

La coopération en cas de situations critiques

Ann-Gaël LE REST

Que reste -t-il du Torrey Canyon ?

Le souvenir d'une marée noire sans précédent ; mais également l'accord de Bonn du 9 Juin 1969 dans sa version de 1983 sur « la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses ». Alors que jadis le naufrage d'un navire n'était craint que de son seul équipage, depuis cette catastrophe, il est redouté par toutes les populations côtières.

Le 18 mars 1967, le Torrey Canyon, pétrolier libérien, s'éventrait en haute mer sur les récifs des Seven Stones à 7 miles à l'est des Iles Scilly, au large de la Cornouaille anglaise. S'ensuivit le déversement d'une très importante quantité de pétrole brut, avec de lourdes conséquences sur l'environnement tant marin que terrestre. En effet sous l'action des courants et des vents, le pétrole échappé des citernes éventrées se répandit en mer, sous la forme d'une nappe épaisse, qui ne tarda pas à gagner les côtes françaises et anglaises.

« Mieux vaut prévenir que guérir », tel est ce que l'on préconise généralement ; la prévention paraissant être la meilleure protection pour l'environnement. Car la bonne pollution est, évidemment, celle qui n'arrive pas.

Et en effet, jusqu'à l'épisode du Torrey Canyon, on ne s'attachait qu'à tenter de prévenir les catastrophes ou à les réprimer. Mais force a été de constater que c'était loin d'être suffisant et que, par conséquent, il fallait mettre en place un dispositif de lutte contre la pollution, c'est à dire un système curatif. Car devant l'ampleur d'une catastrophe réalisée et que l'on n'a pu éviter, il faut pouvoir réagir.

Tel a été l'écueil des Etats jusqu'à l'affaire du Torrey Canyon : se focaliser uniquement sur la prévention au détriment de l'organisation d'un combat contre la pollution. C'est pourquoi, les Etats concernés se sont trouvés impuissants face à l'ampleur de cette marée noire.

C'est donc à partir de 1967 que les Etats ont pris conscience de la nécessité d'une coopération internationale et d'un dispositif curatif de lutte contre ce qu'on a pu appeler par la suite : une situation critique.

Les premiers Etats à réagir furent les riverains de la Mer du Nord et de la Manche, confrontés à la première grande marée noire de l'Histoire. Le Torrey Canyon a fait découvrir à l'Europe un risque, jusque là négligé.

C'est dans ce contexte, et pour prévenir le renouvellement d'une telle catastrophe que les riverains de la Mer du Nord ont signé à Bonn le 9 juin 1969 un accord concernant : la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer du Nord par les hydrocarbures. Alors qu'à l'époque, tout le système était fondé uniquement sur la prévention, le bon sens des riverains de la mer du nord les a conduit à mettre sur pied un système curatif, qui faisait jusqu'ici défaut.

Cet accord ne tarda pas à entrer en vigueur pour les Etats signataires¹, puisque ce fut chose faite le 9 août 1969. Il fut l'objet d'une révision en 1983 afin d'insérer des

¹ Etats membres : Belgique, Danemark, Communauté Européenne, France, Pays-Bas, Allemagne, Norvège, Royaume-Uni, Suède.

dispositions d'ordre financier et afin d'étendre son champ d'application aux autres substances dangereuses..

Les objectifs de cet accord inter-étatique étaient au nombre de deux.

D'une part, il s'agissait d'encourager les Etats riverains de la Mer du Nord à améliorer en commun leurs moyens fondamentaux de lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances ; d'autre part, d'assurer une assistance réciproque et une coopération dans la lutte contre la pollution.

Cet accord aboutit à un système très élaboré, fondé sur un travail de science administrative, consistant à observer l'art et la manière de procéder chez les voisins membres de l'accord, pour pouvoir mettre en commun ces savoir-faire, pour une action de lutte optimale. Il jeta les bases de la coopération internationale en cas de situation critique et ouvrit la voie à de nombreux autres accords conclus par la suite sur le même modèle et en suivant une approche régionale. En cela nous pouvons rapprocher cette étude de celle des mers régionales.

La situation critique a alors fait l'objet, soit d'articles dans une convention-cadre visant à la protection d'une mer régionale, soit de protocoles spécifiques, additionnels à ces conventions, soit enfin d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Plus récemment, une convention internationale a pris le relais en adoptant cette fois une approche globale.

