



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.
RESTREINTE
UNEP/IG.14/INF.23

1 février 1979

Original : FRANCAIS

Réunion intergouvernementale des Etats riverains
de la Méditerranée chargée d'évaluer l'état
d'avancement du Plan d'action pour la Méditerranée
et première réunion des Parties contractantes
à la Convention pour la protection
de la mer Méditerranée contre la pollution
et aux protocoles y relatifs

Genève, 5-10 février 1979

Avant-projet de protocole relatif à la protection
de la mer Méditerranée contre la pollution
d'origine tellurique

Commentaires sur l'inventaire des points de désaccord

Note du Directeur exécutif

Le document ci-joint, qui a été établi pour la prochaine réunion
d'experts juridiques des pays méditerranéens sur le projet de protocole
relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution
d'origine tellurique, est soumis pour information aux participants.



Distr.
RESTREINTE

UNEP/WG.17/5
17 novembre 1978

FRANCAIS
Original : FRANCAIS



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Réunion PNUE/OMS d'experts juridiques
des pays méditerranéens sur le projet
de protocole relatif à la protection
de la mer Méditerranée contre la
pollution d'origine tellurique

Genève, 5 - 9 mars 1979

Avant-projet de protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée
contre la pollution d'origine tellurique

Commentaires sur l'inventaire des points de désaccord

Note du Directeur exécutif

A la demande de l'OMS et du PNUE, un consultant, M. Alain Piquemal, Secrétaire général du Centre d'étude et de recherche sur le droit et l'environnement marin de l'Université de Nice, a établi le document ci-joint pour aider les gouvernements à mener les négociations concernant le projet de protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique.

TABLE DES MATIERES

(les numéros renvoient aux paragraphes)

Introduction	1
Préambule	6
Article premier	12
Article deux	13
Article trois	17
Article quatre	21
Articles cinq et six	27
Article sept	28
Article huit	29
Article neuf	30
Article treize	33
Article quatorze	34
Article quinze	35
Article seize	36
Article dix-huit	37

INTRODUCTION

1. Donnant suite à la recommandation contenue dans la résolution 9 de la Conférence de plénipotentiaires des Etats riverains de la région méditerranéenne (Barcelone, 2-16 février 1976), le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a convoqué la Réunion intergouvernementale des Etats riverains de la Méditerranée chargée d'évaluer l'état d'avancement du Plan d'action pour la Méditerranée, à Monaco, du 9 au 14 janvier 1978.
2. La Réunion s'est notamment attachée à commencer l'étude de l'avant-projet de protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (UNEP/IG.II/3/Annexe III, appendice II). En fonction des nombreuses questions restant à résoudre avant l'obtention d'un consensus sur un texte de protocole final, il a été décidé, après l'examen de chaque article du projet et sur la base des observations présentées, de dresser un inventaire des points de désaccord et des questions restant à éclaircir. Cet inventaire a été adressé à tous les participants afin que ces derniers adressent au secrétariat, le cas échéant, des amendements ou textes complémentaires.
3. Compte tenu de ces données, la Réunion a recommandé que le PNUE organise des groupes de travail composés d'experts gouvernementaux des questions techniques et juridiques, selon qu'il conviendrait, afin de chercher à aboutir à un accord sur les questions soulevées pendant la Réunion et de préparer un avant-projet révisé de protocole avant de convoquer une autre consultation intergouvernementale (UNEP/IG.II/4, paragraphe 54).
4. Le présent document a pour mission de présenter au Groupe de travail juridique un ensemble de précédents juridiques, tant nationaux qu'internationaux, susceptible d'éclairer les points de désaccord retenus dans l'inventaire et de fournir, le cas échéant et sur la base de ces précédents, un inventaire des solutions possibles.
5. Conformément à la méthode utilisée dans l'inventaire des points de désaccord et afin de différencier nettement chacun de ces derniers, le présent rapport reprend article par article les éléments juridiques n'ayant pas fait l'objet d'un consensus ou réclamant selon certaines délégations une plus ample information d'ordre juridique. Cette présentation tient également compte des variantes de projet de protocole présentées par une délégation et distribuées lors de la Réunion intergouvernementale de Monaco.

PREAMBULE

6. Lors de la consultation intergouvernementale tenue à Athènes du 7 au 11 février 1977, le secrétariat proposa certains éléments pour la rédaction d'un préambule (UNEP/IG.6/3) et ensuite il prépara, pour la réunion de Monaco le projet de préambule suivant :

LES PARTIES CONTRACTANTES AU PRESENT PROTOCOLE,

Etant parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution,

Reconnaissant le danger que fait courir au milieu marin et à la santé humaine la pollution d'origine tellurique et les problèmes graves qui existent à cet égard dans un grand nombre d'eaux côtières et d'estuaires fluviaux de la Méditerranée, dus essentiellement au rejet de déchets domestiques et industriels non traités, insuffisamment traités ou évacués de façon inadéquate,

Résolues à prendre en étroite coopération, les mesures nécessaires afin de protéger la mer Méditerranée contre cette pollution,

SONT CONVENUES DE CE QUI SUIT :

(Version anglaise jointe)

7. Le contenu du préambule ne doit pas être négligé, car il a une force obligatoire identique à celle du dispositif. C'est ainsi, parmi plusieurs autres exemples extraits de la jurisprudence internationale, que la Cour internationale de justice, dans son arrêt du 20 novembre 1950 en l'affaire de droit d'asile, a fait appel au préambule de la Convention de La Havane du 20 février 1928 sur le droit d'asile pour déterminer le sens et l'objet de celle-ci 1/. Dans le même sens, les tribunaux internes se sont rapportés en différentes espèces au préambule pour préciser le sens d'un traité. Il peut donc apparaître superflu de préciser dans le corps du protocole que le préambule fait partie intégrante du protocole.

8. Certaines délégations ont proposé d'inclure dans le préambule un paragraphe rappelant la relation entre le protocole et la Convention de Barcelone de 1976. D'un point de vue juridique d'ordre général, un tel rapport correspond assez bien à la nature même d'un protocole. Le Professeur Charles Rousseau 2/ définit ainsi le concept de protocole comme un "vocabulaire appliqué aux actes les plus différents, visant tantôt à poser des règles de droit, tantôt à appliquer, prolonger, compléter, interpréter ou modifier un traité préexistant dont il est l'accessoire". Le rappel de la relation avec la Convention de 1976 apparaît donc tout à fait opportun de ce point de vue. Dans un souci de précision et conformément à la pratique, il conviendrait d'ajouter au premier alinéa du projet de préambule reproduit au paragraphe 6 : "... signée à Barcelone le 16 février 1976".

9. La référence explicite aux articles pertinents de la Convention de Barcelone est également susceptible de conforter et de préciser la relation directe entre ce traité cadre et le présent protocole. Immédiatement après l'alinéa établissant la relation générale entre ces deux textes, un nouvel alinéa pourrait stipuler la relation particulière suivante :

"Désireux de mettre en oeuvre les articles 4 alinéa 2, 8 et 15 de ladite convention;"

10. Lors de la consultation intergouvernementale tenue à Athènes du 7 au 11 février 1977, il a été notamment proposé d'inclure dans le préambule un paragraphe où il serait fait mention d'autres accords internationaux pertinents (UNEP/IG.6/6, paragraphe II). Une telle mention a été parfois utilisée dans d'autres conventions. Par exemple, la Convention de Paris du 4 juin 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique 3/ rappelle dans son préambule la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, conclue à Oslo le 15 février 1972.

1/ Recueil C.I.J. 1950, p. 282.

2/ Droit international public - Paris Sirey 1971, volume I, p. 67.

3/ Cette convention sera citée ultérieurement sous le titre "Convention de Londres du 29 décembre 1972".

10.1. La Convention de Paris précitée constitue un des rares précédents internationaux s'attachant spécifiquement à la lutte contre la pollution tellurique. Mais la référence à des précédents plus larges dans le strict cadre méditerranéen peut également contribuer au souci évoqué à Athènes, et ce dans les termes suivants : "Ayant à l'esprit la Convention RAMOGE passée en 1976 entre la France, l'Italie et Monaco et la Convention italo-yougoslave du 14 février 1974 relative à la protection de la mer Adriatique".

10.2. La mention d'autres accords internationaux pertinents n'est cependant nullement obligatoire et tout particulièrement en ce qui concerne le présent protocole. La Convention de Barcelone a précisé à son article 15 alinéa I le caractère additionnel de ce type de protocole par rapport à elle. La mention de sa relation avec le protocole matérialise ce caractère. On notera cependant que le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs mentionne dans son préambule un précédent international pertinent, à savoir la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières 1/. Mais le précédent cité porte sur les mêmes problèmes que le protocole, ce qui renforce la spécificité du champ d'application de celui-ci.

11. En ce qui concerne le contenu même du préambule, l'alinéa 2 du projet reproduit au paragraphe 6 met l'accent sur les dangers représentés par le rejet des déchets domestiques et industriels. Il serait également opportun de rappeler l'augmentation croissante des sources polluantes liées aux modifications économiques et à l'activité touristique spécifique au littoral méditerranéen.

11.1. A cet égard, l'alinéa 3 du préambule de la Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, signée à Helsinki le 22 mars 1974, stipule : "NOTANT le développement rapide des activités humaines dans cette zone, la population extrêmement nombreuse qui vit dans son bassin et le degré d'urbanisation et d'industrialisation très élevé des Parties contractantes, ainsi que le caractère intensif de leur agriculture et de leur sylviculture".

11.2. En Méditerranée, la pollution tellurique est particulièrement liée à l'industrialisation, à l'urbanisation et au tourisme. Un alinéa pourrait de ce fait préciser :

"Notant l'accroissement rapide des activités humaines dans la zone de la mer Méditerranée, notamment dans le domaine de l'industrialisation et de l'urbanisation, et les sensibles augmentations à certaines périodes de l'année des populations riveraines en fonction du tourisme".

ARTICLE PREMIER : OBJECTIF GENERAL

12. Il y a eu consensus sur le texte suivant : "Les parties contractantes au présent protocole (ci-après dénommées les Parties) prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution de la zone de la mer Méditerranée émanant de sources telluriques situées sur leur territoire".

1/ Cette convention sera citée ultérieurement sous le titre "Convention de Londres du 29 décembre 1972".

12.1. Deux remarques peuvent être faites. En premier lieu, le droit des gens dispose que le traité international développe ses effets sur l'ensemble du territoire soumis à la souveraineté de l'Etat. Ce principe a été expressément formulé à l'article 29 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Le territoire est lié à la souveraineté de l'Etat et la Cour permanente d'arbitrage a pu affirmer à cet égard : "Un des éléments essentiels de la souveraineté est qu'elle doit s'exercer dans les limites du territoire et, à défaut de preuve contraire, le territoire a les mêmes limites que la souveraineté" 1/.

12.2. En deuxième lieu, et illustrant la remarque précédente, le terme générique "territoire" ne désigne pas seulement en droit international le territoire terrestre, mais également le territoire fluvial, le territoire maritime (eaux intérieures et mer territoriale) et le territoire aérien soumis à la souveraineté de l'Etat. Sauf précision contraire, le traité international s'applique à l'ensemble de ces espaces. Dans l'hypothèse d'une limitation d'application à certains de ces espaces, une définition précise s'imposerait. Le deuxième projet de protocole présenté par une délégation définit ainsi de manière limitative le "territoire" à son article 3 alinéa b, en excluant implicitement certains espaces soumis à la souveraineté étatique.

