

LA COOPERATION REGIONALE EN CAS DE SITUATION CRITIQUE

par

Jean-Pierre Beurier

Professeur à la Faculté de droit de Nantes

En mars 1967, le Royaume Uni puis la France étaient touchés par la marée noire du "Torrey Canyon" sans trop savoir comment réagir à un tel phénomène et sans que leurs Administrations respectives aient eu les moyens juridiques et matériels pour lutter contre le fléau. On a rapidement su qu'en matière de lutte contre la pollution par hydrocarbures en mer, le seul véritable combat résidait dans la prévention ou au moins dans la rapidité d'intervention sitôt l'évènement survenu, ou même menaçant de survenir.

La mer du Nord allait devenir un laboratoire juridique important du fait des activités industrielles de ses riverains, du nombre croissant de cargaisons dangereuses transitant sur ses eaux, et des activités pétrolières en mer en pleine expansion à cette époque. C'est pourquoi les riverains s'engagèrent dès 1969 dans des négociations destinées à créer les bases d'une coopération internationale destinée à faire face à une situation critique. En effet, l'échouement du "Torrey Canyon" avait montré l'inorganisation des Etats, la méconnaissance des conséquences d'une pollution par hydrocarbures, l'absence de préparation des Administrations spécialisées et l'inexistence de stocks de matériels comme de produits de lutte contre la pollution. La lutte contre les situations critiques correspondait à cette époque à des catastrophes venues de terre (incendies, explosions, déversements accidentels de produits toxiques) en conséquence la lutte était une affaire interne à l'Etat concerné par l'accident. Ainsi en France, l'Instruction de 1952 avait créé les plans ORSEC permettant aux préfets d'organiser les secours pour faire face à un évènement grave survenu sur le territoire d'un département . On notera qu'il s'agissait d'organiser les secours, donc d'aider principalement des personnes en danger et pas à priori de faire face à une atteinte à l'environnement. Les transports massifs d'hydrocarbures à partir des années 1960 et la production de pétrole en mer allaient changer cette perception nationale du danger, rendant la collaboration des Etats nécessaire face aux risques nouveaux.

Le 6 juin 1969 les riverains de la mer du Nord signaient un accord sur la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures . Cet accord constitue une étape importante dans l'édification d'un droit international de l'environnement, car il décloisonne les systèmes de prévention comme de lutte contre ce nouveau type de fléau venu de mer. L'approche du phénomène est novatrice: l'Etat côtier est en danger du seul fait de sa position géographique. Sa capacité de réaction reste fondamentale mais le lieu de survenance de l'évènement générateur et la route des nappes polluantes étant aléatoires, la réponse ne peut dépendre de lui seul, mais de tous les Etats concernés. L'information réciproque de ces Etat et la mise au point de schémas communs d'intervention, vont permettre une riposte rapide, adaptée et au moindre coût. L'OMCI dès cette époque, étudiait des procédures pour inciter les gouvernements à coopérer dans une même région maritime pour faire face à un danger grave et imminent de pollution par hydrocarbures. Le but de l'organe intergouvernemental de l'époque était d'instaurer les conditions d'une coopération active des Etats concernés. Le caractère "actif" se prouvant dans l'information réciproque sur les systèmes nationaux, dans la mise au point de procédures d'intervention communes et dans l'organisation d'une assistance mutuelle. La survenance d'évènements de mer a largement prouvé l'efficacité d'un tel système.

