



N° 982

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'adhésion de la France au protocole de
1996 à la **convention de 1972 sur la prévention de la pollution des
mers résultant de l'immersion de déchets,***

PAR M. JEAN GLAVANY,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **310** (2001-2002), **190** et T.A. **83** (2002-2003)

Assemblée nationale : **653**

Traités et conventions

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LA CONVENTION DE LONDRES ET LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS PAR L’IMMERSION DES DECHETS	7
A – LA CONVENTION DE BASE	7
B – LES AMENDEMENTS A LA CONVENTION	8
II – LE PROTOCOLE DE 1996	9
A – L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION	9
B – LE PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR	10
C – DES REGLES LARGEMENT FONDEES SUR LA BONNE VOLONTE DES PARTIES	11
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Dans la crise de citoyenneté très profonde que le 21 avril 2002 a révélée, où l'abstentionnisme croissant, les votes blancs ou nuls et les votes pour les extrêmes populistes et protestataires ont rassemblé plus de 20 millions de Français, l'absence de repères joue un rôle majeur. Les gens ont le sentiment que leur destin leur échappe, que les décisions sont prises par des forces sur lesquelles ils n'ont aucune prise.

Dans cette situation caractérisée par l'absence de repères, la globalisation libérale porte une responsabilité particulière. Cette globalisation libérale creuse les inégalités entre les pays, accroît la pauvreté dans le tiers-monde, délocalise brutalement les activités, répand la violence et s'acharne à détruire les équilibres écologiques de la planète.

De la déforestation aux dérèglements climatiques dus à la détérioration de la couche d'ozone ou aux gaz à effet de serre, en passant par la transformation des mers et des océans en poubelles, cette globalisation libérale sans règles met en péril l'avenir même de l'humanité. La lutte pour le rétablissement des équilibres écologiques de la planète est donc un combat vital.

C'est dans ce cadre que le protocole de 1996 à la convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets s'inscrit : en affirmant deux principes majeurs en matière de protection de l'environnement, le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur, il vise à supprimer les rejets de déchet en mer, à l'exception de ceux pour lesquels la certitude scientifique de leur innocuité est acquise.

Le projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole a été adopté par le Sénat au cours de sa séance du 4 mars 2003 sur le rapport du Sénateur Xavier Pintat (n° 190, 2002-2003). Notre Assemblée en est aujourd'hui saisie. Ce sera l'occasion de rappeler le contenu de la convention de Londres, de présenter les apports du Protocole et d'en souligner les limites.

I – LA CONVENTION DE LONDRES ET LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS PAR L’IMMERSION DES DECHETS

Le protocole adopté à Londres le 7 novembre 1996 procède à une refonte de la Convention dite de Londres, signée le 29 décembre 1972. Celle-ci avait d’ores et déjà été modifiée à cinq reprises. Le protocole se substituera à la convention pour tous les Etats qui y adhéreront. En revanche, pour les autres, la convention de Londres continuera à s’appliquer.

A – La convention de base

La convention de Londres, entrée en vigueur le 30 août 1975, vise à mettre en place un contrôle de toutes les sources de pollution affectant l’environnement marin par immersion. Son secrétariat est assuré par l’organisation maritime internationale (OMI). La part des polluants introduits dans la mer chaque année à partir des navires est évaluée à 10 % du total des substances polluantes. Aussi la convention de Londres entendait-elle réduire rapidement cette source de pollution dont les effets sur l’environnement marin sont le plus souvent irrémédiables.

Cette convention a établi une première liste de déchets et de matières dont l’immersion est interdite. Elle a par ailleurs dressé un inventaire des déchets et matières dont l’immersion est subordonnée à l’obtention d’un permis spécial.

Dans la première liste, ou « liste noire », figurent les composés organohalogénés, le mercure et ses composés, le cadmium et ses composés, les plastiques et autres matières synthétiques non destructibles, le pétrole brut et les produits pétroliers, les déchets fortement radioactifs et les matières produites pour la fabrication d’armes biologiques et chimiques.

Dans la seconde liste, ou « liste grise », figurent les déchets contenant des quantités notables d’arsenic, de plomb, de cuivre, de zinc, de composés organosiliciés, de cyanures, de fluorures ou de pesticides.

Les matières ne figurant dans aucune de ces listes peuvent être immergées après délivrance d’un permis général.