ARTICLE DEUX : CHAMP D'APPLICATION

13. La réunion de Monaco n'a pas permis d'aboutir à un consensus sur le champ d'application géographique du Protocole. Tout particulièrement, la notion d'"eaux intérieures du littoral" a donné lieu à des réserves également formulées lors de la discussion de l'article 4, paragraphe 1 c). Cette notion et sa discussion posent deux problèmes distincts quant à leur portée.

14. D'une part, le premier problème soulevé par certaines délégations a été un problème de définition, de terminologie. En effet, traditionnellement, le concept généralement retenu est celui d'eaux intérieures sans qualificatif supplémentaire. Le sens à donner à cette notion n'est évidemment pas géographique, mais juridique, et il s'attache à définir les eaux situées en deça du point de départ de la mer territoriale. Les eaux intérieures comprennent ainsi principalement les ports maritimes y compris leurs aménagements, les rades, les eaux comprises entre le rivage et la laisse de basse mer, de même que certaines eaux et baies dites "historiques".

14.1. Plusieurs instruments juridiques internationaux utilisent ainsi le concept d'eaux intérieures sans autre qualification. Par exemple, l'article 8 du texte de négociation composite officieux de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer 2/ est intitulé "Eaux intérieures" et dispose à son alinéa 1 : "Sauf dans les cas où s'appliquent les dispositions de la quatrième partie, les eaux situées du côté de la ligne de base de la mer territoriale qui fait face à la terre font partie des eaux intérieures de l'Etat".

1/ Sentence de la Cour permanente d'arbitrage en l'affaire des Pêcheries du Nord Atlantique, Grande-Bretagne, Etats-Unis (7 septembre 1910). Publications de la Dotation Carnegie, p. 164.

2/ Doc.A/CONF.62/WP.10. Ce texte sera ultérieurement évoqué sous le sigle T.N.C.O.

14.2. Il en va de même des législations nationales. Ainsi la loi monégasque No 954 du 19 avril 1974 interdit les rejets dommageables, entre autres, "... dans les eaux de la mer intérieure...". Le décret bulgare No 728 du 24 octobre 1963 relatif à la protection de l'air, de l'eau et du sol contre la pollution étend notamment son champ d'application aux "eaux maritimes".

14.3. La Convention de Paris du 4 juin 1974 a adopté un autre type de solution en n'utilisant pas le terme même mais son contenu. L'article 3, alinéa a) dispose à cet égard : "on entend par "Zone maritime" la haute mer, les mers territoriales des parties contractantes et les eaux en deçà de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale et s'étendant dans le cas des cours d'eau, sauf décision contraire prise en vertu de l'article 16 sous c) de la présente convention, jusqu'à la limite des eaux douces".

14.4. A l'inverse, la Recommandation de l'OCDE de 1976^{1/} sur les principes relatifs à la gestion des zones côtières 1/ ne précise pas ce qu'il faut entendre par "Zones côtières". Celle-ci comprend une frange terrestre et une frange maritime adjacente; mais aucune définition ne les précise malgré les différentes propositions formulées en séance.

14.5. On notera également que même la Convention de Barcelone du 16 février 1976 évoque à son article premier, paragraphe 2, les "eaux intérieures des parties contractantes" sans plus de précision terminologique.

14.6. Ces quelques exemples, nullement exhaustifs, témoignent de la fréquente utilisation des termes "eaux intérieures", parfaitement définis en droit international. Cependant, la qualification d'"eaux intérieures du littoral" se conçoit également si l'on veut mettre l'accent sur les eaux intérieures salées par rapport aux eaux douces fluviales, bien que la définition communément admise des eaux intérieures par le droit international contienne implicitement cette distinction.

14.7. A l'appui de l'utilisation de l'expression "eaux intérieures du littoral", un précédent international au moins peut être cité. Dans le cadre des Communautés européennes, la directive 76/464 du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté 2/ utilise les termes "eaux intérieures du littoral" en en donnant une définition identique à celle exposée précédemment à l'article 3, alinéa a) de la convention de Paris du 4 juin 1974. Cette directive s'applique également, entre autres, aux "eaux intérieures de surface", ce qui explique pour les différencier sans ambiguïté le choix symétrique d'"eaux intérieures du littoral".

15. D'autre part, une fois constatée la similitude des expressions "eaux intérieures" et "eaux intérieures du littoral" sur le plan du droit international, le deuxième problème connexe est celui de la définition de la "limite des eaux douces" (article 4, paragraphe 1 d), c'est-à-dire en fait la délimitation des eaux intérieures vers la terre.

1/ Doc. OCDE C (76) 161 (Final).

2/ Journal officiel des Communautés européennes No L 129/23 du 8 mai 1976.

15.1. En ce domaine, la définition retenue par le projet de protocole est exactement la même que celle énoncée par la Convention de Paris de 1974 à son article 3, alinéa b). Cette définition satisfaisante sur le plan des principes est particulièrement nécessaire car les droits internes sont susceptibles de donner des solutions différentes. On peut même constater parfois, et le droit français entre dans ce cadre, une adoption par les droits internes de limites diverses suivant le point de vue envisagé, suivant qu'il s'agit d'inscription maritime, de police de la pêche ou de la navigation fluviale ^{1/}.

15.2. Compte tenu de ces problèmes parfois délicats de fixation, la convention de Paris de 1974 a prévu que la Commission instituée avait notamment pour mission, article 16 c) "de fixer, le cas échéant, sur proposition de la ou des parties contractantes riveraines d'un même cours d'eau et selon une procédure type, la limite dans ce cours d'eau jusqu'à laquelle s'étendra la zone maritime". La Commission fixera ainsi dans cette hypothèse la limite précise vers la terre des eaux intérieures de la ou des parties contractantes concernées.

16. Une dernière question se pose quant aux "eaux intérieures du littoral". Le paragraphe 7 de l'inventaire des points de désaccord signale que plusieurs délégations ont demandé que la question de l'inclusion des "eaux intérieures du littoral" soit réexaminée. Il ne s'agirait plus ici d'une question de définition, mais d'une réserve de principe quant à l'inclusion de ces eaux dans le champ d'application géographique du protocole.

16.1. Certains précédents internationaux ont ainsi exclu de leur champ d'application les eaux intérieures de leurs parties contractantes. Tel est par exemple le cas de la Convention de Londres du 29 décembre 1972, laquelle stipule à son article 3, alinéa 3 : "le terme 'mer' s'entend de toutes les eaux marines à l'exception des eaux intérieures des Etats". De même, la convention d'Helsinki du 22 mars 1974 précise à son article premier, que la "zone de la mer Baltique" ne comprend pas les eaux intérieures des parties contractantes. Malgré cette position de principe, l'article 4, paragraphe 3 de cette même convention aborde de nouveau la question des eaux intérieures en déclarant : "Bien que les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent pas aux eaux intérieures, qui relèvent de la souveraineté de chacune d'entre elles, les Parties contractantes s'engagent, sans préjudice de leurs droits souverains, à veiller à ce que les objectifs de la présente Convention soient atteints dans ces eaux".

16.2. La Convention régionale de Koweït de coopération pour la protection de l'environnement marin de la pollution (24 avril 1978) exclut en principe de la zone maritime d'application de l'accord des eaux intérieures des parties contractantes, à moins que la Convention ou l'un de ses protocoles n'en disposent autrement (article 2). L'article 1, alinéa 2, de la Convention de Barcelone du 16 février 1976 adopte également une position voisine en prévoyant a contrario la possibilité pour un protocole d'inclure dans son champ d'application géographique les eaux intérieures des Parties contractantes.

^{1/} cf L. Cavaré. Droit international public, p. 799.

16.3. Ces exclusions de principe des eaux intérieures s'expliquent par la nature de ces conventions. Celles-ci établissent des principes généraux dans le cadre régional appréhendant l'ensemble des formes de la pollution marine. Par contre, les protocoles additionnels constituent un deuxième niveau d'approfondissement en des domaines spécifiques, réclamant éventuellement une extension du champ d'application géographique de la convention cadre.

16.4. Tout dépend en l'occurrence du type de pollution visé et de sa localisation géographique la plus fréquente. C'est ainsi que le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs s'en tient à son article 2 à la zone d'application de l'article premier de la Convention de Barcelone parce que celle-ci correspond suffisamment aux zones critiques pour ce type de pollution.

16.5. Une solution intermédiaire a été retenue par la Conférence régionale de Koweït dans le "Protocol concerning regional co-operation in combating pollution by oil and other harmful substances in cases of emergency" : l'article 4, paragraphe 1 stipule que le Protocole s'applique dans la zone maritime décrite à l'article 2 de la Convention, ce qui exclut les eaux intérieures, mais le paragraphe 2 prévoit une extension possible aux eaux intérieures en fonction d'une décision souveraine de la Partie concernée : "For the purposes of dealing with a marine emergency, ports, harbours, estuaries, bays and lagoons may be treated as part of the Sea Area if the concerned Contracting State so decides".

16.6. En ce qui concerne la pollution tellurique, l'inclusion des eaux intérieures se justifie entièrement par ce type de pollution provenant du territoire et frappant de ce fait au premier chef les eaux intérieures. La Convention de Paris de 1974 relative à la pollution tellurique les a ainsi incluses tout naturellement dans son champ d'application (article 3.a)). Leur exclusion d'un protocole spécifiquement consacré à la pollution tellurique se conçoit difficilement en raison de l'origine des rejets : les eaux réceptives immédiates de ces derniers ne peuvent être ignorées du champ d'application. Cela est pratiquement inhérent au concept de lutte contre la pollution tellurique.

ARTICLE TROIS : PORTEE

Paragraphe 1er

17. L'utilisation dans le projet de protocole de l'expression "dépôt à la côte" a suscité certaines interrogations. Sur le plan de la terminologie, cette version française des termes "coastal dumping" présente sans doute une difficulté de traduction rendant imprécise l'expression. Ce problème peut être repris en fonction du contenu de cette notion. Celle-ci couvre apparemment deux situations : d'une part, le dépôt sur la côte de polluants susceptibles d'être entraînés ultérieurement par la montée des flots à certaines périodes et d'autre part, le déversement de polluants dans la zone maritime à partir du rivage.

17.1. Compte tenu de cette double signification et afin de donner tout son sens à celle-ci sans ambiguïté philologique, il est proposé la définition suivante : "par dépôts ou déversements effectués sur la côte ou à partir de celle-ci".

18. A l'alinéa c) de ce paragraphe 1er, il a été proposé de faire expressément état des "eaux souterraines" en raison de la fréquence des structures géologiques karstiques dans plusieurs pays méditerranéens. Qu'en est-il des précédents internationaux en ce domaine ?

18.1. La Convention de Paris de 1974 ne mentionne pas expressément les eaux souterraines et stipule à son article 3, article c) : "on entend par "pollution tellurique" la pollution de la zone maritime :

- i) par les cours d'eau,
- ii) à partir de la côte, y compris par introduction au moyen de canalisations sous-marines et autres canalisations,
- iii) à partir de structures artificielles placées sous la juridiction d'une partie contractante dans les limites de la zone d'application de la présence convention."