Le principe d'une coopération active sera repris par les conventions du système de Barcelone, au sein de protocoles additionnels concernant soit les hydrocarbures ou les autres substances polluantes, soit directement la coopération en cas de situation critique. On sait le succès de l'approche globale-régionale de la protection de l'environnement marin soutenue par le PNUE; on comprendra alors pourquoi le système de coopération active testé en mer du Nord, a été si souvent reproduit dans les autres mers régionales. De même les deux riverains de la Manche, menacés par l'intense trafic maritime empruntant cette voie, avaient conclu en 1978 un accord bilatéral pour la prévention de la pollution: le Manche-Plan. Cet accord présentait un réel intérêt dans la mesure où les deux Etats intégraient leurs capacités de réponse. Une telle approche de riposte des Etats concernés face à une pollution majeure, a pu facilement être étendue à d'autres formes de nuisance nécessitant une assistance extérieure : ainsi l'assistance en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique (convention du 26 septembre 1986); mais aussi d'une façon générale pour réagir contre les accidents transfrontières ayant des conséquences néfastes sur la santé, l'environnement et même la propriété (convention du 20 janvier 1989) . On constate que le droit prend en compte ici une civilisation du risque qui n'était pas reconnue dans les systèmes antérieurs.

La Déclaration de Rio de 1992 dans son principe 13 déclare que les Etats doivent élaborer des législations nationales pour prévoir ce types de risque majeur. C'est en rappelant ce principe dans son préambule que la convention de Lugano du 21 juin 1993 proposera non plus seulement d'organiser la lutte contre un risque majeur, mais aussi d'instaurer un régime de responsabilité civile en cas de dommage résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

La permanence du risque, sa régionalisation voire sa mondialisation a conduit à l'édification d'un système juridique original largement basé sur la solidarité inter étatique. Une douzaine de conventions ou de protocoles additionnels prévoient ce type d'approche actuellement. On comprendra l'intérêt d'étudier les caractéristiques communes de ces textes afin de dégager les principes considérés actuellement comme révélateurs de la lutte contre le risque majeur. Parmi ceux-ci deux constituent le moteur de ces ensembles conventionnels: l'information et l'action. c'est pourquoi nous verrons dans une première partie, une information divulguée et dans une seconde, une action concertée.

1° PARTIE : UNE INFORMATION DIVULGEE

La base de la coopération active repose sur une information aussi sûre et complète que possible. Cette information suppose une bonne connaissance des systèmes administratifs nationaux, des méthodes de lutte, et une bonne évaluation de l'évènement qui va faire déclencher l'application du système.

A) L'accès à l'information sur les systèmes nationaux.

Chaque Etat s'est doté d'un cadre administratif pour intervenir en cas de situation critique. Ces choix d'intervention sont très largement dépendants des expériences de terrain auxquelles l'Etat a été confronté. Il en ressort que les Administrations mises en place varient d'un Etat à l'autre, mais surtout sont différentes dans leur conception comme sont différents les systèmes d'approche de l'évènement. Il est indispensable pour la mise en place d'une réelle coopération que tous les Etats concernés sachent quelle est l'Administration compétente mais aussi comment elle doit intervenir. C'est pourquoi l'accord de Bonn prévoit la diffusion du système d'organisation nationale d'intervention en cas de pollution par hydrocarbures, ainsi que la désignation des autorités compétentes pour assurer la diffusion de l'information comme pour lancer les procédures d'assistance. L'accord de 1969 est le seul à donner autant d'importance à la structure administrative compétente; ceci s'explique du fait que cet accord est chronologiquement le premier et qu'à cette époque les Etats cherchaient des moyens de réponse adaptés à ces situations critiques nouvelles. Cela s'explique aussi par le fait que la mer du Nord est bordée d'Etats aux systèmes juridiques très développés, et donc plus à même d'accepter une limitation de leur souveraineté pour lancer des actions communes. Par la suite des textes semblables imposeront au moins la désignation de l'autorité nationale compétente chargée de l'information et de l'intervention en cas de situation critique . L'information suppose également l'échange de données sur les méthodes nouvelles de lutte contre le fléau: chaque partie contractante tient les autres au courant des méthodes les plus performantes. Ceci suppose parfois l'échange d'information sur les programmes de recherche . L'aspect le plus novateur de ces échanges sur les systèmes nationaux consiste à prévenir les partenaires de la localisation des centres nationaux d'intervention et des matériels et des produits qui y sont entreposés. Il s'agit de constituer un réseau de savoir-faire et de biens représentant une certaine capacité d'intervention. On comprendra qu'il sera plus aisé de coordonner les actions de ces centres pour concentrer les moyens d'intervention sur la zone touchée par l'accident . En matière d'assistance en cas d'accident nucléaire, les informations sont rassemblées par l'AIEA, mais le principe est identique .

