi le Gouvernement français a-t-il porté un intérêt marqué pour la négociation de la Convention d'Apia.

A - L'origine de la convention : un intérêt croissant des Etats de la région pour les questions d'environnement.

Certains pays insulaires, qui avaient déployé des efforts importants pour protéger leur milieu naturel, se sont progressivement rendu compte de l'utilité d'une action commune, en particulier pour la protection du milieu marin.

En effet, l'extension des zones urbanisées, le développement d'industries extractives, l'exploitation non contrôlée des forêts primaires et des ressources halieutiques, enfin, la pollution des eaux et l'introduction d'espèces nouvelles ont commencé de mettre en péril certains écosystèmes du Pacifique.

Aussi des négociations se sont-elles ouvertes en vue d'élaborer une convention qui pose des principes communs et ouvre la voie à diverses formes de coopération. Elles se sont déroulées sous l'égide de la Commission du Pacifique Sud (C.P.S.) qui regroupe l'ensemble des Etats et Territoires de la région, quel que soit leur statut.

Organisation régionale de coopération technique, cette commission a été créée en 1947 par un traité conclu entre l'Australie, les Etats-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ainsi que les Pays-Bas (qui ont cessé d'en faire partie en 1964). Les Etats insulaires de Samoa, Nauru, Fidji et Tonga les ont successivement

rejoins en 1966, 1968 et 1970. Assistée d'un Conseil de recherches et d'une Conférence du Pacifique Sud composée des représentants des territoires, la Commission s'efforce de coordonner les activités de ses membres en matière d'agriculture, de pêche, d'exploitations forestières, d'industries et de transports. Elle développe en outre les projets communs d'assistance technique.

De ce fait, la protection de la nature entrainait parfaitement dans la compétence de la Commission du Pacifique, et la négociation, puis l'adoption de la Convention d'Apia ont constitué la première manifestation concrète d'un intérêt des Etats de la région pour les questions d'environnement, intérêt qui s'est, depuis lors, traduit par la tenue de plusieurs conférences sur les parcs nationaux et par l'élaboration du Programme régional océanien de l'environnement.

B - Les dispositions de la Convention d'Apia.

Les dispositions de la Convention d'Apia s'inspiraient d'une double exigence :

- d'une part la protection de la nature, particulièrement en milieu marin, dépasse les frontières nationales ;
- cependant les Etats disposent d'une compétence exclusive et plénière sur leur territoire et dans leurs eaux territoriales.

Aussi la convention s'efforce-t-elle de tracer un cadre commun aux mesures de protection que chacun des Etats peut prendre dans les zones de sa compétence, et de prévoir divers aspects de la coopération entre les parties.

1°) Un encouragement à la création de zones protégées et à la préservation de certaines espèces

La Convention d'Apia invite ses signataires à mettre en oeuvre une politique de protection de la nature par la création de zones protégées et par la réserve de certaines espèces.

L'article II encourage la création de zones protégées par chaque partie contractante dans les espaces terrestres et maritimes qui sont de son ressort. Au terme de l'article premier qui en énonce les définitions, celles-ci se répartissent en deux catégories :

- les "Parcs nationaux" qui sont établis pour la conservation d'écosystèmes présentant un intérêt particulier, ou la sauvegarde de

payages naturels d'une grande beauté. Défini à l'article III, leur statut interdit la réduction de leur superficie, et soumet à la condition d'un examen très approfondi leur mise en vente et leur exploitation commerciale. En outre la chasse, la capture ou le ramassage des spécimens de faune et de flore ne peuvent être effectués que sous la direction ou le contrôle des autorités compétentes.

-les "réserves nationales" qui sont également placées sous la tutelle des autorités publiques de façon à assurer la protection du patrimoine naturel et culturel. Plus lâche que celui des parcs, leur statut, énoncé à l'article IV, se contente de prévoir qu'elles doivent être "autant que possible" maintenues inviolées.

Comme la délimitation de zones protégées ne suffirait pas à la sauvegarde de certaines espèces, en particulier des espèces migratrices, la Convention invite en outre les Parties, dans son article V, à protéger jusqu'en dehors de ces zones ces spécimens de faune et de flore. Ces espèces, dont la liste doit être établie pour l'entrée en vigueur de l'accord, ne pourront être chassées, capturées ou ramassées qu'avec l'autorisation des autorités compétentes, et à des fins scientifiques, ou en vue du maintien de l'équilibre du milieu naturel.

Pour éviter toutefois que ces dispositions générales ne remettent en cause des pratiques culturelles traditionnelles, l'article VI autorise les parties contractantes à prévoir des dérogations en vue de l'utilisation coutumière de ces zones ou de ces espèces particulières.

2°) Un dispositif de coopération allégé.

Quelques dispositions complètent cet ensemble et tracent les lignes directrices d'une coopération en matière de protection de la nature.

L'article VII invite d'une façon générale les parties contractantes à coopérer en vue de la promotion des objectifs de la convention, spécialement dans le cadre de la Commission du Pacifique Sud.

