

La Convention de Barcelone, cadre adéquat et rationnel pour la protection des îles de la Méditerranée

La Convention de Barcelone participe au dépassement des enjeux concurrentiels en Méditerranée par le renforcement de la protection de l'environnement marin. En régulant la pollution sur mer, les États se mettent d'accord pour appliquer des règles communes dans les zones maritimes de leur souveraineté. À l'origine, la Convention s'applique en mer, mais désormais elle prend en compte l'ensemble des activités ayant un impact néfaste sur la mer, qu'elles soient maritimes ou terrestres.

La Convention de Barcelone est le fruit des efforts de coopération des États méditerranéens commencés dès le début du XXe siècle. En 1975, ces efforts se focalisent autour du **Plan d'Action pour la Méditerranée** (PAM) relatif à la protection de la mer. Cette initiative réunit la majorité des États riverains²⁹¹ et constitue le premier plan d'action initié au niveau international pour une partie de l'océan. Le PAM émane de la conception selon laquelle l'environnement de la Méditerranée doit être juridiquement protégé comme un ensemble cohérent. La **Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution**²⁹² est adoptée à Barcelone en 1976 pour offrir un cadre juridique à la mise en œuvre du PAM et institutionnaliser la coopération régionale afin de protéger le milieu marin. Le PAM et la Convention sont accompagnés de plusieurs protocoles thématiques et d'une structure institutionnelle responsable de sa mise en œuvre. L'ensemble est appelé le « système de Barcelone » et a connu un amendement majeur de la Convention en 1995, qui porte désormais sur la protection de la mer et du littoral. Ce premier droit méditerranéen de la mer a évolué en un véritable *droit méditerranéen de l'environnement*, intégrant dans ses normes toutes les préoccupations environnementales communes aux États riverains.

L'importance de la Convention de Barcelone pour la protection de l'environnement des îles est incontestable. Elle constitue le cadre adéquat et rationnel pour aborder les problématiques insulaires par une prise en compte cohérente de la spécificité des îles.

Bien que le texte de la Convention n'octroie pas de considération particulière à l'insularité, les

291 À l'adoption du PAM, treize États participent et signent l'accord. Aujourd'hui tous les États de la Méditerranée ainsi que l'Union européenne sont parties contractantes de la Convention.

292 Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution signée à Barcelone le 16 février 1976.

îles font progressivement leur apparition dans le « système de Barcelone ». La Convention met en lumière l'interdépendance entre la protection de l'environnement terrestre des îles et la protection de la mer. Cependant, les références aux îles dans la Convention et ses protocoles sont encore dans une phase embryonnaire, faute d'absence de représentants des îles au sein du système de Barcelone. Par conséquent, la prise en compte de l'insularité au sein du système de Barcelone est marquée par l'application *de facto* de la Convention aux îles, où les textes conventionnels ne prévoient pas de considération spécifique aux îles, mais celles-ci font l'objet d'études du PAM (**section 1**). La seconde phase est l'application *de jure* de la Convention aux îles par le protocole additionnel sur la gestion intégrée des zones côtières de 2008, qui adopte les premières mesures spécifiques pour les îles (**section 2**).

Section 1 : La protection de facto des îles par le système de Barcelone

L'inclusion *de facto* des îles dans le système de Barcelone commence autour de 1985, soit dix ans après l'adoption du PAM. Ce premier plan d'action fait émerger le droit méditerranéen de l'environnement, qui pose les fondements du cadre juridique et qui déclenche la réflexion sur la meilleure manière de protéger le bassin (§ 1). La deuxième phase du PAM prend davantage en compte les besoins réels de la Méditerranée en incluant les activités terrestres dans la portée du système de Barcelone (§ 2).

§ 1. PAM I : un cadre permettant d'inclure les spécificités des îles

La Convention de Barcelone est un cadre adéquat pour la prise en compte des îles, grâce à la structure du PAM. Dès sa première phase, le PAM démontre qu'il a la place pour inclure les spécificités des îles dans le système de Barcelone. En effet, l'instrument juridique qu'il instaure est basé sur l'innovation (A) et sur la recherche scientifique et socio-économique (B).

A. Un instrument juridique innovant

La première caractéristique du PAM I qui permet de le considérer comme un cadre adéquat pour la prise en compte des spécificités des îles est son cadre juridique flexible et innovant. Fondé sur la coopération étatique (1) et en adoptant une méthodologie exhaustive (2), le système de Barcelone est un cadre juridique en avance sur son temps.

1. Une Convention flexible, fondée sur la coopération étatique

La flexibilité de la Convention se manifeste dès la définition de son champ d'application. La Convention de 1976 vise à protéger la mer contre la pollution et elle a pour champ

d'application géographique « les eaux maritimes de la mer Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend, la limite occidentale étant le méridien qui passe par le phare du cap Spartel à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale étant constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale »²⁹³. Le point 2 de l'art. 1 précise : « sauf disposition contraire de l'un quelconque des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des États contractants ».

La Convention ne s'applique donc *a priori* ni aux territoires terrestres ni même aux eaux intérieures des États. Elle laisse cependant la possibilité d'étendre son champ d'application par l'adoption de protocoles ultérieurs et tel était l'objectif dès les premières réunions des parties contractantes²⁹⁴. S'agissant d'une des premières conventions²⁹⁵ sur la protection d'un « bien commun »²⁹⁶, les questions de souveraineté et d'ordre public interne expliquent le besoin de circonscrire le champ d'application loin des terres nationales²⁹⁷. Les îles demeurant des territoires nationaux, sont nécessairement ignorées par l'approche de « gestion sectorielle »²⁹⁸ suivie lors de l'élaboration de la première Convention. En outre, lors de l'adoption de la Convention de Barcelone, le « régime des îles » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est en cours de négociation à Caracas et les pays méditerranéens sont loin de présenter un front uni en la matière²⁹⁹. Il apparaît alors préférable d'éviter toute référence pouvant toucher à des enjeux politiques polémiques. Par ailleurs, la Convention régionale prévoit un article pour déclarer la suprématie de la (future) Convention de Montego Bay et pour préciser que les engagements de la Convention ne portent pas atteinte « aux revendications et positions juridiques présentes ou futures de tout État touchant le droit de la

293 Convention de Barcelone, article premier.

294 Lors de la première conférence des États riverains de la Méditerranée, tenue à Beyrouth en 1973, les experts insistent sur la nécessité d'adopter un cadre juridique pour réduire la pollution provenant des activités terrestres. Cf Ina Société, *La pollution en Méditerranée : congrès de Beyrouth*, consulté le 8 novembre 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=JNVvWYkqx9g>, consulté le 25 septembre 2018.

295 La seule convention précédente pour la protection de l'environnement d'une mer régionale est celle d'Helsinki sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique de 1974.

296 Entre *res nullius* et *res communis*, la nature juridique du volume de l'eau de mer est longtemps restée ambivalente, à cause du manque d'occupation permanente par l'homme.

297 Par ailleurs, c'est l'approche suivie par toutes les Conventions relatives aux mers régionales.

298 PRIEUR, M., « Le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *RJE*, n° spécial, 2012, p. 215.

299 Pour les propositions relatives au régime des îles, voir *supra* p. 37 et s.

mer »³⁰⁰. À l'époque, les États méditerranéens ne sont pas en mesure de mettre de côté leurs intérêts économiques pour adopter une approche exhaustive garantissant la diminution de la pollution marine.

La Convention de Barcelone est une convention originale et particulière avec ses forces et faiblesses. Plusieurs nouveautés sont associées à la Convention. Tout d'abord, c'est un accord international de **caractère double** : d'une part, il s'agit d'une Convention du droit de la mer et d'autre part, une Convention du droit de l'environnement. En second lieu, c'est l'unique accord international environnemental conclu **par tous** les États riverains et écrit **pour** les spécificités de la mer Méditerranée. Au niveau juridique, elle est **innovante** et a contribué à la construction du droit international conventionnel.

En effet, la force de la Convention de Barcelone réside dans sa polyvalence. Elle est une Convention à la fois universelle, sous l'égide de l'ONU et du PNUE, et régionale, répondant aux particularités géographiques de la région méditerranéenne. Elle est une Convention du droit de la mer et une Convention du droit de l'environnement, réunissant donc les objectifs économiques et environnementaux de la mer.