B) L'évaluation du risque.

Le second aspect de l'information est la capacité de la ou des Parties contractantes à évaluer l'importance du risque afin de préparer la réponse la plus adaptée. Tous les textes imposent ce type d'information immédiate selon un cheminement comparable. En cas de menace grave à la suite d'un accident, l'Etat qui en a eu connaissance informe les autres Parties contractantes par l'intermédiaire des autorités compétentes préalablement désignées. Toutes les autres sources d'information possibles sont mobilisées, ainsi en mer les capitaines de navires sont priés de signaler aux autorités compétentes les nappes flottantes d'hydrocarbures ou d'autres substances polluantes (Bonn 1969; Abidjan 1981; Lima 1981; Nairobi 1985), les pilotes d'aéronefs également (Nouméa 1986; Londres 1990) .

A l'aide de toutes ces informations, les Parties contractantes concernées doivent suivre l'évolution du phénomène et avertir les autres membres. L'Etat le plus menacé fait une évaluation du risque. C'est la phase essentielle de l'information, celle qui va déclencher l'intervention la plus adaptée aux circonstances de l'accident. Certains accords rendent obligatoire l'information de l'organisation internationale compétente (OMI: Barcelone 1976),

d'autres obligent les Parties contractantes à confronter leurs points de vues sur la nature du polluant, la direction de la nappe et les mesures à prendre pour en réduire les effets (Lima 1981; Nairobi 1985).

II° PARTIE : UNE ACTION CONCERTÉE.

L'ensemble du système d'information est destiné à assurer une bonne analyse de la situation pour mettre en œuvre l'action la plus efficace. Cette action est déclenchée par la ou les Parties directement concernées grâce à des procédures d'intervention inscrites dans les accords dont les conséquences juridiques et financières pour l'intervenant sont également prévues.

A) Les procédures d'intervention.

Les procédures reposent sur la position géographique de l'Etat directement concerné ou le mieux placé. En effet les aires d'application des accords sont découpées en zones placées sous la responsabilité des Etats qui les surveilleront et déclencheront l'intervention si nécessaire. L'attribution de ces zones n'a aucune conséquence sur l'étendue de la souveraineté des Parties contractantes. En général (Bonn 1969), c'est l'Etat dont la zone est concernée qui décide de l'action à entreprendre. Les actions sont prévues dans les plans d'urgence dont les Parties doivent se doter dans leur ordre interne. Ces plans d'urgence prévoient les moyens de lutte (équipements, navires, aéronefs, personnels), en fonction du type de situation critique (Barcelone 1976). Les méthodes d'intervention sont également prévues (Koweït 1978) ainsi que les sites pour évacuer et traiter les substances polluantes (Abidjan 1981). En général c'est l'Etat-Partie qui crée son plan d'intervention divulgué aux autres Parties contractantes (Lima 1981), au cas où celui-ci est amené à changer son plan, il est tenu d'avertir aussitôt les autres Etats de la nouvelle procédure (Djeddah 1982). La Partie contractante dans la zone de laquelle l'évènement est survenu va alors, après avoir analysé la portée de la menace, déclencher le plan d'intervention. Eventuellement il lui est possible de consulter les autres Parties contractantes sur les mesures à prendre (Nouméa 1986). Dans tous les cas, elle va déterminer sa propre capacité à intervenir qui va faire ou non apparaître un besoin d'assistance extérieure. Les accords les plus récents (Lisbonne 1990), prévoient que si la pollution dépasse la zone d'intervention d'un seul Etat, les Parties contractantes lancent chacune leurs actions et la Partie la plus concernée coordonnera l'ensemble des interventions, ou bien prévoient que les Etats Parties passent des accords bi ou multilatéraux spécifiques à la préparation collective de la lutte (Londres 1990), ainsi que des procédures de notification immédiate (Madrid 1991).

