

N° 133

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 16 décembre 1992.

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'un accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution,

Par M. Bernard GUYOMARD,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Xavier de Villepin, secrétaires ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cussé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Heuteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomiatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2938, 3084 et T.A. 756.

Senat : 114 (1992-1993).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	3
A - LE MÉCANISME DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES ACCIDENTS DE POLLUTION EN MER	5
1°) Les incitations nationales	5
2°) L'engagement à mener des actions conjointes	6
B - LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET INSTITU- TIONNELLES	9
1°) Les dispositions financières	9
2°) Le mécanisme institutionnel	9
C - LA PLACE DE LA FRANCE DANS L'ACCORD ; LE PLAN D'INTERVENTION NATIONAL FRANÇAIS	11
Conclusion	12
Examen en commission	13
Projet de loi	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent accord, signé le 17 octobre 1990 à Lisbonne, tend à coordonner entre la France, le Portugal, l'Espagne et le Maroc, la prévention contre les accidents de pollution et la lutte contre leurs effets sur l'environnement maritime et littoral. Il a été décidé après que deux graves accidents de pollution eurent affecté les eaux marocaines et les côtes du Portugal.

En décembre 1989 en effet, un premier accident, survenu sur le pétrolier iranien Kharg V a provoqué un déversement estimé à 70 000 tonnes de pétrole qui, finalement et malgré les craintes que l'on a pu avoir, n'ont pas atteint les côtes du Maroc.

Un mois plus tard, un autre bâtiment, l'Aragon, a été à l'origine de la pollution, par quelque 15 000 tonnes d'hydrocarbures, des côtes de l'île de Porto-Santo située dans l'archipel de Madère.

Le récent accident survenu devant les côtes espagnoles au paquebot grec "Aegean Sea" transportant 80 000 tonnes de brut renforce encore l'urgence d'efficaces mesures de prévention.

C'est afin de prévenir de tels accidents et d'être en mesure d'en limiter les conséquences potentiellement désastreuses que le présent accord a été conclu.

Il convient de rappeler que cet accord n'est pas le premier du genre : il s'inspire très largement de l'accord de Bonn, du 9 juin 1969 (modifié en 1983) conclu pour faire face aux accidents de pollution survenus en Mer du Nord et en Manche. De la même façon, un protocole à la convention de Barcelone, signée en 1976, prévoit un dispositif de prévention et d'action en cas de pollution en Méditerranée. Par ailleurs, la France est partie à d'autres accords prévoyant un dispositif de lutte anti-pollution marine partout où elle exerce une souveraineté sur une zone maritime donnée. Ainsi, du protocole à la convention de Nouméa pour le Pacifique Sud entré en vigueur en 1990, et du protocole à la convention de Carthagène pour les Caraïbes signé en 1983.

Tous ces accords, bilatéraux ou multilatéraux s'inscrivent enfin dans un dispositif plus général sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.) concrétisé par la **Convention relative à la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures**, adoptée à Londres le 30 novembre 1990 et que la France a signée le 13 septembre 1991.

A - LE MÉCANISME DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES ACCIDENTS DE POLLUTION EN MER

Le champ d'application de l'accord de Lisbonne s'étend de l'île d'Ouessant, au nord, jusqu'à la frontière méridionale du Maroc, au sud. D'ouest en est, il recouvre la zone allant de l'archipel des Açores à l'ouest au détroit de Gibraltar à l'est.

S'agissant des "produits" couverts par l'accord, ils recouvrent les hydrocarbures -soit le pétrole sous toutes ses formes, notamment le pétrole brut, le fuel-oil, les boues, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés. Au-delà, l'accord vise les "autres substances nocives", entendues comme "toutes substances (...) y compris les déchets dangereux, dont la libération dans le milieu marin est susceptible de porter atteinte à la santé humaine, aux écosystèmes et aux ressources vivantes, aux côtés ou aux intérêts connexes des Parties". Ainsi, les produits nucléaires radioactifs n'étant pourtant pas expressément mentionnés, peuvent-ils être considérés comme inclus dans le dispositif.

Le dispositif de l'accord prévoit deux séries principales de mesures : des incitations nationales aux fins de prévention et l'engagement à mener des actions conjointes en cas d'accident.