L'élément dominant est la coopération internationale et aussi la surveillance permanente de la pollution de la mer (art. 10)³⁰¹. La plus grande réussite de la Convention de Barcelone est qu'elle réunit tous les pays du bassin et l'UE sous le même cadre géopolitique de coopération technique et scientifique. La coopération en matière d'environnement était le premier pas vers le renforcement des relations entre les pays riverains, pendant une période d'incertitudes. Les années 70 sont en effet une période de transition politique dans toute la Méditerranée, car la Grèce et l'Espagne sortent à peine de la dictature, l'Italie est en transition politique avec la

300 Art. 3.2 de la Convention de 1976. Pour faire un parallèle, la Convention d'Helsinki qui est adopté pendant la même période précise que la convention ne porte pas préjudice aux développements du droit de la mer et surtout les dispositions pour la protection contre la pollution (article 21 de la Convention sur la protection de l'environnement marin dans la région de la mer Baltique, conclue à Helsinki le 22 mars 1974). Le sens de deux dispositions est très différent. Dans le cas de la Baltique, l'art. 21 est une clause classique conclue conformément aux pratiques des traités internationaux et vise à éviter les conflits de normes. En revanche, l'article 3.2 de la Convention de Barcelone est une clause politique.

301 LAVIEILLE J.-M., *Droit international de l'environnement*, 3. éd, Universités Droit, Ellipses, 2010, p. 245

montée des Brigades Rouges, Chypre s'éclate en deux et la guerre au Liban s'enclenche. La Communauté européenne est en plein essor et en même temps, apparaît au niveau mondial la prise de conscience des effets néfastes des activités humaines sur la planète et sur la mer.

La Convention de Barcelone intervient dans ce contexte troublé et elle constitue l'instrument de coopération le plus abouti en Méditerranée. Les articles 24 et 26 prévoient par ailleurs que la Convention et les protocoles sont ouverts « à la signature de la Communauté économique européenne et de tout groupement économique régional similaire dont l'un au moins des membres est un État côtier de la zone de la mer Méditerranée et qui exercent des compétences dans les domaines couvertes par la présente Convention ».

D'autres initiatives l'ont suivie, tant en matière d'environnement qu'en matière de commerce. Notons par exemple, les initiatives qui ont tissé des liens avec les institutions de la Convention de Barcelone, comme le processus de Barcelone de l'Union pour la Méditerranée en 1995 et 2008, l'initiative HORIZON 2020 pour la dépollution de la Méditerranée et le programme IEVP³⁰².

2. Un système juridique complet, fondé sur une méthodologie à la fois exigeante et souple

Le système de Barcelone n'est pas seulement audacieux en matière de coopération, mais il est aussi innovant sur le plan méthodologique. À travers la Convention de Barcelone, la Méditerranée devient un laboratoire juridique. Le premier élément original de la Convention est qu'elle n'est pas le texte déclencheur des efforts des États riverains pour lutter contre la pollution, mais leur fruit. En effet, le texte conventionnel est le cadre qui est venu institutionnaliser les actions déjà mises en œuvre par l'adoption en 1975 du PAM. La lutte contre la pollution était une nécessité tellement urgente que les parties ont préféré adopter le plan d'action avant que la Convention qui l'accompagnerait soit prête. Un second élément d'originalité est le cadre dans lequel le système de Barcelone s'inscrit. Adoptée sous l'égide du PNUE, la Convention de Barcelone est le premier accord du programme de l'ONU pour

302 Basé sur la politique européenne de voisinage, le programme pour la coopération Transfrontalière en Méditerranée vise à renforcer la coopération des pays méditerranéens par l'établissement de stratégies pour promouvoir le développement socio-économique et la durabilité de l'environnement. Le site internet du programme : <http://www.enpicbmed.eu/fr/programme/a-propos-du-programme> consulté le 9 novembre 2016.

les mers régionales, initié en 1974³⁰³. Dix-huit conventions régionales et plans d'action relatifs à huit zones maritimes l'ont suivi³⁰⁴. Le programme des mers régionales du PNUE procure une méthodologie précise, mais adaptable aux particularités des mers régionales. Cette méthodologie concerne la structure des systèmes régionaux de protection de la mer ainsi que la portée juridique. La structure des plans d'action régionaux est identique et comporte cinq composantes : l'évaluation de l'état de l'environnement et sa gestion, ainsi que les aspects juridiques, institutionnels et financiers. La composante juridique est toujours formée d'une convention-cadre et de protocoles techniques, alors que la composante institutionnelle est propre à chaque plan d'action³⁰⁵. La portée juridique de la Convention-cadre, bien qu'identique à tous les plans d'action du programme des mers régionales du PNUE, est différente de la portée juridique classique des conventions internationales. Tout en restant un traité de *hard law*³⁰⁶, la Convention est un accord-cadre qui contient les engagements généraux, énonce les principes et crée les organes de coopération. Elle ne contient en effet pas d'actions concrètes, celles-ci étant précisées par les protocoles additionnels, qui sont techniques. C'est pourquoi la Convention énonce que toute partie contractante doit adhérer au moins à un protocole et à la Convention. La signature d'un protocole ou de la Convention seule n'est pas possible³⁰⁷. On peut dire que la Convention est un texte pour les représentants politiques qui déclarent l'engagement pour l'action. Les protocoles, quant à eux, nécessitent une lecture technique et spécialisée, réservée aux scientifiques qui prennent le rôle de référent

303 Le programme relatif aux mers régionales est lancé en 1974 en application du Plan d'Action de l'environnement adopté en 1972 par la conférence de Stockholm. Pour plus d'information v. DEJEANT-PONS, M., « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », *Annuaire français de droit international* 33, n° 1, 1987, pp. 689-718.

304 Outre la Méditerranée, les régions ayant adopté un plan d'action dans le cadre du PNUE sont la région du golfe Persique, la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, la région du Pacifique Sud-Est, la région de la mer Rouge et du golfe d'Aden, la région des Caraïbes, la région de l'Afrique orientale et la région du Pacifique Sud-Ouest.

305 TAVOSO M.-A. et UNEP. Coordinating Unit for the Mediterranean Action Plan, *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, Athens : UNEP, 1997.

306 Le niveau d'engagement de la Convention de Barcelone est contesté par la doctrine. Selon la thèse du professeur RAFTOPOULOS, E. la Convention consiste à un « système juridique peu contraignant » et les règles qu'elle établit ne sont pas d'obligations contractuelles, mais plutôt de dispositions de *soft law*. (v. *Barcelona Convention and protocols : the mediterranean action plan regime*, Simmonds & Hill Publishing Ltd, London, 1993, p. 367 et TAVOSO, M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, *Op. Cit.*, p. 14.) D'opinion contraire est le juge TREVES, T., pour qui le texte de la Convention a les caractéristiques de droit conventionnel et non pas du *soft law*. (v. « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin », in *La Mer et son Droit : Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, 2003, p. 602). Le professeur PRIEUR est également de l'avis que la convention constitue du droit dur, avis que nous embrassons.

307 Art. 23 de la Convention de 1976, art. 29 de la Convention révisée.

des protocoles de la Convention (points focaux nationaux).

Le programme régional pour la Méditerranée est administré par le PNUE, à travers l'Unité de Coordination régionale, basée à Athènes. Un autre élément de singularité de la Convention de Barcelone est qu'elle intervient dans un contexte de désaccord persistant des États quant aux sujets généraux du droit international de la mer³⁰⁸. En effet, en 1976, le statut juridique des zones maritimes et les droits des États y afférents ne sont pas définitivement codifiés³⁰⁹. De plus, la Convention de Barcelone contribue à la rédaction de la partie XII sur la protection du milieu marin de la Convention sur le droit de la mer³¹⁰, bouleversant alors le rôle des conventions régionales sur les mers, qui est de prolonger les engagements des États. Quant aux autres conventions régionales sur les mers, elles reprennent – de manière souvent allégée – les dispositions de la Convention de Barcelone et de la Convention de Montego Bay.