18.2. La déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres concernent un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement 1/, dans sa section 3. "La lutte contre la pollution marine causée à partir des terres" évoque les cours d'eau, mais ne mentionne pas expressément les eaux souterraines. Par contre, une telle mention se trouve dans la directive 76/464 du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (alinéa 10 du préambule, article premier, paragraphe 1 et article quatre, paragraphe 1) 2/.

18.3. La mention des eaux souterraines dans le projet de protocole peut également se justifier en fonction de l'approche globale réalisée par les législations de plusieurs Etats pour ce qui est de la préservation des eaux. C'est ainsi que la loi monégasque No 954 du 19 avril 1974 concernant la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air mentionne expressément à son article premier les eaux souterraines 3/. En France, le décret No 73-218 du 23 février 1973 4/ portant application des articles 2 et 6 (1°) de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution modifie sensiblement la réglementation jusque-là en vigueur. La circulaire du 15 janvier 1977 relative à l'autorisation des déversements, écoulements, jets, dépôts et autres faits susceptibles d'altérer la qualité des eaux superficielles, souterraines et de la mer dans les limites territoriales 5/ signale à cet égard que désormais les conditions d'exercice de la police des eaux en matière de pollution sont assurées suivant les mêmes règles quelle que soit, notamment la nature géographique de ces eaux. "Il y a là novation juridique notamment en ce qui concerne les eaux souterraines dont la protection qualitative n'était assurée jusqu'à présent que par des textes de portée spécifique" 6/.

1/ Conseil du 22 novembre 1973, Journal officiel des Communautés européennes No C 112/25 du 20 décembre 1973.

2/ Journal officiel des Communautés européennes No L 129/23 du 18 mai 1976.

3/ Journal de Monaco du 26 avril 1974, p. 304.

4/ Journal officiel de la République française du 2 mars 1973, p. 2333.

5/ Journal officiel de la République française du 9 mars 1977, NC, p. 1274.

6/ Ibid, p. 1275.

18.4. Par analogie avec cette approche globale dans la réglementation de la police des eaux, la mention expresse des eaux souterraines dans le projet de protocole soulignerait également ce même caractère de globalité dans l'origine des rejets par voie d'eau.

19. L'inclusion de l'atmosphère à l'alinéa d) du paragraphe 1 n'a pas fait l'objet d'un consensus. Ce problème se rattache directement à la définition exacte du concept de "pollution tellurique" et a déjà été évoqué indirectement au paragraphe 12 du présent rapport à propos de la définition juridique du "territoire". On ne peut cependant juridiquement assimiler totalement les notions de "territoire" et "tellurique", la première de ces notions ayant un contenu délimité par le droit international, tandis que la deuxième se réfère à une situation d'ordre géographique.

19.1. Etymologiquement, la pollution tellurique est la pollution marine en provenance des terres ("land-based pollution") par opposition aux pollutions en provenance du large 1/. Cette définition étroite peut cependant être élargie par l'adjonction éventuelle de deux éléments :

- l'atmosphère
- les rejets polluants ne provenant pas des côtes, mais des activités industrielles réalisées dans les espaces maritimes adjacents à partir d'installations artificielles fixes.

19.2. En ce qui concerne le problème spécifique de l'atmosphère, les solutions fournies par les précédents internationaux ne sont pas homogènes et recèlent parfois une certaine ambiguïté dans la terminologie retenue. Ainsi, l'article 195, paragraphe 1 du T.N.C.O. stipule : "Les Etats prennent toutes les mesures nécessaires qui sont compatibles avec la présente Convention pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source ..." 2/. Le paragraphe 3 alinéa a) de ce même article 195 va au-delà de cette approche globale quant aux sources en précisant que les mesures prises comprennent notamment celles destinées à limiter autant que possible : "a) le déversement de substances toxiques ...

- i) à partir de sources telluriques;
- ii) à partir de l'atmosphère ou à travers l'atmosphère".

Cet article établit de ce fait une distinction entre les sources proprement telluriques, c'est-à-dire venant de la terre et l'atmosphère.

19.3. Le problème posé est en fait plus large que la simple définition de la pollution tellurique dans un sens plus ou moins large, c'est-à-dire faisant référence ou non à l'atmosphère. Il paraît également utile de distinguer l'origine proprement dite de la pollution et le support la véhiculant : l'atmosphère constitue un des supports possibles à un polluant prenant sa source sur le territoire terrestre.

19.4. L'ambiguïté terminologique apparaît également dans d'autres articles du T.N.C.O. Dans la section 5 - "Réglementation internationale et législation nationale pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin", l'article 208 porte exclusivement selon son intitulé sur la "pollution provenant de sources telluriques", lesquelles englobent les sources proprement liées au territoire terrestre tels que, par exemple, les "fleuves et rivières, estuaires, canalisations et installations de décharge". Au sein de cette même section 5, l'article 213 s'applique à la "pollution provenant de l'atmosphère ou la traversant".

1/ cf. le rapport du Pr. Pacteau au deuxième Congrès de la Société française pour le droit de l'environnement. Bordeaux, octobre 1977.

2/ C'est nous qui soulignons.

De nouveau, le T.N.C.O. distingue l'atmosphère des sources proprement telluriques dans sa section 6 "Mise en application" : c'est ainsi que l'article 214 porte "application des lois et règlements en ce qui concerne les sources de pollution tellurique", tandis que l'article 223 s'attache aux "pouvoirs de police des États en ce qui concerne la pollution à partir de l'atmosphère ou à travers l'atmosphère".

19.5. L'expression "à partir de l'atmosphère ou à travers l'atmosphère" utilisée par les articles 213 et 223 du T.N.C.O. indique clairement le double rôle possible de l'atmosphère en ce domaine :

- Celui-ci peut directement être le lieu de formation de la pollution menaçant les espaces maritimes et cela s'applique en l'occurrence au membre "pollution à partir de l'atmosphère".

- Celui-ci peut également ne constituer qu'un support de transmission d'une pollution provenant de sources purement telluriques au sens de territoire terrestre. Il s'agit ici de la pollution "à travers l'atmosphère".

19.6. Cette distinction n'est pas négligeable car elle peut interférer directement avec la portée exacte du Protocole. En effet, si à l'article 3, paragraphe 1 du Protocole, le terme "territoires" n'est pas défini limitativement aux territoires purement terrestre et fluvial par exemple, il prend toute sa portée juridique et inclut de ce fait le territoire aérien sur lequel l'État exerce sa souveraineté. Par conséquent, dans le cadre de cette définition large, le membre de phrase "le Protocole s'applique aux rejets polluants en provenance des territoires des Parties" est applicable notamment aux rejets polluants à partir de l'atmosphère dans les limites de l'espace aérien sous juridiction.

19.6.1. On observera, à ce propos, que si la notion de "territoire" est ainsi conçue non limitativement, conformément au sens qu'en donne le droit international, l'inclusion de l'alinéa d) "par l'atmosphère" se justifie logiquement. En effet, admettre dans le champ d'application les rejets polluants à partir de l'atmosphère entraîne également l'admission de l'atmosphère en tant que support tel que défini à l'alinéa d).

19.6.2. Par contre, si le territoire est défini en excluant le territoire aérien, le maintien ou l'exclusion de l'alinéa d) peuvent tous les deux se concevoir en fonction de la portée plus ou moins grande que les parties désirent attribuer au Protocole.

19.7. La Convention de Paris du 4 juin 1974 donne à son article 3 alinéa c) une définition de la pollution tellurique reproduite au paragraphe 18.1 du présent rapport. Celle-ci ne mentionne pas l'atmosphère parmi les supports de la pollution tellurique. Or, cette définition donne apparemment une liste exhaustive de ces supports, ne contenant aucun terme tel que "en particulier" ou "notamment".

19.8. Par contre, la Convention d'Helsinki pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique stipule à son article 2, paragraphe 2 : "on entend par "pollution tellurique" la pollution de la mer causée par les déversements d'origine terrestre qui atteignent la mer par l'intermédiaire des voies d'eau ou de l'atmosphère 1/ ou directement à partir de la côte, y compris les déversements provenant de canalisations". Il est à noter également que la

1/ C'est nous qui soulignons.

Convention d'Helsinki n'aborde pas le problème de l'inclusion ou non du territoire aérien en limitant la pollution tellurique aux rejets d'origine terrestre. Dans ce contexte, l'atmosphère n'est considérée ici que comme un éventuel support à des polluants trouvant leur source sur le domaine terrestre.

La Convention de Koweït du 24 avril 1978, précédemment citée, inclut également l'atmosphère en tant que support des polluants d'origine terrestre en adaptant à son article VI une définition pratiquement identique à celle de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Helsinki : Article VI - Pollution from land-based sources. "The Contracting States shall take all appropriate measures to prevent, abate and combat pollution caused by discharges from land reaching the Sea Area whether water-borne, air-borne, or directly from the coast including outfalls and pipelines".

ARTICLE 3. PARAGRAPHE 2

20. L'expression "structures relevant de la juridiction d'une Partie" pose selon quelques délégations des problèmes d'interprétation juridique appelant des éclaircissements. La question de la révision de l'ensemble du paragraphe a également été posée.

20.1. Le premier problème juridique s'attachant à cette question est relatif à la définition même de ces "structures relevant de la juridiction d'une Partie". De ce point de vue, aucune précision n'est fournie à l'article 3, paragraphe 2 et l'article 4 relatif aux définitions n'inclut pas cette expression. Il en est également de même de la Convention de Paris du 4 juin 1974, laquelle prend en compte dans la "pollution tellurique" la pollution de la zone maritime "à partir de structures artificielles placées sous la juridiction d'une Partie contractante ..." 1/, mais sans définir celle-ci.

20.1.1. Concrètement, les "structures" envisagées en ce paragraphe 2 couvrent-elles l'ensemble des installations artificielles fixes placées dans la zone du protocole ou excluent-elles, tout particulièrement, les plates-formes destinées à l'exploration et à l'exploitation des minéraux sous-marins ? Le rappel des réunions précédentes fournit une première réponse à cet égard. Lors de la consultation intergouvernementale d'Athènes en février 1977, le principe 2, Portée et champ d'application géographique, disposait à son alinéa b) ... iv) "à partir de structures artificielles situées en mer qui, relevant de la juridiction d'une Partie, sont utilisées à des fins autres que l'exploration et l'exploitation de ressources minérales en mer". Cet alinéa ne fit cependant pas l'objet d'un consensus et fut placé entre crochets.

20.1.2. Par contre, l'article 3, paragraphe 2, de l'avant-projet de protocole rédigé lors de la deuxième consultation intergouvernementale réunie à Venise en octobre 1977 a supprimé l'exclusion précédente relative aux structures ayant trait aux ressources minérales. Or, ce paragraphe est présenté sans crochets, contrairement au texte soumis à la réunion d'Athènes. Cette modification expresse permet de conclure qu'aux termes de l'actuel paragraphe 2; l'ensemble des structures artificielles fixes placées en mer entre dans le champ d'application du protocole, y compris celles attachées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales.