B – Les amendements à la convention

La convention de Londres a été modifiée à quatre reprises :

— le premier amendement, adopté le 12 octobre 1978 et entré en vigueur le 11 mars 1979, étend l'application de la convention à l'incinération des déchets en mer ;

— le deuxième, adopté le 24 septembre 1980 et entré en vigueur le 11 mars 1980, dresse la liste des substances dont l'incinération nécessite un permis spécial ;

— le troisième, adopté le 3 novembre 1989 et entré en vigueur le 11 mars 1981, précise la procédure de délivrance des permis pour l'immersion des déchets en conditionnant leur octroi à l'évaluation scientifique de leur impact sur l'environnement ;

— le quatrième, adopté le 12 novembre 1993 et entré en vigueur le 20 février 1994, proscrit l'immersion des déchets faiblement radioactifs ; il interdit en outre à compter du 31 décembre 1995 l'immersion et l'incinération en mer des déchets industriels.

Ces différentes modifications montrent la volonté des parties à la convention de Londres de restreindre les possibilités de rejet des déchets en mer. Cette volonté s'est à nouveau manifestée avec la négociation du protocole de 1996, puisque celui-ci procède à un approfondissement d'ensemble des principes définis par la convention de Londres.

II – LE PROTOCOLE DE 1996

Le protocole de 1996 approfondit le dispositif de la convention de Londres en se fondant sur deux principes environnementaux majeurs : le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur. Mais ces règles demeurent largement dépendantes de la bonne volonté des Etats parties au protocole.

A – L'affirmation du principe de précaution

Ce principe, souvent au cœur des débats des conférences internationales consacrées à la protection de l'environnement et au développement durable, peine à trouver une traduction concrète, faute d'un consensus sur cette question à l'échelle internationale. Par ailleurs, si certains accords multilatéraux environnementaux (AME) prévoient la mise en œuvre du principe de précaution dans certains secteurs, il n'est pas véritablement reconnu par l'OMC. Son organe de règlement des différends (ORD) y voit en effet davantage une justification de mesures protectionnistes, plutôt qu'une mesure de protection de l'environnement ou de la santé humaine.

L'article 3 du présent protocole précise que « *les Parties contractantes appliquent une approche de précaution en matière de protection de l'environnement contre l'immersion de déchets ou autres matières* ». Cette obligation générale implique que les Etats prennent des « *mesures préventives appropriées* » afin d'éviter que l'introduction de déchets ou de matières dans le milieu marin ne cause de préjudice même « *en l'absence de preuves concluantes de l'existence d'un lien causal entre les apports et leurs effets* ». Ce point est capital, puisque le principe de précaution justifie que l'on puisse prendre des mesures restrictives même en l'absence de certitude scientifique sur le danger que présentent les substances en cause.

Dans le même temps, le protocole étend le champ d'application de la convention de Londres en précisant la définition des immersions concernées par les nouvelles stipulations. Il s'agit de « *tout rejet délibéré dans la mer de déchets et autres matières à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer* » (article 1^{er}). Si l'élimination de substances liées à l'exploitation normale des navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, est exclue du champ d'application du protocole, celui-ci s'applique, en revanche, aux matières transportées ou traitées à leur bord, ce qui inclut le dégazage.

Par ailleurs, le principe de précaution trouve à s'appliquer dans l'affirmation de l'interdiction des immersions (article 4), des incinérations en mer (article 5) et des exportations de déchets ou d'autres matières à ces fins (article 6). Alors que la convention de Londres définissait la liste des substances dont l'immersion et l'incinération était interdite, le protocole définit pour sa part de manière limitative la liste des matières pouvant faire l'objet de permis d'immersion. Cette liste est précisée à l'annexe I du protocole. Il s'agit des déblais de dragage, des boues d'épuration, des déchets de poisson, des navires et plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, des matières géologiques inertes, des matières organiques d'origine naturelle et de certains objets volumineux (fer, acier, béton...). Enfin, les matières faiblement radioactives ne pourront plus faire l'objet d'une immersion. Le niveau maximal de radioactivité des déchets pouvant être immergés devra être défini par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et être approuvé par les Parties au protocole.

Ces principes s'appliqueront sauf cas d'urgence et de force majeure prévus à l'article 8 du protocole, notamment en cas d'accident mettant en jeu des vies humaines. Les dérogations donneront systématiquement lieu à l'information de l'Organisation maritime internationale, qui disposera en outre d'un pouvoir de recommandation à l'égard des Etats sur les procédures à mettre en œuvre avant de procéder à l'immersion.

