

La Convention OSPAR et sa mise en œuvre : le cas des substances radioactives*

par Chantal Jarlier-Clément**

À l'origine de la problématique du « rejet zéro » qui est de plus en plus fréquemment évoquée, la Convention pour la protection de l'Atlantique nord-est – dite Convention OSPAR – tend à exercer une influence croissante sur les conditions dans lesquelles certaines installations industrielles sont autorisées et exploitées, en particulier lorsqu'il s'agit de leurs rejets dans l'eau.

À cet égard, le foisonnement des travaux entrepris et des textes adoptés à la suite de la Convention a contribué à entretenir certaines confusions ou ambiguïtés.

Il paraît donc utile de faire le point sur les conséquences de ce qu'il faut bien appeler le corpus OSPAR. C'est dans cette perspective que, à partir de l'exemple des activités nucléaires, seront retracées les lignes directrices de la Convention OSPAR (1) et présentées les conclusions majeures des réunions qui se sont tenues dans son cadre (2).

I. Les grandes lignes de la Convention

1. Rappel historique

La Convention OSPAR¹ prend la suite des Conventions d'Oslo et de Paris. Pour mémoire, on rappellera que la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs, dite Convention d'Oslo, signée en février 1972, avait constitué une étape importante de la prise de conscience des dangers suscités par la pollution des mers et des océans. Un accord analogue, la Convention pour la prévention de la pollution due aux rejets de substances dangereuses d'origine tellurique, charriés par les cours d'eau ou les oléoducs, dite Convention de Paris, fut ensuite ouverte à la signature en juin 1974, et entra en vigueur en 1978.

Une réunion, tenue en septembre 1992 par les commissions chargées d'administrer les deux Conventions d'Oslo et de Paris, aboutit à la fusion et à l'actualisation de ces deux textes, par l'adoption de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est, dite Convention OSPAR, dont le caractère globalisant et simplificateur était alors souligné, puisqu'une

* La reproduction de cet article, qui a fait l'objet d'une première publication dans le n° 572 de janvier 2001 des *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, a été aimablement autorisée par le Comité de rédaction de cette même revue.

** Conseiller juridique au Département droit public de la Direction juridique d'Électricité de France.

1. JOCE n° C 172/1 du 07/07/95.

convention unique venait traiter toutes les sources de pollution pouvant affecter la zone maritime concernée.

La Convention OSPAR, signée à Paris le 22 septembre 1992 et ratifiée par la France le 29 décembre 1997, est ainsi entrée en vigueur le 25 mars 1998.

Les Parties contractantes sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union européenne.

2. *Les caractéristiques générales de la Convention*

Tout d'abord, on doit relever que la Convention mentionne d'emblée en son article 2, et au titre des obligations générales que les Parties doivent respecter deux principes déjà dégagés antérieurement sous des formes approchantes par le droit international de l'environnement :

- le principe de précaution, qui fait l'objet d'une définition propre à la Convention dans les termes suivants : « des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter du fait que des substances ou de l'énergie introduites, directement ou indirectement, dans le milieu marin, puissent entraîner des risques pour la santé de l'homme, nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes marins, porter atteinte aux valeurs d'agrément ou entraver d'autres utilisations légitimes de la mer, même s'il n'y a pas de preuves concluantes d'un rapport de causalité entre les apports et les effets » ;
- le principe du pollueur-payeur, selon lequel « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

Il faut également relever une référence expresse faite par l'article 3 à l'utilisation des meilleures techniques disponibles ainsi que de techniques « propres » dans la mise en œuvre des programmes et mesures destinés à remplir les objectifs de la Convention.

Enfin, un droit d'accès du public aux informations concernant en particulier l'état de la zone maritime ainsi que la mise en œuvre de la Convention est formellement énoncé (article 9). Même s'il n'est pas identifié en tant que tel, ce droit d'accès doit être rapproché d'un principe plus général, celui du droit à l'information environnementale, qui tend à se dégager avec de plus en plus de précision et d'acuité en droit international de l'environnement².

Quatre annexes, qui font partie intégrante de la Convention, traitent pour leur part de domaines particuliers. L'annexe 1 porte sur la prévention et la suppression de la pollution d'origine tellurique, l'annexe 2 concerne la prévention et la suppression de la pollution par les opérations d'immersion ou d'incinération, l'annexe 3 se rapporte à la prévention et à la suppression de la pollution par des sources en offshore ; enfin l'annexe 4 est relative à l'évaluation de la qualité du milieu marin (« bilan de santé » du milieu marin).

2. Voir en particulier la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ainsi que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant l'accès du public à l'information environnementale.

Une cinquième annexe a été adoptée à la réunion ministérielle de la Commission OSPAR tenue en 1998 ; elle contient des dispositions relatives à la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime ; elle entrera en vigueur quand elle aura été ratifiée par sept des Parties contractantes.

S'agissant de ses organes, la Convention prévoit, en son article 10, la création d'une Commission constituée de représentants de chacune des Parties contractantes. Cette Commission, qui s'appuie sur un secrétariat implanté à Londres, a pris la succession des Commissions d'Oslo et de Paris. Chargée d'administrer la Convention et d'élaborer des stratégies et des accords internationaux dans les domaines couverts par la Convention, elle constitue en réalité le pivot du suivi et de l'évolution de la Convention.

L'article 11 de la Convention OSPAR organise par ailleurs la participation d'observateurs, dont des organisations non gouvernementales (ONG), aux travaux de la Commission. Les observateurs sont admis par un vote à l'unanimité de la Commission. Ils ne disposent pas du droit de vote.

Ont ainsi aujourd'hui le statut d'observateur, pour n'en citer que quelques unes, les organisations gouvernementales que sont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), ainsi que, au titre des organisations non gouvernementales, les Amis de la terre, Greenpeace international, WWF, l'Union internationale des producteurs et des distributeurs d'énergie électrique (UNIPÉDE), ou encore le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC).

3. *La Commission OSPAR, pivot de la mise en œuvre de la Convention*

La Commission OSPAR, organe exécutif de la Convention au sein de laquelle chacune des Parties contractantes dispose d'une voix, joue un rôle essentiel pour le suivi et l'évolution de la Convention. Chargée de surveiller la mise en œuvre de la Convention, et plus précisément d'élaborer des programmes et des mesures visant à prévenir et à supprimer la pollution ainsi qu'à exercer un contrôle sur les activités pouvant porter atteinte à la zone maritime, elle dispose en particulier de compétences lui permettant de prendre, sous certaines conditions, des décisions à caractère juridique contraignant. Elle constitue également l'organe permettant de faire évoluer la Convention dans le cadre d'amendements apportés à celle-ci ou à ses annexes ou appendices.

3.1 *Les pouvoirs de la Commission*

La Commission peut adopter, conformément à l'article 13 de la Convention, deux types d'actes dont la portée juridique est variable : les recommandations, qui ne peuvent en aucun cas lier les Parties contractantes, et les décisions, qui sont susceptibles de les lier, mais dans des conditions très précises. C'est ainsi qu'à l'expiration d'un délai de 200 jours suivant son adoption, une décision lie les Parties qui l'ont votée et qui n'ont pas notifié par écrit leur incapacité à l'accepter, sous réserve qu'à l'expiration de ce délai, les trois-quarts des Parties contractantes aient, soit voté la décision sans retirer leur acceptation, soit notifié par écrit qu'elles sont en mesure de l'accepter. Par ailleurs, cette décision lie toute autre partie qui a notifié qu'elle est en mesure de l'accepter.

Décisions et recommandations font l'objet d'une même procédure et doivent en principe être adoptées à l'unanimité ; cependant, si celle-ci ne peut être obtenue, la Commission peut adopter des

décisions ou des recommandations à la majorité des trois-quarts, sauf disposition contraire de la Convention.

3.2 L'évolution de la Convention : amendements et nouvelles annexes

Tout amendement à la Convention proposé par une Partie contractante peut, en application de l'article 16, être adopté par la Commission, à l'unanimité. L'amendement ainsi adopté entre en vigueur pour les Parties qui l'ont ratifié, accepté ou approuvé, le trentième jour après réception par la France de la ratification, acceptation ou notification par au moins sept Parties contractantes. Ces dispositions s'appliquent également à l'adoption de la plupart des annexes à la Convention.

3.3 Les rapports remis à la Commission

L'article 22 de la Convention met à charge des Parties contractantes une obligation de présenter des rapports périodiques à la Commission sur les mesures ou décisions prises en vue de la mise en œuvre de la Convention, ainsi que sur l'efficacité de ces mesures et les problèmes soulevés le cas échéant.

Sur la base notamment de ces rapports, la Commission peut demander que des mesures soient prises afin que la Convention et les décisions adoptées pour son application soient pleinement respectées.

II. Les réunions annuelles de la Commission OSPAR

La réunion de 1998 de la Commission OSPAR s'est tenue les 22 et 23 juillet à Sintra, au Portugal. La Convention étant entrée en vigueur le 25 mars 1998, cette réunion a été la première tenue dans le cadre de la nouvelle Convention ; elle a été marquée par l'adoption d'une « déclaration », dépourvue de valeur juridique, mais destinée à donner un essor politique à l'action de la Commission OSPAR.

La deuxième réunion a été ouverte le 26 juin 2000 à Copenhague. Elle a été l'occasion d'un débat virulent sur l'arrêt du retraitement des combustibles nucléaires usés.

1. Les principaux apports de la réunion de Sintra

1.1 Les travaux de la réunion OSPAR 1998 se sont concrétisés par l'adoption, d'une part, d'une annexe V à la Convention, concernant la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique du milieu marin couvert par la Convention et d'un appendice connexe, d'autre part, d'une décision sur l'élimination des installations offshore désaffectées.

La Commission a par ailleurs arrêté une série de stratégies et un plan d'action correspondant, pour la période 1998-2003, destinés à orienter ses travaux à venir dans les quatre grands secteurs de l'eutrophisation, des substances dangereuses, de la protection et de la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique, et des substances radioactives.

C'est ainsi que la stratégie concernant les substances radioactives constitue le document d'orientation des futurs travaux de la Commission dans ce secteur. Elle reprend l'idée générale de

prévenir la pollution de la zone maritime par les radiations ionisantes, ce, au moyen de réductions progressives et substantielles des rejets radioactifs, avec un objectif final de parvenir à des teneurs dans l'environnement proches des teneurs ambiantes ou proches de zéro, selon la nature des substances radioactives envisagées. Il faut ici souligner que les critères de faisabilité technique et d'impact radiologique ont vocation à être pris en compte pour atteindre cet objectif.

Par ailleurs, de nouvelles règles régissant la participation des organisations non gouvernementales aux travaux de la Commission ont été fixées de façon à organiser la participation de ces organisations à tous les travaux des diverses structures de la Commission.

1.2 Les Ministres de l'Environnement des Parties contractantes à la Convention ont adopté, le 24 juillet 1998 – et c'est là le point qui a fait l'objet des commentaires les plus nourris – une déclaration, désormais communément connue sous la dénomination de « déclaration de Sintra ». Cette déclaration porte en particulier sur deux mesures, fondées sur des propositions françaises : d'une part, la réduction des rejets des substances dangereuses et radioactives, d'autre part, l'interdiction de l'immersion des installations en acier des plates-formes pétrolières offshore.

La déclaration de Sintra, qui a fait l'objet d'une médiatisation notable, a été, depuis son adoption, fréquemment évoquée à l'occasion de discussions portant sur l'abaissement du taux de rejets de substances radioactives. Souvent citée hors de son contexte, la déclaration a ainsi fait l'objet d'interprétations parfois contestables, alimentées, il est vrai, par une rédaction touffue et peu aisée à appréhender.

La première question à examiner est celle de la valeur juridique de la déclaration. Cette question présente un intérêt majeur dans la mesure où certains entretiennent une ambiguïté en tendant à assimiler la déclaration de Sintra soit purement et simplement à un amendement à la Convention, soit à une décision de la Commission qui, votée à l'unanimité, lierait l'ensemble des Parties contractantes.

En réalité, la déclaration de Sintra ne constitue ni une recommandation ni une décision telles que décrites ci-dessus, et encore moins un amendement à la Convention. Elle doit être analysée comme un simple engagement de nature politique, qui n'emporte pas de conséquences juridiques contraignantes.

La seconde question est relative à la portée de la déclaration de Sintra et des objectifs qu'elle s'est fixés.

Bien qu'il soit le plus souvent utilisé dans le cadre de débats portant sur la réduction des rejets radioactifs des installations nucléaires, il faut rappeler que le texte de Sintra porte, au-delà des seules substances radioactives, sur les substances dangereuses en général.

En ce qui concerne ces dernières, l'objectif affiché est une réduction sans relâche des rejets, de façon à parvenir à des teneurs dans l'environnement proches des teneurs ambiantes pour les substances présentes à l'état naturel, et proches de zéro pour les substances de synthèse. À cet objectif général est associée une volonté d'atteindre une cessation pure et simple des rejets d'ici 2020.

En ce qui concerne les substances radioactives, l'objectif fixé est d'apparence comparable ; il s'agit de parvenir à des teneurs dans l'environnement proches des teneurs ambiantes dans le cas des substances radioactives présentes à l'état naturel, et proches de zéro dans le cas des substances radioactives artificielles, ceci au moyen de réductions progressives et substantielles des rejets, émissions ou pertes radioactives. Mais dans ce cadre, un certain nombre d'éléments devront toutefois

être pris en compte, parmi lesquels la faisabilité technique et les impacts radiologiques sur l'homme et le milieu ambiant ne sont pas les moindres.

Parallèlement, la déclaration fixe à l'horizon 2020 un objectif de réduction des rejets radioactifs de façon à ce que les concentrations additionnelles qui résultent desdits rejets soient proches de zéro.

En définitive, il ressort de cet enchaînement de dispositions que les objectifs fixés, que ce soit de manière générale ou à l'horizon 2020, concernent l'obtention de concentrations de substances radioactives artificielles dans l'environnement proches de zéro et non l'obtention de rejets proches de zéro. Cet objectif doit être atteint au moyen de programmes de réduction des rejets radioactifs prenant en compte des critères touchant à la faisabilité technique ainsi qu'aux impacts radiologiques.

La notion d'impact du rejet sur l'homme et son environnement apparaît à cet égard comme un critère majeur dans la recherche de l'objectif fixé, critère qui ne doit pas être occulté par la simple référence au niveau du rejet radioactif ou à la seule notion de concentration de substances radioactives.

2. *Les conclusions de la réunion de Copenhague*

Au-delà des travaux portant sur l'eutrophisation, la biodiversité et les substances chimiques utilisées en activités offshore, la question du retraitement des déchets nucléaires et des rejets en mer des installations de retraitement a été au centre des débats de la conférence réunie du 26 au 30 juin 2000 à Copenhague.

Le Danemark et l'Irlande ont présenté des projets de décisions sur l'arrêt du retraitement du combustible irradié qui ont soulevé, compte tenu de leur caractère très radical, d'importantes objections de principe, notamment de la part des délégations française et britannique.

Les discussions sur le projet contesté du Danemark ont finalement abouti à l'adoption, par douze des quinze Parties contractantes, d'une décision OSPAR 2000/1, en retrait par rapport au texte initial, relative à « des réductions substantielles ainsi qu'à la suppression des rejets, émissions, et pertes de substances radioactives, en insistant plus particulièrement sur le retraitement du combustible nucléaire ». Ce texte, qui en pratique visait tout particulièrement une révision à la baisse des autorisations de rejets des usines de retraitement de Sellafield et Dounreay en Grande Bretagne et de La Hague en France, prévoit que « les autorisations actuelles de rejets ou d'émissions de substances radioactives par les installations de retraitement du combustible nucléaire seront revues à titre prioritaire, par leurs autorités nationales compétentes », ceci, entre autres, afin de mettre en œuvre l'option de non-retraitement (par exemple le stockage à sec), dans la gestion du combustible irradié.

La décision OSPAR 2000/1 n'a été votée ni par la France ni par la Grande-Bretagne, ni par le Luxembourg, absent lors du vote. Juridiquement elle ne lie donc pas ces États, mais le Luxembourg devrait vraisemblablement y adhérer rapidement.

Moins médiatisés que la décision sur le retraitement, d'autres textes ont été finalisés lors de la réunion de Copenhague. On citera tout particulièrement le programme détaillé de mise en œuvre de la stratégie OSPAR³ visant les substances radioactives, certes adopté à l'unanimité mais qui n'a qu'une simple valeur d'orientation et constitue en pratique une reprise sous forme plus solennelle du rapport d'avancement de cette stratégie.

3. Stratégie adoptée lors de la réunion de Sintra.

Enfin, le « bilan de santé » de l'Atlantique nord-est, document intitulé QSR 2000 (Quality Status Report 2000), a été présenté lors d'une conférence de presse tenue le 30 juin 2000. Il met l'accent sur les efforts restant à faire notamment dans le domaine du déversement de substances dangereuses et des nitrates.

S'il faut se réjouir que cette Convention ait pu être rapidement ratifiée et entrer en vigueur – ce qui est assez rare en droit international de l'environnement pour être remarqué – les difficultés rencontrées à l'occasion du vote de la décision OSPAR 2000/1 concernant le retraitement du combustible nucléaire irradié illustrent avec acuité les limites du consensus initial.

À n'en point douter, les thèmes conflictuels évoqués ci-dessus resurgiront lors des prochaines réunions de la Commission, sous la pression conjuguée d'intérêts divergents dans un contexte souvent passionnel.