Le système de Barcelone est un éventail d'outils juridiques à la disposition des États dans l'objectif de faire évoluer la protection de l'environnement méditerranéen. Concernant la forme du traité, le texte constitue une convention-cadre, appréhendée comme un *umbrella treaty*³¹¹, qui contient les engagements généraux. Chaque article de la Convention implique un protocole et une structure institutionnelle pour sa mise en œuvre³¹². Ces protocoles additionnels précisent les normes concrètes et le plan d'action prévoit la mise en œuvre et le suivi. Pendant la première phase, de 1976 à l'amendement de 1995, quatre protocoles additionnels sont adoptés. Le premier protocole est relatif aux opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs³¹³ (protocole « immersion ») et il interdit le déversement de substances dangereuses énumérées dans une « liste noire ». Le deuxième est relatif à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances nuisibles et il

308 Pour une brève analyse du contexte international de l'époque, v. BEURIER, J.-P. *Droit International de la Mer in Droits maritimes* Tome 1, *Op. Cit.*, p. 82-84.

309 Par exemple, les quatre conventions de Genève qui étaient en vigueur à l'époque n'ont pas convenu à un accord concernant la largeur de la mer territoriale.

310 LEFEBVRE, C., « Protection et préservation du milieu marin : Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Revue Vertigo*, hors-série 8, octobre 2010, p. 2.

311 SCOVAZZI, T. *Marine Special Protected Areas*, *Op. Cit.*, p. 82.

312 Cependant, il ne semble pas indispensable qu'un sujet soit spécialement envisagé par un article de la Convention pour qu'il soit traité d'une manière particulière pourvu qu'il réponde aux objectifs de la Convention.

313 Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, Barcelone, 16 février 1976.

met en place un système d'information, de coordination et d'assistance en cas d'urgence (protocole « situations critiques »)³¹⁴. Le troisième, adopté en 1980, est relatif à la prévention et à la réduction de la pollution d'origine tellurique (protocole « tellurique »)³¹⁵. Le quatrième, adopté en 1982, porte sur les aires spécialement protégées. Dès cette première phase, où les engagements sont proposés avec une prudence circonspecte, la Convention de Barcelone représente l'un des régimes juridiques les plus avancés dans le monde entier pour la protection de l'environnement marin et côtier³¹⁶.

Globalement, le système de Barcelone est considéré comme un « droit en avance sur son temps »³¹⁷. Il inspire la coopération multilatérale faite « sur mesure » pour la Méditerranée³¹⁸ et joue un rôle de référence dans la protection de l'environnement marin.

Bien que le cadre juridique du PAM porte strictement sur la mer, le travail fourni par ses institutions sort des limites maritimes et pénètre la terre (B).

B. Un cadre basé sur la recherche scientifique et socio-économique

La seconde raison qui indique que le PAM est un cadre permettant d'inclure les spécificités des îles dans le système de Barcelone est l'importance portée à la recherche par les institutions du PAM. Cette recherche ne se limite pas aux seules conclusions scientifiques, mais porte également sur l'état de lieux de la société méditerranéenne. Les recherches effectuées ont

314 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, Méditerranée, Barcelone, 16 février 1976.

315 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, Athènes, 17 mars 1980.

316 MIFSUD P., « The legal framework for the protection of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem », in Amedeo Postiglione et International Court of the Environment Foundation, (eds.), *The Protection and Sustainable Development of the Mediterranean-Black Sea Ecosystem: Proceedings of the ICEF International Conference Venice, 24-26 May 2007*, Bruylant, 2008, p. 37.

317 FLORY, M. « L'émergence d'un droit méditerranéen de l'environnement, le volet conventionnel » in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A., *Droit méditerranéen de l'environnement*, Economica, 1988, p. 123.

318 TAVOSO, M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, Op. Cit.

conduit à la conclusion de la nécessité d'adopter un champ d'étude géographique très large (1). Grâce à cette approche, les équipes du PAM s'interrogent sur les îles, effectuent des études et constatent leurs particularités (2).

1. Un champ d'étude géographique très large

La première phase du PAM a donné lieu à l'élaboration de plusieurs études pour connaître l'état de l'environnement en Méditerranée, stade nécessaire pour récolter des données fiables sur lesquelles seront fondées les mesures à prendre. Ce travail est confié au **Plan Bleu**³¹⁹, qui est la première institution créée pour mettre en œuvre le système de Barcelone. Fondé en 1977 avec l'initiative de la France, c'est le premier *centre d'activités régionales du PAM*, responsable du volet socio-économique. Dans le cadre de son travail d'analyse des statistiques de l'état de lieux de l'environnement (au sens large) de la Méditerranée, le Plan Bleu analyse dès le commencement que la protection efficace de la mer contre la pollution doit englober la totalité du bassin méditerranéen, à savoir la mer, la zone côtière et l'ensemble des bassins hydrologiques, « même quand il s'agit du Nil ou du Rhône »³²⁰. Le Plan Bleu décide donc d'adopter **un champ d'étude géographique très large qui prend en compte le bassin méditerranéen dans sa totalité**. À l'époque, le PAM souligne que la Méditerranée étant un « système complexe », sa protection nécessite l'adoption d'une approche globalisante et à long terme³²¹. Cette approche a été adoptée et promue depuis par toutes les institutions du PAM.

Dans ce cadre globalisant et intégrant, le Plan Bleu commence à s'intéresser à ce qui se passe sur les îles de la Méditerranée et, à partir de 1988, les publications du Plan Bleu développent

319 Il a effectué un travail de prospective et d'élaboration de scénarii pour l'avenir. Plusieurs ouvrages mettent à jour l'évolution des données statistiques, dont les plus importants sont : GRENON, M. et BATISSE, M. *Le plan bleu : avens du bassin méditerranéen*, Economica, Programme des Nations-Unies pour le développement, Centre d'activités régionales du Plan bleu, 1989, 437 p. et BENOIT, G., COMEAU, A. et CHABASON, L., *Méditerranée: les perspectives du Plan bleu sur l'environnement et le développement*, Monde en cours, Ed. de l'Aube Plan Bleu, 2005, 427 p.

320 GRENON, M. et ABDALLA, I.-S., Perspectives sur le bassin méditerranéen : développement et environnement Plan Bleu, extraits de la documentation 1re phase, Centre d'activités régionales du Plan bleu, 1985, p. 15.

321 GRENON, M., *La composante Plan Bleu du Plan d'Action pour la Méditerranée*, in CHEROT, J.-Y. et ROUX, A. Droit méditerranéen de l'environnement, 1988, Op. Cit., p. 117.

leurs propos pour les îles³²² (2).

2. Premiers constats des particularités des îles

Les premiers constats sur les particularités des îles sont faits dans un contexte défavorable à cause du manque des données fiables. En effet, les rapports du Plan Bleu font certaines références aux particularités des îles, sans pour autant utiliser des données statistiques distinctes. L'analyse des données statistiques est rendue par pays et les problématiques socio-économiques examinées ne mettent donc pas en relief les spécificités territoriales et insulaires. Même si le travail de collecte et d'analyse de données s'avère très novateur à l'époque, le Plan Bleu assimile les problématiques insulaires aux problématiques continentales, ce qui conduit à des résultats décevants. Les données statistiques relatives notamment aux problématiques de transport, de tourisme, d'eau et de zone côtière ne sont pas les mêmes dans les territoires insulaires et continentaux.

La première référence aux îles en tant que régions propres au sein du PAM apparaît en 1989, dans le cadre d'un projet relatif aux modifications climatiques coordonné par le Plan Bleu³²³. Les effets du changement climatique sur la zone côtière et sur la diversité biologique des îles sont saisis par les rapports généraux, et des exemples des problématiques insulaires sont illustrés dans les fascicules thématiques du Plan Bleu³²⁴. Cependant, c'est grâce à un fascicule de 1991 dédié aux enjeux et aux perspectives des îles³²⁵ que la question de l'insularité s'engage définitivement dans le système de Barcelone. Les îles y sont examinées en tant que milieu géographique à part entière de la région méditerranéenne. Cette étude dresse le profil

322 La publication de 1988 *Le plan bleu : avens du bassin méditerranéen, Op. Cit.*, fait quelques références aux îles pour parler des spécificités géographiques du bassin (p. 7) et pour aborder le sujet de l'utilisation accrue d'eau par les touristes des îles (p. 56).

323 Responsable du volet socio-économique, le Plan Bleu travaille depuis 1975 pour explorer les évolutions possibles à long terme du bassin. Dans son étude soumise à la COP de la Convention de Barcelone en 1989, il fait référence aux impacts néfastes des changements climatiques à la biodiversité insulaires, Cf. UNEP/MAP, *Implications des modifications climatiques dans la région méditerranéenne*, UNEP(OCA)/MED IG.1/Inf.9, 1989.