20.1.3. Cependant, la Convention de Barcelone du 16 février 1976 différencie assez nettement ce dernier genre d'activités. Son article 7 est ainsi applicable à la "pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental,

1/ Article 3, paragraphe c) iii).

du fond de la mer et de son sous-sol", tandis que l'article 8 est relatif à "la pollution d'origine tellurique". Cette convention distingue ainsi clairement ce premier type de pollution de la pollution tellurique proprement dite.

20.1.4. Juridiquement, ainsi que nous le verrons ultérieurement, et techniquement, ces deux types de pollution sont souvent différenciés. C'est ainsi que le Groupe de travail d'experts du droit de l'environnement, destiné à examiner et poursuivre le travail entrepris par le PMUE dans le domaine du droit de l'environnement, a décidé lors de sa première session 1/ de commencer par étudier les aspects juridiques de l'exploitation minière et du forage en mer dans les limites de la juridiction nationale 2/. On rappellera également la réunion d'experts convoquée par l'Organisation internationale juridique (IJO) pour étudier les aspects juridiques de la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol en Méditerranée.

20.1.5. Si aucune définition limitative n'est donnée de ces structures, les législations nationales fournissent des précisions sur le champ d'application de leur législation en ce domaine. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention de 1958 sur le plateau continental a en effet prévu que les installations ou dispositifs nécessaires à l'exploration et l'exploitation du plateau continental étaient soumis à la juridiction de l'Etat riverain. Une telle juridiction est également énoncée à l'article 60, paragraphe 2, du T.N.C.O. pour ce qui est de ces installations établies dans la zone économique exclusive.

20.1.6. En droit français, ce principe de juridiction a été mis en oeuvre par la loi du 30 décembre 1968 et les décrets d'application de 1971. Cette loi définit ce qu'il faut entendre par "installations et dispositifs" à son article 3, en rangeant ces derniers en deux catégories :

- d'une part, cette expression recouvre les plates-formes et autres engins d'exploration ou d'exploitation, ainsi que leurs annexes. D'après l'exposé des motifs de la loi, une telle définition aurait un large champ d'application, comprenant notamment les canalisations, les bouées et balises, les pontons servant au logement du personnel et au stockage de matériel et de produits 3/;

- d'autre part, la loi est également applicable aux bâtiments de mer pendant le temps où ils participent directement aux opérations d'exploration ou d'exploitation. Cette conception des "installations et dispositifs" est ainsi particulièrement large et recouvre notamment d'après l'exposé des motifs les navires de forage et les dragues, les bâtiments spécialisés, tels que les bateaux-dortoirs, les bateaux de stockage dans la mesure où, restant en stationnement à proximité d'installations, ils peuvent être considérés comme des annexes de celles-ci.

Ne sont par contre pas considérés comme installations :

- les mêmes engins et bâtiments pendant le temps où ils naviguent sans participer directement aux travaux;

- les bâtiments assurant la liaison entre les installations ou entre celles-ci et la côte;

- les bâtiments participant, sans être en stationnement, à des travaux de recherche tels que géophysique et sismique.

1/ Session tenue à Genève du 29 août au 2 septembre 1977.

2/ Cf. Doc. UNEP/WG.14/4 du 12 avril 1978.

3/ Cf. Jean Devaux Charbonnel, "Les installations pétrolières en mer" dans "Le pétrole et la mer", colloque du CERDEM, Nice - publié aux PUF, Paris, 1976 - p. 341.

La prise en compte dans le protocole des structures relatives à l'exploration et l'exploitation des ressources minérales sous-marines est ainsi susceptible d'élargir le champ d'application du texte.

20.2. Le deuxième problème juridique posé par ce paragraphe 2 de l'article 3 dépasse la simple définition des types de structures entrant dans le champ d'application du protocole et concerne la prise en compte même ou l'exclusion des installations fixes en mer. Face à ce problème, deux solutions différentes peuvent être apportées :

- selon une conception large de la pollution tellurique, celle-ci doit également comprendre en plus des rejets d'origine continental les déversements exercés dans le cadre d'activités industrielles exercées dans les zones maritimes adjacentes aux côtes. Cette solution a été retenue à l'article 3, alinéa c) de la Convention de Paris de 1974;

- par contre, d'autres précédents internationaux ont été amenés à considérer ces activités industrielles dans le cadre des droits et obligations des Etats en mer 1/, tout particulièrement avec l'éloignement progressif de ces activités vers le large. Ainsi, des conventions proprement maritimes et ne concernant pas la pollution tellurique ont inclus dans leur champ d'application la pollution provoquée par ces dispositifs et structures artificiels et, fait particulièrement remarquable en droit maritime, ont parfois assimilé ces installations à des navires du point de vue du régime juridique. Tel est par exemple le cas de la Convention d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (15 février 1972), de la Convention de Londres pour la prévention de la pollution par les navires (2 novembre 1973).

20.2.1. Ainsi, l'article 19, paragraphe 2, de la Convention d'Oslo stipule : "Navires et aéronefs" signifie bâtiments de mer et engins volants de quelque type que ce soit. Cette expression recouvre également les engins sur coussin d'air, les engins flottants - qu'ils soient autopropulsés ou non - et les plates-formes fixes ou flottantes 2/.

20.2.2. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1 a) de la Convention de Londres du 29 décembre 1972, "immersion" signifie :

- i) tout rejet délibéré dans la mer de déchets et autres matières à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer 2/;
- ii) tout sabordage en mer de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer 2/.

20.2.3. Enfin, l'article 2, paragraphe 4, de la Convention de Londres du 2 novembre 1973 définit comme suit le "navire" : "ship means a vessel of any type whatsoever operating in the marine environment and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms" 2/.

20.2.4. Ces champs d'application particulièrement larges doivent être rapprochés de ceux retenus par la législation française précitée. La loi française du 30 décembre 1968 considère comme "installations et dispositifs" certains bâtiments de mer lors de certaines de leurs opérations. Ces trois conventions utilisent au contraire une conception différente dans l'élargissement du champ d'application en assimilant les plates-formes aux navires. Une telle approche assimile ainsi la pollution causée par ces installations à la pollution par les navires et l'exclut de ce fait du concept de pollution tellurique. Cette adaptation provient en fait

1/ Cf. le rapport du Pr. Bernard Pacteau, op. cit., p. 2.

2/ Souligné par nous.

d'une volonté manifeste de rapprochement, sinon parfois d'identification, des plates-formes et installations d'exploration et d'exploitation au statut juridique du navire. Les classifications en matière de pollution ne constituent qu'une conséquence de cette fréquente assimilation aux navires et donc à la pollution occasionnée par les navires.

20.2.5. L'assimilation de tout ou partie de ces installations fixes aux navires est parfois également réalisée dans le cadre de conventions destinées à protéger le milieu marin des différents types de pollution. Tel est le cas de l'article 2, paragraphe 4, de la Convention d'Helsinki du 22 mars 1974, tandis que le paragraphe 3 de ce même article effectue la même assimilation en ce qui concerne le champ d'application du terme "immersion". Certaines législations nationales suivent également une approche semblable. Ainsi, en Irlande, The Local Government (Water Pollution) Act, 1977, ne s'applique pas aux déversements polluants réalisés à partir de structures placées en mer. Celles-ci sont appréhendées séparément en même temps que les opérations d'immersion réalisées par les navires.

20.2.6. Le dernier précédent international nous intéressant particulièrement en l'espèce est fourni par le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs. Or, l'article 3, paragraphe 1, de cet instrument dispose : "navires et aéronefs" signifie véhicules circulant sur l'eau, dans l'eau, ou dans les airs quel qu'en soit le type. Cette expression englobe les véhicules sur coussin d'air et les engins flottants, qu'ils soient autopropulsés ou non, ainsi que les plates-formes ou autres ouvrages placés en mer et leurs équipements 1/.

De ce fait, ce protocole couvre les opérations d'immersion notamment effectuées par ces structures artificielles placées en mer. Prévoir une nouvelle interdiction dans le Protocole sur la pollution tellurique constitue peut-être de ce fait un partiel double emploi, tout particulièrement si les structures servant à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales sont incluses.

A l'inverse, l'implantation et l'utilisation de certaines de ces structures directement rattachées aux activités côtières militent en faveur de leur inclusion dans le champ d'application d'un protocole applicable à la pollution tellurique. D'autres structures se rattachent par ailleurs tout autant à l'activité de navigation et aux activités industrielles terrestres. Tel est par exemple le cas des "superports" pétroliers impliquant l'installation en mer d'importantes structures, y compris exceptionnellement d'îles artificielles 2/.

20.2.7. A partir de cette abondante pratique internationale, il nous faut rappeler les éléments suivants :

- la formulation actuelle du paragraphe 2 de l'article 3 du projet de protocole s'applique sans limitation à l'ensemble des structures artificielles fixes placées en mer et relevant de la juridiction d'une Partie;

- les précédents internationaux dissocient très souvent les rejets polluants de ces structures de la pollution tellurique et les rattachent à la pollution marine provoquée par les navires. La Convention de Paris de 1974 constitue malgré tout une exception notable et non négligeable à cette pratique;

1/ Souligné par nous.

2/ Cf. Jean-André Diaz, "Les superports pétroliers" dans "Le pétrole et la mer", op. cit., p. 321 et suivantes.

- l'exclusion des installations et dispositifs exploitant les ressources minérales peut se justifier si une approche juridique particulière est réalisée ultérieurement vis-à-vis des activités menées dans le sol et le sous-sol marin. Une autre exclusion pourrait également viser les structures installées au-delà de la mer territoriale. Mais l'article 60, paragraphe 2 du T.N.C.O. attribuant à l'Etat riverain la juridiction sur les installations effectuées dans la zone économique exclusive, cela risque d'instituer un dualisme de régimes juridiques gênant en pratique.

ARTICLE QUATRE

21. La question des "eaux intérieures du littoral" et la question complémentaire de la "limite des eaux douces" ont été évoquées antérieurement lors de l'analyse de l'article 2. Nous nous attacherons ici plus particulièrement à la notion d'"installation nouvelle" en évitant toutefois de faire double emploi avec la note préparée sur ce sujet par le secrétariat de l'OMS (doc. UNEP/WG.17/INF.5).

22. Aux exemples donnés dans la note de l'OMS précitée s'ajoute également la loi grecque No 743 du 13 octobre 1977 relative à la protection de l'environnement marin et visant des fins connexes ^{1/}. L'article 10 concerne les installations nouvelles et existantes et prescrit notamment que l'assemblage et le fonctionnement de nouvelles installations ainsi que l'agrandissement et la modification des installations existantes sont subordonnés à l'octroi préalable d'une autorisation pour l'élimination des déchets et résidus. Si un risque important d'altération de l'environnement existe en fonction de la taille, de la nature ou des activités de l'installation, l'exploitant doit soumettre à l'autorité compétente un rapport spécial indiquant les effets prévisibles sur l'environnement.

23. Un Etat francophone riverain du golfe de Guinée a également distingué les installations nouvelles des installations existantes dans sa législation relative à la lutte contre la pollution des eaux. Aucune définition détaillée n'est donnée, sinon que sont considérées comme installations nouvelles celles érigées postérieurement au décret d'inventaire établissant le degré de pollution de l'ensemble des eaux superficielles. Seul ce critère de délai est retenu et aucune mention n'est faite à propos de transformations ultérieures d'installations existantes. Par ailleurs, les termes "érigées postérieurement au décret d'inventaire" sont susceptibles d'interprétations différentes quant au degré exact de réalisation de l'installation à prendre en considération.