1°) Les incitations nationales

L'accord invite chacune des Parties à mettre en place sur son territoire :

. Un volume minimal de matériel en des points prédéterminés de manière à pouvoir faire face à des déversements d'hydrocarbures ou d'autres substances nocives (article 4). Ce matériel recouvre tout d'abord les dispersants chimiques -dont l'usage est limité aux profondeurs supérieures à 50 mètres-, mis en oeuvre par des moyens aériens (hélicoptères ou canadairs) ou des rampes d'épandage

installées sur des navires. Par ailleurs, le matériel de lutte contre des pollutions marines comprend également des navires, des barrages, des écrémeurs et des dispositifs de stockage en mer grâce à des petits navires pétroliers spécialement équipés.

. Un système national de prévention qui doit prévoir en premier lieu une structure administrative spécifique dont un "point de contact opérationnel national" -pour la France, il s'agira de la mission interministérielle de la mer pour la décision d'assistance et le Centre régional opérationnel de sécurité et de sauvetage (C.R.O.S.S.) situé à Etel pour les mesures opérationnelles. Ce "point de contact" sera notamment chargé de la réception et de l'émission des rapports relatifs aux incidents de pollution en mer.

. Enfin, chaque système national de prévention devra prévoir un plan national d'intervention visant à prévenir et résorber les accidents de pollution. Un tel plan devra définir des sources probables de déversement d'hydrocarbures ou d'autres substances nocives, définir également des zones sensibles et des ressources vulnérables en danger ainsi que les priorités dans leur protection. Il devra prévoir enfin une liste de matériel et des ressources humaines disponibles et définir des moyens de stockage et d'élimination des hydrocarbures ou des autres substances nocives.

Enfin, chaque pays devra mettre en place un cadre bilatéral ou multilatéral de formation du personnel chargé de la lutte contre les pollutions.

2°) L'engagement à mener des actions conjointes

Celles-ci reposeront sur trois dispositions principales : des mesures d'information et de transparence, la sensibilisation des responsables directs -capitaines de navires, surveillance maritime-, la délimitation de zones d'actions nationales.

a) *L'échange d'informations entre parties.* Celui-ci devra porter, dans la perspective d'actions conjointes ultérieures, non seulement sur les structures administratives mises en place par chaque Etat, mais aussi

sur les moyens nationaux en équipement et en personnel éventuellement mobilisable pour une action internationale, sur les outils de préventions et de lutte contre les pollutions ainsi que sur les incidents de pollution ayant déjà nécessité l'intervention de l'une des parties.

b) La mobilisation par chaque partie des principaux acteurs dans les risques de pollution. Les responsables de chaque État, fonctionnaires intéressés, capitaines de navires, devront faire état sans délai de tout incident survenant sur leurs navires ou plates-formes risquant de conduire à une pollution et des conséquences qu'elle serait susceptible de provoquer.

c) Le mécanisme des actions conjointes. La délimitation de zones d'actions nationales, la possibilité de créer des zones d'intérêts conjoints servent de base à la mise en oeuvre des actions conjointes et servent à déterminer les responsabilités respectives.

● La région de l'Atlantique Nord-Est, sous réserve d'accords bilatéraux entre États contractants, est divisée en zones (article 8) définies en annexe de l'accord comme correspondant aux zones économiques exclusives de chacune des Parties, qui, il convient de le rappeler, recouvrent pour chaque pays la zone maritime comprise dans la limite de 200 milles nautiques à partir du littoral.

En cas de pollution dans la zone d'un des États contractants, le mécanisme prévoit trois temps :

. évaluation par la Partie concernée quant à la nature de la pollution et à ses conséquences éventuelles,

. si la pollution s'avère importante : information immédiate des autres parties par le biais de leurs contacts opérationnels et mise en observation de la nappe polluante,

. si la nappe d'hydrocarbures ou de substances nocives dérive vers la zone d'une partie voisine, l'État voisin exécute à son tour les deux premières démarches décrites ci-dessus.

• Des zones d'intérêt conjoint peuvent être désignées par les Parties. Dans ce cas, lorsqu'un accident de pollution survient dans la zone de responsabilité d'un Etat, celui-ci ne se borne pas à la notification dudit incident, mais invite la Partie voisine à exercer une évaluation conjointe de la nature de l'incident. Ceci n'exonère pas l'Etat, dans la zone duquel l'incident est né, d'initier l'action conjointe ; c'est cette Partie qui en assume la responsabilité en demandant l'aide nécessaire et en la coordonnant.

