



HAL
open science

La prévention et la réduction de la pollution en Méditerranée

Jean-Christophe Martin

► **To cite this version:**

Jean-Christophe Martin. La prévention et la réduction de la pollution en Méditerranée. La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne, Actes du Colloque LADIE (IDPD, Nice) et Chaire d'excellence Jean Monnet, J. Auvret-Finck (dir.), Pedone, Paris, pp. 389-407, 2018. hal-03173978

HAL Id: hal-03173978

<https://hal.science/hal-03173978v1>

Submitted on 29 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

III. L'action internationale de l'UE visant à relever des défis planétaires ou régionaux

2/ Les coopérations régionales ou s'insérant dans un contexte transfrontalier

La prévention et la réduction de la pollution en Méditerranée

Jean-Christophe MARTIN

Professeur, LADIE (EA 7414), Université Côte d'Azur

En avril 2016, les navires de lutte contre la pollution italiens sont heureusement parvenus à circonscrire la nappe de pétrole de deux kilomètres de long et 500 mètres de large qui menaçait la Côte d'Azur française et le littoral de Monaco. Cet incident a néanmoins mis nettement en évidence la réalité des risques de pollution massive en mer Méditerranée, y compris du côté européen du bassin. D'ailleurs, « [e]n moyenne, les transports maritimes génèrent environ 60 accidents par an en Méditerranée occidentale, dont 15 concernent des navires-citernes transportant du pétrole ou des produits chimiques. Près de la moitié des accidents ayant entraîné des déversements considérables (100 tonnes ou davantage) au cours de la dernière décennie ont eu lieu en Méditerranée occidentale »¹. Une sombre illustration a par ailleurs été donnée par la catastrophe environnementale marine d'ampleur considérable survenue à l'été 2006 dans l'est de la Méditerranée : environ 30.000 tonnes de pétrole ont été déversées en mer après le bombardement de la centrale électrique de Jiyeh, à une vingtaine de kilomètres au sud de Beyrouth, les 13 et 15 juillet 2006. Quelques jours plus tard, la zone polluée s'étendait à quelques 130 kilomètres, au nord et au sud de Beyrouth. Les risques de catastrophes de cette envergure sont d'ailleurs croissants, si l'on considère par exemple la multiplication des plates-formes pétrolières en mer Méditerranée. On en compte déjà plus de 230 à l'heure actuelle, et de nouvelles explorations sont en cours. La Méditerranée concentre par ailleurs plus d'un quart du trafic pétrolier maritime mondial², compte environ 200 ports et terminaux ; ainsi, « près de 40 % (en valeur) de l'ensemble des marchandises transitent par la Méditerranée »³. Au-delà, il faut souligner que le niveau de pollution de cette mer semi-fermée est bien réel et élevé : « la mer Méditerranée est l'une des zones du monde gravement touchée par les déchets marins, du fait qu'il s'agit d'un bassin fermé n'ayant que peu d'échanges

¹ Communication de la Commission : « Initiative en faveur du développement durable de l'économie bleue dans la Méditerranée occidentale », COM(2017) 183 final, 19 avril 2017, p. 5.

² Dans le cadre de la convention « MARPOL » (Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires), la Méditerranée a été classée comme « zone spéciale » en 1983 s'agissant des hydrocarbures (annexe I) et en 2009 s'agissant des ordures (annexe V).

³ Communication de la Commission : « Initiative en faveur du développement durable de l'économie bleue dans la Méditerranée occidentale », COM(2017) 183 final, 19 avril 2017, p. 2.

avec les autres océans, aux côtes densément peuplées, où le tourisme est très développé, qui accueille 30% du trafic maritime mondial et reçoit diverses autres sources de déchets venant des fleuves et de zones très urbanisées »⁴. Il est ainsi estimé que plus de 80 % de la pollution maritime du bassin méditerranéen (en particulier des produits chimiques et des déchets plastiques) provient des terres, les zones côtières de la Méditerranée abritant plus de 150 millions d'habitants (la population double pendant la saison touristique).

Si le bilan est donc alarmant, il convient de souligner à cet égard que la prévention et la réduction de la pollution en Méditerranée ne sont pas des préoccupations récentes, mais qui remontent au contraire à plus de 40 ans. Le point de départ de l'action de lutte contre la pollution est l'adoption par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) du « Plan d'action pour la Méditerranée » en 1975, dans le cadre duquel a été adoptée à Barcelone en 1976 la « Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », à laquelle la Communauté économique européenne a adhéré dès 1977.

Rappelons que c'est à ce moment que la CEE a commencé à agir en matière de lutte contre la pollution marine. Sur le fondement de la clause de flexibilité⁵, le Conseil des Ministres a adopté le 4 mai 1976 la directive 76/464/CEE, par laquelle il prévoyait que certaines actions seront menées par la Communauté en vue de réduire les diverses catégories de pollution des mers. Bien des étapes ont été franchies au cours des quatre décennies suivantes, et l'Union européenne joue aujourd'hui un rôle fort dans l'appréhension de l'enjeu de lutte contre la pollution en mer. Elle s'est ainsi dotée de ses propres outils, parmi lesquels on peut mentionner en particulier :

- la directive 2002/84/CE du 5 novembre 2002 portant modification des directives relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution par les navires ;
- la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en matière de prévention et réparation des dommages environnementaux, qui couvre notamment ceux affectant les eaux ;
- la directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008 « Stratégie pour le milieu marin », qui retient une approche par région marine en matière de protection du milieu marin⁶ ;
- la directive 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer (modifiant la directive 2004/35/CE).

Alors qu'ils s'appliquent notamment à la Méditerranée, il ne s'agit pas ici d'explorer ces actes législatifs, ou du moins pas dans leur intégralité. C'est en effet sur l'action extérieure de l'Union qu'il s'agit de se pencher, en fait de lutte contre la pollution de la mer, et spécifiquement de la Méditerranée. Une telle action extérieure fait pleinement sens, dans la mesure où la Méditerranée est un bassin maritime semi-fermé partagé avec des États tiers : le défi de lutte contre la pollution est ainsi nécessairement partagé⁷, ce dont l'Union et ses huit États membres riverains

⁴ 19ème réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, Décision IG 22/10 (UNEP(DEPI)/MED IG.22/28) : « La mise en œuvre du Plan régional sur la gestion des déchets marins en Méditerranée », février 2016 : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/6072/16ig22_28_22_10_fre.pdf

⁵ Article 235 du traité CEE, devenu 352 TFUE.

⁶ Voir le rapport de la Commission européenne « Contribution de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) à l'exécution des obligations, engagements et initiatives existants des États membres ou de l'Union européenne, au niveau de l'UE ou au niveau international, dans le domaine de la protection de l'environnement dans les eaux marines », COM(2012) 662 final, 16.11.12.

⁷ Ainsi que la Commission européenne l'a souligné, « Du fait de la nature semi-fermée de la mer Méditerranée et des incidences transfrontalières des activités maritimes, il semble indispensable de mettre en place une coopération accrue avec les partenaires méditerranéens non membres de l'UE » : Communication « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », 2009, COM(2009) 466 final.

de la Méditerranée (Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Slovénie) doivent tenir compte, en coopérant en particulier avec leurs voisins, alors que la majorité des États côtiers de la Méditerranée ne sont pas membres de l'Union⁸. Cela relève peu ou prou de l'objectif de « promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement », inscrit à l'article 191 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui définit les objectifs que poursuit la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement.