324 Par exemple, le problème d'eau à Malte est illustré in MARGAT, J.F. et al., *L'Eau dans le bassin méditerranéen : situation et prospective*, Centre d'Activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée ; Economica, 1992, p. 133

325 BRIGAND, L., et BATISSE, M., *es îles en Méditerranée : enjeux et perspectives*, Economica ; Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, 1992, 98 p.

géographique, social, économique et environnemental des îles et fait appel à l'adoption d'une politique intégrée d'aménagement du territoire. Les particularités des îles en matière d'environnement sont illustrées et analysées. Les auteurs mettent l'accent sur le problème de la gestion de l'eau et des déchets, sur le tourisme et l'aménagement de la zone côtière, problématiques qui sont toujours d'actualité.

Parallèlement, dans le cadre du programme relatif aux mers régionales, le PNUE fait appel au PAM pour l'élaboration d'analyses des effets du changement climatique dans l'ensemble du bassin. L'équipe du PAM précise que, même si les effets du changement climatique sont similaires partout en Méditerranée, les politiques et les actions doivent s'entreprendre au niveau local³²⁶. Dès lors, le PAM compose des sous-groupes et examine la question au sein de territoires précis. Dans ce cadre, l'île de Rhodes, les îles Maltaises et les îles Cres/Losinj sont examinées et les résultats de l'étude mettent l'accent sur la gestion de la zone côtière et de l'eau. Cependant, aucune référence n'apparaît sur la spécificité insulaire des territoires choisis et les îles sont notamment examinées en termes de zones côtières. Le projet sur Rhodes constitue l'un des premiers plans de gestion de la zone côtière et le projet sur Malte permet de définir les effets du changement climatique et proposer des solutions dans plusieurs domaines³²⁷. Tous ces projets alimentent les fascicules thématiques élaborés par le Plan Bleu au début des années 90, en instaurant progressivement les spécificités des îles dans le système de Barcelone. Les notions et pratiques nouvelles pour la gestion des ressources et des territoires, telle que la « capacité de charge »³²⁸ ou le système de « désalinisation de l'eau de mer »³²⁹ commencent à pénétrer dans le langage méditerranéen à travers ses études, toutes basées sur des projets insulaires. Malgré l'absence de reconnaissance formelle par l'adoption de mesures législatives ou techniques, les îles révèlent un effet laboratoire, sur lesquelles sont testées des pratiques nouvelles.

326 Report of the Meeting on Implications of Climatic changes on Mediterranean Coastal Areas, UNEP(OCA)MED WG.55/7, du 19 septembre 1992, p. 1.

327 La « task-team » sur Malte élabore une série des rapports pour les effets des changement climatique : sur l'écosystème marin et d'eau fraîche, sur l'hydrologie, le tourisme, l'énergie etc : UNEP(OCA)MED WG.49, du 1992.

328 LANQUAR, R., et BATISSE, M., *Tourisme et environnement en Méditerranée : enjeux et prospective*, Les fascicules du Plan bleu 8, Economica, Centre d'activités régionales du Plan bleu pour la Méditerranée, 1995, p. 151

329 MARGAT et al., *L'Eau dans le bassin méditerranéen*, *Op. Cit.*, p. 133.

Ces projets et études ont conduit à la conclusion que le système de Barcelone doit **adopter une approche extensive** pour lutter efficacement contre la pollution. Ce constat constitue le premier pas vers l'intégration des activités terrestres dans le système de Barcelone. La deuxième phase du PAM s'inscrit en effet dans ce registre (§ 2).

§ 2. PAM II : Institutionnalisation de la protection terrestre et confinement du cadre juridique

L'amendement de la Convention de Barcelone adopté en 1995, et qui entre en vigueur le 9 juillet 2004, modifie de manière substantielle les objectifs et le contenu de l'accord-cadre. Cette évolution favorise la prise en compte des îles (A). Parmi les outils de la Convention, le protocole Tellurique a un intérêt particulier pour la question insulaire (B).

A. L'évolution du système de Barcelone favorisant la prise en compte des îles

L'amendement de la Convention de Barcelone introduit un changement de perspective qui découle des évolutions du droit international de l'environnement et des leçons tirées de la mise en œuvre du PAM I³³⁰. L'amendement préconise le « PAM phase II » qui enrichit et complète les outils juridiques, les techniques et la structure institutionnelle qui sont à la disposition des États pour lutter contre la pollution et pour renforcer la coopération interétatique³³¹. Cet enrichissement favorise la représentation des îles au sein des institutions de la Convention (2). Remarquons la succession de « générations » du dispositif conventionnel³³², qui intègre désormais les évolutions les plus récentes en droit international de l'environnement ainsi qu'en droit de la mer. En effet, la Convention de Barcelone est désormais influencée par la tenue de la Convention de Montego Bay de 1982 et celle de

330 UNEP/MAP, (OCA)MED IG.6/7, 1995, p. 145.

331 La révision du PAM était axé en trois directions, pour un état de lieux en 2002 v. ASSEMBONI, A., « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 6, n° 4, 2002, pp. 384-389.

332 TREVES, T., *Op. Cit.*, p. 601.

Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Cette évolution est une ouverture supplémentaire pour prendre en compte les spécificités des îles (1).

1. Modification du cadre conventionnel sous l'influence de Rio et Montego Bay, une ouverture pour les îles

Le principal bouleversement du cadre conventionnel est mis en exergue dans le nouveau titre : « **Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée** ». L'intégration de la protection du littoral dans l'intitulé est expliquée par le champ d'application, qui « peut être étendu au littoral tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne » (art.1§2). Cette disposition manifeste la volonté d'engagement des parties et de leur approche au regard de la protection de l'environnement marin.

La protection du littoral se trouve au sommet du nouveau *soft law* en droit international de l'environnement. La nouvelle Convention de Barcelone la met en avant en la considérant au même titre que le « milieu marin ». Le besoin de nommer les éléments de la Méditerranée couverts par la Convention illustre la volonté de cesser d'ignorer les interactions mer-terre en suivant une approche de protection *intégrée*.

La Convention amendée constitue ainsi la première transcription juridique de l'évidence scientifique du lien étroit entre le milieu marin et le littoral. L'adoption du protocole sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en 2008 est la suite logique de l'évolution du système de Barcelone.

Cependant, aucun État ne suit le nouveau champ d'application de la Convention. Seule l'Italie a expressément prévu que la nouvelle Convention s'applique à son littoral, mais cette déclaration n'est pas effective, par défaut d'une définition juridique de la zone côtière en droit national³³³. Le Plan Bleu a défini et cartographié les zones côtières des États riverains selon les administrations côtières. Ces cartes montrent qu'une application effective de l'article 1§2

333 PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p. 808.

conduirait à une application de la Convention à l'ensemble du territoire insulaire méditerranéen.

La déclaration de la soumission de la Convention de Barcelone à celle de Montego Bay³³⁴ ne surprend pas, au regard du caractère contraignant de la Convention du droit de la mer et de sa signature par de nombreuses parties contractantes. Les deux Conventions sont par ailleurs complémentaires en ce qui concerne la protection du milieu marin. La définition des zones maritimes dans la Convention de Montego Bay aide à clarifier les termes utilisés par la Convention de Barcelone et ses protocoles (mer territoriale, eaux intérieures)³³⁵.

En revanche, l'intégration dans le texte de la Convention des principes du droit international de l'environnement découlant de la Conférence de Rio³³⁶ revêt un plus grand intérêt, car ces principes de *soft law* deviennent ainsi du droit conventionnel³³⁷. La Convention amendée est profondément inspirée par le chapitre 17 de l'Action 21, selon lequel les États doivent entreprendre des actions au niveau régional afin de mettre en œuvre la gestion intégrée, le développement durable des zones côtières et la protection du milieu marin³³⁸. La conférence de Rio promeut le concept de développement durable en tant que régulation des activités économiques des États qui risquent d'avoir des effets néfastes sur l'environnement. La nécessité d'incorporer le développement durable dans la Convention de Barcelone est une raison de plus qui appelle à son amendement³³⁹.