La responsabilité de cette coordination n'est partagée par la Partie voisine que si celle-ci se trouve directement menacée par l'incident, si les navires en cause battent son pavillon ou si c'est la partie voisine dont les ressources se trouvent les plus menacées par l'incident.

D'une manière générale, les pays parties à l'accord doivent faire "tous les efforts possibles" pour porter assistance au pays qui la demande.

B - LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES

1°) Les dispositions financières

Celles-ci sont réglées sur la base d'un principe simple : le pays qui demande l'aide en rembourse les frais à celui qui l'a accordée, éventuellement sur la base d'une expertise ; si l'action est diligentée à l'initiative d'une seule partie, celle-ci en assume le coût ; en cas d'action dans une zone d'intérêt conjoint, chaque pays assume les frais entraînés par sa propre action.

Ces modalités de remboursement ne préjugent évidemment pas des actions qui peuvent être menées ultérieurement à l'égard du tiers responsable.

2°) Le mécanisme institutionnel

Les représentants des Etats Parties tiendront des réunions à intervalles réguliers ou à tout moment en cas de circonstances particulières. Ces réunions permettront d'apprécier la mise en oeuvre de l'accord, l'efficacité des mesures prises et s'attacheront à identifier les zones particulièrement sensibles en matière d'environnement. En vertu de la participation de la Communauté européenne à l'accord, celle-ci exerce son droit de vote avec le bénéfice de 3 voix -celles des Etats membres parties à l'accord. Toutefois ce droit n'est pas exercé si les Etats parties exercent le leur et inversement.

Un Centre international de lutte contre la pollution de l'Atlantique Nord-Est (C.I.L.P.A.N.), basé à Lisbonne, assurera les fonctions de secrétariat de l'accord. D'autres fonctions lui sont ouvertes. Il élaborera, comme le prévoit l'annexe II de l'accord, à l'intention des Parties, les propositions appropriées visant à améliorer la mobilité et la complémentarité des matériels des diverses parties. Il aura également à gérer la partie du stock portugais de matériel susceptible d'être mis à la disposition d'autres Parties.

Au cours de la négociation, la France et l'Espagne n'ont pas donné suite au souhait exprimé par les Marocains et les Portugais de donner un rôle opérationnel au Centre de Lisbonne. De même n'a pas été retenue l'idée d'un stock régional de matériel cofinancé, la France estimant en particulier qu'une répartition de plusieurs stocks sur le littoral constituait une meilleure approche qu'un stock central difficilement mobilisable.

La contribution financière au fonctionnement du Centre reflète cette distinction entre les fonctions de secrétariat et les autres : 10 % des dépenses de secrétariat sont pris en charge également par chacun des quatre Etats signataires à raison de 2,5 % chacun, le solde de 90 % étant assumé à raison des 2/3 par le gouvernement portugais et le 1/3 par l'Espagne (40 %), la France (40 %), le Maroc (20 %).

La contribution de la France s'élève donc au total à 15 % soit, sur un budget prévisionnel de 150 000 dollars pour 1992, à 21 250 dollars (soit 110 000 F).

Les fonctions du Centre, autres que celles de secrétariat, ne peuvent être assurées qu'en vertu des contributions volontaires des États membres. Ces fonctions concernent, au terme de l'annexe II de l'accord, la collaboration avec d'autres centres nationaux ou régionaux, la coordination des actions de formation, l'action d'information des parties et l'élaboration d'un système de transmission de ces informations ainsi que la gestion du stock portugais de matériel.

L'accord est ouvert aux autres États riverains des côtes de l'Atlantique Nord-Est, en fait la République d'Irlande, sous réserve d'un accord unanime des autres parties.

C - LA PLACE DE LA FRANCE DANS L'ACCORD : LE PLAN D'INTERVENTION NATIONAL FRANÇAIS

Le plan français d'intervention contre les accidents survenant en mer et susceptibles de conduire à des pollutions par hydrocarbures ou autres substances nocives repose sur l'instruction du Premier ministre en date du 12 octobre 1978 conférant une responsabilité première de coordination à la Mission interministérielle de la Mer, complétée, au plan local, par un plan Polmar-mer relevant de chaque préfecture maritime et un plan Polmar-terre par département littoral.

La mission interministérielle de la mer (Mismer), point de contact national pour la France dans le dispositif de l'accord, a été créée par un décret du 2 août 1978, dans le cadre d'une organisation nouvelle de l'action de l'État en Mer. Elle a pour tâche principale d'animer, et de coordonner, sous l'autorité du Premier ministre et en application des délibérations du Comité interministériel de la Mer, l'action des trois préfets maritimes.