La situation critique², pour le milieu marin, objet de l'accord de Bonn ne fut pas définie expressément par cet accord. Ce n'est que plus tard qu'elle fut définie comme étant pour le milieu marin « tout incident, événement ou situation, quelle qu'en soit la cause ayant pour conséquence une pollution importante ou un menace imminente de pollution importante du milieu marin et des zones côtières par les hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles³ »

La notion de situation critique évoque alors deux idées : d'une part celle de l'ampleur d'une pollution, d'autre part celle de l'urgence de l'intervention à mettre en oeuvre.

Pour faire face à une telle situation, les Etats ont à raison opté pour une action concertée. Car pour reprendre les termes de M. Lucchini, « toute entreprise visant à combattre la pollution des océans exige une action nationale à laquelle doit répondre en canon une action internationale⁴ ».

Tout l'intérêt du sujet consiste alors à étudier comment s'harmonisent actions nationale et internationale dans le cadre d'une intervention conjointe de lutte.

Après avoir étudié, dans une première partie, les moyens donnés par les instruments juridiques pour assurer la concordance entre les dispositifs internes de lutte et ceux prévus au plan régional ou international(I), nous étudierons dans une seconde partie, la manière dont ces dispositions ont trouvé leur application sur le terrain (II).

² Appelée aussi « situation urgente » ou « emergency case »

³ Article 1 (2°), Protocole d'Abidjan du 23 mars 1981

⁴ LUCCHINI (L) : « A propos de l'Amoco Cadiz . La lutte contre la pollution des mers : évolution ou révolution du droit international. », AFDI p72.

I. LES FONDEMENTS DE LA COOPERATION EN CAS DE SITUATION CRITIQUE

L'accord de Bonn a constitué le pivot de la coopération internationale en cas de situation critique.

Pour les Etats non concernés par cet accord qui ont pris conscience à leur tour de l'intérêt d'une telle alliance, cet accord a constitué un précédent dont ils se sont largement inspirés, tout en apportant leur pierre à l'édifice.

Ils sont désormais nombreux à avoir signé des conventions, accords ou protocoles relatifs à la coopération en cas de situation critique comme en témoigne le tableau récapitulatif⁵ annexé à cette étude.

Ces différentes conventions ayant toutes été inspirées par le même instrument de 1969, elles contiennent de nombreuses dispositions communes ; c'est pourquoi il est inutile de procéder à une étude de chaque convention.

Ces différents accords mettent à la charge de leurs membres de véritables obligations à valeur contraignante, afin d'assurer au mieux une cohérence et une coordination des niveaux nationaux et internationaux.

Ces différentes obligations peuvent se rattacher principalement à deux domaines : la coopération inter-étatique et l'information qui constitue le facteur majeur de réussite de la coopération en cas de situation critique.

A/ L'engagement des parties à coopérer

1/ La coopération

Après le Torrey Canyon, il est devenu évident qu'une coopération internationale en matière de lutte contre la marée noire serait un avantage considérable pour tous les pays concernés et en particulier au regard de la possibilité d'accès à davantage de moyens humains et matériels dans le cas d'incidents majeurs. En effet, le travail de science administrative, effectué en amont de l'élaboration de l'accord de Bonn, avait mis en évidence la nécessité impérieuse de mettre en commun les hommes, le matériel et le savoir-faire de chacun. Et l'union faisant la force, il est apparu plus efficace d'agir à plusieurs. Les Etats n'étant pas dotés des mêmes moyens techniques pour réagir, autant mettre en commun les moyens de chacun pour une intervention optimale.

C'est pourquoi l'accord de Bonn⁶ en son article 3 alinéa 1, repris par les autres accords, appelle à une coopération active. Mais cet appel n'est pas un simple engagement formel car tous les accords précisent sous quelles formes cette coopération doit se concrétiser.

Mais avant de préciser quelles sont ces formes de la coopération, il faut noter que de nombreux accords (comme la convention OPRC de 1990, art. 7) précisent que la coopération doit se faire en fonction des moyens et de la disponibilité des ressources appropriées de chacun.

L'article 3 alinéa 2 de l'accord de Bonn indique que les parties élaborent et établissent conjointement les lignes directrices en ce qui concerne les aspects pratique, opérationnel et technique.

⁵ Annexe I

⁶ Accord de Bonn dans sa version du 13 septembre 1983

Il s'agit principalement, dans les faits, d'une coopération technique visant à la fourniture de conseil, d'appui technique, de matériel.

Mais la coopération a aussi pour objet la recherche-développement afin de promouvoir l'échange des résultats de ces programmes visant à améliorer les techniques de préparation de lutte et de surveillance. Et de ce point de vue il est important de signaler que la coopération est un travail de tous les instants, en ce qu'il faut suivre l'évolution de la science au jour le jour.