334 Outre que la Convention de Barcelone se réfère dès son préambule à la Convention de Montego Bay, elle dispose par la suite qu' « *Aucune disposition de la présente Convention et de ses Protocoles ne porte atteinte aux droits et positions de tout État concernant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982* » (article 3, point 3).

335 MANOS A., « The Convention and regional co-operation for the protection of the Mediterranean Sea against pollution », in VUKAS, B. (éd.), *Essays on the new law of the Sea*, Sveucilisna naklada Liber, 1985, p. 464.

336 L'article 4 de la Convention de Barcelone met en application le principe de précaution, le principe pollueur-payeur, les études d'impact sur l'environnement, l'utilisation de la meilleure technique disponible et des meilleures pratiques environnementales. L'article 15 prévoit le droit du public d'accès à information sur l'état de l'environnement et de participation à la prise de décisions. De plus, le concept du développement durable envahit la Convention, avec de nombreuses références et la création de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable en 1996.

337 Bien que les normes de la Convention de Barcelone soient considérées comme « peu contraignantes » par une partie de la doctrine (v. RAFTOPOULOS *Op. Cit.*), elles forment cependant un cadre de concertation interétatique qui conduit à la prise des mesures contraignantes.

338 *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 1992, *Op. Cit.*

339 UNEP(OCA)MED WG.82/4 *Op. Cit.*

Les États méditerranéens ont souhaité réaffirmer les engagements pris lors de la conférence de Rio, en adoptant un Agenda 21 pour la Méditerranée³⁴⁰. L'« Agenda 21 Med », bien que non contraignant, a joué le rôle de *think tank* et a été le creuset d'idées innovantes.

La seule disposition consacrée aux îles par l'Agenda 21 Med n'est pas aussi saisissante que celles de l'Agenda 21, qui énonce que les îles sont une priorité pour la communauté internationale. La recommandation selon laquelle « les pays méditerranéens se doivent de prendre en compte les spécificités socio-économiques et culturelles des îles en tant qu'écosystèmes vulnérables » joue cependant un rôle dans l'édifice méditerranéen. Elle aide à instituer les îles en tant qu'écosystèmes vulnérables, justifiant l'adoption de mesures spécifiques. D'autres dispositions de l'Agenda 21 Med visent indirectement les îles, telles que les recommandations sur les écosystèmes les plus fragiles³⁴¹. D'autres recommandations s'appliquent aux îles par interprétation, comme celles sur la biodiversité³⁴². Parmi les innovations de l'Agenda 21 Med, notons l'instauration d'un « Conservatoire du littoral méditerranéen », qui n'a cependant pas abouti, et la création d'une « Commission méditerranéenne de développement durable » qui, en revanche, est devenue l'institution la plus prometteuse pour la prise en compte des particularités insulaires au sein du système de Barcelone.

Au niveau juridique, la modification de l'accord-cadre a exigé l'amendement de tous les protocoles ainsi que l'adoption des nouveaux textes. Les quatre premiers protocoles sont amendés et trois nouveaux sont adoptés. Le protocole « Immersion », amendé en 1995³⁴³, mais qui n'était pas encore entré en vigueur, a désormais un champ thématique élargi, car il vise l'incinération en mer, en plus de l'immersion des substances nuisibles. Le protocole

340 Document MED 21/PC 2/Rev 3, adopté lors de la conférence « Med 21 » sur le développement durable, Tunis, 1^{er} novembre 1994. Ce document revoit l'Agenda 21 selon les spécificités de la région méditerranéenne et énonce les objectifs et les actions que les États devaient prendre.

341 Par exemple, le chapitre XII.13 propose d'instaurer « d'un statut d'inaliénabilité et de gestion tendant à assurer effectivement la protection des écosystèmes les plus fragiles » *Ibid.*, p. 32.

342 Par exemple, la proposition du chapitre XV.9 « d'instaurer sanctuaires, aires et réserves naturelles sur une partie du territoire de chaque État qui soit représentative de la biodiversité présente au sein du territoire de cet État » s'appliquerait parfaitement aux îles, compte tenu de leur richesse en biodiversité. *Ibid.*, p. 38.

343 Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer, Barcelone le 10 juin 1995.

« Tellurique », amendé en 1996, entre en vigueur en 2011³⁴⁴. Le protocole « Situations critiques » est remplacé par un protocole de portée plus large (protocole « Prévention et Situations critiques ») qui est adopté en 2002 et est entré en vigueur en 2004³⁴⁵. Le protocole sur les aires spécialement protégées est remplacé par le protocole « ASP et diversité biologique », adopté en 1995 et entré en vigueur en 1999³⁴⁶. Le protocole « Déchets dangereux » est adopté en 1996 et entre en vigueur en 2011³⁴⁷. Le protocole « Offshore » est adopté en 1997 et entre en vigueur en 2011³⁴⁸. Enfin, le protocole « GIZC » est adopté en 2008 et il entre en vigueur depuis 2011³⁴⁹.

2. Enrichissement de la structure institutionnelle, facilitant la participation des acteurs non étatiques

Au niveau de la gouvernance, l'évolution du PAM permet la participation au système de Barcelone à un maximum d'acteurs non étatiques. Les îles de la Méditerranée peuvent bénéficier de ce changement, eu égard à leur participation étatique minimale en raison de leur statut institutionnel.

Le suivi de la mise en œuvre de chaque protocole et des différentes missions du PAM est confié à des **Centres d'Activités Régionaux (CAR)**. L'accroissement des engagements des pays a exigé le développement de la structure, avec la création de nouvelles institutions et la modification des missions des CAR existants. Depuis l'amendement de la Convention, deux nouveaux centres régionaux ont été créés³⁵⁰. De plus, le cadre institutionnel a été complété par

344 Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et d'activités situées à terre, Syracuse, 7 mars 1996.

345 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, Malte, 25 janvier 2002.

346 Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, Monaco, 24 novembre 1996.

347 Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, Izmir, 1^{er} octobre 1996.

348 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, Madrid, 14 octobre 1994.

349 Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Madrid, 21 janvier 2008.

350 Les deux nouveaux centres d'activités sont l'INFO/CAR et SCP/CAR. L'INFO/RAC est situé à Rome et il est responsable de l'information et de la communication des activités (mise en œuvre des articles 12 et 26 de la Convention, relatifs à la participation du public et à l'information). Le SCP/RAC est basé à Barcelone et est le centre d'activité pour une production et consommation durable. Il a pour mission la mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur la protection de la santé humaine par les polluants organiques persistants

deux organes directeurs qui visent à renforcer le contrôle et le suivi de la Convention : la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) créée en 1995, et le Comité de Respect des Obligations, créé en 2008. La création du Comité de Respect des Obligations (**Compliance Committee, CC**)³⁵¹ vise à assister les États dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations de *reporting*, qui sont instaurées avec l'amendement (art. 26 et 27). Sa création s'est avérée nécessaire au regard des mauvais résultats de la Convention en matière de respect des obligations, par rapport à d'autres conventions régionales (comme OSPAR ou HELCOM)³⁵². Le Comité est composé de 7 membres titulaires et de 7 suppléants, qui sont désignés par les représentants des pays et élus pendant les conférences des parties (COP)³⁵³. Depuis la création du CC les États ont l'obligation de déposer au Comité des rapports nationaux. L'absence de sanctions en cas de non-respect de l'obligation est cependant un obstacle à l'efficacité du suivi et donc à l'effectivité de la Convention³⁵⁴.

La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (**CMDD**) est un organe très original que nous ne retrouvons dans aucun autre système international. Il s'agit de l'institution qui, grâce à sa composition, ses missions et sa place dans le système de Barcelone, offre le cadre adéquat pour la représentation des territoires insulaires. Inspirée directement par la conférence de Rio, sa création a été décidée par les parties contractantes lors de la COP de 1995³⁵⁵ et mise en place un an plus tard³⁵⁶. Elle est un organe consultatif³⁵⁷

(POPs). Notons également le centre d'activités régionales pour la gestion côtière, responsable de la mise en œuvre du protocole GIZC, qui est basé à Split (PAP/RAC) ; le centre pour les aires spécialement protégées (protocole ASP) qui est basé à Tunis (SPA/RAC) ; le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine qui est responsable du protocole Situation Critique et du protocole Offshore. Il est basé à Malte et il est administré en collaboration avec l'UNEP et l'IMO (REMPEC). Le Plan Bleu, basé à Marseille et à Sophia Antipolis, est responsable du volet socio-économique, dont la préparation des stratégies méditerranéennes.