23.1. La législation de ce pays africain distingue ensuite rigoureusement les obligations mises à la charge de chacune de ces catégories d'installations. Pour ce qui est des installations de déversement existant antérieurement à la publication du décret d'inventaire susvisé, les propriétaires, sans préjudice des obligations résultant pour eux de la législation en vigueur, devront prendre toutes dispositions pour satisfaire, dans le délai fixé par le même décret, aux conditions qui seront imposées à leurs effluents. Quant aux déversements réalisés par des installations nouvelles, ils sont subordonnés :

- à une approbation préalable par le Ministre de l'environnement du projet technique des dispositifs d'épuration correspondant auxdites installations;

- à une autorisation de mise en service délivrée par le Ministre de l'environnement après érection effective des dispositifs d'épuration conformes au projet technique préalablement approuvé.

^{1/} "Ephêmeris tês kybernêseôs tês Hellênikês Dêmokratias", partie I, 17 octobre 1977, No 319, p.2961-2967.

24. En fonction de ces exemples et de ceux contenus dans la note du secrétariat de l'OMS et compte tenu des définitions de l'avant-projet de protocole et de la variante présentée par une délégation, il convient de faire la synthèse des différents éléments susceptibles d'entrer dans une définition.

24.1. La distinction la plus tranchée peut se limiter à une simple dichotomie attribuant le qualificatif de "nouvelle" ou "existante" en fonction de l'existence de l'installation après ou avant l'entrée en vigueur d'un texte juridique déterminé. Cette solution radicale est loin de résoudre tous les problèmes et ignore notamment l'évolution éventuelle de l'installation. De ce point de vue, la distinction et l'insertion dans la même définition des installations véritablement nouvelles et des installations faisant l'objet de modifications substantielles se justifient pleinement par leur approche globale du problème posé.

24.2. Ces deux catégories d'installations nouvelles, de par leur nature, impliquent cependant des critères de définition différents :

24.2.1. - En ce qui concerne les installations complètement nouvelles, le système du délai fixe apparaît comme le plus approprié, mais son application pose au moins deux questions préalables :

. D'une part, le délai retenu doit-il être de l'entrée en vigueur du protocole ou faut-il aménager un délai courant après cette entrée en vigueur. Les exemples tirés des législations nationales indiquent que celles-ci choisissent généralement la date d'entrée en vigueur du texte juridique pertinent. Par analogie, il pourrait en être de même avec la date de l'entrée en vigueur du protocole. Cependant, l'analogie ne peut être complète et, notamment, des impératifs d'information peuvent justifier la fixation d'un délai relativement bref courant à partir de l'entrée en vigueur dudit texte. Ce délai se justifie également par le fait que contrairement à la législation nationale, chaque gouvernement ne connaîtra pas à l'avance la date exacte de l'entrée en vigueur du protocole. Cet élément d'incertitude peut être compensé par un délai permettant d'organiser efficacement la mise en oeuvre des dispositions prévues.

. D'autre part, le problème du délai se combine avec la détermination exacte de ce qu'est une installation complètement nouvelle. Les termes "en cours de construction" retenus dans la directive 78/176 de la CEE peuvent poser des problèmes d'interprétation juridique selon les législations. L'existence d'un contrat ou d'une autorisation de construction constitue au contraire des éléments précis de référence pour les installations non encore construites. Pour ce qui est des installations en cours de construction, l'alinéa ii) de l'avant-projet de protocole prévoit deux situations :

- l'une concerne les établissements dont les travaux de construction ou d'aménagement ne sont pas achevés trois ans après l'entrée en vigueur du protocole. Ce principe correspond à l'idée que l'installation en cours, vu sa lenteur d'exécution, peut être assujettie au régime particulier des installations nouvelles. Des circonstances particulières à chaque cas d'espèce justifient parfois des délais assez longs et en cas de difficultés économiques ou techniques, l'assujettissement au régime des installations nouvelles risque d'entraîner des contraintes non prévues initialement, lesquelles pourraient parfois entraîner une remise en cause de l'équilibre financier de l'installation;

- l'autre situation s'applique aux établissements dont les travaux de construction ou d'aménagement ont commencé après l'expiration du délai précité à l'alinéa i). Cette assimilation est parfaitement louable sur le plan des principes, mais elle amoindrit substantiellement le contrat ou l'autorisation de construction en le remettant en cause au moins partiellement. Par exemple, un contrat passé pour un établissement

donné avant l'expiration du délai prévu risque d'être dénoncé s'il implique des modifications importantes remettant en cause son équilibre financier. Le droit des contrats requiert une certaine stabilité et celle-ci pourrait être remise en cause dans une certaine mesure par cette disposition.

Une atténuation aux effets juridiques non négligeables de ces deux situations de l'alinéa ii) pourrait résider dans une perspective cumulative et non alternative : "ou dont les travaux de construction ou d'aménagement ont commencé après l'expiration du délai précité et ne sont pas achevés trois ans après l'entrée en vigueur du protocole".

24.2.2. En ce qui concerne les agrandissements et transformations d'installations existantes, un système à base de délai n'est évidemment pas adapté. Deux critères sont susceptibles d'être utilisés dans cette définition :

- le premier critère est relatif aux rejets polluants et prend une double signification, qualitative et quantitative. Qualitative, en ce sens que la modification de la nature des rejets entraînera l'application du régime des installations nouvelles. Quantitative, c'est-à-dire que ce régime s'appliquera lorsque la quantité de déchets aura augmenté de x % du fait de la modification. Ce double critère concernant exclusivement les variations dans les rejets, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, pourrait ainsi être regroupé en un seul alinéa, alors que l'avant-projet de protocole dissocie ces deux aspects en deux alinéas i) et ii);

- le deuxième critère est relatif au degré d'accroissement de la capacité de production de l'établissement par rapport aux capacités anciennes. S'appliquant à une gamme très variée d'établissements, ce critère proportionnel est ici mieux adapté que le critère fixe retenu par la directive No 78/176/CEE pour la seule industrie du dioxyde de titane.

24.2.3. Au-delà de la double hypothèse de transformation et d'agrandissement d'installations existantes, la notion de renouvellement de matériel présenté dans son deuxième projet par une délégation est également juridiquement non négligeable. En effet, lorsque le renouvellement total est entrepris par un établissement, l'outil de production qualifié juridiquement de "biens meubles" est transformé substantiellement, même si les "biens immeubles" l'abritant ne sont pas modifiés.

25. L'introduction dans cet article 4 d'une définition de la "pollution d'origine tellurique" a été demandée par plusieurs délégations. Il est indéniable que cette notion doit être précisée, mais l'article 3 de l'avant-projet de protocole constitue en fait une telle définition, distinguant notamment les voies principales d'introduction en mer de ce type de pollution. La Convention de Paris du 4 juin 1974 effectue une présentation quelque peu analogue, mais en la plaçant expressément à son article 3 consacré aux définitions (alinéa c)). On ne rappellera pas ici les différentes observations formulées précédemment à propos de l'article 3 en ce qui concerne le concept de "pollution tellurique".

26. Une délégation a également suggéré d'inclure dans cet article 4 une définition des "rejets". La quasi-totalité des précédents internationaux utilisant ce terme précis ne le définissent pas expressément. La directive No 76/464 du Conseil de la CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté 1/ constitue une exception en ce domaine et définit comme suit à l'article premier, paragraphe 2; alinéa d); le terme

1/ JOCE No L 129/23 du 18 mai 1976.

"rejet" : "l'introduction dans les eaux visées au paragraphe 1 des substances énumérées sur la liste 1 ou la liste 2 de l'annexe, à l'exception :

- des rejets de boues de dragage,
- des rejets opérationnels à partir de navires dans les eaux de mer territoriales,
- de l'immersion de déchets à partir de navires dans les eaux de mer territoriales".

26.1. Il ne s'agit en fait que d'une application particulière de la définition générale de la pollution. On observera, par contre, de fréquentes définitions du terme "immersion", notamment à l'article 1er, paragraphe 1, alinéa 5 du TNCO et à l'article 3 du Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs. Le terme "immersion" est réservé aux rejets polluants effectués par les navires et aéronefs, et également par les plates-formes ou autres ouvrages placés en mer. Si cette dernière catégorie entre dans le champ d'application du protocole sur la pollution tellurique, la notion d'immersion y connaîtra ainsi une application limitée.

ARTICLES CINQ ET SIX

27. Plusieurs délégations ont proposé de regrouper les articles 5 et 6 en un seul article portant sur la "réduction de la pollution". La directive CEE No 78/176 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane distingue à son considérant en deux alinéas distincts le régime juridique applicable respectivement aux établissements industriels anciens et aux établissements industriels nouveaux. De même, l'article 9 de cette directive détaille les programmes applicables aux établissements industriels anciens, tandis que l'article 10 fait de même en ce qui concerne les établissements industriels nouveaux. Un autre exemple de séparation des dispositions applicables à chacune de ces deux catégories d'établissements est également fourni par la loi italienne No 319 du 10 mai 1976 prescrivant des règles pour la protection des eaux contre la pollution. Celle-ci définit à son article 12 les conditions devant être remplies par les décharges provenant d'établissements de fabrication nouveaux et à son article 13, celles relatives aux décharges provenant d'établissements de fabrication existants.

27.1. Ces précédents ne sont cependant pas contradictoires avec le regroupement éventuel des articles 5 et 6 en un seul dans le protocole, car les mesures communautaires et nationales citées énoncent dans le détail les dispositions devant être prises pour chacune des deux catégories d'établissements. Au contraire, les articles 5 et 6 de l'avant-projet de protocole énoncent des objectifs d'ordre général dont le point commun et la justification sont, à terme, la réduction de la pollution. Cette communauté d'objectif correspondant à la finalité du protocole ne peut qu'être renforcée dans un article unique distinguant cependant en deux paragraphes les deux catégories d'établissements.

27.2. Une délégation a proposé de modifier entièrement la structure des articles 5, 6, 7 et 8 et a présenté deux projets de protocole offrant notamment des alternatives destinées à lier d'une manière plus claire les articles 5 et 6 actuels (distinction entre sources existantes et installations nouvelles) avec les articles 7 et 8 actuels (substances énumérées aux annexes I et II). Un tel débat ne se limite pas à une simple question d'ordonnement rationnel des dispositions, mais touche à un problème de fond non négligeable concernant le champ d'application des articles 5 et 6. On peut rappeler à ce propos que, dans les "principes" proposés à la consultation d'Athènes (UNEP/IG.6/3), la distinction entre sources existantes et installations nouvelles semblait viser les rejets de substances autres que celles

expressément énumérées dans les annexes (cf. commentaire au principe 3), tandis que les dispositions relatives aux substances énumérées ne faisaient pas de distinction entre les deux catégories de sources. Le projet actuel précise à l'article 6, alinéa 2, que le régime applicable aux installations nouvelles ne peut permettre la mise en oeuvre de mesures moins strictes que celles prévues à l'égard des substances énumérées (admettant ainsi implicitement la possibilité d'adoption de programmes plus extensifs). Par contre, en ce qui concerne les sources existantes de pollution, ni la rédaction de l'article 5 actuel ni sa place indiquent clairement dans quelle mesure ces sources seront soumises aux dispositions relatives aux substances énumérées aux annexes I et II. Cependant, il semble essentiel que toute ambiguïté soit levée et que les voeux des gouvernements soient exprimés clairement à cet égard. Tout particulièrement, s'il est souhaité que les actuels articles 5 et 6 s'appliquent à des fait de pollution n'entrant pas dans le cadre des substances visées aux deux annexes, le regroupement pur et simple de ces articles avec les dispositions spécifiques aux substances énumérées est difficilement réalisable.