Outre son rôle de coordination des actions de l'État en mer, notamment pour tout ce qui relève des pollutions accidentelles du

milieu marin, la Mission interministérielle de la Mer effectue les études et assure la coordination pour la recherche et le sauvetage en Mer, à travers un organisme spécifique, dénommé le SECMAR créé en son sein.

Il revient enfin à la Mission de veiller au suivi des actions de coopération maritime internationale de la France et de tenir un rôle de premier plan dans les négociations internationales notamment dans le domaine de la protection du milieu marin contre les pollutions de toute nature.

La lutte contre la pollution en mer relève du ministère de la Défense et spécialement de la Marine nationale. Si les moyens de cette dernière s'avèrent insuffisants, il revient au Préfet maritime de déclencher le plan Polmar-mer qui lui permet de recourir à tous moyens disponibles, publics ou privés.

La surveillance aérienne des nappes est assurée par le ministère de la Défense -avions de patrouille maritime de la Marine nationale- ou par un appareil dépendant du service des douanes du ministère du Budget, équipé pour la télédétection et qui lui permet d'identifier tous rejets illicites.

La France dispose des deux principaux outils de lutte contre les pollutions maritimes par hydrocarbures : les dispersants d'une part, mis en oeuvre par hélicoptères ou navires équipés de rampes d'épandages sous la responsabilité de la Marine nationale, et les moyens mécaniques d'autre part, navires, barrages, écrémeurs et moyens de stockage en mer.

Pour ce qui concerne la lutte à terre, il revient dans un premier temps, pour les pollutions de faible ampleur, à chaque commune de décider des mesures appropriées. Au-delà d'un certain seuil de gravité, le Préfet du département met en oeuvre le plan Polmar-terre qui lui permet d'avoir recours à l'ensemble des moyens disponibles : les sites sensibles, estuaires, plages, champs ostréicoles, etc ... sont protégés par des barrages associés à des écrémeurs, puis nettoyés. La gestion des stocks de matériel -répartis sur plusieurs points du littoral- relève du secrétariat d'Etat à la mer, la sécurité civile du ministère de l'Intérieur disposant quant à elle d'équipes d'interventions.

A tout instant de la lutte contre la pollution, les diverses administrations concernées peuvent recourir au Centre de documentation, de recherches et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (C.E.D.R.E.), basé à Brest. Cet organisme spécialisé, placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement, met ses experts à la disposition de l'autorité chargée de coordonner la lutte.

S'agissant des risques de pollution par des produits radioactifs dont on a vu qu'ils n'étaient pas exclus du champ d'application de l'accord, une directive du Premier ministre en date de 1989 a élaboré un plan NUCMAR impliquant les mêmes autorités administratives -préfet maritime, préfet du département littoral- en cas d'accident de pollution par un produit radioactif.

Le volet de prévention et de lutte contre la pollution est indissociable d'un volet répressif. Celui-ci se fonde en particulier sur la loi du 5 juillet 1983 faisant application, en droit interne, des dispositions pénales contenues dans la convention internationale de Londres du 2 novembre 1973 dite convention Marpol.

Rappelons enfin que la Communauté économique européenne, signataire de l'accord, a élaboré un "Plan d'action des Communautés" de lutte contre les pollutions par hydrocarbures, et auquel le préambule du présent texte fait référence. Ce plan comporte 4 points principaux : une coopération dans les études de matériel, des actions de formation, la mise au point d'un système d'information et la mise en place d'une "force d'intervention", constituée d'experts des Etats-membres pouvant être envoyés à brefs délais sur des sites pollués.

Conclusion

La France et singulièrement les côtes bretonnes ont trop souvent et gravement été confrontées aux pollutions par hydrocarbures pour ne pas envisager positivement, pour la zone atlantique, une extension de la coopération internationale en la matière. C'est pourquoi, au bénéfice des observations qui viennent

d'être présentées, votre rapporteur vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de l'accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution.

Examen en commission

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 16 décembre 1992.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est ouvert entre MM. Bernard Guyomard, Michel d'Aillières, président, et Philippe de Gaulle sur les mesures répressives ou coercitives à la disposition des autorités contre les navires qui ne présenteraient pas de garanties suffisantes de sécurité.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution, signé à Lisbonne le 17 octobre 1990, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2938 (1992-1993)