Pour les accords ne concernant pas le milieu marin, une évaluation des effets des polluants doit être faite rapidement afin d'avertir les populations concernées (Helsinki 1992) et d'organiser rapidement les secours nécessaires.

B) L'intervenant.

Si l'Etat dans la zone duquel l'accident est intervenu ne dispose pas d'assez de matériels ou de personnels, ou de certains matériels ou personnels spécifiques, tous les accords bâtis sur le modèle de Bonn 1969 instaurent la possibilité de demander assistance aux autres Parties contractantes. C'est l'élément novateur clé du système de coopération active.

Face à l'urgence, la Partie concernée demande d'abord assistance à celle ou celles qui risquent le plus d'être polluées à leur tour, puis éventuellement aux autres Parties contractantes. Toutes les Etats membres doivent "faire un effort pour apporter leur concours". La demande d'assistance est faite directement (Bonn 1969) ou par l'intermédiaire du Centre Régional de lutte (Barcelone 1976). Le concours des autres Parties contractantes est adapté aux circonstances et peut donc revêtir plusieurs aspects (envois d'experts, de produits et d'équipements, voire de moyens nautiques ou aériens nécessaires). Ceci suppose que les Parties contractantes et notamment le demandeur facilitent le transit sur leur territoire des matériels et des personnels nécessaires (Koweït 1978; Nairobi 1985; Nouméa 1986). S'il s'agit d'une intervention sur le territoire terrestre de l'Etat assisté, ce dernier fournit des privilèges et immunités aux assistants (Vienne 1986); en contrepartie, l'assistant respecte les lois et règlements de l'assisté. L'assistant détermine sa propre capacité à intervenir et propose un type d'assistance correspondant au plan de l'assisté (Nouméa 1986). Son intervention n'est pas obligatoire, elle dépend de ses moyens techniques correspondant au cas d'espèce. Certains textes prévoient pour l'assisté la confidentialité des moyens et techniques que l'assistant va utiliser (Vienne 1986); d'autres accords prévoient le transfert des technologies nécessaires à la mise en œuvre du plan (Londres 1990).

Les coûts d'intervention sont en général élevés, certains accords prévoient en conséquence leur répartition. Ainsi, chaque Partie contractante couvrira ses frais dans sa zone d'intervention; il en sera de même si une Partie intervient d'elle-même dans la zone d'une autre Partie. Par contre, si un Etat Partie intervient à la demande d'un

autre, l'assisté couvrira les frais de l'assistant. Ces frais seront évalués selon la législation de l'assistant (Bonn 1969). Les accords les plus récents proposent cette répartition des frais en termes plus précis, ainsi la convention de Lisbonne de 1990 permet à l'assisté de résilier sa demande, mais il supportera les frais déjà engagés par l'assistant. L'importante question de la répartition des frais fait même dans cette dernière convention l'objet d'une annexe prévoyant, en plus des clauses ci-dessus, que l'assisté doit indemniser totalement et promptement l'assistant. Enfin tous les textes imposent aux intervenants des rapports destinés aux secrétariats ou aux centres régionaux, afin que les Parties contractantes examinent l'efficacité des mesures prises.

C) La responsabilité.

La répartition des coûts des interventions n'entrave en rien les recours éventuels des Parties contre les auteurs de la pollution ayant engendré la situation critique. Cette action sera directement engagée auprès du ou des tiers responsables. Dans le cas où des personnels de l'assistant ont subi des dommages corporels, ou encore si des matériels lui appartenant ont été perdus, l'assisté versera réparation à l'assistant, sauf si il en a été décidé préalablement autrement (Vienne 1986).

Les principes de responsabilité civile pour la réparation des dommages et la mise en œuvre de la responsabilité ont été fixés par la convention de Lugano de 1993. Le texte est basé sur le principe du pollueur-payeur et impose à l'Etat-Partie d'élaborer une législation nationale pour lutter contre les conséquences dommageables d'activités dangereuses pour l'environnement (en application du principe 13 de la Déclaration de Rio). Cette convention novatrice et contraignante présente un vif intérêt, mais n'est pas encore en vigueur.

CONCLUSION

La prévention des accidents entraînant ou pouvant entraîner des risques majeurs pour la santé de l'homme et la sauvegarde de l'environnement a largement montré son efficacité. Cependant, la nécessité de créer des organes internationaux permanents d'intervention a été ressentie dès la prise en compte des écosystèmes dans le droit international. Dans les conventions sur la protection des mers régionales, les centres régionaux -dans les rares cas où ils ont été prévus (Koweït 1978; Djeddah 1982)- n'ont jamais réellement fonctionnés. Dans les accords récents les plus élaborés, le concept a été repris: ainsi, l'accord de Lisbonne de 1990, introduit la création d'un centre international pour assister les Parties contractantes à réagir rapidement en élaborant des propositions appropriées, et en améliorant les stocks de produits et la mobilité des matériels. Ce centre doit jouer un rôle moteur en cas d'urgence et assurer la coordination des actions. Cependant, l'accord n'étant pas en vigueur, on ne peut mesurer réellement la volonté des Etats de pousser la coopération active jusqu'à la gestion intégrée des interventions.

Indépendamment de centres permanents, lourds et coûteux, une solution plus souple et moins onéreuse a été instaurée par la CEE. En décembre 1986, le Parlement européen a avancé l'idée de créer une entité permanente d'intervention à la suite de l'affaire du "Capo Emma". Le Conseil des Ministres de l'Environnement a retenu cette idée et a créé le 21 mai 1987 une Force Permanente d'Intervention après le naufrage du "Herald of Free Enterprise", capable de collaborer avec les autorités compétentes désignées par les Etats membres pour faire face à une situation d'urgence. Cette Force d'Intervention est constituée d'experts gouvernementaux destinés à fournir l'assistance nécessaire et, grâce à des officiers de liaison, assurer la coordination des interventions. Cette Force est rassemblée en tout ou en partie en fonction des besoins à partir de listes nationales connues de la Commission. Cette Force d'Intervention a déjà eu l'occasion d'être envoyée sur le terrain à la suite de l'échouement du "Cason" (Espagne 1987) dont la cargaison contenait des substances dangereuses. Elle fut composée d'allemands, de néerlandais et de belges, qui ont fait une évaluation des besoins et ont adapté la réponse afin d'éviter une pollution chimique grave.

Les riverains de la mer du Nord, ont adopté à la conférence de la Haye de l'OSPARCOM de décembre 1988, le principe identique d'une Force d'Intervention pour la mer du Nord. Des interventions ont déjà eu lieu lors de proliférations algales ou lors de l'épizootie des phoques gris. On voit que le principe d'une Force d'Intervention débordé maintenant du cadre de la situation critique pour s'appliquer également dans le cadre de conventions ne traitant pas du risque majeur, mais de pollutions récurrentes. Dans la mesure où le seul moyen de circonscrire un sinistre réside dans la rapidité et la qualité de l'intervention, une telle solution montre sa supériorité sur les

centres permanents: ainsi l'a t'on vu le 19 janvier 1997 au nord-ouest de Dunkerque lors de l'abordage du pétrolier "Bona Fulmar" et du cargo "Teoatl" à la suite d'une erreur de navigation par temps de brume. La cargaison d'essence du pétrolier présentait un danger certain, et 4500 m³ se sont échappés des cuves. La France et la Belgique sont intervenues immédiatement en déclenchant le Manche-plan considéré dans ce cas comme le plus adapté face à un danger d'explosion. L'ensemble des opérations (sauvetage et mise en œuvre du plan d'intervention étant coordonné par le CROSS Gris Nez.