ARTICLE SEPT

28. Paragraphe 2 : Certaines délégations se sont demandées s'il était souhaitable de fixer un délai pour l'adoption d'un calendrier relatif à l'application de normes d'émissions, de normes d'usage ou des deux selon le cas. Les précédents internationaux fournissent de ce point de vue des solutions plus ou moins contraignantes.

28.1. Dans le cadre communautaire, la directive 78/176/CEE relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane stipule dans ses considérants que pour les établissements industriels anciens, les Etats membres doivent établir, avant le 1er juillet 1980, des programmes de réduction progressive de la pollution provoquée par ces déchets en vue de sa suppression; que ces programmes doivent fixer des objectifs généraux de réduction à atteindre pour le 1er juillet 1987 au plus tard et indiquer les mesures à prendre pour chaque établissement. L'article 9, paragraphe 3, indique que dans un délai de six mois après réception de l'ensemble des programmes nationaux, la Commission présente au Conseil des propositions appropriées visant à harmoniser ces programmes. Le Conseil statue sur ces propositions dans un délai de six mois après la publication au Journal officiel des communautés européennes des avis de l'Assemblée et du Comité économique et social. Le paragraphe 4 dispose que les Etats membres mettent en oeuvre un programme le 1er janvier 1982 au plus tard.

28.2. Un calendrier est également établi par la directive du Conseil No 76/160/CEE du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade 1. L'article 4, paragraphe 1, dispose à cet égard : "les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 dans un délai de dix ans après la notification de la présente directive".

28.3. De même, la directive du Conseil No 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, prévoit qu'en ce qui concerne le rejet des substances de la liste 1, le Conseil devra, dans les délais précis, arrêter sur proposition de la Commission des valeurs limites que les normes d'émission ne devront pas

1/ JOCE No L 31/1 du 5 février 1976.

dépasser, des méthodes de mesure, ainsi que les délais à respecter par les auteurs des rejets actuels (septième considérant). L'article 6, paragraphe 4, précise que les limites des délais sont arrêtées par le Conseil en fonction des caractéristiques propres aux secteurs industriels concernés et, le cas échéant, aux types de produits.

28.4. De tels exemples sont particulièrement précis, mais il convient de ne pas oublier que ces dispositions s'appliquent dans un ordre juridique international particulier disposant de règles spécifiques. Dans le cadre conventionnel de droit commun, la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique signée à Bonn le 3 décembre 1976 établit une distinction habituelle selon les types de substances rejetées.

28.4.1. En ce qui concerne les substances relevant de l'annexe I, la Commission internationale propose des valeurs limites aux normes d'émission (article 5, paragraphe 1). Conformément aux règles de procédure prévues à l'article 14, ces valeurs limites entrent en vigueur après adoption unanime par les Parties contractantes. Selon la même procédure, la Commission internationale propose aux Parties contractantes les limites des délais contenues dans les autorisations de rejets existants, afin d'assurer le respect des conditions qu'elles prévoient (article 5, paragraphe 3). Aucun délai impératif n'est ainsi prévu pour l'adoption des valeurs limites et des délais par les Parties.

28.4.2. Pour ce qui est des substances relevant de l'annexe II, l'article 6, paragraphe 2, prévoit que les gouvernements, Parties à la présente convention, s'efforcent d'établir, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, des programmes nationaux de réduction de la pollution des eaux du Rhin. Préalablement à l'établissement de ces programmes nationaux, les Parties contractantes se concertent au sein de la Commission internationale. Afin d'assurer la cohérence de ces projets de programmes, la Commission présente des propositions en vue d'atteindre notamment des objectifs communs de réduction de la pollution des eaux du Rhin (article 6, paragraphe 3). Ces propositions, conformément aux règles de procédure de l'article 14, impliquent l'adoption unanime des Parties, ce qui exclut un calendrier rigide d'adoption. On notera par contre le délai d'adoption de 2 ans pour les programmes nationaux, mais la formulation retenue, "les gouvernements ... s'efforcent", lui enlève tout caractère impératif. L'article 6, paragraphe 7, stipule cependant que les programmes fixent les délais de leur mise en oeuvre.

28.5. La Convention de Paris du 4 juin 1974 a également élaboré un système assez comparable. L'article 4, paragraphe 3, stipule que les Parties contractantes mettent en oeuvre pour réduire ou éliminer la pollution tellurique des programmes et mesures comprenant notamment des normes spécifiques aux rejets. Ces programmes fixent des délais d'achèvement, mais aucun calendrier impératif n'est fixé pour l'adoption de ces programmes : l'article 18, paragraphe 3, prévoit que la Commission adopte à l'unanimité des voix les programmes et les mesures de réduction ou d'élimination prévus à l'article 4. Les programmes et mesures prennent effet pour toutes les Parties contractantes et sont appliqués par elles deux cents jours après adoption, sauf fixation par la Commission d'une autre date. Cependant, si l'unanimité ne peut se faire, la Commission peut néanmoins adopter un programme ou des mesures par un vote à la majorité des trois quarts de ses membres, mais ce programme ou ces mesures ne sont applicables qu'envers les Parties contractantes ayant voté en leur faveur. Le système retenu présente ainsi une physionomie double en matière de délai : un calendrier strict est prévu pour la mise en oeuvre et l'achèvement des programmes et mesures, mais aucun délai strict n'est imposé aux Parties pour l'adoption de ces derniers.

ARTICLE HUIT

29. Des précisions ont été demandées au sujet de l'expression "autorisation de rejet". Ce système, subordonnant les rejets de certaines substances à une autorisation délivrée par les autorités nationales compétentes, est déjà appliqué par de nombreux précédents, tant nationaux qu'internationaux.

29.1. Tel est le cas, par exemple, de la directive 76/464/CEE, de la Convention d'Helsinki sur la mer Baltique (article 6, paragraphe 4) et de la Convention de Bonn du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique. On relèvera que l'article 3, paragraphe 1, de cette dernière convention précise qu'il s'agit d'une autorisation préalable, tandis que le paragraphe 4 dispose que l'autorisation ne peut être accordée que pour une durée limitée; susceptible de renouvellement compte tenu des éventuelles modifications des valeurs limites.

29.2. Le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs prévoit également à ses articles 5 et 6 la délivrance préalable d'un permis, soit spécifique, soit général. La Convention de Paris du 4 juin 1974, article 4, paragraphe 2, alinéa b), précise que les substances énumérées à la partie II de l'annexe A ne peuvent être rejetées que sur agrément donné par les autorités compétentes de chaque Etat contractant. Ces deux terminologies recourent en fait l'expression "autorisation" et à cet égard, la Convention d'Oslo du 15 février 1972 utilise à son article 6 le terme permis spécifique et à son article 7 "agrément", tandis que l'annexe III énumère les dispositions régissant la délivrance des permis et agréments pour l'immersion des déchets en mer. La Convention de Londres du 29 décembre 1972 suit également un système comparable de permis spécifiques et de permis généraux, mais précise en plus à son article VI, paragraphe 1, que chaque Partie contractante désigne à cette fin une ou plusieurs autorités compétentes.

29.3. Les législations nationales de nombreux pays soumettent également à autorisation préalable les rejets en mer de certaines substances. A titre d'exemples nullement exhaustifs, la loi grecque No 743 du 13 octobre 1977 relative à la protection de l'environnement marin subordonne les décharges dans la mer de toutes substances à l'octroi d'une autorisation délivrée conformément aux règlements appropriés et sous réserve qu'il n'y ait pas de risque de pollution (article 3). Des dispositions analogues et précisant le plus souvent le type d'autorités compétentes pour la délivrance des autorisations se retrouvent également dans le décret bulgare No 728 du 24 octobre 1963 sur la protection de l'air, de l'eau et du sol contre la pollution (article 12), dans les lois néerlandaises sur la pollution des eaux de surface (13 novembre 1969, article 1) et sur la pollution des eaux de la mer (5 juin 1975), dans la loi norvégienne sur la pollution de l'eau (No 75 - 1970 - article 9), dans la loi roumaine sur l'administration de l'eau du 20 avril 1973 (article 45), dans l'ordonnance espagnole du 27 mai 1967 relative à l'interdiction des rejets de produits ou résidus pétroliers industriels en mer et la loi espagnole sur les côtes du 26 avril 1969, dans la loi yougoslave sur les eaux nationales et internationales du 28 décembre 1973, dans la loi italienne No 319 du 10 mai 1976 prescrivant des règles pour la protection des eaux contre la pollution (articles 9 et 11) et dans le décret français No 73-218 du 23 février 1973 (articles 2 et 4).

ARTICLE NEUF

30. Certaines délégations ont demandé des précisions relatives au mot "particulières" dans l'expression "qualité des eaux de mer utilisées à des fins particulières". Ce terme qualifie certaines utilisations d'eaux de mer impliquant un contrôle particulièrement strict de la pollution. Tel est le cas par exemple des eaux de baignade, dont la qualité est réglementée par la directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975. Dans le même esprit de différenciation, l'arrêté espagnol du 29 avril 1977 portant approbation des instructions pour la décharge en mer, depuis la terre, d'eaux usées à travers des émissaires sous-marins établit à son paragraphe 2.2 des paramètres différents pour, notamment, les zones suivantes :

- zones de baignade,
- zones d'aquaculture,
- zones soumises à restrictions (eaux des estuaires, criques et autres zones où l'eau se renouvelle très lentement et où se manifestent des concentrations élevées de la flore et de la faune),
- zones spéciales (eaux de valeur esthétique, zones littorales classées comme réserves naturelles).

31. Précisions concernant les "pratiques recommandées" et le membre de phrase "incorporées dans les annexes au protocole" (article 9, paragraphe 3). Les lignes directrices, normes ou critères communs ont une portée juridique différente envers les Parties contractantes, selon qu'ils sont adoptés sous la forme de pratiques recommandées ou incorporées dans les annexes au protocole. Dans le premier cas, comme le précise l'expression, ces normes ne seront que recommandées, c'est-à-dire proposées, aux Parties. Bien qu'ayant fait l'objet d'un accord quant à leur détermination, leur application dépendra du bon vouloir des Parties.

Au contraire, si ces normes prennent la forme de dispositions incorporées dans les annexes au protocole, elles font partie intégrante de celui-ci et ont la même force juridique. On remarquera que l'article 18 de l'avant-projet de protocole prévoit un accord majoritaire, non encore déterminé, pour la modification d'une annexe ou l'adoption d'une nouvelle annexe, alors que les précédents internationaux stipulent le plus souvent l'accord unanime des Parties pour l'adoption de ces normes et critères.