Si la coopération est apparue comme la réponse la plus adaptée à une situation critique, elle n'est pas sans inconvénients. En effet, le nombre peut être source de complication dans l'organisation, mais aussi source d'éventuels dommages donnant lieu à des actions en responsabilité ; d'où la nécessité de coordonner le tout et surtout de ne rien laisser au hasard, pour maîtriser ces désavantages.

Les accords prévoient tous la concrétisation de cette obligation de coopérer, par le devoir d'assistance mutuelle.

2/ Le devoir d'assistance mutuelle ; concrétisation du devoir de coopérer.

Tous les accords prévoient la possibilité pour toute partie contractante ayant besoin d'aide face à une situation critique de demander le concours de toute autre partie. Certains accords prévoient que cette demande doit être d'abord adressée aux parties dont les intérêts sont menacés ou susceptibles de l'être.

Les parties sollicitées ont alors à leur charge une obligation de moyen puisqu'elles se doivent de fournir tous les efforts possibles pour apporter leur concours.

D'après l'article 7 de la convention OPRC de 1990, les parties respectent leur engagement lorsque la gravité de la situation le justifie ; ce qui signifierait a contrario qu'une partie est en droit de refuser son aide si elle ne considère pas l'événement si sévère que cela ; d'où des difficultés d'appréciation.

Cette assistance mutuelle coûteuse peut s'avérer source de conflit dans le règlement financier de l'opération d'assistance entre les Etats assistants et l'Etat assisté. C'est pourquoi, certains accords notamment l'accord de Bonn⁷ dans sa version de 1983 et la convention OPRC⁸ de 1990 précisent la répartition des frais.

L'accord de Bonn ne prévoyant aucune disposition d'ordre financier, il a été révisé en 1983.

Les principes de répartition sont les suivants :

- quand l'action est menée par une partie à la demande expresse d'une autre, l'assisté doit rembourser à l'assistant les frais entraînés par son action.
- en revanche quand l'action est menée à la seule initiative d'une partie, celle-ci en supporte les frais.

Enfin, l'accord de Bonn⁹ de 1983 et la convention de Lisbonne¹⁰ de 1990 précisent qu'une partie ayant demandé assistance est libre de résilier sa demande à tout moment, mais dans ce cas, elle supporte les frais déjà exposés par l'assistant.

La deuxième obligation à la charge des parties et qui constitue le pilier du système est l'obligation d'information.

⁷ Article 9(1)

⁸ Annexe à la convention

⁹ Article 9(2)

¹⁰ Article 13.2

B / La pierre angulaire du système : l'information

1/ L'objet de l'obligation d'information

L'obligation d'information porte sur plusieurs éléments :

- information quant aux éléments permettant de donner l'alerte en cas de situation critique et de notifier l'incident
 - obligation pour les capitaines de navires battant pavillon des Etats membres de signaler sans retard la présence de nappes d'hydrocarbures ou de tout autre événement observé en mer, entraînant le rejet d'hydrocarbures.
- information quant aux éléments de l'évaluation de la situation critique en termes de nature, ampleur et évolution prévisible
- échange d'information quant aux programmes de recherche-développement et à leurs résultats
 - indication réciproque des données sur les moyens de lutte les plus performants
- information quant aux systèmes nationaux et régionaux de préparation et de lutte
 - désignation de l'autorité compétente chargée de recevoir et de transmettre les rapports de pollution
 - désignation des points de contacts nationaux
 - indication des plans d'urgence
 - indication sur le matériel de lutte

Ce quatrième point participe d'une information mutuelle sur les procédures internes d'intervention. Chaque Etat étant doté d'un cadre administratif spécifique, la procédure varie d'un pays à l'autre, cette information mérite donc d'être largement diffusée pour gagner du temps, gage d'efficacité, en cas de situation critique.

2/ La circulation de l'information

La plupart des accords relatifs à la coopération en cas de situation critique prévoient la division en zones du territoire couvert par l'accord¹¹ afin de procéder à une répartition des tâches de chacun.

Dans chaque zone prévue par l'accord de Bonn, la responsabilité de la surveillance et de l'appréciation des incidents incombe aux divers membres de l'accord. L'accord de Bonn prévoit même des zones de responsabilité commune devant faire l'objet d'action conjointe et concertée. En ce qui concerne la zone comprenant la Manche, zone de responsabilité commune entre la France et l'Angleterre, l'idée a été de faire dans cette zone une coopération plus intégrée entre les deux protagonistes. C'est ainsi que fut signé par les deux Etats, en 1978, un accord bilatéral : le Manche-Plan. Celui-ci présente un intérêt non négligeable dans la mesure où les Etats acceptent par cet accord d'intégrer leurs capacités respectives de réponse. Ils procèdent ainsi à une intégration de leurs moyens respectifs de lutte. Même si un incident survient dans la mer territoriale anglaise, les français seront dans l'obligation d'assister les anglais et réciproquement. La coopération conduit dans ce cas à une gestion intégrée de la situation de crise.

