




LES RENDEZ VOUS DU PLAN BLEU #4

*La Convention de Barcelone :
Quelles obligations concrètes
de protection de l'environnement ?*



6 avril 2023
En ligne

LA CONVENTION DE BARCELONE : QUELLES OBLIGATIONS CONCRÈTES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

JEUDI 6 AVRIL 2023 - EN LIGNE - 9H30 À 11H (HEURE PARIS)

PROGRAMME

INTRODUCTION : PLAN BLEU

- 09H30 **LA CONVENTION DE BARCELONE, UN OUTIL DE SAUVEGARDE DE LA MÉDITERRANÉE**
GUILLAUME SAINTENY, PRÉSIDENT DU PLAN BLEU
- 09H45 **SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE : QUELLES OBLIGATIONS POUR LES ÉTATS PARTIES ?**
JEAN-CHRISTOPHE MARTIN, DIRECTEUR DE L'INSTITUT DE LA PAIX ET DU DÉVELOPPEMENT (IDPD)
- 10H00 **L'EXEMPLE DE LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES : COMMENT S'APPLIQUE LE PROTOCOLE GIZC ?**
MICHEL PRIEUR, PROFESSEUR EMÉRITE À L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES
- 10H15 **QUESTIONS / REPONSES AVEC L'AUDIENCE**
30 minutes
- 10H45 **CONCLUSION**
PLAN BLEU

WWW.PLANBLEU.ORG

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE : QUELLES OBLIGATIONS POUR LES ETATS PARTIES ?

Convention de Barcelone, Article 14 : « Législation en matière d'environnement »

« 1. Les Parties contractantes adoptent les lois et règlements appliquant la Convention et les Protocoles. »

→ Obligation générale d'adopter les **actes juridiques internes** nécessaires à l'application des dispositions de la convention et ses protocoles.

→ Mais d'autres mesures aussi : **administratives, institutionnelles, techniques**, voire d'autres natures, y compris des mesures de **suivi et évaluation** de ces mesures. + des mesures de coopération.

Les sept protocoles sont des **traités internationaux** = instruments juridiques contraignants ("*Pacta sunt servanda*".)

Ils ont un **caractère obligatoire** pour les **parties contractantes**, qui ont choisi de **s'engager en les ratifiant ou y adhérant**.

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE :

Ces traités contiennent cependant des normes variées, qui n'ont pas toutes la même portée normative, la même force juridique.

- > Certaines sont de vraies obligations « concrètes », qui lient pleinement les Etats parties.
- > D'autres ont un caractère plus atténué, moins contraignant, relèvent plutôt de la recommandation.

Le choix du niveau de force juridique apparaît dans la formulation des dispositions :

- le temps de **conjugaison** (présent de l'indicatif / conditionnel) ;
 - le **verbe** ;
 - des **formules** qui laissent une grande **flexibilité** dans la mise en œuvre (« s'il y a lieu », « le cas échéant »...)

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE :

EXEMPLES :

Protocole ASP / DB :

Article 5 - Création des aires spécialement protégées

« 1. Chaque Partie peut créer des aires spécialement protégées dans les zones marines et côtières soumises à sa souveraineté ou à sa juridiction. »

Protocole « situation critique » :

Article 3 : « 2. Les Parties, en coopérant, devraient prendre en compte, s'il y a lieu, la participation des autorités locales, des organisations non gouvernementales et des acteurs socio-économiques ».

Article 17 :

« Les Parties peuvent négocier, développer et maintenir des accords bilatéraux ou multilatéraux sous-régionaux appropriés en vue de faciliter la mise en oeuvre de tout ou partie du présent Protocole ».

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE :

EXEMPLES :

Protocole OFFSHORE

Article 22 : « (...) les Parties coopèrent, le cas échéant, pour promouvoir des études et entreprendre des programmes de recherche scientifique et technologique afin de développer de nouvelles méthodes pour :

(a) Mener les activités de telle sorte que les risques de pollution soient réduits au minimum;

(b) Prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution, particulièrement en cas de situation critique. »

→ Ces normes tiennent un rôle important dans l'ensemble normatif que constituent les protocoles.

MAIS nous nous penchons ici sur les nombreuses « obligations concrètes » des protocoles, celles qui lient les Etats parties et constituent le coeur des protocoles.

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE :

À NOTER :

→ Les **annexes** aux protocoles ont la même valeur juridique de ceux-ci ; ils contiennent aussi des obligations.

→ Les **plans régionaux contraignants** adoptés par la COP :

Certains protocoles sont complétés par des plans régionaux adoptés par la Réunion des Parties contractantes (COP) en tant qu'instruments juridiques contraignants, comme par exemple la COP des parties au protocole « sources terrestres ».

Ces plans régionaux sont adoptés par la COP avec un caractère contraignant = contiennent des obligations.