32. Le paragraphe 34 de l'inventaire des points de désaccord indique qu'il a été signalé que les annexes de l'avant-projet favorisaient l'adoption de normes d'émission alors qu'une délégation soutenait la nécessité d'adoption des normes de qualité des eaux réceptrices.

32.1. Certains précédents internationaux mettent principalement l'accent sur les normes de qualité des eaux, lesquelles expriment le degré de pollution à ne pas dépasser. Par exemple, l'accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, signé à Ottawa le 15 avril 1972, établit différentes mesures relatives aux "objectifs généraux de qualité de l'eau" (article 2) et aux "objectifs spécifiques de qualité de l'eau". L'article 1er stipule :

- i) "objectif spécifique de qualité de l'eau" signifie la concentration d'une substance ou l'intensité d'un effet physique que les Parties décident de reconnaître, après enquête, comme une limite maximum ou minimum souhaitée pour une étendue d'eau définie ou une partie déterminée de cette étendue d'eau, compte tenu des usages légitimes et utiles de l'eau que les Parties désirent assurer et protéger.

Les normes d'émission sont également abordées indirectement par l'article 5 de cet accord, lequel prévoit que des programmes et d'autres mesures visant à la réalisation des objectifs de qualité de l'eau devront être élaborés et mis en oeuvre conformément aux lois des deux pays (Canada et Etats-Unis). Ces programmes impliquent la fixation de normes d'émission, mais celles-ci sont ainsi réservées à l'ordre juridique interne de chacune des Parties.

32.2. En France, le décret No 73-218 du 23 février 1973 a été suivi de deux arrêtés d'application du 13 mars 1975. La circulaire du 14 janvier 1977 précitée, relative à l'autorisation des déversements, écoulements, jets, dépôts et autres faits susceptibles d'altérer la qualité des eaux superficielles souterraines et de la mer dans les limites territoriales, a précisé à propos de ces deux arrêtés d'application : "L'esprit de ces textes repose sur la notion d'objectif de qualité : la quantité de pollution susceptible d'être acceptée dans un cours d'eau, une section de cours d'eau, un canal, un lac, un étang, la mer ou les eaux souterraines, dépend de l'objectif assigné, formellement ou non, au milieu récepteur, de sa vulnérabilité et de sa pollution actuelle" 1/.

32.3. Les législations nationales différencient également souvent leurs normes de qualité en fonction de l'utilisation des eaux maritimes. Le paragraphe 50 a déjà mis l'accent sur cet élément dans la législation espagnole. Dans beaucoup de cas, les textes élaborent une complémentarité entre les normes de qualité des eaux réceptrices et les normes d'émission. C'est ainsi que l'arrêté espagnol précité, du 29 avril 1977, s'il fixe des paramètres de qualité des eaux réceptrices variant selon les secteurs d'utilisation, établit également à son article 3 différents paramètres relatifs aux effluents, lesquels constituent des normes d'émission.

32.4. La loi italienne No 319 du 10 mai 1976 prescrivant des règles pour la protection des eaux contre la pollution établit quant à elle à son article 9 un système national de normes pour la réglementation des décharges, basées sur les limites d'acceptabilité indiquées dans les tableaux A, B et C annexés à la loi. Il s'agit essentiellement de normes d'émission, mais certaines remarques jointes aux tableaux A, B et C imposent également la prise en considération de critères concernant les eaux réceptrices.

32.5. La directive CEE No 76/464 prévoit un système d'autorisation préalable délivrée par les autorités nationales, selon les normes d'émission qui devront elles-mêmes ne pas dépasser des "valeurs limites" qu'il appartiendra au Conseil de la CEE d'établir. Le concept de qualité des eaux est également associé puisque la directive dispose que les Etats membres devront appliquer ces valeurs limites, exception faite des cas où un de ces Etats pourra prouver à la Commission, selon une procédure de contrôle établie par le Conseil, que les objectifs de qualité fixés par le Conseil sur proposition de la Commission sont atteints et maintenus en permanence, en raison de l'action menée entre autres par cet Etat membre, dans toute la région géographique éventuellement affectée par les rejets (huitième considérant et article 6, paragraphe 3).

32.6. De tels objectifs de qualité ont déjà été fixés par le Conseil de la CEE dans la directive 76/160 concernant la qualité des eaux de baignade et sont prévus dans la proposition de directive relative à la qualité des eaux conchylicoles 2/.

1/ Journal officiel de la République française NC 1281 du 9 mars 1977.

2/ Journal officiel des communautés européennes C. 283 du 30 novembre 1976,
p. 1.

De même, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 78/176/CEE précise : "Quels que soient le mode et le degré de traitement des déchets considérés, leur déversement, leur immersion, leur stockage, leur dépôt et leur injection s'accompagnent des opérations de contrôle des déchets ainsi que du milieu concerné 1/ sous ses aspects physiques, chimiques, biologiques et écologiques, mentionnées à l'annexe II".

32.7. La Convention de Paris de 1974 est particulièrement peu contraignante dans la formulation retenue à l'article 4, paragraphe 3 : "Les programmes et mesures [de réduction ou suppression de la pollution tellurique] adoptés au titre du paragraphe 2 de cet article comprennent, le cas échéant 1/, des règlements ou normes spécifiques applicables à la qualité de l'environnement, aux rejets dans la zone maritime, à ceux des rejets dans les cours d'eau qui affectent la zone maritime et à la composition et à l'usage de substances et de produits".

32.8. Le rappel de quelques-uns des précédents internationaux en ce domaine indique dans la plupart des cas la nécessaire complémentarité entre normes d'émission et normes de qualité des eaux réceptrices. Il ne doit pas y avoir d'exclusion de l'un des termes par l'autre, mais au contraire combinaison permettant d'atteindre les objectifs de qualité des eaux réceptrices, au moyen notamment des normes d'émission. Cette complémentarité est particulièrement importante à réaliser dans le cadre précis de la lutte contre la pollution tellurique affectant les eaux maritimes.

32.9. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est également penchée sur ce problème et a dégagé l'élément de complémentarité précédemment évoqué. "Certaines normes [relatives à l'environnement] se rapprochent de la notion d'objectifs (normes de qualité). Par contre, les normes d'émissions, de procédés et de produits constituent des instruments au service des objectifs de qualité de l'environnement 2/ :

"i) Normes de qualité : Les normes de qualité de l'environnement fixent les niveaux maxima admissibles de pollution dans les milieux récepteurs ... [Elles] constituent des moyens juridiques contraignants qui permettent de réaliser ou de s'approcher des objectifs de qualité définis pour un milieu. Ces objectifs sont toujours fixés au niveau politique approprié tenant compte de la nature de la pollution à combattre ou de celle du milieu à protéger ...".

"ii) Normes d'émission et de procédés : Les normes d'émission ont pour objet de spécifier la quantité de polluants (ou leur concentration dans les effluents) pouvant être rejetée par une source donnée, par unité de temps ou au cours d'un cycle d'opérations donné ... D'une façon générale, l'harmonisation internationale des normes d'émission et de procédés paraît d'autant moins opportune que, par nature, elles font l'objet d'une modulation par zone. L'efficacité économique exige une adaptation des normes aux conditions locales : imposer la même norme d'émission dans des régions dont l'industrie, la démographie et la capacité d'assimilation de l'environnement diffèrent, serait un gaspillage économique. Dans la pratique, il est fréquent que, dans le cadre de directives générales, les normes d'émission soient établies cas par cas ..." 3/.

1/ Souligné par nous.

2/ OCDE, "Les normes relatives à l'environnement : Définitions et besoins d'harmonisation internationale", Paris, 1974, p. 4.

3/ Op. cit., p. 5 et 7.

Bien que perçues dans une perspective complémentaire, les normes d'émission sont susceptibles d'appréciation dans une certaine mesure selon chaque cas d'espèce, tandis que les normes de qualité du milieu marin imposent une harmonisation très poussée entre toutes les Parties contractantes.

32.10. On ne saurait enfin clore une telle esquisse des précédents internationaux en ce domaine sans exposer l'expérience en ce domaine du Plan d'action pour la Méditerranée. Tout particulièrement, dans le cadre du projet pilote coordonné OMS/PNUÉ de contrôle de la qualité des eaux côtières en Méditerranée, des critères biologiques de qualité ont été étudiés en ce qui concerne les eaux utilisées à des fins récréatives et les zones de conchyliculture ^{1/}. Parallèlement à cette option et de façon complémentaire, l'OMS et le PNUÉ ont l'intention d'introduire progressivement d'autres critères de qualité, en fonction notamment des besoins découlant du Protocole sur la pollution tellurique.

ARTICLE TREIZE

33. Un double problème juridique implique ici quelques éléments d'information : l'assistance technique doit-elle spécifiquement être réalisée "en faveur des pays en développement" (article 13, paragraphe 1) et doit-elle être "octroyée à des conditions financières favorables" (article 13, paragraphe 2) ? L'analyse peut porter tant sur la situation existante dans l'assistance technique en général qu'en ce qui concerne l'assistance technologique dans le domaine particulier de l'environnement marin.

33.1. La prise en considération des problèmes du développement par la communauté internationale se traduit progressivement par la mise en oeuvre de mesures reconnaissant l'inégalité des conditions économiques de chaque Etat et destinées à favoriser le développement par une assistance et une coopération tenant compte de cette inégalité. Cette démarche correspond à l'idée qu'à une inégalité dans le développement économique des peuples doit correspondre une inégalité compensatrice dans les situations juridiques ^{2/}. Ce principe, sous-jacent à l'ensemble du droit international du développement, a pris une ampleur toute particulière dans les multiples programmes d'assistance technique "en faveur des pays en développement".

De très nombreux textes illustrent cette orientation et parmi de nombreuses résolutions de l'Organisation des Nations Unies; la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, dont le texte figure dans la résolution 3281 (XXIX), a notamment affirmé :

"Article 9 - Tous les Etats ont pour responsabilité de coopérer, dans les domaines économique, social, culturel, scientifique et technique, à favoriser le progrès économique et social dans le monde entier, et en particulier dans les pays en voie de développement.

Article 13, paragraphe 2 - ... En particulier, tous les Etats devraient faciliter : l'accès des pays en voie de développement aux réalisations de la science et de la technique modernes, le transfert des techniques et la création de techniques autochtones dans l'intérêt des pays en voie de développement, sous des formes et conformément à des procédures qui soient adaptées à leur économie et à leurs besoins".

^{1/} Cf. les rapports OMS/PNUÉ suivants : "Projet pilote commun OMS/PNUÉ sur le contrôle de la qualité des eaux côtières en Méditerranée" (MED VII); "Consultation d'experts à mi-projet" (Rome, 1977); "La pollution des eaux côtières. Critères sanitaires et études épidémiologiques" (Athènes, 1977); "Monitoring of recreational coastal water quality and shellfish culture areas" (Rome, 1978).

^{2/} Cf. Guy de Lechermière, "Identification et ..."

Compte tenu de ces orientations, l'assistance technique dans le système des Nations Unies est conçue en faveur des pays en développement et réalisée à des conditions financières favorables, celles-ci étant cependant très variables selon les capacités financières de chaque pays en développement considéré.