Au terme de l'article VIII, celle-ci devra fournir le secrétariat nécessaire à l'accomplissement de la convention. C'est à celui-ci que seront notifiés, par exemple, l'établissement de zones protégées par une Partie et les mesures législatives ou réglementaires qui l'accompagnent (Article II, 2).

L'article VII énumère quelques-unes des directions que peut prendre la coopération : coordination des recherches entreprises, échange ou formation de personnel, harmonisation des objectifs poursuivis, action d'éducation.

Ces dispositions très générales et peu contraignantes fourniront une assise juridique à une coopération naissante. Les micro-Etats sont en effet intéressés par notre expérience en matière de protection de l'environnement. Leur participation au séminaire organisé à Papeete sur ces questions au mois de novembre dernier en a fait la démonstration et le ministère des Affaires étrangères indique que le Gouvernement étudierait d'un oeil favorable les demandes de coopération technique qui lui seraient adressées.

C - La valeur juridique des dispositions de la convention dans notre ordre interne.

Dès lors que la convention entrera en vigueur, ses dispositions lieront le Gouvernement français.

Il se posera toutefois une question subsidiaire : celle de savoir si celles de ses dispositions qui sont susceptibles de créer des obligations pour les tiers -comme l'interdiction de la chasse ou de la pêche sur les parcs nationaux- seront auto-exécutoires et s'appliqueront directement dans notre ordre juridique interne, ou si elles ne pourront prendre leur plein effet que par l'intermédiaire de normes nationales relais.

Certes, on n'oubliera pas l'article 55 de la Constitution qui confère aux traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, mais l'on gardera également à l'esprit que :

- ce même article 55 assortit cette entrée en vigueur immédiate dans l'ordre juridique interne d'une condition de réciprocité ("....sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie") difficile à apprécier par le juge ;

- que si les stipulations du traité ne sont pas claires au regard d'un cas d'espèce, le juge administratif, par une jurisprudence constante, doit surseoir à statuer et adresser au ministre des Affaires étrangères une demande d'interprétation, ce qui constitue une assez lourde procédure ;

- enfin, que la rédaction de la Convention d'Apia est très générale et que ses dispositions tentent davantage de dégager des orientations, de constituer un cadre commun, que de prévoir dans le détail un statut protecteur, une organisation, et des sanctions, et les modalités de consultation des Assemblées territoriales.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur estime que, dès l'entrée en vigueur de la convention (et si ses dispositions trouvent effectivement à s'appliquer à des zones protégées ou à des espèces protégées relevant de notre compétence territoriale) il serait opportun que le Gouvernement prit les mesures législatives et réglementaires qui s'imposent.

Deux solutions seraient, à cet égard, envisageables :

- il serait évidemment possible d'adopter des lois et règlements spécifiques qui préciseraient et complèteraient les orientations de la Convention d'Apia, et constitueraient un régime de protection de la nature propre à nos Territoires d'Outre-mer.

- mais dans la mesure où la France dispose, en Métropole, d'un ensemble juridique très complet en ce domaine, principalement constitué par la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et leurs décrets d'application ; dans la mesure, en outre, où ces textes instaurent un régime protecteur qui ne semble pas présenter de contradiction grave avec les dispositions de l'accord d'Apia, la solution la plus simple serait peut-être d'envisager purement et simplement l'extension du champ d'application des normes en vigueur en Métropole. C'est, au demeurant, la solution qui avait été retenue en 1977, lorsque le Gouvernement a étendu au département de Saint-Pierre et Miquelon l'application des deux lois précitées, par l'article premier de l'ordonnance n° 77-1104 du 26 septembre 1977. Ces matières toutefois, dépassent le cadre de notre examen. Aussi votre rapporteur se gardera-t-il de porter un avis sur la solution à retenir. Tout au plus s'est-il borné à émettre des hypothèses.

II - Le problème de la ratification de la Convention d'Apia.

Préalablement à la procédure d'approbation parlementaire, le Gouvernement a, conformément à la loi du 6 septembre 1984, consulté dans le courant de l'année 1986 les Assemblées territoriales de

Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna. Ces assemblées, indique le ministère des Départements et Territoires d'Outre-mer, se sont prononcées dans un sens favorable à la ratification. Ainsi les conditions juridiques sont-elles réunies pour que celle-ci soit soumise à l'approbation du Parlement.

Toutefois, dans la mesure où la France avait signé la Convention d'Apia le jour même de son adoption, le 12 juin 1976, on peut s'interroger sur les raisons de cette attente de plus de dix années.

Ce long délai s'explique par certaines inquiétudes qu'a fort heureusement levées la déclaration interprétative mise au point par le Gouvernement français.

1°) La première inquiétude trouvait son origine dans la formule de l'article III qui autorise les Etats à "réglementer l'usage et l'accès des parcs nationaux dans certaines conditions, et celle de l'article IV qui stipule que "les réserves nationales doivent être autant que possible maintenues inviolées". Certains commentateurs ont en effet redouté que ces dispositions, qui s'appliquent également aux espaces maritimes des Etats, ne puissent se prêter à des interprétations abusives et paraître autoriser les Etats à limiter, voire à interdire le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale et la liberté de navigation et de survol dans les autres espaces maritimes.