B – Le principe du pollueur-payeur

Le second principe mis en œuvre par le protocole est celui du pollueur-payeur. Il stipule en effet dans son article 3 que *« compte tenu de l'approche selon laquelle le pollueur devrait, en principe, assumer le coût de la pollution, chaque Partie contractante s'efforce d'encourager des pratiques selon lesquelles les personnes qu'elle autorise à se livrer à l'immersion ou à l'incinération en mer assument les coûts liés au respect des prescriptions relatives à la prévention et à la maîtrise de la pollution »*.

Le protocole prévoit également en son article 15 que les Etats s'engagent à élaborer des procédures permettant d'établir la responsabilité des personnes procédant à des immersions ou des incinérations prohibées.

Le champ d'application du protocole est large, puisqu'il prévoit que chaque Partie en applique les prescriptions aux navires et aéronefs immatriculés sur son territoire ou battant son pavillon ; aux navires et aéronefs chargeant sur son territoire des déchets ou autres matières destinés à être immergés ou incinérés en mer ; aux navires, aéronefs et plates-formes ou autres ouvrages artificiels présumés effectuer des opérations d'immersion ou d'incinération en mer dans les zones dans lesquelles elle est habilitée à

exercer sa juridiction conformément au droit international. Les navires et aéronefs jouissant de l'immunité souveraine sont exclus de l'application du protocole, tout en étant invités à en appliquer les principes généraux.

Enfin, l'article 7 du protocole invite les Parties à prendre des mesures efficaces, afin de contrôler l'élimination délibérée de déchets dans leurs eaux territoriales. Elles peuvent, à cette fin, y appliquer les dispositions du protocole ou édicter des règles qui leur sont propres.

Le protocole, s'il affirme le principe du pollueur-payeur, ne prévoit toutefois pas de sanctions contre les Etats ou les personnes qui y contreviennent en immergeant des déchets ou en les incinérant dans la mer. A titre d'exemple, les dégazages entrent dans le champ d'application du protocole. Mais il revient au pays où l'infraction a été commise ou, si l'on est hors des eaux territoriales, au pays dont relève le pavillon du navire concerné de lancer les procédures permettant de mettre en cause la responsabilité des contrevenants. Ce cas montre qu'en l'absence de coopération régionale et de modification des législations propres à chaque pays, le protocole risque fort de rester lettre morte.

C – Des règles largement fondées sur la bonne volonté des Parties

Le protocole prévoit plusieurs mesures de coordination et de contrôle, afin d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Une réunion des parties contractantes est ainsi instituée (article 18), en vue d'évaluer les procédures mises en œuvre par les Etats. Un secrétariat permettra d'assurer le suivi de l'application du protocole et d'en informer les parties (article 19). Le protocole invite en outre les parties à développer la coopération internationale et régionale en vue de protéger le milieu marin (articles 12 et 17).

En définitive, sur ce dernier point, comme pour les principes de précaution et du pollueur-payeur, votre Rapporteur regrette le caractère faiblement contraignant du protocole, qui renvoie aux Etats, aux organisations régionales ou à d'autres traités le soin de prendre des mesures plus contraignantes.

Le protocole constitue sans aucun doute un cadre utile, mais on peut légitimement douter de sa bonne application. D'ailleurs, il n'est toujours pas entré en vigueur, car il doit être approuvé par vingt-six Etats, dont quinze parties à la convention de 1972. Celle-ci regroupe 78 Etats parties, correspondant à près de 70 % du tonnage mondial. Au 31 décembre

2002, seuls 14 de ces Etats¹ sont parties au protocole, deux autres y ayant adhéré directement. Les Parties au protocole ne représentent pour leur part que 10,63 % du tonnage mondial. Les Etats montrent donc peu d'empressement à approuver une convention internationale qui restreint les possibilités d'immersion de déchets et de leur incinération en mer. On peut dès lors être également sceptique sur leur volonté de prendre rapidement les mesures internes nécessaires à l'application du protocole.

Cette situation n'est pas démentie, si l'on en juge par les positions prises actuellement par les autorités françaises en la matière. Il y a en effet loin entre les déclarations qu'elles font dans les enceintes internationales ou sur la scène politique intérieure et les actes en faveur du développement durable. A titre d'exemple, notre pays s'est distingué lors du Conseil européen du 13 juin dernier consacré à l'examen d'un projet de directive visant à inscrire dans le droit communautaire le principe pollueur-payeur. Malgré les déclarations du chef de l'Etat sur le naufrage du Prestige ou celles du Ministre de l'écologie et du développement durable sur la responsabilité de la société Métaleurop, le Gouvernement français s'est opposé à la reconnaissance d'une responsabilité environnementale des entreprises. Un tel principe permettrait pourtant de donner corps au protocole soumis à notre Assemblée.