351 Le comité est créé avec la décision IG 17/2 : Procédures et mécanismes de respect des obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles in UNEP(DEPI)MED IG. 17/10 du 18 janvier 2008.

352 ORAL N., *Problems with compliance with the Barcelona Convention and the related protocols*, présentation à la conférence sur les « Legal aspects of the Barcelona Convention and its related protocols » tenu à Athènes, le 26-27 octobre 2006.

353 Les parties contractantes se réunissent tous les deux ans (art. 18 de la Convention).

354 Sur les systèmes de contrôle et de suivie des convention internationales v. URBINATI, S., *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008, 402 p.

355 UNEP(OCA)/MED IG.6/7.

356 Avec le document UNEP(OCA)/MED WG.120/4 du 20 décembre 1996.

357 Conformément à l'art. 4.2 de la Convention, « les parties contractantes tiennent pleinement compte des recommandations de la Commission méditerranéenne du développement durable ».

pour les parties contractantes et sa mission est d'appuyer les États dans le processus d'intégration des pratiques durables dans leurs politiques de développement³⁵⁸. Constituée de 40 membres, elle rassemble sur un pied d'égalité des représentants gouvernementaux, des acteurs socio-économiques, des OIG et des ONG³⁵⁹.

La CMDD vise à incorporer les aspects sociaux dans les politiques publiques de protection de l'environnement. C'est par ce biais que les îles peuvent signaler au niveau international leur particularité et leurs problèmes communs, à travers un organe spécialisé. En effet, le rôle de la CMDD est de proposer à la COP l'adoption de politiques qui sont en accord, non seulement avec l'intérêt général, **mais aussi avec les besoins spécifiques des groupes représentés à la commission.**

La participation des représentants des îles à la commission est expressément facilitée par la procédure de fonctionnement adoptée en 1996³⁶⁰ et révisée en 2015³⁶¹. Elle annonce cinq critères généraux de sélection des membres de la commission, autres que les représentants des parties contractantes. Pour la sélection de ces membres, la procédure requiert que « les écosystèmes fragiles et insulaires seront dûment pris en considération »³⁶². Malgré cette injonction, aucun des membres non gouvernementaux actuels n'a d'intérêt particulier pour les enjeux insulaires, environnementaux et (ou) de développement durable. Cette **absence de représentation** est certainement due à l'absence d'organisations porteuses des intérêts environnementaux des îles de la Méditerranée. En effet, la seule organisation qui s'intéresse spécifiquement aux îles de la Méditerranée est l'Initiative Petites Iles de la Méditerranée. Or, cet organisme, coordonné par le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres, est une organisation gouvernementale française et, de ce fait, exclue de la procédure.

358 À l'origine, la CMDD a été pensée comme un organe qui représenterait les pays de la Méditerranée dans les relations internationales. Les fonctions qui lui ont été finalement attribuées n'ont guère un objectif de représentation de la Méditerranée à l'extérieur du système MAP. Par ailleurs, la nature juridique de la CMDD ne lui acquiesce pas l'autonomie qu'il sera nécessaire pour œuvrer comme organe représentant du MAP.

359 La CMDD est composée de 22 représentants désignés par les organes compétents des parties contractantes, 3 représentants des autorités locales, 3 d'ONG, 3 des parties prenantes socio-économiques, 3 d'OIG oeuvrant dans le domaine du développement durable et 3 d'associations parlementaires régionales.

360 UNEP(OCA)/MED WG.120/3, du 29 novembre 1996, du Annexe II p. 4

361 Décision IG.22/17 adoptée à la COP 19 de la Convention de Barcelone, doc. UNEP(DEPI)MED IG.22/28, p. 743 du 11 juillet 2016.

362 *Idem* 7.IV.

Le travail de la CMDD consiste en premier lieu à analyser et à évaluer la situation actuelle et les mécanismes disponibles afin de décider de la meilleure action à entreprendre pour utiliser de manière durable les ressources de la Méditerranée³⁶³. Les résultats de cette analyse sont retranscrits dans la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable (**SMDD**), élaborée par la CMDD avec l'appui du Plan Bleu. Cette stratégie-cadre vise à « servir de référence pour le développement des politiques de développement durable des pays riverains ». En effet, son contenu intègre davantage les objectifs de développement des pays riverains alors que la convention et les protocoles sont centrés sur les objectifs environnementaux³⁶⁴. La SMDD est adoptée en 2005³⁶⁵ et révisée en 2015 pour une durée de dix ans. Elle définit les domaines d'action prioritaires et les moyens pour mettre en œuvre la stratégie à travers des actions concrètes ou des orientations stratégiques. Tant la première SMDD que la stratégie révisée font référence aux îles. La première stratégie, élaborée en 2005, prévoyait cependant davantage d'actions stratégiques à entreprendre dans les îles, alors que la SMDD révisée n'y fait que rapidement allusion.

Plus précisément, la SMDD 1.0 proposait des actions sur les îles dans trois domaines prioritaires, à savoir le tourisme, l'énergie et l'aménagement côtier. En matière de tourisme, la SMDD 1.0 prévoyait de mettre en place un système de redevance sur les transports vers les îles pour contribuer au développement durable de ces régions³⁶⁶. En matière d'énergie, elle énonçait la nécessité de l'élaboration de plans pour la prévention des risques³⁶⁷. En matière d'aménagement côtier, elle proposait de mettre en place des plans spécifiques pour la gestion et le développement durable des îles³⁶⁸. Néanmoins, aucun des indicateurs retenus pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie au niveau national³⁶⁹ ne concernait les actions concrètes dans les îles, donc leur suivi n'a pas été possible³⁷⁰.

363 Gianfranco Tamburelli, *The Mediterranean Commission on Sustainable Development*, in Cataldi, *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle*, 2002, *Op. Cit.*, p. 478.

364 Comme explicité dans le *Rapport de l'atelier pour la préparation de la Stratégie Méditerranéenne de développement durable*, UNEP(DEC)/MED WG.248/3 du 7 juin 2004, Annexe VI, p. 13, « La SMDD a enfin pour ambition de passer de l'approche environnement à celle de développement durable ».

365 PNUE/PAM, *Stratégie Méditerranéenne pour le développement durable*, UNEP(DEC)MED WG.270/Inf.13 du 21 juillet 2005.

366 *Ibid.*, p. 15.

367 *Ibid.*, p. 13.

368 *Ibid.*, p. 22.

369 PNUE/PAM-Plan Bleu, *Suivi de la stratégie de la SMDD*, principaux indicateurs – actualisation 2013, 2013.

370 Par ailleurs, les problèmes relatifs au suivi de la mise en œuvre de la SMDD sont connues par le Plan Bleu, *Cf Chapitre 11 - Evaluer la prise en compte de la SMDD*, *MediTERRA*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.),

La SMDD 2.0, version révisée pour s'aligner avec les objectifs de Rio+20, a été très timide en ce qui concerne les actions stratégiques pour les îles. La seule référence apparaît à l'objectif 4, relatif au changement climatique, et qui n'a qu'une fonction déclaratoire. Le texte énonce que les petites îles de la Méditerranée sont des territoires emblématiques dont les caractéristiques physiques témoignent d'une vulnérabilité face aux facteurs de stress climatique³⁷¹, sans pour autant proposer de solutions adaptées. Cette considération est basée sur le cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) qui énonce que « les petites îles présentent une grande vulnérabilité aux facteurs de perturbation climatique et non climatique (*degré de confiance élevé*) »³⁷².

À notre avis, la raison de cette flagrante différence entre les deux stratégies concernant la prise en compte des îles réside dans la méthodologie suivie lors de leur élaboration. La SMDD 2.0 a été élaborée après un vaste processus consultatif de toutes les parties prenantes de la Méditerranée³⁷³. La participation d'un si grand nombre d'acteurs s'éloigne de la notion de participation du public à la prise des décisions environnementales au sens de la convention d'Aarhus. Ce processus ressemble davantage à du lobbying. Dans ce cadre, la prise en compte des îles ne saurait être possible que par le biais du lobbying. Or, les îles de la Méditerranée ne bénéficient pas d'un corpus institutionnel capable de représenter leurs intérêts environnementaux, ce qui entrave donc leur intégration dans le système de Barcelone. En revanche, la SMDD 1.0 prenait davantage en considération la question insulaire, car elle faisait suite aux résultats des études scientifiques³⁷⁴ entreprises par le Plan Bleu et non pas sur les discours des parties prenantes du bassin.