Voir ainsi l'« Analyse de la nature juridique des principales obligations énoncées dans les plans régionaux adoptés par la Réunion des Parties contractantes au Protocole tellurique »

(Appendice II au rapport du Comité de respect des obligations (Décision IG.24/1), 21ème COP (2019) : UNEP/MED IG.24/22, pp. 56 sqq.) → adopté par la COP !

Cette Analyse précise : « les mesures et calendriers contenus dans les plans régionaux imposent des obligations contraignantes aux Parties contractantes » (§ 5). « Ces plans régionaux ont de toute évidence un caractère contraignant » (§ 10).

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Deux questions sont abordées ici :

1/ Quels sont les **types d' « obligations concrètes »** ?

- obligations pesant sur les Etats individuellement
- obligations de coopération

2/ Quelle est l'étendue de leur **portée normative** ?

- Engagement international à l'égard des autres Etats
- Portée juridique interne : effet direct / invocabilité au sein des Etats
- Les obligations des protocoles, droit de l'Union européenne

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

1/ Quels types d'obligations concrètes ?

Les protocoles définissent des :

- obligations **de comportement** (de s'efforcer) et des obligations **de résultat** (de réussir).
- **obligations de faire.**

DEUX TYPES, en fonction de leur contenu :

- obligations de prendre des mesures **individuellement,**
- obligations de **coopération.**

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

a) Des obligations pesant sur les Etats individuellement

Quelques illustrations, parmi des dizaines d'articles définissant des obligations concrètes :

Protocole SITUATION CRITIQUE

Article 10 § 1 « Mesures opérationnelles » : « Toute Partie confrontée à un événement de pollution **doit** :

- (a) faire les évaluations nécessaires concernant la nature, l'importance et les conséquences possibles de l'événement de pollution ou, le cas échéant, le type et la quantité approximative des hydrocarbures ou substances nocives et potentiellement dangereuses, ainsi que la direction et la vitesse de dérive des nappes;
- (b) prendre toutes les mesures susceptibles de prévenir, de réduire et, dans toute la mesure possible, d'éliminer les effets de l'événement de pollution; (...) ».

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Protocole OFFSHORE

Article 11 - Eaux usées

« 1. La Partie contractante interdit le rejet dans la zone du Protocole des eaux usées provenant d'installations ayant un effectif permanent de 10 personnes ou plus, sauf si : (...) »

Protocole IMMERSION

Article 4

« 1. L'immersion de déchets ou autres matières est interdite, à l'exception des déchets ou autres matières énumérés au paragraphe 2 du présent article ».

Article 5

« L'immersion de déchets ou autres matières énumérés à l'article 4.2 est subordonnée à la délivrance préalable, par les autorités nationales compétentes, d'un permis spécial ».

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Protocole SOURCES TERRESTRES

Article 6 - Système d'autorisation ou de réglementation

1. Les rejets de sources ponctuelles dans la zone du Protocole, et les rejets dans l'eau ou les émissions dans l'atmosphère qui atteignent et peuvent affecter la zone de la Méditerranée telle que délimitée à l'article 3 a), c) et d) du présent Protocole, sont strictement subordonnés à une autorisation ou réglementation de la part des autorités compétentes des Parties, en tenant dûment compte des dispositions du présent Protocole et de son annexe II, ainsi que des décisions ou recommandations pertinentes des réunions des Parties contractantes.

2. A cette fin, les Parties mettent en place des systèmes d'inspection par leurs autorités compétentes en vue d'évaluer le respect des autorisations et réglementations.

(...)

4. Les Parties établissent un régime de sanctions appropriées en cas de non-respect des autorisations et réglementations et assurent son application. »

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

PROTOCOLE SOURCES TERRESTRES (suite)

Article 12 :

« Chacune des Parties s'engage à donner pour instruction à ses navires et aéronefs d'inspection maritime ainsi qu'aux autres services qualifiés de signaler à leurs autorités nationales tous incidents ou situations dans la zone de la mer Méditerranée qui font soupçonner qu'il y a eu ou qu'il va y avoir immersion contraire aux dispositions du présent Protocole. Cette Partie en informera, si elle le juge opportun, toute autre Partie intéressée ».

→ Phrase 1 : obligation claire : les Etats parties doivent donner une instruction à des destinataires.

→ Phrase 2 : pas une obligation d'information (« si elle le juge opportun » + choix de conjuguer le verbe au futur).

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

b) Des obligations de coopération

EXEMPLES : Protocole SITUATION CRITIQUE

Article 8 - Communication des information et rapports concernant les événements de pollution

« Les Parties s'engagent à coordonner l'utilisation des moyens de communication dont elles disposent pour assurer, avec la fiabilité et la rapidité nécessaires, la réception, la transmission et la diffusion de tous rapports et informations urgentes concernant des événements de pollution ».