Par ailleurs, les atermoiements de la commission Coppens chargée de préparer la Charte de l'environnement qui doit prochainement être intégrée à notre bloc de constitutionnalité soulignent l'existence de fortes réticences à inscrire dans notre droit les deux principes affirmés par le protocole de Londres, à savoir le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur. Cette situation augure mal des modifications nécessaires de notre législation et de notre réglementation pour mettre en œuvre le protocole, qui risque fort de rester à l'état de pétition de principe.

Aussi, lorsque le Rapporteur du Sénat évoque la nécessité de modifier notre droit interne pour le rendre conforme au protocole en indiquant que le projet de loi sur l'eau en cours de préparation pourrait être le support de ces modifications, il omet de préciser que ce texte ne devrait pas être déposé avant l'année 2004... Ce délai est bien long, d'autant que certaines de ces mesures présentent un caractère d'urgence : le fait que certains navires profitent des marées noires pour procéder à des dégazages en mer en constitue une illustration. Cette situation appelle donc une réaction forte des pouvoirs publics, qui devraient aggraver les sanctions applicables et mettre un terme à la situation actuelle, caractérisée par une impunité de fait des bâtiments procédant à de tels rejets, faute de moyens de surveillance suffisants. L'inertie des pouvoirs publics est donc

¹ Il s'agit des Etats suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Australie, Canada, Danemark, Espagne, Irlande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Vanuatu.

préoccupante, alors même que la tâche et les attentes de nos concitoyens en la matière sont immenses.

CONCLUSION

La mer est un milieu particulièrement exposé aux pollutions de toutes sortes. Les raisons en sont connues : la multiplication des pavillons de complaisance, le recours à des équipages peu ou pas qualifiés, le manque de moyens de surveillance des eaux territoriales, le régime juridique des eaux internationales sont autant d'éléments d'explication. Ces lacunes doivent être comblées par le droit international et par le droit interne des Etats côtiers. Le protocole de Londres constitue un pas dans cette direction. Mais il ne suffit pas pour autant d'interdire l'immersion des déchets pour protéger les mers et les océans... Il convient également de mener une réflexion d'ensemble sur la maîtrise des déchets dans nos sociétés qui se caractérisent par leur irresponsabilité et par le primat des logiques de court terme en la matière.

Sans doute le protocole de Londres constitue-t-il un cadre utile pour progresser dans le sens d'une meilleure protection du milieu marin, mais il en restera à une logique incantatoire en l'absence d'une volonté politique forte des Etats signataires. Sept ans après sa conclusion, peu d'Etats ont signé le protocole. Malgré un intense travail de communication gouvernementale sur les enjeux du développement durable, force est de constater que les autorités françaises actuelles font preuve de frilosité à l'égard des principes défendus par le protocole. Pour leur donner corps, il conviendrait que notre pays les défende véritablement tant au niveau international, communautaire que national.

Pour ces raisons, et sous ces réserves, votre Rapporteur vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 25 juin 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé si les mesures qu'il convenait de prendre relevaient uniquement de l'Union européenne ou si elles concernaient également les Etats.

M. Jean Glavany a indiqué que les deux niveaux de décision étaient concernés.

M. François Loncle a demandé pour quelles raisons le délai séparant la signature du protocole et l'examen du projet de loi par l'Assemblée était aussi long.

M. Jean Glavany a répondu que pour entrer en vigueur, le protocole devait être ratifié par vingt-six Etats, dont quinze parties à la convention de Londres. Or à ce jour, il a été ratifié par seize Etats dont quatorze parties à cette convention. La ratification plus rapide du protocole aurait donc été sans incidence sur son entrée en vigueur, même si une telle attente n'est pas un signe favorable donné aux autres Etats.

M. Serge Janquin a demandé si l'article 5 de la convention ne s'opposait pas à la dispersion en mer des cendres des défunts.

M. Jean Glavany a répondu que cette pratique n'entraînait pas dans le champ d'application de la convention et qu'elle était admise par l'usage.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 653).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

N° 982 – Rapport sur le projet de loi adopté par le Sénat sur l'adhésion de la France à la convention sur la pollution des mers (M. Jean Glavany)