33.2. En ce qui concerne l'assistance technique dans le domaine maritime, les orientations sont identiques et devraient même être renforcées, car l'environnement marin constitue un bien commun à l'ensemble des Etats. Illustrant cette perspective, la recommandation de l'OCDE de 1976 sur les principes relatifs à la gestion des zones côtières 1/ a reconnu dans son préambule que la protection des zones côtières représentait un intérêt commun pour l'humanité et constituait un "devoir" ("responsability") pour tous les pays membres. Les zones maritimes constituent ainsi un patrimoine dont tous les Etats riverains tirent un bénéfice. La préservation de cet environnement marin profitant à tous peut ainsi justifier une assistance technique adaptée aux capacités financières de chaque Etat de la région.

33.2.1. Le TNCO s'est engagé dans cette voie, tout particulièrement aux articles 203 et 204, lesquels stipulent :

"Article 203 - Assistance aux Etats en développement dans les domaines de la science et de la technique.

Les Etats doivent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales de caractère mondial ou régional compétentes :

- a) Promouvoir des programmes d'assistance aux Etats en développement dans les domaines de la science, de l'enseignement, de la technique et autres, en vue de la protection et de la préservation du milieu marin et de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de la pollution marine. Cette assistance consiste notamment à :
 - i) former leur personnel scientifique et technique;
 - ii) faciliter la participation de ce personnel aux programmes internationaux pertinents;
 - iii) fournir le matériel et les facilités nécessaires;
 - iv) augmenter la capacité des Etats en développement à fabriquer eux-mêmes ce matériel;
 - v) développer les moyens matériels et les services consultatifs en ce qui concerne les programmes de recherche, de surveillance, d'enseignement et autres;
- b) Fournir l'assistance appropriée, spécialement aux Etats en développement, pour les aider à réduire le plus possible les effets des accidents majeurs susceptibles de polluer gravement le milieu marin;
- c) Fournir l'assistance appropriée, en particulier aux Etats en développement, concernant l'établissement d'évaluations écologiques.

"Article 204 - Traitement préférentiel à l'intention des Etats en développement.

En vue de prévenir la pollution du milieu marin ou de réduire le plus possible ses effets, les Etats en développement bénéficient d'un traitement préférentiel en ce qui concerne :

- a) La répartition des fonds et des moyens d'assistance technique appropriés des organisations internationales;
- b) L'utilisation de leurs services spécialisés."

33.2.2. On notera toutefois une position parfois plus en retrait dans certaines conventions internationales. C'est ainsi que la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets a conçu une assistance instituée pour l'ensemble des Parties et non seulement "en faveur des pays en développement" et ne prévoyant pas de conditions financières particulières. L'article 9 dispose à cet égard :

"Les Parties contractantes facilitent, par leur collaboration au sein de l'organisation et d'autres organismes internationaux, l'assistance aux Parties qui en font la requête en matière de :

- a) Formation du personnel scientifique et technique;
- b) Fourniture des équipements et moyens nécessaires à la recherche et à la surveillance;
- c) Destruction et traitement des déchets et toutes autres mesures de prévention ou d'atténuation de la pollution due à l'immersion, de préférence à l'égard des pays intéressés, agissant ainsi dans le sens des buts et objectifs de la présente convention."

33.2.3. Compte tenu de ces éléments, le projet de protocole pourrait, tout à la fois, ne pas limiter l'assistance technique aux seules Parties contractantes en voie de développement et en faire un instrument de coopération entre toutes les Parties comme dans la Convention de Londres précitée, mais également, mentionner l'intérêt particulier et peut-être prioritaire des Parties moins développées dans ce type d'assistance.

ARTICLE QUATORZE

34. Le paragraphe 2 de cet article concerne l'effet du protocole sur un Etat tiers non Partie. En ce domaine, le droit international général a maintes fois réaffirmé, sauf exceptions strictement entendues, l'effet relatif des traités par application de la règle res inter alios acta nec nocere nec prodesse potest. La Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités a confirmé clairement ce principe à son article 34 : "Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement".

34.1. La Convention de Paris du 4 juin 1974 a tiré les conséquences juridiques de cette situation à son article 14, paragraphe 1, lequel est similaire à l'article 14, paragraphe 2, de l'avant-projet de protocole. Afin de renforcer malgré tout l'application de ses dispositions, le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention de Paris a prévu la disposition suivante : "Toutefois, cette Partie contractante s'efforcera de coopérer avec ledit Etat afin de rendre possible la pleine application de la présente convention". Une mesure identique est également prévue à l'article 10, paragraphe 2, du deuxième projet de protocole présenté par une délégation.

ARTICLE QUINZE

35. Cet article se rattache aux problèmes plus généraux posés par l'application de l'article 12 de la Convention de Barcelone. Il est prévu en ce domaine une mise à l'étude de l'ensemble des problèmes de réparation par un comité d'experts gouvernementaux (document UNEP/IG.11/4, annexe IV, paragraphe 37). Par ailleurs, le PNUE prépare, à l'intention de la première réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone prévue pour février 1979, une étude comparative des précédents juridiques en ce domaine.

ARTICLE SEIZE

36. L'utilisation des termes "dans les meilleurs délais" à propos de la transmission des renseignements aux autres Parties a paru peu précise à certaines délégations. Les précédents internationaux fournissent différentes solutions en ce domaine.

36.1. La Convention de Paris de 1974 ne précise aucun délai en la matière. Son article 10 dispose à propos des programmes complémentaires ou conjoints de recherche scientifique et technique établis par les Parties : "... elles conviennent de se communiquer mutuellement les informations ainsi obtenues". Quant aux mesures prises par les Parties dans le cadre de la convention, l'article 12, paragraphe 2, de celle-ci prévoit seulement : "les Parties contractantes informeront la Commission des mesures législatives et réglementaires prises en vue de l'application du paragraphe précédent".

36.2. Le TNCO prévoit à son article 206 que les Etats publient des rapports sur les résultats obtenus concernant les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution, ou fournissent, à intervalles appropriés 1/, de tels rapports aux organisations internationales ou régionales compétentes, qui devront les mettre à la disposition de tous les Etats.

36.3. La Convention de Bonn du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique est plus précise de ce point de vue. Elle stipule à son article 10 à propos des contrôles de concentration des substances dangereuses réalisés par les gouvernements concernés que ces derniers informent régulièrement, au moins une fois par an, la Commission internationale des résultats de ces contrôles (paragraphe 2). Par contre, hormis ce délai strict, l'article 12 stipule uniquement que "les Parties contractantes informent régulièrement 1/ la Commission internationale de leurs expériences acquises lors de l'application de la présente convention".

ARTICLE DIX-HUIT

37. En ce qui concerne la détermination de la majorité requise pour la modification ou l'adoption des annexes, les précédents internationaux en ce domaine, ou dans un domaine voisin, témoignent d'une application fréquente, mais non exclusive, de la règle de l'unanimité.

1/ Souligné par nous.

37.1. Ainsi, l'article 12 de la directive du Conseil 76/464/CEE concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté prévoit une décision à l'unanimité du Conseil, notamment quant aux propositions présentées par la Commission en application de l'article 6 (valeurs limites des normes d'émission et objectifs de qualité).

37.2. Par contre, la directive du Conseil 76/160/CEE concernant la qualité des eaux de baignade dispose à son article 11, alinéa 2, que le Comité institué pour l'adaptation au progrès technique se prononce sur les projets de mesures soumis par la Commission à la majorité de quarante et une voix, les voix des Etats membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 148, paragraphe 2, du traité instituant la CEE.

37.3. La Convention d'Helsinki de 1974 prévoit une procédure à deux niveaux pour l'adoption d'annexes nouvelles ou d'amendements apportés aux annexes existantes. L'article 24 de ladite convention précise tout d'abord que l'amendement proposé par une Partie contractante devra d'abord être adopté par la Commission. Or, selon l'article 12, paragraphe 5, chaque Partie contractante dispose d'une voix à la Commission et celle-ci prend ses décisions, sauf dispositions contraires, à l'unanimité. Si l'amendement est ainsi adopté à l'unanimité, il sera alors communiqué aux Parties contractantes et recommandé à leur acceptation (article 24, paragraphe 1). Si, à l'issue du délai fixé par la Commission, aucune Partie contractante n'a formulé d'objection envers l'amendement, celui-ci est considéré comme adopté et entre en vigueur à une date déterminée par la Commission (article 24, paragraphe 2). Le paragraphe 3 de ce même article 24 dispose que les annexes nouvelles sont soumises aux mêmes dispositions.

37.4. La Convention de Paris de 1974 a également adopté le principe de l'unanimité, mais en l'assortissant à titre exceptionnel d'un recours à la majorité qualifiée. L'article 18, paragraphe 3, de cette convention stipule en ce sens que la Commission adopte à l'unanimité des voix, notamment, les programmes et les mesures de réduction ou d'élimination de la pollution d'origine tellurique prévus à l'article 4 et les décisions prises en application de l'article 16 c). Cependant, si l'unanimité ne peut se faire, la Commission peut néanmoins adopter un programme ou des mesures par un vote à la majorité des trois quarts de ses membres. Le paragraphe 4 du même article 18 précise également que la Commission peut adopter des recommandations en vue d'amender l'annexe A de la convention par un vote à la majorité des trois quarts de ses membres. Il ne s'agit cependant que de recommandations et ledit paragraphe précise que celles-ci seront soumises à l'approbation des gouvernements des Parties contractantes. Cette disposition limite ainsi sensiblement la portée de cette procédure majoritaire.

37.5. Une telle distinction entre la recommandation d'une mesure (adoptée le plus souvent sous la forme majoritaire) et son adoption définitive par les Parties contractantes se retrouve également dans la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique. L'article 14 de ce texte prévoit que la Commission internationale recommande les modifications ou compléments nécessaires à l'adaptation des annexes (paragraphe 2), mais ajoute que ces textes modifiés ou complétés n'entrent en vigueur qu'après adoption unanime par les Parties contractantes (paragraphe 3).

37.6. La procédure majoritaire est cependant présente dans d'autres précédents internationaux ne traitant pas, malgré tout, à titre principal, de la pollution d'origine tellurique. Ainsi, l'article 14, paragraphe 3, du Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs prévoit un vote à la majorité des trois

quarts des Parties pour l'adoption des amendements aux annexes du protocole. Rappelons à ce propos que cette procédure est conforme au droit commun en la matière prévu à l'article 17 de la Convention de Barcelone.

37.7. On signalera enfin deux autres précédents internationaux adoptant des solutions divergentes en la matière :

- L'article XV, paragraphe 2, de la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières stipule que les amendements aux annexes doivent être approuvés par une majorité des deux tiers des Parties;

- L'article 18 2) de la Convention d'Oslo du 15 février 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs dispose que les recommandations de modification des annexes seront adoptées à l'unanimité des voix au sein de la Commission et que ces dispositions entreront en vigueur sur approbation unanime des gouvernements des Parties contractantes.

CONCLUSION

38. Les derniers exemples évoqués, comme ceux intéressant les autres articles du projet de protocole, présentent un éventail de solutions pouvant permettre de dégager les options les plus fréquemment retenues. Les transpositions par analogie ne peuvent cependant s'appliquer qu'après considération attentive de la spécificité du protocole en cours de négociation, tout particulièrement dans son objet précis (pollution tellurique) et son champ d'application régionale (Méditerranée entendue dans son sens le plus complet, incluant les eaux intérieures des Parties contractantes).