Aussi le Gouvernement de la République française a-t-il tenu à déclarer "qu'il considère que la convention ne porte pas atteinte à la jouissance par les Etats des droits qu'ils tiennent des règles du droit international de la mer, ni à l'exécution des obligations qui en découlent pour eux".

Ainsi le rappel des droits et obligations des Etats tels qu'ils résultent des règles du droit international de la mer vient-il opportunément rappeler que les dispositions qui seraient prises en contravention avec celles-ci ne seraient pas opposables au Gouvernement français.

2°) L'autre inquiétude était relative à une éventuelle mise en cause des activités du Centre d'Expérimentations du Pacifique, dont on connaît l'importance dans la modernisation de notre force de dissuasion.

Dans la mesure où la convention rend possible l'instauration de mécanismes multilatéraux d'information et de surveillance à propos

de la gestion ou de la suppression des zones protégées, on a pu redouter le risque de voir s'engager un processus de décision dont les autorités nationales pourraient ne plus avoir la maîtrise souveraine.

De surcroît, on a pu craindre que certains Etats, en sollicitant le texte de l'article V, ne se prévalent de la notion de "menaces" qui figure dans le premier alinéa sans autre précision, pour mettre en cause les activités du Centre d'Expérimentations du Pacifique.

Aussi le Gouvernement de la République française, désireux de lever toute ambiguïté sur ce sujet crucial, a-t-il déclaré qu'il considère les articles III, IV, et V paragraphe 1 de la convention "comme ne faisant pas obstacle aux activités qu'il mène dans la région, et qui sont indispensables à la sécurité de la République".

Les modalités retenues pour préciser notre position, et la rédaction adoptée, semblent à votre rapporteur bien appropriées :

- la déclaration levant d'éventuelles ambiguïtés et précisant notre position, préserve les intérêts de la Défense nationale dans la région. A ce titre elle a reçu l'approbation du ministère de la Défense, qui a d'ailleurs participé à sa mise au point. Elle indique qu'une interprétation de certaines dispositions de la convention contraires à la liberté de navigation et à nos expérimentations nucléaires ne serait pas opposable au Gouvernement français. La valeur juridique d'une semblable déclaration interprétative est parfaitement reconnue en droit international, et peut être rattachée à celle des "réserves" en général, qui ont été consacrées par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des Traités.

- simple déclaration interprétative, ne visant que certaines dispositions spécifiques, que nous jugeons trop peu précises, elle n'amoindrit pas la portée politique du geste que nous ferons en approuvant cette convention.

La France devrait, en effet, être le premier pays à ratifier la Convention d'Apia. Le ministère des Affaires étrangères a indiqué à votre rapporteur que les Gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des îles Cook, des îles Salomon, des Fidji, de Kiribati et de Tonga ont également fait connaître leur intention d'adhérer à cet accord.

Dans ces conditions, la convention pourra entrer en vigueur, conformément à l'article XIII, quatre-vingt-dix jours après le dépôt du quatrième instrument de ratification ou d'adhésion.

*

* *

Pour résumer son impression, votre rapporteur estime que la Convention d'Apia présente un triple intérêt :

- elle attire tout d'abord l'attention sur la valeur écologique, scientifique et esthétique de la région, et insiste sur l'intérêt d'une conjonction des efforts en vue de sa préservation ;

- s'agissant de la France, elle pourrait inciter le Gouvernement à compléter le système juridique existant en matière de protection de l'environnement, pour les Territoires d'Outre-mer, et à renforcer une action déjà ancienne en ce domaine, par la création de zones protégées ;

- enfin, sur le plan diplomatique, la ratification de la Convention d'Apia sera pour la France l'occasion de montrer que les préoccupations de ses voisins sont également les siennes, et de manifester l'intérêt qu'elle attache à la préservation de la nature dans cette région à laquelle elle appartient de plein droit.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur, qui partage entièrement les considérations qui ont conduit le Gouvernement français à assortir sa ratification d'une déclaration interprétative, vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation de la Convention d'Apia sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 23 juin 1988.

La présentation des conclusions du rapporteur a été suivie d'un échange de vues auquel ont pris part notamment MM. Daniel Millaud, Jacques Genton, Jean Chamant, l'Amiral Philippe de Gaulle, André Bettencourt et Michel Crucis.

Au cours de ce bref débat ont été plus particulièrement évoqués :

- l'avis rendu par les Assemblées territoriales des Territoires d'Outre-Mer sur la ratification de la Convention d'Apia et leurs compétences en matière de protection et d'environnement ;

- les éventuels problèmes que pourrait susciter l'articulation des compétences entre les autorités publiques nationales et territoriales, en matière de protection de la nature, et en particulier de création de zones protégées ;

- la portée juridique de la déclaration interprétative du Gouvernement français.

La commission a ensuite approuvé les conclusions du rapporteur et invité le Sénat à adopter le projet de loi autorisant la ratification de la convention signée à Apia le 12 juin 1976.

•
• •

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention pour la protection de la nature dans le Pacifique Sud, faite à Apia le 12 juin 1976 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sena n° 251 (1987-1988).