À ce premier élément stratégique – agir en collaboration avec les États tiers voisins dans la lutte contre la pollution de la mer Méditerranée – s'ajoute un second : tenir compte des spécificités des régions marines voire des sous-régions marines pour trouver des solutions spécifiques aux problèmes de pollution. Ainsi, la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) souligne-t-elle que les États membres doivent tenir compte « dûment » du fait que les eaux marines placées sous leur souveraineté ou leur juridiction font partie intégrante des régions marines, citant parmi les autres la Méditerranée, quand ils s'acquittent des obligations que leur impose la directive (art. 4 § 1). Elle précise que : « La diversité des caractéristiques, des problèmes et des besoins des différentes régions ou sous-régions marines qui composent le milieu marin de la Communauté exige des solutions différentes et spécifiques » (§ 10 du préambule).

Ces deux lignes directrices guident l'action extérieure de l'Union européenne en matière de lutte (prévention et réduction) contre la pollution de la Méditerranée. Elle consiste, d'une part, à participer – en le valorisant et l'enrichissant – à un système conventionnel international pionnier : le système de la « Convention de Barcelone » pour la Méditerranée (I) ; et, d'autre part, à déployer ses outils et moyens vers des États tiers riverains de cette mer semi-fermée (II).

I. La participation de l'Union au « système de Barcelone »

Rappelons pour commencer au titre du contexte normatif en matière de pollution marine que, si l'Union européenne n'est pas partie à la convention « MARPOL »⁹, elle est en revanche partie à la Convention des Nations sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982, dont de nombreuses dispositions portent sur la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution des océans (applicables à la Méditerranée). Sa partie XII est dédiée à « la protection et préservation du milieu marin » et vise « toutes les sources de pollution du milieu marin ». La disposition générale en la matière est l'article 194, en vertu duquel : « Les États prennent, séparément ou conjointement selon qu'il convient, toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source, ils mettent

⁸ Ainsi, la décision 1386/2013/UE du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 (« Bien vivre, dans les limites de notre planète ») précise à propos notamment de la pollution (y compris la pollution sonore sous-marine et les déchets marins) que « En particulier pour la mer Méditerranée et la mer Noire, dont la majorité des États côtiers ne sont pas membres de l'Union, une collaboration étroite au sein de l'Union et entre cette dernière et ses voisins sera cruciale pour lutter efficacement contre ces phénomènes » (§ 19 de l'annexe). La situation est ainsi différente par exemple de celle de la mer Baltique, pour laquelle neuf des dix États parties à la convention régionale la régissant sont des États membres de l'UE.

⁹ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires adoptée à l'Organisation maritime internationale en 1973 (modifiée par les Protocoles de 1978 et de 1997). Il s'agit de la principale convention internationale relative à la prévention de la pollution du milieu marin, que ce soit du fait de l'exploitation ou à d'accidents.

en œuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités, et ils s'efforcent d'harmoniser leurs politiques à cet égard ». En outre, rappelons que l'article 123 de la CNUDM invite les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée à « coordonner l'exercice de leurs droits et l'exécution de leurs obligations concernant la protection et la préservation du milieu marin » et à « inviter, le cas échéant, d'autres États ou organisations internationales concernés à coopérer avec eux ». L'Union européenne a ainsi adhéré à plusieurs instruments établissant des régimes spécifiques de coopération pour la protection des mers régionales qui la bordent contre la pollution : mer Baltique, Mer du Nord, océan Atlantique¹⁰, et bien sûr mer Méditerranée. S'agissant de cette dernière, la participation de l'Union européenne au système de Barcelone se traduit par une contribution significative de celle-ci au système (B), dont les dispositifs normatifs sont renforcés par leur insertion dans l'ordre juridique de l'Union (A).

A. L'insertion des normes du système de Barcelone dans le droit de l'Union

La Convention de Barcelone signée le 16 février 1976 (intitulée alors convention « pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution »)¹¹, amendée en 1995 pour devenir la convention « sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée », et les protocoles y relatifs visent à protéger l'environnement marin et côtier de la Méditerranée et ses ressources, notamment en conduisant les États riverains à élaborer des plans nationaux mais également régionaux, aux fins d'établir les cadres du développement durable. Instrument juridique établissant un système unique pour la protection de la mer Méditerranée contre les différentes sources de pollution et la préservation de sa diversité biologique, la Convention de Barcelone réunit les 21 États riverains de la Méditerranée, ainsi que l'Union européenne¹².

Élaborée dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement, après le lancement en 1974 du « Programme pour les mers régionales », la Convention de Barcelone constitue le premier cadre conventionnel de protection pour une mer régionale. Ainsi, c'est pour la Méditerranée qu'a été établi le premier plan d'action pour une mer régionale, en 1975 : le « plan d'Action pour la Méditerranée »¹³, rapidement suivi par l'adoption de la Convention de Barcelone en 1976, ce qui « représente un succès considérable pour le PNUE »¹⁴. La convention est en effet entrée en vigueur le 12 février 1978. Les parties s'y engagent à prendre, individuellement ou conjointement, toutes les mesures nécessaires pour protéger et améliorer le milieu marin de la mer

¹⁰ Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (convention d'Helsinki) de 1974 ; accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (accord de Bonn) de 1983 ; convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (convention « OSPAR ») de 1992. L'Union négocie également son adhésion à la convention de Bucarest sur la protection de la mer Noire contre la pollution, signée en avril 1992.

¹¹ La Convention « de Barcelone » a été adoptée par la Conférence de plénipotentiaires des États côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée, tenue à Barcelone. Voir Alexandre Kiss, « La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », *Revue juridique de l'Environnement*, 1977, N° 2, pp. 151-157.

¹² La CEE avait adhéré à la convention (et au protocole relatif à la prévention de la pollution par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs) par la décision du Conseil 77/585/CEE du 25 juillet 1977 : JO L 240 du 19.9.1977, p. 1. Voir également la décision 1999/802/CE du Conseil du 22 octobre 1999 relative à l'acceptation d'amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et au protocole relatif à la prévention de la pollution par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs (JO L 322 du 14.12.1999, p. 32).

¹³ Voir Alida Asseboni, « Le Plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, pp. 384-389.

¹⁴ Alexandre Kiss, *op. cit.*, p. 156.

Méditerranée en vue de contribuer à son développement durable, et pour « prévenir, réduire et combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution » dans cette zone (art. 4 § 1). Aux fins de la convention, quatre formes de pollution demandent une attention particulière : la pollution due aux opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs (art. 5), la pollution par les navires (art. 6), la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (art. 7) et la pollution d'origine tellurique (art. 8). La convention prévoit un mécanisme de coopération et d'information entre les parties en cas de situation critique génératrice de pollution dans la zone de la mer Méditerranée, en vue de réduire ou d'éliminer les dommages qui en résultent (art. 9). Elles coopèrent pour élaborer des procédures appropriées concernant la détermination de la responsabilité et la réparation des dommages en cas de pollution résultant de la violation des termes de la convention (art. 16). Les parties doivent également instituer un système de surveillance continue de la pollution (art. 12) et coopérer dans les domaines de la science et de la technologie (art. 13).