En effet, le deuxième rapport du Plan Bleu sur les perspectives du bassin de 2005 insiste sur la

2009, p. 367-376 et *Rapport de la 15^e réunion de la Commission Méditerranéenne du développement durable*, UNEP(DEPI)/MED WG.383/6, du 28 juin 2013, p. 4 §13.

371 PNUE/PAM, *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*, Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales, 2016, p. 52.

372 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Changements climatiques 2014 : incidences, adaptation et vulnérabilité : résumés, foire aux questions et encarts thématiques : contribution du groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Genève, Organisation météorologique mondiale, 2014, p. 86.

373 PNUE/PAM, *Décision IG.21/11 relatif à la révision de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD)*, proposée par le Comité Directeur de la CMDD, UNEP(DEPI)/MED IG.21/9, Annexe II, 2013, p. 1 et pp. 3-4 pour la feuille de route de la révision.

374 Tel qu'il ressort des rapports des points focaux et de la CMDD, par exemple doc. UNEP(DEC)/MED WG.248/3, Annexe VI, *Op.Cit.* Et PNUE/PAM *Rapport de la neuvième réunion de la Commission Méditerranéenne du développement durable*, UNEP(DEC)/MED WG.294/4 COR.1 du 14 juillet 2004, 201 p.

valeur des îles en matière de biodiversité. Il énonce que les problèmes environnementaux de la Méditerranée sont accentués dans les îles, notamment dans le domaine de l'eau, du tourisme et de l'économie. De plus, le rapport aborde de manière détaillée la problématique de la zone côtière des îles, qui aurait une importance majeure. L'influence de la zone côtière des îles s'explique en théorie, par « l'effet laboratoire » et en pratique par l'élaboration d'une série de projets de gestion durable des zones côtières insulaires dans le cadre du PAM pendant les années 90³⁷⁵. Les problèmes du tourisme – tels que la surcharge démographique saisonnière³⁷⁶-, mais aussi les solutions – telle que l'écotaxe touristique³⁷⁷- sont abordés. Le rapport reconnaît explicitement que « les évolutions méditerranéennes sont exacerbées dans les îles » à cause de la fragilité des économies traditionnelles, de l'espace limité et de la rareté des ressources. En 2016, le Plan Bleu réunit pour une troisième fois les experts prospectivistes de la Méditerranée pour « explorer les approches et modalités possibles d'un nouvel exercice de prospective portant sur le développement et l'environnement en Méditerranée ».

Globalement, le renouveau du système de Barcelone influence effectivement les îles, qui pénètrent désormais le langage et les projets des institutions de la convention. Or, leur intégration ne sera pas garantie tant qu'elles ne sont pas représentées par un organisme international.

B. Le protocole Tellurique, outil pour la protection des îles

Le protocole Tellurique constitue le premier instrument juridique du système de Barcelone à être appliqué sur les terres insulaires. Grâce à son champ d'application élargi, la portée du protocole de 1980 s'étend à une partie du territoire terrestre méditerranéen. Grâce à l'amendement de 1996, il s'applique à la totalité du territoire insulaire. Il porte un intérêt particulier pour les villes côtières et les îles industrialisées (1). Son principal atout est qu'il confirme la portée normative du système de Barcelone (2).

375 Benoit, Comeau, et Chabason, *Méditerranée, Op. Cit.*, p. 334.

376 *Ibid.*, p. 338.

377 *Ibid.*, p. 340.

1. Un protocole notamment intéressant pour les villes industrialisées

Le champ d'application du protocole de 1980 pour la Méditerranée, qui mentionne les eaux intérieures, la mer territoriale et les ZEE lorsqu'elles existent³⁷⁸, couvre alors des zones de souveraineté nationale. L'article 3 précise en effet que le protocole s'applique « au deçà de la ligne de base servant à mesurer la mer territoriale et s'étend, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces » ainsi qu'aux « étangs salés communiquant avec la mer »³⁷⁹.

Le protocole dépasse donc le champ d'application de la convention de Barcelone et des autres protocoles qui ne s'intéressent pas aux eaux intérieures³⁸⁰. C'est un point crucial pour l'efficacité du protocole, puisque l'appréhension pratique de ce type de pollution exige l'élimination *à la source* de certaines substances particulièrement toxiques³⁸¹, ce qui ne serait pas possible avec un champ d'intervention s'arrêtant aux eaux territoriales. L'**amendement du protocole en 1996** élargit alors sa portée, qui comprend désormais l'ensemble du **bassin hydrologique** de la Méditerranée ainsi que les eaux saumâtres, les eaux salées côtières, les étangs et les lagunes côtiers ainsi que les eaux souterraines communiquant avec la mer Méditerranée. Le bassin hydrologique est défini par la convention comme « l'ensemble des bassins versants du territoire des Parties contractantes se déversant dans la zone de la mer Méditerranée » (art.2). La carte ci-dessous montre l'étendue du champ d'application, couvrant désormais l'ensemble du territoire insulaire méditerranéen, la totalité de certains pays (Albanie, Grèce, Italie) et une grande partie des autres pays riverains.

378 HILBERER ROUZIC, P., « La protection des mers européennes fermées ou semi-fermées contre la pollution marine d'origine tellurique : Mer du Nord, Mer Baltique, Mer Méditerranée », Presses universitaires du Septentrion, 2000, p. 333.

379 Art. 3, protocole Tellurique de 1980, *Op. Cit.*

380 Conformément à l'art. 1.2 de la Convention qui énonce le champ d'application géographique, « Sauf disposition contraire de l'un quelconque des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des parties contractantes ».

381 J. P. Beurier, *Droits maritimes*, 2014, *Op. Cit.*, p. 1615.



Carte 4 : Le champ d'application du protocole Tellurique amendé en 1996 comprend la totalité du territoire insulaire méditerranéen. Source : Plan Bleu, 2009.

La lutte contre la pollution provenant des activités situées à terre était prévue par le texte de la convention qui précisait dans son article 8 que les États s'engagent à réduire « la pollution due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur leur territoire ». La prévision de la lutte contre les pollutions telluriques dans le texte de la convention de 1976 montre la gravité du problème. En effet, les pollutions d'origine tellurique représentent aujourd'hui le 80 % de nuisances du milieu marin, et proviennent principalement par le déversement des eaux usées³⁸² ou polluées qui causent l'eutrophisation³⁸³.

Malgré la gravité du problème, les États sont très réticents à introduire des mesures effectives pour la réduction de la pollution tellurique, tant pour les coûts gigantesques que cette lutte nécessite que pour les conséquences politiques qu'elle implique³⁸⁴. Ces raisons expliquent par ailleurs l'absence de règles universelles pour combattre cette forme de pollution. En revanche, les pollutions telluriques font l'objet de plusieurs accords multilatéraux régionaux, conclus dans les années 70-80³⁸⁵, période de prise de conscience des leurs conséquences néfastes à

382 Même aujourd'hui, 80 % des eaux usées urbaines sont déversées en mer sans traitement. Cf. PNUE/PAM cité in MedPAN, *La science pour la gestion des AMP*, Vol. 3, octobre 2014, p. 3.

383 DEJEANT-PONS, M., *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, 1 vol., Coopération et développement (Paris, 1979), Économica, 1990, p. 29.

384 BEURIER, J.-P., éd., *Droits maritimes : [2015/2016]*, 3. éd, Dalloz action, 2014, p. 1617 et 1623.

385 Le premier texte qui a traité la question est la Convention sur la protection de la mer Baltique, adoptée à Helsinki en mars 1974 et elle suivit par la Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée à Paris le 4 juin 1974 et appliquée à l'Atlantique Nord-Est.

l'environnement et, par conséquent, au tourisme³⁸⁶. La convention de Paris³⁸⁷ est la première en la matière et elle a servi de modèle pour tous les accords internationaux sur ce sujet, dont le protocole d'Athènes de 1980.