Article 12

« 1. Toute Partie ayant besoin d'assistance pour faire face à un événement de pollution peut demander, soit directement, soit par l'intermédiaire du Centre régional, le concours d'autres Parties, celles qui sont susceptibles d'être également affectées par la pollution étant sollicitées en premier lieu. Ce concours peut comporter notamment des conseils d'experts et la fourniture à la Partie concernée ou la mise à disposition de celle-ci du personnel spécialisé nécessaire, de produits, d'équipement et de moyens nautiques. Les Parties ainsi sollicitées font tous les efforts possibles pour apporter leur concours ».

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

PROTOCOLE OFFSHORE

Article 27 - Responsabilité et réparation des dommages

« 1. Les Parties s'engagent à coopérer dès que possible pour élaborer et adopter des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant des activités visées au présent Protocole, conformément à l'article 16 de la Convention.

2. En attendant l'instauration de ces procédures, chaque Partie:

(a) Prend toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les opérateurs sont tenus responsables des dommages causés par les activités et sont tenus de verser promptement une réparation adéquate; (...) »

→ Articulation intéressante entre obligation de coopérer et obligation de mise en œuvre individuelle !

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

2/ Quelle étendue de la portée normative ?

Trois aspects :

a/ Les obligations doivent être mises en œuvre par les Etats parties, qui s'engagent avant tout les uns à l'égard des autres

- Théoriquement, un Etat partie peut ainsi **invoquer une violation par un autre Etat partie** de dispositions des protocoles, dès lors qu'il a un intérêt à agir, et ainsi mettre en jeu la **responsabilité internationale de cet Etat** pour ce fait internationalement illicite.

→ L'article 28 de la Convention de Barcelone est dédié au **règlement des différends relatifs à l'interprétation et l'application de la convention et de ses protocoles**. L'annexe A définit le **mécanisme d'arbitrage** pour trancher ces litiges.

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Illustration fictive (aucun arbitrage connu dans ce cadre) :

La violation par un Etat de l'obligation d'informer immédiatement les autres Parties au protocole « situation critique » susceptibles d'être affectées par un évènement de pollution.

(Article 9 § 7 du protocole « situation critique » + Annexe VII / Article 9 § 2 de la Convention de Barcelone).

- Un Comité du « respect des obligations » assure un suivi de la mise en œuvre, sur la base notamment des rapports remis par les Etats (« *compliance reporting* ») + saisine par les parties, par le Secrétariat, examen à l'initiative du Comité (sur la base de toute information = ouverture aux communications d'ONG).

MAIS certains protocoles contiennent aussi des *obligations spécifiques* d'informer sur la mise en œuvre de certains articles :

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Exemple :

Protocole SITUATION CRITIQUE

Article 4 : (plans d'urgence et autres moyens visant à prévenir et à combattre les événements de pollution)

« 3. Les Parties informent tous les deux ans le Centre régional des mesures prises en vue de l'application du présent article. Le Centre régional (REMPEC) présente un rapport aux Parties sur la base des informations reçues. »

Article 16 - Accueil des navires en détresse dans des ports et lieux de refuge

Les Parties définissent des stratégies nationales, sous-régionales ou régionales concernant l'accueil dans des lieux de refuge, y compris des ports, de navires en difficulté et présentant une menace pour le milieu marin. Elles coopèrent à cette fin et informent le Centre régional des mesures qu'elles ont adoptées. »

→ Obligation de rendre compte = renforce encore la portée des obligations concernées.

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

b) Certaines obligations internationales revêtent une **qualité particulière** :

→ elles peuvent, en raison de leur **objet** et de leur **contenu**, **produire des effets dans l'ordre juridique interne** à l'égard des particuliers, directement.

= **effet direct** → **invocabilité**

contre les autorités publiques de l'Etat dont ils considèrent qu'ils ne les mettent pas ou pas correctement en œuvre. → invocabilité **devant ces autorités publiques** et, si nécessaire, **devant le juge interne**.

Cela a été confirmé par la CJCE, interrogée par la Cour de cassation française au sujet de l'invocabilité en France de dispositions du protocole « sources terrestres ».

CJCE, *Syndicat des pêcheurs*, arrêt du 15 juillet 2004 :

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Réponse de la CJCE :

« l'article 6, paragraphe 3, du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique ainsi que de l'article 6, paragraphe 1, du même protocole révisé qui consacrent, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'obligation pour les États membres de subordonner les rejets de substances énumérées à l'annexe II du même protocole à la délivrance, par les autorités nationales compétentes, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de son annexe III. En conséquence, ces dispositions ayant un effet direct, toute personne intéressée a le droit de s'en prévaloir devant les juridictions nationales ».

→ Cette solution - ici tirée de la jurisprudence de la CJCE - est largement valable dans les ordres juridiques internes pour les traités internationaux.

(La question de l'effet qu'un traité produit dans l'ordre juridique d'un Etat partie est réglée par cet ordre juridique ; mais intéresse le droit international : CPJI, 1928, avis consult. N° 15).

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

c) L'UE étant partie à la CB et la plupart de ses protocoles (tous sauf celui d'Izmir (1996) sur les déchets dangereux), ceux-ci font partie du droit de l'Union européenne (DANS LA LIMITE DE LA COMPÉTENCE DE L'UE)

et, par conséquent, les obligations des protocoles :

- d'une part, **lient les Etats membres de l'UE** riverains de la Méditerranée **en tant que droit de l'UE** (même les Etats membres qui ne les auraient pas ratifiés, pour les dispositions qui entrent dans la compétence de l'UE) – ex. : Protocole offshore (non ratifié par 6 Etats membres de l'UE) - Grèce pour le protocole ASP/DB de 1995.

- d'autre part, **relèvent des mécanismes juridiques très poussés de suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE.**

→ EXEMPLE : La Commission européenne a **mis en demeure** la France de respecter des obligations du protocole « sources terrestres », puis saisi la CJCE contre la France, dans le cadre d'un **recours en manquement**.

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

CJCE, 7 octobre 2004, *Commission c. France*, affaire C-239/03 → condamne la France :

« En ne prenant pas toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution massive et prolongée de l'étang de Berre,

et en omettant de tenir dûment compte des prescriptions de l'annexe III du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980, approuvé au nom de la Communauté économique européenne par la décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, par une modification de l'autorisation de rejets de substances relevant de l'annexe II du protocole à la suite de la conclusion de celui-ci,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 8 de la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, (...), et de l'article 6, paragraphes 1 et 3, du protocole, relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, (...) »

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Illustration intéressante quant à la portée juridique de l'obligation en cause :

L'article 6 du protocole tellurique, ici en jeu, se lit ainsi :

« 1. Les parties s'engagent à réduire rigoureusement la pollution d'origine tellurique de la zone du protocole par les substances ou sources énumérées à l'annexe II au présent protocole. (...)

3. Les rejets sont strictement subordonnés à la délivrance, par les autorités nationales compétentes, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de son annexe III [...] »

→ La Commission fait valoir que l'article 6 § 1 du protocole contient une obligation de résultat (point 33).

→ Le gouvernement français estime que l'article 6 § 1 du protocole contient une obligation de moyens. En l'espèce, la République française ne serait donc tenue que de prouver qu'elle a bien mis en place des moyens juridiques suffisants pour réduire la pollution résultant des rejets d'eau douce et de limons (point 38).

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

Pour la Cour :

« C'est donc une obligation particulièrement stricte qui pèse sur les parties contractantes, au titre de l'article 6, paragraphe 1, du protocole, en liaison avec son article 1er, à savoir celle de «réduire rigoureusement» la pollution d'origine tellurique dans la zone, due aux déversements, notamment, de toutes substances, «même non toxiques par nature», pouvant devenir nocives pour le milieu marin, et ce par des «mesures appropriées». Cette rigueur répond à la nature de l'instrument, destiné, notamment, à éviter la pollution due à la carence des pouvoirs publics ».

→ Pas de jurisprudence plus récente sur laquelle s'appuyer – saisine en 2021 de la CJUE au sujet de la Convention de Barcelone, mais recours jugé irrecevable (défaut de qualité pour agir) :

Ordonnance du Tribunal, *BLOOM c. Parlement européen et Conseil*, 7 avril 2022, affaire T 645/21.

→ Ce vide ne tient **assurément pas à un défaut de force juridique des obligations** du « système de Barcelone ». Un manque de connaissance et reconnaissance de ce système ?

SEPT PROTOCOLES POUR PROTÉGER LA MÉDITERRANÉE

→ Les déclarations ministérielles adoptées dans le cadre des COP, déclarations *politiques*, ne doivent pas être lues isolément du cadre normatif dont elles relèvent, composé d'engagements juridiques précis.

→ C'est dans certains cas parce que ces protocoles contiennent des **obligations importantes, rigoureuses** qu'ils ne sont pas ratifiés systématiquement et immédiatement par les 21 Etats riverains (et l'UE) :

Exemples :

> protocole offshore : seuls 8 parties contractantes (dont l'UE) l'ont ratifié

> protocole déchets dangereux : seuls 7 parties contractantes (dont l'UE) l'ont ratifié

> Protocole immersion : amendements de 1995 acceptés par 15 Etats parties (et l'UE) ; ces amendements ne sont pas entrés encore en vigueur, presque 20 ans après leur adoption.

A scenic view of a rocky coastline with a blue bay, green trees, and purple flowers in the foreground. The text "MERCI POUR VOTRE ATTENTION" is overlaid in white.

**MERCI POUR VOTRE
ATTENTION**