¹¹ Cf. Carte de la division du territoire de l'accord de Bonn en zones, annexe II

En cas d'incident survenant dans une zone, l'Etat ayant la responsabilité de celle-ci doit procéder à la notification de l'événement au sein de son pays mais également au sein du système régional. Pour ce faire, l'accord de Bonn a prévu dans son manuel (II) les moyens de transmission de l'information par des rapports de pollution destinés à la notification de l'incident ou à l'information sur l'incident. Le système porte le nom de POLREP¹². Le rapport contiendra ainsi tous les éléments d'information pertinents relatifs à la nature et à l'ampleur de la pollution susceptible de constituer une menace grave pour la côte ou les intérêts connexes de toute autre partie.

POLREP se décompose en trois sortes de rapports différents :

- POLWARN¹³ : donne des informations ou lance une alerte à la pollution ou à la menace d'une pollution.
- POLINF¹⁴ : fournit des informations supplémentaires détaillées.
- POLFAC¹⁵ : traite des questions relatives à l'aide.

Après avoir notifié l'incident, l'Etat responsable de la zone dans laquelle survient l'événement, doit procéder à une évaluation et établir un diagnostic. Pour savoir si une intervention est nécessaire et décider du type et de l'ampleur de celle-ci, il faut pouvoir apprécier la menace, ce qui exige des techniques¹⁶ de prévision du comportement des substances, techniques fondées sur des renseignements collectés et communiqués à temps sur le type et la quantité rejetée, sur l'emplacement de la nappe.

Une fois l'évaluation réalisée, la partie doit faire circuler l'information en avisant sans délai les Etats menacés ou susceptibles de l'être.

Ensuite, cet Etat individuellement ou conjointement recherche une réponse adaptée à l'événement, au regard des renseignements qu'il détient sur le moment.

Enfin, il déclenche son plan d'intervention national et fait éventuellement une demande d'assistance.

Pour conclure sur cette première partie, il convient de mettre en relief les trois phases qui ont jalonné l'élaboration du cadre juridique de la coopération en cas de situation critique :

- La première phase est marquée par la conclusion de l'accord de Bonn qui a jeté les bases de cette coopération, en élaborant un système précis et détaillé.
- La deuxième va connaître une floraison d'accords du même type conclus par d'autres riverains, qui ont poursuivi l'approche régionale engagée par l'accord de Bonn.
- La troisième phase est une phase de transition avec le passage de l'approche régionale de la protection des mers contre la situation critique, à une approche globale internationale. Le 30 novembre 1990 est en effet signée, à Londres, la convention OPRC¹⁷. Cette convention¹⁸, adoptée en

¹² Pollution Report

¹³ Pollution Warning

¹⁴ Pollution Information

¹⁵ Pollution Facilities

¹⁶ D'où l'intérêt de la recherche-développement et se maintenir en permanence au courant des avancées de la science pour pouvoir améliorer les moyens de réaction.

¹⁷ Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Cooperation, c'est à dire la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures.

1990 par une conférence diplomatique convoquée par l'OMI, est entrée en vigueur en 1995 et compte aujourd'hui de nombreux membres¹⁹. Cette convention comble les lacunes de la structure internationale sur le plan de la coopération en cas de situation critique. Jusqu'à cette convention, il n'existait pas de structure globale pour encadrer la coopération internationale et l'assistance mutuelle en ce domaine. Pour certaines parties du monde n'ayant pas encore les moyens de mettre en pratique leurs accords, cette convention jouera un rôle particulièrement important en facilitant la coopération internationale à un niveau non plus seulement régional, mais global, international, tout en renforçant les accords régionaux et les stratégies nationales de lutte. Pour ce faire, la convention OPRC, rassemble l'ensemble des dispositions contenues dans les différents accords régionaux. Et en cela on peut dire qu'elle constitue l'aboutissement du travail engagé par Bonn et poursuivi par les autres accords régionaux. Mais on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité réelle de cette convention. En effet, si la coopération bilatérale, trilatérale voire régionale constitue un cadre adapté ayant une réelle efficacité, on peut s'interroger sur l'effectivité d'une intervention au plan mondial. L'approche régionale semble idéale pour tout ce qui touche à la protection de l'environnement. En effet, la proximité géographique, les similitudes climatiques, économiques et sociales créent une convergence d'intérêts favorable à l'élaboration de solutions juridiques communes. En revanche, le cadre mondial semble trop large et donc inadapté à une lutte efficace contre les situations critiques du fait même qu'il n'offre pas ce contexte favorable, dont dispose le cadre régional. De plus, une coopération entre des Etats de culture différente semble mal aisée. Les progrès réalisés par cette convention doivent donc être tempérés par cet inconvénient majeur.