Dans ce contexte, l'enjeu principal pour l'adoption d'un accord efficace contre la pollution des activités situées à terre est de convaincre les États de s'engager dans un champ géographique le plus étendu possible (art.3), pour un maximum d'activités (art.4) et de substances (art. 5) ainsi que pour un plan d'action réellement contraignant (art.6).

Étant donné que les pollutions telluriques touchent notamment les zones côtières autour des grands centres urbains, il convient d'identifier les « points chauds » de pollution. Les parties contractantes du protocole Tellurique ont adopté une première liste de « points chauds » de pollution en Méditerranée en 2003, qui a été révisée en 2015. Cette liste indique les zones où sont situées les principales sources de pollution et où doivent être mis en œuvre des projets de réduction de la pollution afin de protéger la mer de manière cohérente³⁸⁸. Les îles sur lesquelles se trouvent de nombreux « points chauds » sont celles qui contiennent de grands centres urbains : Malte (cinq points), Sicile (trois points), Chypre (trois points)³⁸⁹, Crète (un point). Les points chauds de Sicile se situent au niveau des ports, qui subissent une contamination importante par les hydrocarbures pétroliers, en raison du transit de la majorité des transports pétroliers en Méditerranée³⁹⁰. En revanche, la pollution des autres îles provient surtout des eaux usées (industrielles et domestiques).

386 C'est surtout les conséquences de la pollution des zones côtières touristiques qui ont motivés la prise de mesures. Cf Beurier, *Droits maritimes*, 2014, *Op. Cit.*

387 Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée à Paris le 21 janvier 1974. Elle a été fusionnée avec la Convention d'Oslo du 1972 traitant de la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion, pour créer la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR), signée à Paris le 22 septembre 1992.

388 AEE, *Rapport Horizon 2020 sur la Méditerranée* — Agence européenne pour l'environnement, 2014, p. 141.

389 Seulement la partie sud de l'île participe à la Convention de Barcelone, donc les informations pour la partie nord ne sont pas disponibles. Les cartes par pays avec les points chauds et les aires de pollution sont consultables sur le site internet de l'Agence Européenne de l'Environnement : <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/mediterranean-coastline-with-hot-spots-and-areas-of-major-environmental-concern-pr-country>

390 AEE, *Priority Issues in the Mediterranean Environment (Revised Version)* — European Environment Agency, 2006, p. 36.

De plus, le protocole contient dans ses annexes une liste noire et une liste grise des substances toxiques dont le rejet est réglementé. Ces listes sont d'une ampleur plus importante que les listes de la convention de Paris³⁹¹.

Le nouveau protocole constitue un cadre bien plus effectif et efficace que le protocole initial, non seulement grâce au champ géographique élargi, mais aussi grâce aux mesures qu'il instaure.

En effet, apparaissent pour la première fois des mesures et un calendrier précis et obligatoire afin de mettre en œuvre des plans d'action régionaux pour appliquer le protocole³⁹². Le programme MED POL est chargé du suivi des travaux liés à la mise en œuvre du protocole et le programme d'actions stratégiques (PAS MED). Ces mesures contraignantes ont rendu les négociations difficiles³⁹³ et le rythme de ratification très lent. L'entrée en vigueur du protocole, quinze ans après son adoption, témoigne de la difficulté des États à se conformer aux obligations du protocole, qui sont coûteuses et techniquement avancées³⁹⁴. Néanmoins, ni les négociations délicates ni l'entrée en vigueur tardive n'ont empêché que le protocole soit effectif dans le cadre juridique.

2. Un protocole qui affirme la portée normative de la convention

Par deux décisions conjointes, la CJUE a affirmé que le protocole tellurique avait un effet direct et que sa mise en œuvre était obligatoire pour les États membres de l'Union qui sont parties contractantes à la convention. Les faits à l'origine des deux arrêts concernaient la pollution de l'étang de Berre par la centrale hydroélectrique de l'Électricité de France (EDF). Cet étang salé au sud de la France, au nord de Marseille, est le plus grand de la Méditerranée occidentale et son importance écologique est incontestable. Le recours devant la CJUE était intenté par le syndicat professionnel des pêcheurs de Berre à l'encontre d'EDF. Le syndicat

391 BRUBAKER, D., *Marine Pollution and International Law Principles and practice*, Belhaven Press, 1993, p. 102.

392 Conformément à l'art. 5 et 15 du protocole tellurique de Syracuse.

393 SAVERIO-CIVILLI, F., « La pollution d'origine tellurique de la mer Méditerranée : état des lieux et perspectives », *Anuari IEMed de la Mediterrània 2010*, IEMed, 2010, p. 261.

394 BOU FRANCH, V., « New trends for eliminating land-based pollution in the Mediterranean Sea », in CATALDI, G., *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle*, Bruylant, 2002, p. 299.

contestait la légalité des rejets d'eau douce et de limon de la centrale hydroélectrique EDF dans l'étang de Berre en raison de l'absence de l'autorisation préalable prévue à l'art. 6.3 du protocole tellurique.

Dans son arrêt C-213/03³⁹⁵, la Cour a affirmé que le protocole avait un **effet direct** et que toute personne pouvait donc se prévaloir de ses dispositions devant une juridiction nationale. Par le second arrêt, le C-239/03³⁹⁶, le juge européen condamnait la France en raison du défaut d'application du protocole.

Cette jurisprudence est la seule référence à la convention de Barcelone par un tribunal et elle revêt une importance majeure en ce qu'elle clarifie la portée de la convention et de ses protocoles ainsi que la relation entre le droit international conventionnel et la réglementation de l'Union. En effet, le juge affirme pour la première fois l'effet direct d'une disposition d'un accord international environnemental conclu par l'Union et les États membres. Le juge se fonde sur la jurisprudence Demirel en rappelant qu'« une disposition d'un accord conclu par la Communauté est considérée d'application directe lorsque (...) elle comporte une obligation claire et précise qui n'est pas subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'aucun acte ultérieur »³⁹⁷. Le juge considère ainsi que l'article 6§3 du protocole d'Athènes consacre de manière claire, précise et inconditionnelle l'obligation pour les États membres de soumettre le rejet de substances énumérées à l'annexe II du protocole à la délivrance d'une autorisation qui tient en compte les dispositions de son annexe III.

La reconnaissance de l'effet direct d'une disposition du protocole tellurique permet de déduire que toute obligation clairement consacrée dans la convention de Barcelone est potentiellement invocable devant une juridiction européenne ou nationale.

395 CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et EDF, C-213/03. Pour un commentaire de l'arrêt v. Marc Pittie, « Contentieux communautaire (Juillet 2004-juillet 2005) », *Journal de droit européen ex Journal des Tribunaux Droit européen (Larcier)* 122 (10 janvier 2005).

396 Pittie, M., « Contentieux communautaire (Juillet 2004-juillet 2005) », *Journal de Droit Européen*, n° 122, vol. 8/2005, p. 238; HERVÉ-FOURNEREAU, N., « Étang de Berre - Activité d'une centrale hydroélectrique. / Pollution d'origine tellurique imputable à l'activité de turbinage de la centrale. / Perturbation des conditions écologiques du biotope de l'Etang - Eutrophisation. / Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution : article 4, paragraphes 1 et 8. / Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique : article 6, paragraphes 1 et 3. / Insuffisance des mesures prises par les autorités françaises pour prévenir, réduire et combattre la pollution de l'étang de Berre. / Manquement de la France. Cour de justice des Communautés européennes, 7 octobre 2004, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. C-239/03. Avec commentaire », *RJE* 30, n° 2 (2005) : 190-217.

397 CJUE, 21 juillet 2005, *Coname c. Comune di Ciglia de' Botti*, aff. C-231/03, rec. 2005 I-07287, Attendu 39.

In fine, la convention de Barcelone n'est pas seulement un accord liant tous les États de la Méditerranée, car sa portée obligatoire est reconnue par l'Union européenne, c'est-à-dire par un cadre normatif auquel la majorité des pays méditerranéens sont soumis.

Le système de Barcelone peut donc contribuer à la protection de l'environnement de la *mare nostrum* par son cadre juridique et la garantie de son effectivité assurée par les juges.

Outre la première référence aux îles, effectuée par le biais du protocole Tellurique, les îles rentrent dans le champ de la convention à l'occasion de l'adoption du protocole sur la Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC).