



LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS DU « SYSTÈME DE BARCELONE » POUR LA PROTECTION DE LA MÉDITERRANÉE CONTRE LA POLLUTION

Tullio Scovazzi

Le 10 juin 1995, une conférence intergouvernementale réunie à Barcelone a adopté trois nouveaux textes qui améliorent le système existant pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. Par ces dispositions nouvelles le « système de Barcelone » a été adapté à l'évolution récente de la loi internationale dans le domaine de la protection de l'environnement, comme cela a été réalisé à l'échelon mondial dans les documents adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro 1992).

Les nouveaux textes adoptés à Barcelone, qui seront ci-après examinés, dans leurs aspects principaux, comprennent :

a - les amendements à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Barcelone 1976) ;

b - les amendements au Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et des aéronefs (Barcelone 1976) ;

c - le nouveau Protocole relatif aux aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée, qui est destiné à remplacer le Protocole précédent relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée (Genève 1982).

Outre la Convention et les deux Protocoles ci-dessus mentionnés, le « Système Barcelone » comporte également à ce jour :

d - 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 (Barcelone 1976), pour lequel aucun amendement n'est envisagé ;

e - le Protocole pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (Athènes 1980), pour lequel il est

⁽¹⁾ Dans le préambule, les parties se déclarent « pleinement conscientes qu'il leur incombe de préserver et de développer durablement ce patrimoine commun dans l'intérêt des générations présentes et futures ».

⁽²⁾ « Afin de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable de la zone de la mer Méditerranée, les Parties contractantes : (a) Appliquent, e, fonction de leurs capacités, le principe de précaution en vertu duquel, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne devrait pas servir d'argument pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces par rapport aux coûts visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (Art. 4, 3).

⁽³⁾ « Afin de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable de la zone de la mer Méditerranée, les Parties contractantes © s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection de zones d'intérêt écologique et paysager et l'utilisation rationnelle des ressources nationales »

prévu que des amendements seront adoptés dans le premier semestre de 1996 ;

f - le Protocole concernant la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (Madrid 1994), pour lequel aucun amendement n'est envisagé (ce qui va de soi étant donné la date récente de son adoption).

L'adoption, l'année prochaine, d'un nouveau et sixième Protocole sur la prévention de la pollution de la mer Méditerranée relatif à la protection de la région méditerranéenne contre la pollution résultant des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination.

Dans le texte amendé, la Convention change son titre et devient « la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ». La zone géographique couverte par la Convention est étendue pour inclure les eaux maritimes territoriales des parties contractantes. Il est aussi prévu que l'application de la Convention « pourra être étendue au littoral, définies par chaque partie contractante, à l'intérieur de son propre territoire » (Article 1, 2).

La Convention affirme son caractère d'un accord cadre, qui devra être mis en œuvre dans des protocoles spécifiques. Le texte amendé confirme et étend à une échelle régionale les principales idées émises par la Conférence de 1992 à Rio : le Développement durable ⁽¹⁾, le principe de précaution ⁽²⁾, la gestion intégrée du littoral ; ⁽³⁾ le recours aux meilleures techniques disponibles et aux meilleures pratiques environnementales ainsi que la promotion de technologies écologiquement rationnelle, y compris les technologies de production propre. Dans le but de répondre aux objectifs du Développement durable, les parties (ART. 4, 2) « devront tenir compte de façon complète des recommandations de la Commission méditerranéenne du développement durable, c'est cette nouvelle commission qui sera constituée dans le cadre du Plan d'Action Méditerranéen ».

Une disposition nouvelle et importante se rapporte à l'information du public et à sa participation. Les parties devront « faire en sorte que les autorités compétentes accordent au public l'accès approprié aux informations sur l'état de l'environnement dans la zone d'application de la Convention et des Protocoles, sur les activités ou les mesures comportant ou susceptibles de comporter des effets graves pour la dite zone ainsi que sur les mesures adoptées et les activités entreprises à la convention et aux protocoles » (Art 11, 1).

Les parties devront aussi « faire en sorte que l'occasion soit fournie au public de participer, le cas échéant, au processus de prise de décisions en rapport avec le champ d'application de la Convention et des Protocoles » (Art. 11, 2).

Il n'y a rien de nouveau, par contre, dans le domaine délicat de la responsabilité et des compensations. Une fois de plus une disposition - dans le style... « calendes grecques » - selon laquelle les parties « s'engagent à coopérer pour élaborer et adopter des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée » (Art. 12).⁽⁴⁾

Le protocole, tel qu'il a été maintenant amendé, présente deux modifications importantes vis à vis du texte précédent. Tout d'abord le Protocole s'applique maintenant aussi à l'incinération en mer, qui est interdite (Art. 7). Ceci explique le nouveau titre de cette disposition, qui devient le « Protocole relatif à la prévention et à élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersions effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer ». D'autre part, le Protocole est fondé sur l'idée que le rejet de déchets ou d'autres matières est en principe interdit, avec l'exception de cinq catégories de matières spécifiquement énumérées dans l'article 4, 2⁽⁵⁾. La logique du texte précédent du protocole est ainsi inversée. Elle était basée sur l'idée que le rejet était, en principe, permis, à l'exception des matières interdites, dont la liste avait été donnée dans l'annexe 1 (appelée liste noire) et sous condition que le rejet des matières énumérées dans l'annexe 2 (la liste grise) soit l'objet d'une autorisation spéciale préalable.

Le nouveau protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée est très différent du texte précédent et formellement distinct de celui-ci.

Le nouveau protocole est applicable à toutes les eaux marines de la Méditerranée, indépendamment de leur statut juridique, ainsi qu'aux fonds marins, à leur sous sol et aux zones terrestres côtières définies par chaque partie, y compris les zones humides. Au contraire l'application du Protocole précédent, était limitée aux eaux territoriales des parties et ne couvrait pas la haute mer. Une extension de la couverture géographique du Protocole était nécessaire pour protéger aussi ces espèces marines très migratrices tels que les mammifères marins qui, par définition, ne respectent pas les frontières artificielles que l'homme trace sur la mer.

L'intention de « s'engager dans la haute mer » a entraîné quelques problèmes juridiques difficiles qui sont particuliers aux conditions politiques et juridiques de la Méditerranée. Comme chacun sait, à la

⁽⁴⁾La seule modification au texte de la Convention de 1976 est que cette dernière prévoyait que les parties devaient entreprendre de coopérer *aussitôt que possible*. Si cette dernière formule a été supprimée, c'est peut être en raison du fait que près de 20 ans n'ont pas suffi pour que les parties commencent à entreprendre ce qu'elles avaient prévu en 1976.

⁽⁵⁾Sont permis sous réserve d'obtention d'une autorisation spéciale d'immersion en mer : « a) des matériaux de dragage ; b) des déchets de poisson ou matières organiques issus des opérations industrielles de transformation du poisson et d'autres organismes marins ; c) des navires, jusqu'au 31 décembre 2000 ; d) des plates-formes ou autres ouvrages placés en mer, sous réserve que les matériaux qui peuvent produire des déchets flottants ou contribuer sous d'autres formes à la pollution du milieu marin, aient été retirés dans toute la mesure du possibles... ; e) les matières minérales non contaminées et dont les constituants chimiques ne risquent pas d'être libérés dans le milieu marin ».

différence de ce qui a été fait pour d'autres mers semi-fermées, les États côtiers de la Méditerranée n'ont pas encore établi des zones économiques exclusives ou accédé aux demandes de zones économiques exclusives. Il y a en Méditerranée de grandes étendues marines qui sont au-delà de la limite des 12 milles et ont actuellement encore le statut de haute mer. En Méditerranée, beaucoup de frontières maritimes attendent d'être négociées par les pays intéressés, y compris quelque cas où la délimitation est particulièrement difficile à cause de caractéristiques géographiques locales particulières. Ainsi, dans la mer Égée, la possibilité d'étendre les eaux territoriales au delà de la limites des 6 milles, est l'objet de discussions entre les deux pays riverains (la Grèce et la Turquie).

Afin de surmonter ces difficultés, le nouveau Protocole inclut deux dispositions dont les précédents se trouvent dans celles qui ont été conçues pour une région très différente du Monde. Alors que l'Antarctique et la Méditerranée n'ont presque aucune ressemblance, en ce qui concerne leur environnement, d'un point de vue juridique les deux régions ont des aspects communs : la présence de grandes étendues de haute mer et l'existence de problèmes difficiles et non résolus, concernant la souveraineté sur les zones côtières. Ceci explique pourquoi le nouveau Protocole comporte une clause très élaborée de renonciation qui rappelle les dispositions utilisées dans le système Antarctique. L'idée qui se trouve derrière un tel arsenal de complications juridiques est simple. D'une part, l'établissement d'une coopération intergouvernementale, dans le domaine de l'environnement marin, ne doit pas porter ombrage aux questions juridiques d'une nature différente ; mais, d'autre part, l'existence même de tels problèmes juridiques (qui ne semblent pas devoir être réglés à court terme) ne devrait pas mettre en péril ou retarder l'adoption de mesures nécessaires pour la préservation de l'équilibre écologique de la Méditerranée.

⁽⁶⁾Toute proposition d'inclure dans la liste ASPIM doit comporter : « un rapport de présentation comprenant des informations sur sa localisation géographique, ses caractéristiques physiques et écologiques, son statut juridique, son plan de gestion et les moyens de leur mise en œuvre, ainsi qu'un exposé justifiant l'importance méditerranéenne de l'aire » (Art. 9, 3).

Le nouveau Protocole prévoit l'établissement d'une liste des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (la liste ASPIM). La liste ASPIM peut comporter des sites « présentant une importance pour la conservation des éléments constitutifs de la diversité biologique en Méditerranée, renfermant des écosystèmes spécifiques à la région méditerranéenne ou des habitats d'espèces menacées d'extinction, ou présentant un intérêt particulier sur les plans scientifique, esthétique, culturel, ou éducatif » (Art. 8, 2). Le processus pour établir et faire la liste des ASPIM, est décrit en détail dans l'article 9. Par exemple en ce qui concerne les aires qui sont partiellement ou complètement situées en haute mer, la proposition doit être faite « par deux ou plusieurs Parties voisines concernées » ⁽⁶⁾ et la décision d'inclure cette zone dans la liste ASPIM est prise par un

consensus entre les parties contractantes à l'occasion de leurs réunions périodiques. L'existence de la liste ASPIM ne doit pas exclure le droit, pour chaque partie, de créer des zones protégées dont il n'est pas prévu l'inclusion dans la liste ASPIM.

Une fois que des zones sont incluses dans la liste ASPIM, toute les parties sont d'accord « pour reconnaître l'importance particulière de ces aires pour la région de la Méditerranée » et - ce qui est encore plus important - « de se conformer aux mesures applicables aux ASPIM et de ne pas autoriser ni entreprendre d'activités qui pourraient aller à l'encontre des objectifs à l'origine de leur création » (Art. 8, 3). Ceci donne aux ASPIM et aux mesures adoptées pour leur protection un effet *erga omnes*, pour autant que les parties signataires du Protocole sont concernées.

En ce qui concerne les relations avec des pays tiers, les Parties « invitent les États non parties et les organisations internationales à coopérer à la mise en œuvre du présent protocole » (Art 28, 2). Il est prévu aussi que les Parties « s'engagent à prendre des mesures appropriées, compatibles avec le droit international, en vue d'assurer que nul n'entrepreneur des activités contraires aux principes et aux objectifs du Présent protocole » (Art. 28, 2). Cette disposition - qui est également modelée sur le précédent du système Antarctique - inaugure-t-elle « une responsabilité première » des pays méditerranéen pour leur commune mer, comme les parties consultatives au traité de l'Antarctique entendent le faire pour les eaux antarctiques ?

Le nouveau Protocole sera complété par deux annexes, qui n'ont pas été encore établies, et qui concerneront respectivement la liste des espèces en danger ou menacées et la liste de celles dont l'exploitation est réglementée.

Tullio Scovazzi

Professeur de droit international à l'Université de Milan
20138 Milan
Italie

[Article publié initialement dans *The international Journal of Marine and Coastal Law*] et traduit avec l'autorisation de son éditeur (Kluwer Academic Publishers)
Traduction : Aménagement et Nature.