Après avoir étudié les piliers de la coopération en cas de situation critique, il convient désormais de se pencher sur leur mise en œuvre pratique, pour rendre compte concrètement de la coordination de fait, entre les niveaux national et régional.

II / LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE

Mme Beer Gabel disait « qu'il ne sert à rien d'imposer des obligations de faire aux Etats, si on ne leur dit pas quoi faire ».²⁰

Il semble que ces accords ou protocoles ne puissent souffrir cette critique, du fait qu'ils imposent des obligations très concrètes à leurs membres comme on a pu le voir en première partie, mais aussi car les accords ont prévu des mesures très concrètes permettant la coordination des niveaux national et régional.

Ces mesures concrètes tiennent d'abord aux mesures visant à des interventions suivant la voie de la concertation et ensuite aux institutions mises en place par ces accords pour coordonner les actions aux différents niveaux.

¹⁸ Entrée en vigueur le 13 mai 1995

¹⁹ Cf. Carte des membres de la Convention OPRC, annexe III

²⁰ BEER GABEL (J), « Conventions régionales relatives à la lutte contre la pollution des mers », Juris-classeur environnement Tome II, fasc 632, p 17.

A/ Les mesures concrètes visant à faciliter la coopération

Dans un premier temps, il convient de signaler l'heureuse initiative des riverains de la mer du Nord, d'avoir élaboré, outre un accord à vertu pratique, un manuel qui donne de nombreux enseignements sur des mesures concrètes à entreprendre pour éviter les catastrophes.

Par ailleurs, il faut également s'intéresser aux plans d'intervention d'urgence mis en œuvre au plan national et coordonnés avec le niveau régional en cas d'intervention conjointe.

1/ Manuel de l'accord de Bonn et plans d'intervention d'urgence

L'objectif de l'accord de Bonn (et des autres accords conclu sur le même modèle) est la coopération dans la lutte contre la pollution de l'environnement marin par les hydrocarbures et depuis 1983 par les autres substances dangereuses résultant d'une situation critique. Ces différents plans d'intervention d'urgence sont à resituer dans le cadre plus large des plans de danger, tels que le plan ORSEC²¹ pour la France.

- le manuel

Bonn a adopté un plan d'urgence particulier : le manuel de l'accord de Bonn contre la pollution, élaboré entre 1989 et 1991.

Ce manuel contient les lignes directrices et les descriptions qui s'inscriraient dans le cadre de la coopération si deux ou plusieurs pays riverains de la mer du Nord prenaient part à une intervention conjointe visant à combattre les épandages accidentels d'hydrocarbures et d'autres substances dangereuses.

Le premier objectif du manuel est de permettre aux parties contractantes de lancer rapidement et de gérer avec efficacité d'un point de vue opérationnel, une opération inter-étatique de lutte et d'aider les parties à choisir des stratégies de lutte adéquate. Le deuxième objectif est d'aider les commandants sur le théâtre des opérations à exécuter les opérations de lutte auxquelles d'autres participent.

C'est donc un outil très concret, utilisable aux différents niveaux de commandement et d'organisation de l'intervention : niveau national et régional.

C'est un outil aussi très complet puisque non seulement il met en place un plan d'intervention d'urgence en cas d'incident réalisé, mais il concerne aussi tout ce qui entoure la lutte.

Ce plan d'intervention d'urgence particulier a inspiré les autres accords, à un niveau cependant moindre dans l'élaboration.

- Les plans d'intervention d'urgence

Tous les accords prévoient l'obligation pour les parties d'établir au niveau interne des plans d'intervention d'urgence.

C'est ainsi que tous les Etats sont dotés en fonction de leurs capacités, de structures administratives spécifiques. Ces plans d'intervention d'urgence ont été définis comme des « plans élaborés sur une base nationale bilatérale ou multilatérale, pour lutter contre la pollution et les autres atteintes au milieu marin et

²¹ Programme français d'organisation des secours.

aux zones côtières, ou la menace de situation de ce genre, résultant d'accidents ou d'autres événements imprévus »²².

Ces plans s'insèrent dans les systèmes nationaux ou régionaux de préparation et de lutte contre les situations critiques. Ils comportent la désignation des autorités compétentes, des points de contacts nationaux, chargés de recevoir et de transmettre les rapports, la préparation du matériel, les systèmes de transmission support de la circulation de l'information.

En France, ce plan est le plan POLMAR Terre ou Mer déclenché pour la mer par le préfet maritime et pour la terre par le préfet du département.

La convention OPRC fait obligation aux parties d'exiger des navires battant leurs pavillons (entre autres) d'avoir à leur bord des plans d'urgence contre la pollution²³. La convention MARPOL a été amendée à cet effet le 4 avril 1993 pour exiger des navires d'un certain tonnage qu'ils les aient à bord. En outre, en mars 1992, le comité pour la protection de l'environnement marin de l'OMI a adopté « les lignes directrices pour le développement des plans d'urgence ».

Mais ces plans d'intervention internes sont peu de choses en cas d'incident nécessitant une opération conjointe, s'il ne sont pas relayés par un organe coordonnant les actions au plan régional. Ainsi, les différents accords se sont dotés pour la plupart de structure institutionnelle.

2/ Les structures institutionnelles

Elles peuvent prendre plusieurs formes.

Certains accords se sont rapprochés de certaines grandes organisations existantes, en élargissant leur mission à la coopération en cas de situation critique. C'est le cas de la convention OPRC qui confère à l'OMI un rôle très important en tant qu'opérateur du centre de coordination en cas de pollution. L'OMI se voit ainsi confié un rôle actif dans la mise en œuvre de la convention.

D'autres accords, tel celui de Bonn, mettent en place des réunions régulières des parties, qui ont pour fonction de surveiller la mise en œuvre de l'accord et d'examiner l'efficacité des mesures prises en vertu de cet accord.

Enfin, d'autres accords ont établi des centres régionaux permanents dont voici deux exemples parmi d'autres :

- Le centre régional pour la mer méditerranée créé par le protocole de Barcelone²⁴ : le REMPEC²⁵
- Le centre régional pour le golfe arabo-persique créé par le protocole de Koweït²⁶ : le MEMAC²⁷

Leurs objectifs sont similaires :

- renforcer les pouvoirs des Etats riverains
- faciliter la coopération dans le cas d'incident majeur de pollution
- assister les Etats riverains

²² Article 1-3 de l'accord d'Abidjan du 23 mars 1981

²³ Article 3

²⁴ Protocole « situations critiques » de Barcelone du 16 février 1976

²⁵ Regional Marine Pollution Emergency response Centre for the mediterranean sea

²⁶ Protocole « situations critiques » de Koweït du 24 avril 1978

²⁷ Marine Emergency Mutual Aid Centre

- faciliter l'échange d'informations et la coopération technologique
- fournir une structure pour l'échange d'informations

Maintenant, ce cadre global posé, il convient d'étudier le déroulement des opérations sur le théâtre des opérations.

B/ La coopération sur le théâtre des opérations²⁸

Pour fonctionner, une opération conjointe nécessite de la coordination. A cet effet, le manuel de l'accord de Bonn a procédé à une répartition des tâches et des initiatives en cas de situation critique ; en définissant des structures de commandement et leur fonctionnement pratique.

Enfin, pour terminer, il s'agira d'étudier en quoi a consisté la coopération dans certaines situations critiques célèbres.

1/ Les structures de commandement

L'aide peut être apportée sous forme d'équipes d'intervention composées de personnels, de navires et de matériels, placés sous commandement national. Mais des problèmes pratiques et organisationnels peuvent être engendrés par les opérations conjointes auxquelles participent les équipes d'intervention de plusieurs pays.

C'est pourquoi le manuel a recommandé deux niveaux de coordination et de commandement pour la structure organisationnelle des opérations conjointes avec un contrôle à terre et un commandement tactique sur zone.

Le manuel recommande que le contrôle des opérations soit exercé par le pays qui demande de l'assistance, selon les principes vus en première partie.

Ce pays joue alors le rôle de « pays-pilote ». Il organise la coopération pratique entre les unités des différents pays et tient toutes les unités informées de la situation générale. C'est aussi à lui qu'incombe la tâche primordiale d'effectuer le diagnostic qui conditionnera la suite des opérations. Après avoir effectué ce diagnostic, une alternative s'offre à lui : agir seul, s'il estime être en mesure d'affronter la situation ou alerter les autres pays pour l'aider à lutter contre cette situation qui le dépasse. La qualité de la réponse à une situation critique dépend alors de la rapidité de réaction et de la qualité du diagnostic effectué en amont.

Notons que si l'essentiel de la pollution franchit la limite de la zone d'un voisin, le contrôle opérationnel et le commandement tactique est transféré à ce voisin. Le moment du transfert est alors négocié entre les parties.

On peut désormais résumer tout cela, en se remémorant la coopération intervenue entre les Etats lors de situations critiques antérieures.

2/ L'expérience vécue de la coopération

Si l'accord de Bonn avait existé au moment du naufrage du Torrey Canyon, alors l'ampleur du sinistre aurait peut-être été moindre. En effet, les anglais n'auraient alors pas hésité à intervenir sur le naufrage en haute mer et ainsi les moyens et les hommes auraient été mobilisés plus rapidement.

²⁸ Expression empruntée au Manuel de l'accord de Bonn

Le 16 mars 1978 : le pétrolier Amoco Cadiz s'échoue sur les rochers de Portsall. C'est alors plus de 200 000 tonnes de pétrole brut qui se répandent le long des côtes bretonnes. Cette catastrophe témoigne du rôle primordial que joue l'information dans le descriptif de lutte contre la situation critique. A l'époque le plan d'intervention national POLMAR déclenché par le préfet maritime de Brest avait eu une efficacité limitée, retardé dans son déclenchement par un défaut d'informations. La France ne possédant à l'époque aucune unité de puissance suffisante pour secourir l'Amoco, ce qui lui a valu de nombreuses critiques, fit appel à l'Allemagne de l'Ouest, la Norvège, la Grande Bretagne et les Pays-Bas.

Il convient de replacer dans cette chronologie la fourniture par la commission européenne, depuis 1985, d'un support opérationnel aux Etats membres confrontés à un incident majeur de pollution. Une section d'alerte est mise en place à Bruxelles et une force d'intervention permanente est créée. Cette idée de doter l'Union européenne d'une telle force est venue après que la commission européenne et plusieurs administrations nationales aient été invitées à donner assistance lors de deux incidents : les naufrages en 1985 du pétrolier Patmos et en 1986 du Kowloon et du Capo Emma.

Cette force d'intervention se compose d'experts des gouvernements.

Depuis sa naissance, elle a eu l'occasion d'intervenir à plusieurs reprises ; notamment en 1987 dans le naufrage du Cason, les différents experts ont été envoyés sur zone pour coopérer avec les autorités locales, en 1992 dans le naufrage du Aegean Sea et enfin en 1996 dans celui du Sea Empress.

Plus récemment, le 12 décembre 1999, le pétrolier Erika fait naufrage et se brise en deux au large de Penmarc'h. L'équipage est évacué sain et sauf par l'action de la marine nationale et les renforts de la Royal Navy. Après le déclenchement du plan POLMAR Mer par le Préfet maritime de l'Atlantique, les autorités françaises engagent des discussions pour la mobilisation de moyens de la part des pays membres de l'Accord de Bonn.

Par ailleurs, le Biscaye Plan, convention d'assistance mutuelle franco-espagnole est activé.

La lutte est alors engagée au large par : 2 navires français²⁹
1 navire hollandais³⁰
1 navire allemand³¹
1 navire anglais³²
2 navires espagnols³³.

Comme en 1978, à l'occasion du naufrage de l'Amoco, des critiques se sont élevées contre les autorités françaises. En 1978, M. De Martray avait pu dire : « on n'a pas le droit de concevoir des pétroliers géants sans avoir prévu en même temps les moyens de les remorquer³⁴ ».

Mais le 10 novembre 2000, la préfecture maritime de Cherbourg interrogée par « Le Marin », ayant entendu de semblables reproches répondait : « la Marine Nationale a

²⁹ « Alcyon » et « Ailette »

³⁰ « Arca »

³¹ « Newerk »

³² « British shield »

³³ « Ibaizadal II » et « Alonsor »

³⁴ DE MARTRAY (J), Rapport à la Conférence des Comités économiques et sociaux régionaux, p20

supprimé il y a plusieurs années son groupe d'intervention sous la mer pour des raisons budgétaires. Avant l'Erika, il n'y avait pas eu de catastrophes depuis vingt ans. Le contribuable ne nous reprochera pas forcément de ne pas avoir conservé des équipements qui ne servent que rarement et qui sont disponibles chez nos voisins européens »³⁵. Peut être aurait-on pu poser la question au contribuable ? Heureusement que les médecins ou les pompiers n'ont pas le même raisonnement. La préfecture a bien saisi toute la portée de la coopération. Ce genre d'attitude révèle encore une fois la tendance en matière de protection des océans à réagir une fois la catastrophe survenue, c'est à dire ... trop tard.

Enfin, encore plus récemment, le chimiquier levoli Sun sombre au large des Iles anglo-normandes avec à son bord une cargaison de 6000 tonnes de produits chimiques. Le Préfet maritime de l'Atlantique déclenche alors le plan POLMAR Mer. Puis, le Manche-Plan qui prévoit une aide mutuelle franco-anglaise est activée. En l'espèce, les anglais se sont contentés d'approuver le dispositif mis en place par les français.

Suite au naufrage, les abords de l'épave seront surveillés par des avions et hélicoptères de la Marine Nationale et des Coasts Guards anglais afin de détecter des traces éventuelles de polluants ; tandis qu'un navire allemand procède à des prélèvements.

➤ **CONCLUSION**

En conclusion, il convient de mettre l'accent sur la tendance actuelle, initiée par la France et l'Angleterre consistant à envisager une coopération durable et non plus simplement ponctuelle (lors de la survenance d'une catastrophe) et ce dans le but de protéger au mieux les côtes et le milieu marin d'éventuelles pollutions. Témoigne de cette tendance le récent accord franco-anglais , conclu dans le cadre du Manche-Plan. Par cet accord, français et anglais ne se contentent plus de mettre en commun ponctuellement leurs moyens respectifs de lutte contre les situations critiques, ils vont bien au delà, en procédant dans cet accord à un affrètement en commun d'un remorqueur d'intervention « l'Anglian Monarch » pour la région de la Mer du Nord.

Pour resituer cette mesure dans son contexte, il convient de préciser qu'elle fait partie d'une série de mesures³⁶ prises à la suite du naufrage de l'Erika, par un Comité Interministériel de la Mer présidé par le Premier Ministre, dans l'optique de sécuriser les côtes et le milieu marin et pour qu'Erika rime avec « Plus jamais ça ». Lors de la réflexion menée par ce comité, sur les mesures à prendre, les Préfectures maritimes ont attiré l'attention sur le Détroit du Pas de Calais. Ils ont alors mis en relief que malgré le peu d'accidents survenus dans cette zone, elle n'en reste pas moins une zone à hauts risques, la probabilité d'accident y étant très forte du fait de son importante fréquentation et de son exiguïté. Ce détroit est en effet particulièrement étroit compte tenu de sa fréquentation représentant à lui seul 20% du trafic mondial (plus que le Canal de Suez ou celui de Panama). Ces facteurs en font donc une zone très dangereuse.

C'est dans ce contexte que les Préfectures Maritimes ont mis l'accent sur l'utilité d'avoir pour cette zone exclusivement un remorqueur d'intervention en cas de problème. Or à l'époque du naufrage de l'Erika, le seul navire d'intervention

³⁵ Le Marin, 10 novembre 2000

³⁶ « Le package Erika 1 »

disponible pour cette zone était l'Abeille Languedoc, basée à Cherbourg. Autant dire que c'était tout à fait insuffisant en cas d'accident majeur nécessitant une intervention rapide, puisqu'il fallait à l'Abeille plusieurs heures pour se rendre sur zone. Le comité s'est donc entendu sur l'opportunité d'un tel investissement. Le Premier Ministre avait émis le souhait que cette mesure soit prise dans les deux mois, terme insuffisant pour procéder dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur sur les marchés publics. Un biais a finalement été trouvé : faire appel aux anglais qui désiraient eux aussi un remorqueur pour cette zone riveraine aux deux Etats, mais ne disposaient pas de moyens financiers suffisants pour un tel investissement. Les deux Etats se sont alors mis d'accord pour que la Maritime Coast Guards Agency, entreprise privée non soumise à la procédure de passation des marchés publics, affrète le navire, à charge pour les français de participer pour moitié aux frais. Désormais, français et anglais affrètent le remorqueur 6 mois chacun, non pas que le navire soit basé 6 mois en France et 6 mois en Angleterre, il effectue des patrouilles régulières sur cette zone, et est basé (pour de courtes périodes) alternativement à Douvres et à Calais. En cas de survenance d'une catastrophe, le remorqueur passe sous la responsabilité de l'Etat concerné³⁷. Cette mesure concrète constitue une preuve tangible de la réussite de la coopération, qui cette fois n'occulte aucun aspect de la lutte contre les pollutions. En effet, tout au moins dans le cadre du Manche-Plan, la situation critique est désormais envisagée à la fois sous l'angle préventif et curatif. La coopération revêt alors un caractère durable.

Ainsi, si, comme en témoignent les expériences vécues de situation critique et les mesures de coopération, la coopération en cas de situation critique est largement perfectible, elle a néanmoins beaucoup évolué et surtout, elle fonctionne.

³⁷ Renseignements recueillis auprès de l'officier chargé des relations publiques, le Commissaire Guérin, à la Préfecture Maritime de Cherbourg.