



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.
RESTREINTE

UNEP/WG.2/4
28 novembre 1974

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Réunion intergouvernementale sur la protection
de la Méditerranée contre la pollution
Barcelone, 28 janvier - 4 février 1975
Point 4.3 de l'ordre du jour provisoire

PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE

Analyse de la Convention-cadre relative à la protection
du milieu marin en Méditerranée, ainsi que des protocoles
connexes et de leurs annexes techniques

1. L'élaboration d'un accord régional sur la lutte contre la pollution en Méditerranée a déjà beaucoup progressé. A la suite de la Consultation intergouvernementale qui a eu lieu à Rome, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du 19 au 23 février et du 27 au 31 mai 1974, on a adopté une série de lignes directrices pouvant servir de base à la formulation d'une convention-cadre sur la protection du milieu marin contre la pollution en Méditerranée*/. Cette initiative a été approuvée par le Conseil général des pêches pour la Méditerranée, à sa deuxième session, tenue à Varna du 11 au 15 mars 1974, et par la Conférence interparlementaire des pays côtiers sur la lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, qui s'est réunie à Rome, du 29 mars au 3 avril 1974, sous les auspices de l'Union interparlementaire.
2. Les travaux ainsi commencés se poursuivront par l'élaboration, sous les auspices de la FAO, d'un projet de convention-cadre, qui sera d'abord examiné par les Etats méditerranéens que le PNUE doit réunir à Barcelone du 28 janvier au 4 février 1975, pour être ensuite soumis officiellement aux gouvernements dans le cadre des préparatifs d'une Conférence de plénipotentiaires qui pourrait avoir lieu en septembre-octobre 1975. Le projet sera fondé sur les lignes directrices approuvées en 1974 lors de la Consultation de Rome, compte tenu des observations que la FAO aura reçues des gouvernements en réponse à sa note verbale du 1er août 1974 et à ses notes de rappel envoyées en novembre 1974.
3. En plus du projet de convention-cadre, qui doit jeter les bases d'une coopération régionale dans le domaine de la lutte contre la pollution, des protocoles distincts seront établis sur des sujets particuliers (tels que la coopération en cas de situations critiques dues à la pollution, l'immersion de déchets dans l'océan, la pollution tellurique, la pollution par les navires et la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins). On pense qu'un ou plusieurs de ces protocoles et de leurs annexes techniques pourront être adoptés en même temps que la convention-cadre par la Conférence de plénipotentiaires envisagée pour 1975, et que les autres seront adoptés ultérieurement.

*/ FAO, Rapports sur les pêches, No 148 (1974).

liens avec les traités internationaux existants

4. En préparant le projet de convention-cadre et les protocoles et annexes connexes, on tiendra particulièrement compte des instruments internationaux existants, pour éviter les risques de double emploi ou de contradiction et pour utiliser au mieux les modèles appropriés fournis par d'autres régions.
5. Le Bureau juridique de la FAO a dressé, à l'intention de la Consultation de Rome de 1974, un inventaire complet des conventions internationales que l'on a déjà adoptées ou que l'on envisage d'adopter pour lutter contre la pollution des mers, afin de déterminer dans quelle mesure elles intéressent la Méditerranée ^{1/}, en indiquant l'état actuel des mesures juridiques de réglementation internationale, sur le plan mondial, régional et sous-régional, et la participation effective des Etats riverains de la Méditerranée aux accords pertinents. Il conviendrait de demander à la FAO de mettre à jour ce document et de le soumettre à la Conférence de plénipotentiaires que l'on envisage de réunir en septembre-octobre 1975.
6. Comme l'indique l'étude, la plupart des lacunes qui existent dans les dispositifs de réglementation actuels se rapportent plutôt à leur application pratique qu'à leur portée théorique, et pourraient être comblées par une participation accrue des Etats riverains de la Méditerranée aux conventions mondiales pertinentes et par une coopération régionale qui assurerait une mise en oeuvre plus efficace de leurs dispositions. La Consultation de Rome organisée par la FAO et la Conférence interparlementaire susmentionnée ont donc demandé aux Etats méditerranéens de ratifier et d'appliquer les conventions mondiales qui existent actuellement en la matière.
7. Toutefois, bien qu'il s'agisse d'un élément important de l'action à entreprendre à l'avenir, une participation accrue aux instruments internationaux existants ne suffirait pas, en soi, à assurer une protection adéquate de l'environnement en Méditerranée. Il existe aussi un certain nombre de lacunes importantes dans la portée théorique des conventions actuelles, et ces lacunes ne peuvent être comblées que par un accord régional qui compléterait les mesures globales de réglementation et fournirait le dispositif central de coordination nécessaire à une action régionale.
8. A cet égard, les Etats méditerranéens peuvent bénéficier de l'expérience des autres régions où des instruments régionaux ont déjà été adoptés (en particulier la Baltique et l'Atlantique nord-est), soit pour assurer une protection globale du milieu marin, soit pour organiser certaines formes spécifiques de lutte contre la pollution des mers.

Mesures de politique générale et arrangements de caractère institutionnel

9. Les lignes directrices approuvées à la Consultation de Rome consacrent une large entente sur un certain nombre de points, qu'il ne reste plus qu'à formuler et à développer en langage juridique pour établir le projet de texte. Néanmoins, les échanges de vues qui ont eu lieu lors de la Consultation et les observations ultérieures des gouvernements ont également permis d'identifier une série de problèmes qui exigent certains choix de caractère politique; en ce qui concerne ces problèmes, la tâche des rédacteurs se limite donc à la présentation de plusieurs variantes possibles. C'est ce qui a été fait pour certaines parties de la convention-cadre et des protocoles.

^{1/} Document de la FAO FID:PPM/74/5 (février 1974).

10. En ce qui concerne le champ d'application de la convention, on a décidé de prendre comme point de départ la définition de la pollution du milieu marin formulée par le Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la pollution des mers (GESAMP)^{1/}. Pour chaque protocole, le champ d'application sera fixé en fonction de certains types et certaines sources de pollution. Quant à la zone d'application, il a été convenu qu'elle devait couvrir à la fois la haute mer et les eaux territoriales de la Méditerranée. Les limites géographiques de l'ensemble de la région restent encore à définir dans la convention-cadre et les protocoles, notamment dans la mesure où des dispositions peuvent concerner aussi les régions océaniques adjacentes. La question de la participation est en partie liée à cette délimitation : il a été convenu que "tous les Etats riverains de la Méditerranée" pourraient devenir parties à la convention-cadre et/ou aux protocoles, et que d'autres Etats pourraient y accéder avec l'approbation préalable d'une majorité qualifiée des Etats qui seraient parties contractantes au moment considéré.

11. Les participants à la Consultation de Rome se sont mis d'accord sur une définition des obligations générales des parties contractantes et sur des obligations particulières concernant certains aspects de la lutte contre la pollution (y compris la pollution causée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs; la pollution par les navires; la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du fond de la mer; la pollution d'origine tellurique; la coopération en cas d'incident causant la pollution du milieu marin, etc.). La convention-cadre établit donc ces obligations de toute façon, qu'elles fassent ou non, au même moment ou ultérieurement, l'objet de protocoles (dans l'affirmative, elles devront être précisées à l'aide d'annexes techniques). Par conséquent, même si les protocoles devaient avoir un caractère facultatif, comme il est envisagé, ces questions particulières seront toutes visées par un instrument juridique.

12. Dans leurs recommandations concernant les arrangements de caractère institutionnel, les participants à la Consultation de Rome ont préconisé la désignation d'une organisation internationale existante pour assurer les fonctions de secrétariat relatives à la convention-cadre et aux protocoles. Outre les réunions générales des parties contractantes, ils ont envisagé des réunions d'experts sur des questions techniques ou scientifiques se rapportant à la convention-cadre et/ou aux protocoles. La création d'un fonds spécial pour la protection de la Méditerranée contre la pollution a été envisagée lors de la Consultation (et a été plus tard proposée par la Conférence interparlementaire), mais les lignes directrices prévoient seulement le financement des dépenses de secrétariat. Compte tenu, toutefois, des incidences que peut avoir, sur le plan de l'organisation et du financement, la coopération technique et scientifique envisagée, y compris l'échange d'informations, les programmes coordonnés de surveillance et de recherche, l'assistance technique,^{2/} il faudra peut-être prévoir de nouvelles dispositions et de nouvelles annexes techniques, selon le résultat des débats de la réunion de Barcelone et en particulier du Groupe de travail sur le développement global et les questions scientifiques.

^{1/} Cette définition correspond à la définition type employée par les Nations Unies; voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, page 79.

^{2/} Le document UNEP/WG.2/50

Dispositions relatives aux questions juridiques et de procédure

13. Plus de la moitié des lignes directrices adoptées à la Consultation de Rome et - comme il fallait s'y attendre - la moitié des dispositions de la future convention-cadre, ainsi qu'une grande partie des protocoles, traitent de questions qui concernent la forme juridique et la procédure. Quelle que soit l'importance de ces dispositions, leur élaboration est plutôt une question de technique du droit international qu'un problème de décision politique, car elle repose sur un vocabulaire extrêmement uniformisé et sur des clauses courantes bien établies. Cette partie du projet devra être renvoyée au Groupe de travail des questions juridiques, qui sera créé lors de la réunion de Barcelone, puis à un groupe de travail spécial de juristes gouvernementaux qui se réunirait avant la conférence de plénipotentiaires envisagée.

14. Parmi les sujets qui doivent faire l'objet d'un échange de vues et d'un accord dans ce contexte, on peut citer :

- les clauses de renonciation concernant le droit international général (par exemple, pour les revendications nationales relatives à la juridiction territoriale et à l'immunité souveraine);
- les questions de responsabilité internationale et de réparation des dommages découlant de violations des dispositions de la convention ou des protocoles;
- les exemptions d'obligations particulières en cas de force majeure;
- les procédures de transmission des rapports et des notifications;
- les procédures d'inscription internationale de certaines activités;
- les procédures destinées à assurer le respect de la convention et l'examen des plaintes relatives à des violations;
- le règlement des différends concernant l'interprétation de la convention ou des protocoles;
- les procédures relatives à l'élaboration et à la modification des annexes techniques;
- la ratification, l'entrée en vigueur et les clauses finales connexes.

15. Pour être sûr de suivre l'usage international établi en la matière, il faudra recourir à des services consultatifs juridiques, non seulement au stade préparatoire, mais aussi aux stades ultérieurs de la ratification et de l'application. C'est une considération dont on devra tenir compte au moment de désigner l'organe chargé des fonctions de secrétariat pour la convention-cadre et les protocoles.

Protocoles et mesures connexes

16. Compte tenu des échanges de vues qui ont eu lieu lors de la Consultation de Rome et de la réunion du groupe spécial du PNUE, qui s'est tenue à Madrid les 14 et 15 octobre 1974, on envisage d'établir séparément les protocoles suivants, en même temps que le projet de convention-cadre ou ultérieurement compte tenu des instruments en vigueur et des projets d'instruments concernant ces questions.

i) Coopération en cas d'incident causant la pollution du milieu marin. Un projet de protocole et d'annexe technique sera établi en même temps que la convention-cadre; il sera examiné une première fois à la réunion de Barcelone, pour être ensuite soumis officiellement aux gouvernements dans le cadre des préparatifs de la conférence de plénipotentiaires envisagée pour septembre-octobre 1975. Sur la base du projet initial établi par un expert consultant, et compte tenu des débats de la réunion de Barcelone, un groupe de travail formé d'experts gouvernementaux et de représentants d'organismes intéressés (y compris l'OMCI, l'AIEA, la FAO, l'OMS et le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe) devrait se réunir avant mai 1975 pour procéder à un examen d'ensemble de la question.

ii) Opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs. Un projet de protocole et d'annexe technique sera établi en même temps que la convention-cadre; il sera examiné une première fois à la réunion de Barcelone, pour être ensuite soumis officiellement aux gouvernements dans le cadre des préparatifs de la conférence de plénipotentiaires envisagée.

Sur la base du projet initial soumis par la délégation espagnole et compte tenu des débats de la réunion de Barcelone, un groupe de travail formé d'experts gouvernementaux et de représentants d'organismes intéressés (y compris l'OMCI, l'OMS, l'AIEA et la FAO) devrait se réunir avant mai 1975 pour procéder à un examen d'ensemble de la question.

iii) Pollution d'origine tellurique. Un projet de protocole et d'annexes techniques connexes sera établi pour être adopté après la conférence de plénipotentiaires envisagée.

Compte tenu des mesures décidées à la réunion de Barcelone, un projet devra être élaboré (de préférence par une équipe de consultants) et un groupe de travail formé d'experts gouvernementaux (y compris des experts des Etats non riverains intéressés) et de représentants d'organismes intéressés (y compris l'OMS, l'OMM, la FAO, l'AIEA et l'ONUDI) devrait se réunir, à des dates qui restent à fixer, pour procéder à des examens d'ensemble.

iv) Pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du fond de la mer. Un projet de protocole (et peut-être d'annexes techniques) sera établi pour être adopté après la conférence de plénipotentiaires envisagée. Compte tenu des mesures décidées à la réunion de Barcelone et des résultats de la session de 1975 de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, un projet devra être établi et un groupe de travail formé d'experts gouvernementaux et de représentants d'organismes intéressés (comprenant éventuellement l'OMCI, la FAO et l'AIEA) devrait se réunir, à une date restant à déterminer, pour procéder à un examen d'ensemble de la question.

v) Pollution par les navires. Au lieu de chercher à établir un protocole régional distinct, il faudrait déployer des efforts concertés pour accroître la participation à la Convention conclue en 1973 sous les auspices de l'OMCI (notamment, en améliorant dans les plus brefs délais les installations côtières prévues par l'article 10) et pour déclarer la Méditerranée zone spéciale aux fins de la pollution par des quantités massives de substances liquides nocives; des recommandations à cet effet ont été adoptées par les participants à la Consultation de Rome (Recommandation No 4), par le CGPM à sa douzième session (résolution XII/74/7) et par la Conférence inter-parlementaire de Rome (Recommandation No 5). Des initiatives régionales concertées dans ce sens sont envisagées dans le projet de convention-cadre, conformément à la ligne directrice 3d, selon laquelle "les parties contractantes devraient s'engager à promouvoir, dans le cadre des institutions spécialisées compétentes et autres organismes internationaux, des mesures concernant la protection du milieu marin contre toutes sortes de pollution".