L'amendement important adopté en 1995 a, d'une part, étendu le champ d'application géographique de la convention aux zones côtières et, d'autre part, introduit plusieurs principes majeurs afin de mettre à jour la convention après le Sommet de la Terre de Rio, en 1992 : principe de précaution, principe « pollueur-payeur », promotion des études d'impact, protection et la préservation de la diversité biologique, lutte contre la pollution résultant de mouvements transfrontières de déchets dangereux, accès à l'information et participation du public¹⁵.

Conçue comme un traité-cadre, la convention a vocation à être complétée par des protocoles¹⁶. Ainsi, sept protocoles ont été pour l'heure conclus, relatifs à des aspects spécifiques de la protection et de la conservation de l'environnement méditerranéen.

- Le Protocole « relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs » a été adopté à Barcelone le 16 février 1976 et est entré en vigueur le 12 février 1978¹⁷.

- Le Protocole « relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée » a été adopté le 25 janvier 2002 à Malte et est entré en vigueur le 17 mars 2004¹⁸. Il remplace le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, qui avait été adopté en 1976¹⁹.

- Le Protocole « relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre » a été adopté le 7 mars 1996 à Syracuse et est entré en vigueur le 11 mai 2008²⁰. Il remplace le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, qui avait été adopté le 17 mai 1980 à Athènes.

¹⁵ Voir en particulier l'article 4 § 3 inséré par l'amendement de 1995.

¹⁶ Aux termes de l'article 4 § 5, « Les Parties contractantes coopèrent en vue d'élaborer et d'adopter des protocoles prescrivant des mesures, des procédures et des normes convenues en vue d'assurer l'application de la Convention ». Voir aussi l'article 21 dédié à l'adoption de protocoles.

¹⁷ Décision 77/585/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, portant conclusion de la convention de Barcelone ainsi que du protocole « immersions ».

¹⁸ Décision 2004/575/CE du Conseil, du 29 avril 2004, portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole « situation critique ».

¹⁹ Décision 81/420/CEE du Conseil, du 19 mai 1981, concernant la conclusion du protocole « hydrocarbures ».

²⁰ Décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, concernant la conclusion du protocole « tellurique ». Le protocole signé à Athènes le 17 mai 1980 avait été approuvé par la décision 83/101/CEE du Conseil du 28 février 1983 (JO L 67, p. 1).

- Le Protocole « relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée » a été adopté le 10 juin 1995 à Barcelone et est entrée en vigueur le 12 décembre 1999²¹.

- Le Protocole « relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol » a été adopté le 14 octobre 1994 à Madrid et pas encore entré en vigueur²².

- Le Protocole « relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination » a été adopté le 1^{er} octobre 1996 à Izmir et est entré en vigueur le 19 janvier 2008.

- Le protocole « relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée » a été adopté en 2008 à Madrid et est entré en vigueur le 24 mars 2011²³.

L'Union européenne est partie à ces protocoles, à l'exception du Protocole de 1996 sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux (qui ne compte que sept États parties, dont aucun État membre de l'Union européenne)²⁴. Il apparaît ainsi que la Communauté, puis l'Union ont pris – avec une réactivité frappante – des engagements internationaux spécifiquement relatifs à la lutte contre la pollution de la Méditerranée. L'Union s'est en cela engagée à respecter et mettre en œuvre les dispositions tant de la Convention de Barcelone que des protocoles en vigueur pour elle. Ces dispositions internationales sont incorporées dans l'ordre juridique de l'Union, où elles revêtent une force juridique complète. La convention et ses protocoles sont des accords mixtes (conclus à la fois par l'Union et des États membres de l'Union, dans un domaine où les compétences sont partagées), qui ont le même statut dans l'ordre juridique de l'Union que les accords conclus par l'Union s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de l'Union. L'importance du système de Barcelone à cet égard a été mise en lumière dans les fameuses affaires « *Étang de Berre* », qui concernaient plus précisément le protocole d'Athènes sur la pollution tellurique de la Méditerranée.

Dans un arrêt du 15 juillet 2004 rendu à titre préjudiciel en réponse à la demande adressée par la Cour de cassation française²⁵, la CJCE « dit pour droit » que les dispositions en cause (art. 6 § 1 et 6 § 3) du Protocole d'Athènes sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique « ont un effet direct, de telle sorte que toute personne intéressée a le droit de se prévaloir desdites dispositions devant les juridictions nationales », y compris au sein d'États membres qui ne seraient pas parties au Protocole²⁶ (mais tous les États membres riverains de la

²¹ Décision 84/132/CEE du Conseil, du 1er mars 1984, concernant la conclusion du protocole « diversité biologique ».

²² Décision 2013/5/UE du Conseil du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole « off-shore ».

²³ Décision 2010/631/UE du Conseil du 13 septembre 2010 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

²⁴ L'Union européenne n'avait pas signé le Protocole d'Izmir. Elle est en revanche partie à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Décision 93/98/CEE du Conseil, du 1er février 1993, relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention de Bâle). Voir sur le sujet Nicolas de Sadeleer, « La réglementation de l'exportation des déchets de l'UE vers les États tiers : une harmonisation à géométrie variable », in Athanase Lawogni, Mathieu Dehoumon, Michael Faure (dir.), *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 135-178.

²⁵ CJCE, arrêt du 15 juillet 2004, affaire C-213/03, *Coordination des pêcheurs de l'Étang de Berre*.

²⁶ Voir Julien Rochette, « Le droit méditerranéen et la mise en jeu de la responsabilité en cas de non-respect des obligations : entre faiblesses des dispositifs traditionnels et émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2007, 11-1, pp. 27-38.

Méditerranée le sont en pratique). La Cour européenne de Justice donnait également une interprétation de ces dispositions en vue de leur application par la Cour de cassation dans le litige opposant le Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région à l'entreprise Électricité de France (EDF)²⁷.

Dans un arrêt du 7 octobre 2004²⁸ *Commission c/ République française*, la CJCE a à nouveau affirmé dans une affaire relative à l'Étang de Berre, que les dispositions en cause du Protocole d'Athènes ont un effet direct et, par conséquent, que toute personne intéressée a le droit de s'en prévaloir devant les tribunaux internes. Ainsi, l'arrêt « souligne tout simplement que les États doivent appliquer leurs obligations internationales sous peine de se voir condamner par la CJCE »²⁹, ce qui est certainement plus dissuasif pour les États membres de l'Union européenne que le système de suivi établi au sein du système de Barcelone³⁰, doté d'un « Comité de respect des obligations » chargé d'évaluer le respect ou non par les parties contractantes de la Convention et de ses Protocoles³¹.

La participation de l'Union européenne à la Convention de Barcelone et ses protocoles est donc importante en termes de soutien à leur mise en œuvre effective et efficace : faisant entrer leurs dispositions dans l'ordre juridique de l'Union, elle permet à l'Union d'« assum[er] la responsabilité pour la bonne exécution de l'accord »³², et donc de contrôler que ses États membres remplissent les obligations inscrites dans ces traités, quand bien même ils ne les auraient pas eux-mêmes ratifiés. Sur ce dernier aspect toutefois, le Conseil a même affirmé que l'exigence d'unité dans la représentation internationale de l'Union s'accompagne d'une obligation de coopération entre les États membres et les institutions de l'Union, « tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans le respect des engagements contractés »³³. La participation de l'Union entraîne par conséquent aussi pour les États membres concernés un devoir de ratifier les traités auxquels l'Union participe, tel que le Protocole « offshore » à la Convention de Barcelone : « En conséquence, il convient que les États membres qui sont parties contractantes à la convention de Barcelone et qui n'ont pas encore achevé les procédures pour ratifier le protocole "offshore" ou pour y adhérer prennent les mesures nécessaires à cette fin »³⁴.

²⁷ En l'espèce, selon la CJCE, les dispositions doivent être interprétées « en ce sens qu'elles interdisent, en l'absence d'autorisation délivrée par les autorités nationales compétentes, le déversement dans un étang salé communiquant avec la mer Méditerranée des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin ».

²⁸ Affaire C-239/03.

²⁹ Christophe Marques, « La conservation du milieu marin socle d'un espace maritime commun de l'Union européenne ? », in Annie Cudennec et Gaëlle Gueguen-Hallouet (dir.), *L'Union européenne et la mer*, Pedone, Paris, 2007, p. 284.

³⁰ Sept des parties contractantes ne remettent pas de rapport sur la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles, parmi lesquels deux sont membres de l'Union européenne (Espagne et Slovaquie) : voir le Rapport d'activité du Comité de respect des obligations pour l'exercice biennal 2016-2017, annexé à la Décision IG.23/2 « Comité de respect des obligations : exercice biennal 2016-2017 », doc. UNEP(DEPI)/MED IG.23/5, décembre 2017, p. 189, § 32.

³¹ Voir l'article 27 de la Convention de Barcelone relatif au respect des engagements, et la décision IG.17/2 de la 15^{ème} réunion des Parties contractantes (COP 15) (Almeria, Espagne, 15-18 janvier 2008) sur les procédures et mécanismes de respect des obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles, telle qu'amendée par la décision IG.20/1 de la COP 17 (8-10 février 2012) et la décision IG.21/1 de la COP 18 (3-6 décembre 2013).

³² Point 26 de l'arrêt, renvoyant à la jurisprudence classique : arrêts *Demirel*, 30 septembre 1987, affaire 12/86, Rec. p. 3719, point 11, et *Commission c/ Irlande*, 19 mars 2002, C-13/00, Rec. p. I-2943, point 15.

³³ Décision 2013/5/UE du Conseil du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole « offshore », § 13 du préambule.

³⁴ *Ibid.*

Enfin, il peut être ajouté que l'Union européenne, en tant que partie à la Convention de Barcelone et certains de ses Protocoles, est elle-même liée par l'obligation, définie par l'article 26 de la Convention de Barcelone, de transmettre au Secrétariat de la Convention les mesures juridiques, administratives et autres prises pour la mise en œuvre en son sein des instruments conventionnels du système. Ses rapports sur la mise en œuvre sont ainsi examinés par le « Comité de respect des obligations »³⁵.

B. La contribution de l'Union au système de Barcelone

Avec ce système de Barcelone, c'est « un cadre visionnaire pour la coopération et un forum de dialogue pour relever les défis de la protection de l'environnement méditerranéen »³⁶ qui a été établi, auquel l'Union européenne participe activement, révélant ainsi la volonté de contribuer à son renforcement et son développement. Cela contribue assurément à réaliser, comme le Conseil l'a souligné³⁷, l'un des objectifs de la politique de l'Union en matière d'environnement, celui « de promouvoir, sur le plan international, des mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux de l'environnement » inscrit à l'article 191 du TFUE.

Bien sûr, à l'instar des autres parties, l'Union participe aux réunions des points focaux du Plan d'Action pour la Méditerranée et aux travaux des organes de la Convention de Barcelone, au sein desquels des représentants de l'Union interviennent, conformément à la pratique établie en matière d'accords mixtes³⁸. Le service « *Marine Environment and Water Industry* » de la Direction générale « Environnement » de la Commission européenne est le point focal de l'Union européenne. L'Union fait valoir dans ces instances sa position et contribue aux travaux des organes du système de Barcelone, en vue de garantir la mise en cohérence des dimensions interne et externe de ses actions. Ainsi, pour prendre un exemple récent relatif à la réunion des parties contractantes à la convention de 2017 (20^{ème} réunion ordinaire), l'Union a soutenu une proposition d'amendement de l'annexe II (Liste des espèces en danger ou menacées) du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée. Il a ainsi été précisé que « En apportant son soutien à ces propositions, l'Union assure la cohérence entre ses actions internes et externes. L'Union s'est engagée à coopérer au niveau international pour la protection de la biodiversité conformément à l'article 191, paragraphe 1, du TFUE et conformément à l'article 5 de la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) et aux décisions prises durant la

³⁵ L'Union soumet des rapports, qui ne sont toutefois pas publiés. Elle figure par exemple parmi les 14 Parties contractantes ayant remis leur rapport pour la 18^{ème} réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone : voir le document sur la « Mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles sur le plan juridique et institutionnel », UNEP(DEPI)/MED IG.21/Inf.15, 16 novembre 2013.

³⁶ Rapport de la 18^{ème} réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, UNEP(DEPI)/MED IG.21/9, 2013, § 19 : <http://www.rac-spa.org/nfp12/documents/reference/13ig21_9_fra.pdf>.

³⁷ Décision du Conseil du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (2013/5/UE), § 10 du préambule.

³⁸ L'article 25 de la convention de Barcelone prévoit : « Dans les domaines relevant de leurs compétences, la Communauté économique européenne et tout groupement économique régional visé à l'article 30 exercent leur droit de vote avec un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont Parties contractantes à la présente Convention et à un ou plusieurs protocoles; la Communauté économique européenne et tout groupement mentionné ci-dessus n'exercent pas leur droit de vote dans le cas où les États membres concernés exercent le leur et réciproquement ». L'Union européenne a bien entendu succédé à la CEE par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

dixième, la douzième et la treizième réunions de la conférence des parties à la CDB (...) »³⁹. C'est là cependant un principe général d'exercice par l'Union de son action extérieure.

Il apparaît cependant nettement que l'Union européenne n'est pas une partie comme les autres au sein du système, au regard de la nature et de l'importance de sa contribution, y compris en matière de soutien politique. Ainsi, la ratification des protocoles par l'Union a-t-elle aussi vocation à stimuler leur ratification par d'autres parties à la Convention de Barcelone⁴⁰. En somme, la contribution de l'Union au système de Barcelone confirme la « capacité dont elle a fait preuve d'organiser la pratique internationale méditerranéenne dans son ensemble »⁴¹.

Organe du système de Barcelone dédié à la prévention et la lutte contre les pollutions⁴², le « Centre Régional Méditerranéen pour l'Intervention d'Urgence contre la Pollution marine accidentelle » (REMPEC) a rendu compte de l'importance de cette contribution explicitement : l'Union européenne apporte « un soutien à travers la définition de politiques, l'établissement d'obligations légales et l'élaboration de documents d'orientation couvrant la région méditerranéenne, mais également un soutien technique et financier pour la mise en œuvre de ces politiques, obligations et documents couvrant la prévention, la préparation à la lutte et la lutte face à la pollution marine causée par les navires et plus récemment dans le domaine de la sécurité des activités pétrolières et gazières en mer »⁴³.

La « Stratégie régionale pour la prévention et la lutte contre la pollution provenant des navires (2016-2021) », adoptée par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone (19^{ème} réunion ordinaire, Athènes, du 9 au 12 février 2016)⁴⁴ met en effet en évidence trois éléments qui témoignent de l'apport singulier de l'Union européenne :

- l'Agence européenne pour la sécurité maritime : « Compte tenu des excellents résultats de leurs précédentes collaborations, il serait souhaitable que les Parties contractantes à la Convention de Barcelone et l'AESM continuent de coordonner leurs actions communes et renforcent cette coopération ». Il est ajouté qu'« il serait bon (...) d'harmoniser (...) certains objectifs spécifiques de la Stratégie régionale (...) avec les règles de l'UE relatives à la protection de l'environnement méditerranéen que l'AESM a mises en œuvre ou met actuellement en œuvre. En outre, les Parties contractantes non-membres de l'UE devraient s'efforcer d'aligner leurs lois et pratiques de sécurité et de sûreté maritimes, notamment celles relatives à la prévention et à la gestion des incidents de pollution par les navires, sur celles des Etats côtiers méditerranéens voisins membres de l'UE » (§ 3.13).

³⁹ Commission européenne, Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, lors de la vingtième réunion ordinaire des parties contractantes à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, à l'égard d'une proposition d'amendement de l'annexe II du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, 19 octobre 2017, COM(2017) 603 final.

⁴⁰ Voir par exemple le Communiqué de presse de la Commission européenne « L'UE progresse sur la voie du renforcement de la protection de la Méditerranée contre les activités offshore », 27 octobre 2011.

⁴¹ Victor Luis Gutiérrez-Castillo, « La conservation et l'exploitation durable de la biodiversité en Méditerranée », in Institut du droit économique de la mer, *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : cohabitation, confrontation, coopération ?*, Pédone, Paris, 2014, p. 292.

⁴² L'objectif du REMPEC est de contribuer à prévenir et réduire la pollution par les navires, et de lutter contre la pollution en cas de situation critique. Il constitue l'un des six « Centres d'activités régionales », qui sont gérés par le Plan d'action pour la Méditerranée.

⁴³ « Coopération entre le REMPEC et la Commission européenne ainsi qu'avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime », § 23, doc. REMPEC/WG.37/12, 10 juin 2015, disponible sur le site Internet : <<http://www.rempec.org/admin/store/Information%20Resources/11thFPM/11th%20Focal%20Points%20Meeting%202015/Documents%20français/Documents%20de%20travail/F-%20WG%2037-12%20Cooperation%20avec%20UE%20et%20EMSA.pdf>>.

⁴⁴ Doc. REMPEC/WG.39/INF.3, 11 octobre 2016.

- le Mécanisme de protection civile, au sujet duquel il est précisé que « La Stratégie régionale de 2016-2021 devrait tirer parti des aspects pertinents dudit Mécanisme de protection civile, et refléter ceci à travers des actions appropriées par le REMPEC relatives aux objectifs spécifiques 19, 20, 21 et 22 » (§ 3.15) ;
- la Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin, dont « Il serait donc souhaitable de tenir compte des dispositions applicables (...) dans la mise en œuvre de la Stratégie régionale » (§ 3.16).

L'influence exercée par l'Union européenne sur le plan juridique est plus largement attestée dans la Stratégie 2016-2021 lorsqu'elle précise que « le partenariat euro-méditerranéen pourrait permettre au REMPEC de s'impliquer dans la mise en œuvre de projets visant à réduire l'écart entre les règles et réglementations nationales des pays méditerranéens non-membres de l'UE et le cadre juridique de l'UE afin de garantir une application uniforme, efficace et cohérente du cadre réglementaire international en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution provenant des navires en Méditerranée »⁴⁵.

Il faut ajouter à cela que la Commission européenne et l'Agence européenne pour la sécurité maritime coopèrent avec le secrétariat de la Convention de Barcelone pour la coordination et mise en synergie avec les mécanismes de l'Union européenne « notamment, l'inventaire des ressources, les procédures en situation critique, le déploiement d'experts, etc. »⁴⁶, ainsi que d'autres organes du système. En matière de pollution, c'est en particulier le cas du REMPEC, qui a d'ailleurs souligné qu'« il est reconnu que l'ensemble de la région méditerranéenne a bénéficié de différents projets financés par l'UE et mis en œuvre par le REMPEC »⁴⁷. Outre sa contribution financière au système⁴⁸, l'Union finance effectivement des projets dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution par les navires, conduits dans le cadre du système de Barcelone⁴⁹.

S'agissant de la Méditerranée, ce système – auquel l'Union contribue fortement de diverses manières – constitue assurément le cadre de référence à partir duquel l'Union peut déployer son action extérieure de coopération avec les États et organisations tiers, sur le fondement d'autres bases juridiques.

II. Le déploiement par l'Union de moyens vers des États tiers riverains

Depuis de nombreuses années, la Commission européenne promeut l'établissement et le renforcement de la coopération régionale au sein des bassins maritimes partagés, au titre de ce qu'elle appelle la « dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne »⁵⁰. Dans sa communication de 2009 intitulée « Pour une meilleure gouvernance dans

⁴⁵ Doc. REMPEC/WG.39/INF.3, 11 octobre 2016, § 3.27.

⁴⁶ *Id.*, § 45.

⁴⁷ Doc. REMPEC/WG.37/12, § 24.

⁴⁸ La contribution de l'Union au « Fonds d'affectation spéciale pour la Méditerranée » (art. 24 de la convention de Barcelone), calculée comme pour les autres Parties contractantes sur la base d'une échelle mutuellement convenue prenant en compte l'échelle d'évaluation des Nations Unies, s'élève pour 2018 à 142.670 € ; l'Union a cependant versé une contribution complémentaire d'un montant de 596 484 €.

⁴⁹ Voir par exemple le Rapport d'activité PNUE/PAM sur les travaux réalisés durant l'exercice biennal 2016-2017, UNEP(DEPI)/MED WG.443/3.

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne », COM/2009/0536 final, 2009. La Commission y met en évidence l'importance d'établir une coopération

la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée »⁵¹, elle y a prôné la diffusion de sa conception intégrée des enjeux de pollution « aux partenaires hors UE qui seraient intéressés par une approche intégrée », lesquels « pourraient être invités à désigner des points de contact qui pourraient participer, le cas échéant, à un dialogue de haut niveau à l'échelle du bassin » et d'instaurer ainsi un dialogue « structuré et informel ». En fait d'échange et coopération autour du bassin partagé, l'Union promeut très largement la diffusion de ses outils juridiques (A), ainsi que le déploiement de ses moyens opérationnels et financiers (B) aux fins de prévention, réduction et maîtrise de la pollution.

A. La diffusion d'outils juridiques de lutte contre la pollution

Il a été souligné que « S'agissant de la lutte contre la pollution maritime, la Commission insiste ainsi sur le caractère exemplaire du traitement communautaire, et prétend à l'internationalisation de ce qu'elle considère être un véritable "modèle" politique »⁵². A cette fin, l'Union européenne a notamment adopté des actes législatifs relatifs à la pollution des mers revêtant une portée internationale, qui concerne les États tiers, notamment ceux riverains de la Méditerranée. Deux exemples topiques peuvent être donnés ici.

- La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » de 2008⁵³ : cette directive a pour objectif principal la lutte contre les effets cumulatifs de toutes les activités sur le milieu marin et « constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée ». Ainsi que la Commission l'a exposé, « La directive sur le milieu marin transpose dans l'ordre juridique de l'Union un très grand nombre d'engagements internationaux et d'engagements de l'Union liés à la protection de l'environnement en milieu marin. Elle joue également un rôle important en faveur du renforcement de la cohérence de l'action de l'UE et de ses États membres au titre des accords internationaux »⁵⁴. Le législateur européen y affirme en somme que les régions (la Méditerranée est une des quatre régions maritimes identifiées⁵⁵) ou sous-régions marines composant le milieu marin de l'Union présentent des caractéristiques différentes, des problèmes distincts qui appellent des solutions spécifiques (§ 10 du préambule). Des stratégies différentes doivent ainsi être adoptées pour le milieu marin, à cette échelle, qui intéressent les États tiers de la région ou sous-région marine concernée. Ainsi la directive-cadre précise-t-elle en matière de relations extérieures : « Il convient d'inviter les pays tiers ayant des eaux dans la même région ou sous-région marine qu'un État membre, à *participer au processus établi par la présente directive*, ce qui faciliterait la réalisation d'un bon état écologique dans la région ou sous-région marine concernée » (§ 20 du préambule). Il s'agit donc d'étendre la portée du dispositif au-delà du cercle des États membres. Dédié aux

régionale au sein des bassins maritimes partagés, qui porte notamment sur la lutte contre la pollution, composante forte de cette politique intégrée, afin d'élaborer des approches individuelles conçues pour chaque bassin maritime.

⁵¹ COM(2009) 466 final (non publié au Journal officiel).

⁵² Séverine Helbert, « La "dépollution" de la mer Méditerranée, un enjeu du droit des relations extérieures de l'Union européenne », Philippe Icard (dir.), *La politique méditerranéenne de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 107.

⁵³ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JO L 164 du 25.6.2008.

⁵⁴ Rapport de la Commission « Contribution de la directive-cadre "stratégie pour le milieu marin" (2008/56/CE) à l'exécution des obligations, engagements et initiatives existants des États membres ou de l'Union européenne, au niveau de l'UE ou au niveau international, dans le domaine de la protection de l'environnement dans les eaux marines », COM(2012) 662 final, 16.11.2012, p. 2.

⁵⁵ Quatre régions marines recensées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2008/56/CE : à savoir la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée et la mer Noire.

stratégies marines, l'article 5 § 2 de la directive-cadre est au cœur de ce dispositif. Il oblige les États membres à coopérer « afin de veiller à ce qu'au sein de chaque région ou sous-région marine *les mesures requises pour atteindre les objectifs de la présente directive (...) fassent l'objet d'une coordination* au niveau de l'ensemble de la région ou sous-région marine concernée ». Cet article est ainsi immédiatement suivi par une disposition sur la « coopération régionale », c'est-à-dire avec les États tiers. Pour réaliser cette coordination régionale, l'article 6 enjoint les États membres d'utiliser « lorsque cela est réalisable et opportun, les structures institutionnelles régionales en matière de coopération, y compris celles qui relèvent de conventions sur la mer régionale, concernant la région ou sous-région marine en question » (§ 1). Plus précisément, les États membres au sein de chaque région ou sous-région marine doivent « coordonner leurs actions avec les pays tiers sous la souveraineté ou la juridiction desquels sont placées des eaux de la même région ou sous-région marine » et, pour cela, mettre « tout en œuvre, en recourant aux enceintes internationales compétentes, y compris aux mécanismes et aux structures des conventions sur la mer régionale » (§ 2). Ainsi, ce devoir de coordination avec les partenaires voisins, pour atteindre les objectifs de la directive en matière de protection du milieu marin, encourage la diffusion vers des États tiers des normes établies au sein de l'Union, les systèmes des conventions sur les mers régionales étant à cet égard des instruments privilégiés. C'est d'ailleurs ce que le législateur européen rappelle expressément dans d'autres actes, tels que directive 2013/30/UE du 12 juin 2013⁵⁶.

- La directive 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer⁵⁷ : l'objectif de cette directive est de réduire autant que possible la fréquence des accidents majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer, et d'en limiter les conséquences. À l'instar de la directive-cadre sur le milieu marin, elle n'est pas dédiée à la Méditerranée mais s'y applique bien sûr. Ici encore, la directive précise que les conventions sur la mer régionale constituent notamment des « cadres de coopération appropriés », alors qu'est définie comme une priorité pour l'Union de « renforcer la coopération avec les pays tiers sous la souveraineté et la juridiction desquels sont placées les eaux marines situées dans ces régions marines, ou dont les droits souverains s'exercent sur lesdites eaux » (§ 50 du préambule). La dimension extérieure de la directive concerne pour l'essentiel la Commission, qui est en effet chargée de l'« approche coordonnée en vue de la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer à l'échelle internationale » (article 33). Celle-ci, en effet, « encourage, en coopération étroite avec les États membres et sans préjudice des accords internationaux pertinents, la *coopération avec les pays tiers* entreprenant des opérations pétrolières et gazières en mer dans les mêmes régions marines que les États membres », « facilite l'échange d'informations entre les États membres sous la juridiction desquels sont menées des opérations pétrolières et gazières en mer et les pays tiers limitrophes où sont menées des opérations similaires *afin de promouvoir des mesures préventives et des plans d'intervention d'urgence régionaux* », « œuvre en faveur de normes de sécurité élevées pour les opérations pétrolières et gazières en mer à l'échelle internationale au sein des instances mondiales et régionales compétentes, notamment celles dont les travaux portent sur les eaux de l'Arctique ». On le voit, il s'agit clairement pour la Commission d'assurer la diffusion de normes vers des États tiers en matière de lutte contre la pollution.

Il est intéressant de noter également, alors que cela ne concerne pas à proprement parler la *diffusion* vers des États tiers des normes de la directive de lutte contre la pollution, qu'une autre

⁵⁶ §§ 50-51 du préambule, mentionnant l'article 4 § 1 de la directive 2008/56/CE, les conventions sur la mer régionale visées à l'article 3 et, s'agissant de la Méditerranée, l'adhésion de l'Union au Protocole « offshore ».

⁵⁷ Cette directive modifie la directive 2004/35/CE.

dimension internationale apparaît dans cette directive s'agissant des opérations pétrolières et gazières en mer menées hors de l'Union. En effet, l'article 20 oblige les États membres à exiger des entreprises enregistrées sur leur territoire et qui mènent elles-mêmes ou par l'intermédiaire de filiales des opérations pétrolières et gazières en mer hors de l'Union, « en tant que titulaires d'une autorisation ou en tant qu'exploitants, qu'ils fassent rapport, si elles y sont invitées, sur les circonstances de tout accident majeur dans lequel elles ont été impliquées ». Ces rapports sont ensuite échangés au titre de la coopération entre États membres (ou transmis à la Commission européenne).

Il est par ailleurs à souligner que certains cadres juridiques en matière d'action extérieure sont aussi utilisés par l'Union afin de diffuser ses outils normatifs (lignes directrices, recommandations, bonnes pratiques) en matière de lutte contre la pollution marine auprès de certains États tiers riverains de la Méditerranée⁵⁸. Tel est le cas du processus d'élargissement qui concerne plusieurs États côtiers méditerranéens : trois sont candidats à l'adhésion (Albanie, Monténégro et Turquie) et un est candidat potentiel (Bosnie-Herzégovine). Ce processus couvre la dimension de renforcement normatif et institutionnel, notamment au travers d'une assistance technique. Par exemple, s'agissant notamment de la lutte contre la pollution marine, l'article 2 § 5 du règlement 1406/2002 modifié en 2013 sur l'Agence européenne de sécurité maritime précise que « À la demande de la Commission, l'Agence peut fournir une assistance technique, y compris pour l'organisation d'activités de formation en la matière, concernant les actes juridiques pertinents de l'Union, aux États candidats à l'adhésion à l'Union (...) » (mais aussi « le cas échéant, aux pays partenaires du voisinage européen »).

Une autre base est ainsi la Politique européenne de voisinage, dont la dimension « Sud » s'appuie sur le « Processus de Barcelone », auquel participent les États tiers de la rive Sud de la Méditerranée : l'Autorité palestinienne, l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Lybie, le Maroc, la Tunisie, la Syrie. Ainsi, comme la Commission l'a noté : les États tiers riverains de la Méditerranée qui ne sont pas engagés dans le processus d'élargissement « entretiennent des liens forts et bien établis avec l'UE, principalement dans le contexte de la politique européenne de voisinage »⁵⁹. Le processus de Barcelone a en effet été relancé par la création de l'Union pour la Méditerranée en 2008, en tant qu'initiative multilatérale et régionale avec les pays au Sud de l'Europe, qui porte notamment sur le développement environnemental et sur la lutte contre la pollution dans la mer Méditerranée. Tel est précisément l'objet de l'initiative « Horizon 2020 », approuvée en 2006 par l'Union pour la Méditerranée, qui vise à réduire la pollution en Méditerranée d'ici 2020 et que l'Union européenne considère comme un élément central de sa stratégie de lutte contre la pollution en Méditerranée. Soutenant la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la Convention de Barcelone⁶⁰, Horizon 2020 repose sur quatre dimensions : renforcement de capacités, investissements pour la réduction de la pollution, suivi et surveillance, recherche. La diffusion de normes est réalisée par l'Union européenne en particulier au titre du renforcement des capacités (pour aider les États tiers voisins à créer des administrations environnementales

⁵⁸ Dans sa version initiale, le Règlement 1406/2002 créant l'Agence européenne de sécurité maritime prévoyait en son article 2 § 5 que « À la demande de la Commission, l'Agence peut fournir une assistance technique, y compris pour l'organisation d'activités de formation en la matière, concernant les actes juridiques pertinents de l'Union, aux États candidats à l'adhésion à l'Union, et le cas échéant, aux pays partenaires du voisinage européen et aux pays signataires du mémorandum d'entente de Paris [de 1982 sur le contrôle des navires par l'État du Port] ».

⁵⁹ Communication de la Commission « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », COM(2009) 466 final, 11 novembre 2009, p. 2.

⁶⁰ Voir notamment le site Internet <http://www.h2020.net/fr/the-h2020-initiative.html>

nationales qui peuvent développer et surveiller la législation environnementale), qui est effectué également dans d'autres cadres⁶¹.

B. L'assistance opérationnelle et financière au bénéfice d'États tiers bordant la Méditerranée

Plusieurs organes de l'Union européenne déploient une action internationale en matière de lutte contre la pollution dans le cadre de leur mandat, qui concerne notamment la mer Méditerranée. Cela peut être illustré par l'action des trois organes majeurs dans ce domaine.

Il convient en premier lieu de mentionner l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM). Cette agence a été créée par l'Union en 2002⁶², dans l'objectif de garantir un niveau élevé, uniforme et efficace de sûreté et de sécurité maritimes, de prévention et de lutte contre la pollution causée par les navires et par les installations pétrolières et gazières. Son rôle est ainsi d'offrir une assistance opérationnelle et une expertise technique dans ces domaines, en particulier la prévention des pollutions et la réponse aux pollutions. Aux termes du règlement 1406/2002, « l'Agence ne fournit une assistance opérationnelle que sur demande de l'État ou des États touchés » dans le domaine de la lutte contre la pollution. Et il est intéressant de noter que cette assistance est accordée non seulement au profit des États membres⁶³, mais aussi d'États tiers. La dimension extérieure de son action a même été renforcée assez récemment : le règlement 100/2013 est en effet venu étendre le mandat de l'AESM au-delà du cercle des seuls États candidats à l'adhésion. L'article 2 du règlement 1406/2002 – qui définit les « tâches » confiées à l'agence – a été modifié en 2013, pour étendre le bénéfice de l'assistance à tous les États tiers partageant un bassin maritime régional avec l'Union (§ 5), soit la mer Méditerranée, la mer Noire et la mer Baltique. Il y est précisé que l'AESM fournit cette assistance à ces États « par analogie avec les conditions applicables aux États membres » et « en coordination avec les accords de coopération régionaux existants relatifs à la pollution marine », c'est-à-dire la Convention de Barcelone s'agissant de la Méditerranée. Quant à ce bassin maritime, l'AESM conduit un programme d'assistance technique baptisé « Safemed »⁶⁴, qui bénéficie aux pays tiers suivants : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine et Tunisie. Outre l'assistance technique, qui contribue nettement à la diffusion des normes européennes en matière de lutte contre la pollution en visant notamment à l'accompagnement de l'élaboration de législations et réglementations pertinentes (cf. *supra*), l'AESM leur fournit une assistance opérationnelle à proprement parler. Elle met ainsi notamment à leur disposition ses outils de lutte contre la pollution en mer, comme le système de surveillance

⁶¹ Dans le cadre du projet « Safemed » (cf. *infra*), l'Agence européenne de sécurité maritime prodigue également aux États tiers riverains de la Méditerranée une assistance technique, qui vise explicitement à la diffusion des normes européennes en matière de lutte contre la pollution, l'une de ses finalités étant précisément « *to enact legislation with approximation to the EU acquis* » et « *to approximate the beneficiaries' standards to the European ones* » (« *Component 4 - Protection of the marine environment* » : <<http://www.emsa.europa.eu/safemed-iv-project/component-4-protection-of-the-marine-environment.html>>).

⁶² Règlement (CE) n°1406/2002, modifié par les règlements (CE) n°1644/2003, n°724/2004 et n°2038/2006 ainsi que par le règlement (UE) n°100/2013.

⁶³ Il est à noter que l'assistance technique aux États membres peut aussi revêtir une dimension extérieure, dans la mesure où elle peut orienter leur position dans les enceintes internationales. Ainsi, le préambule du règlement 100/2013 sur l'AESM précise que : « L'Agence devrait par conséquent fournir une assistance technique aux États membres et à la Commission pour qu'ils prennent part aux travaux pertinents de ces organisations régionales » (§ 35).

⁶⁴ Site internet de Safemed IV : <<http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation/safemed-iv.html>>.

par satellite « CleanSeaNet » de détection des rejets d'hydrocarbures par les navires⁶⁵, ou le « *EU Network of Stand-by Oil Spill Response Vessels* » d'intervention rapide en cas de déversement d'hydrocarbures⁶⁶. Ouvrir le bénéfice de ces dispositifs européens aux États tiers bordant la Méditerranée constitue sans conteste un apport significatif de l'Union européenne aux dynamiques de protection de cet espace maritime.

La lutte contre la pollution marine entre par ailleurs dans le champ de compétence du « Mécanisme européen de protection civile » (MEPC), créé en 2001 afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de prévention, de préparation à la lutte et de lutte face aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine. L'action du Mécanisme concerne notamment la protection de l'environnement en cas de situation critique, qu'elle se produise au sein de l'Union ou en-dehors. La décision 1313/2013/UE – qui régit désormais le MEPC – précise que le Mécanisme peut être notamment activé face à des cas de pollution marine⁶⁷, face auxquels il peut rapidement mobiliser ses capacités de récupération de pétrole et ses experts. Il faut à cet égard préciser que le mécanisme peut agir dans le même temps que l'AESM, et en principe en coopération avec elle. La Commission européenne a ainsi vocation à coordonner les offres d'assistance du mécanisme de l'UE et de l'AESM afin de « veiller à l'efficacité, à la cohérence et à la complémentarité de la réaction globale de l'Union »⁶⁸. Le mécanisme peut intervenir partout dans le monde, à la demande d'un État. S'agissant de la Méditerranée, si la Turquie est le seul pays tiers riverain qui participe à proprement parler au Mécanisme⁶⁹, tout autre État riverain peut aussi solliciter son intervention. On notera que la Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, signée à Paris le 13 juillet 2008, définissait déjà comme « l'une des grandes priorités pour cette région » la constitution d'un programme commun de protection civile sur la prévention des catastrophes, la préparation et la réaction à celles-ci, reposant sur une coopération entre le MEPC et « la région ». Ainsi, le MEPC a d'ores et déjà financé des projets de formation, dont le « Projet de préparation à la gestion et au nettoyage des littoraux et de la faune polluée par les hydrocarbures » (POSOW), qui porte spécifiquement sur la Méditerranée et a été coordonné par le centre régional REMPEC de la Convention de Barcelone. Sur le plan opérationnel, le MEPC est intervenu à plusieurs reprises pour réaliser des opérations de nettoyage en Méditerranée, par exemple s'agissant de la marée noire de

⁶⁵ Le système a été établi par l'AESM en avril 2007. Voir <<http://www.emsa.europa.eu/csn-menu.html>>.

⁶⁶ Ce dispositif repose sur la constitution d'un réseau de navires de commerce spécifiquement équipés, pouvant être mobilisés en cas de pollution par hydrocarbures. Les navires sélectionnés doivent alors interrompre leurs activités commerciales en cours (dans un délai de 24 heures) afin de se rendre sur les lieux de l'incident et y réaliser des actions de lutte contre la pollution. Ce système repose ainsi sur des contrats passés par l'AESM avec les opérateurs commerciaux, détaillant les conditions – y compris financières – de la mobilisation de leurs navires. Voir <<http://www.emsa.europa.eu/oil-spill-response/oil-recovery-vessels.html>>.

⁶⁷ Au cours de la période 2007-2013, le CSI/ERCC (le centre de coordination de la réaction d'urgence, qui a remplacé le centre de suivi et d'information) « a été activé à neuf reprises pour la pollution marine, quatre activations conduisant à la mobilisation d'un total de 13 experts et trois officiers de liaison du CSI/ERCC; cinq projets de préparation et deux projets de prévention de la pollution marine ont été cofinancés, ainsi qu'un exercice de simulation de pollution marine » : rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'évaluation ex post du mécanisme communautaire de protection civile et de l'instrument financier pour la protection civile pour la période 2007-2013, COM/2015/061 final, 18 février 2015.

⁶⁸ § 14 du préambule de la décision 1313/2013/UE.

⁶⁹ Aux termes de l'article 28 § 1 de la décision 1313/2013/UE, le mécanisme est ouvert à la participation « des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE), (...) ainsi que d'autres pays européens, si les accords et procédures le prévoient », ainsi que « des pays en voie d'adhésion, pays candidats et candidats potentiels... ».

2006 au Liban suite à la frappe aérienne sur la centrale de Jiyeh (assistance coordonnée, notamment sous la forme d'experts et de matériel spécialisé)⁷⁰.

Enfin, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) joue un rôle significatif. Outre sa mission principale consistant à financer les investissements dans l'Union européenne, la BEI peut financer des opérations en dehors de l'Union en appui aux politiques extérieures de l'Union. À ce titre, la BEI soutient et accompagne des projets d'investissement visant à dépolluer un certain nombre de zones sensibles des pays de la Méditerranée méridionale et orientale⁷¹. En particulier, la BEI gère le programme « MeHSIP »⁷² par lequel elle finance des projets dans les pays du sud de la Méditerranée et apporte également un soutien et des conseils techniques aux porteurs de ces projets, qui concernent notamment les problématiques des eaux usées, des déchets solides, de la dépollution industrielle.

S'agissant de la prévention et la réduction de la pollution en Méditerranée, l'Union européenne conduit une action extérieure qu'elle s'attache à organiser dans le cadre d'une stratégie, en articulant les moyens variés qu'elle mobilise dans une cohérence d'ensemble. Le système de Barcelone, cadre pionnier et développé auquel l'Union européenne participe activement, constitue un outil de déploiement de cette stratégie, même si l'Union propose aussi directement, par d'autres canaux, aux États riverains du bassin méditerranéen des modes de coordination, ainsi que des mesures d'appui normatives, opérationnelles et financières. Le défi de réduction de la pollution en Méditerranée n'est pour autant pas relevé, loin s'en faut et, l'horizon 2020 étant désormais tout proche, il ne fait pas de doute que l'Union devra poursuivre et approfondir son action extérieure en la matière, en cherchant sans doute encore de nouveaux moyens juridiques.

⁷⁰ Communiqué de presse de la Commission européenne IP/06/1106, 17 août 2006 : « Liban/environnement : les efforts de coordination internationale se mettent en place dans la lutte contre la marée noire au Liban ».

⁷¹ La décision 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 « accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union » mentionne les pays méditerranéens suivants : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie ; elle mentionne dans son annexe IV (« Cadre de la politique régionale ») l'Union pour la Méditerranée en précisant qu'elle « appuie en particulier (...) la dépollution de la Méditerranée (...) ».

⁷² Le projet MeHSIP (« *Mediterranean Hot Spots Investment Programme* ») est un « programme d'investissement pour l'élimination des principales sources de pollution en Méditerranée », qui s'inscrit dans le cadre de la contribution de l'Union européenne à l'initiative Horizon 2020.

