

Pour **FNE PACA**

Dans le cadre de la Clinique de l'environnement

Masters 2 Droit international et droit européen : Droit de l'énergie &
Droit de l'environnement

LA CONVENTION DE BARCELONE

Cecilia BARBERA, Robin ETIEVE, Théo FERRETTI, Léa FROBERT, Solena PUIG



AVERTISSEMENT

Le présent document est un rapport réalisé par les étudiants du Master 2 Droit International et Européen, parcours droit de l'Environnement et parcours droit de l'Énergie, de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille Université, dans le cadre de la Clinique juridique de l'environnement.

La Clinique juridique de l'environnement a pour but d'offrir gratuitement à ses partenaires les compétences juridiques spécialisées des étudiants du Master 2 Droit International et Européen de l'Énergie et du Master 2 Droit International et Européen de l'Environnement. Ceux-ci peuvent ainsi confronter les connaissances acquises à l'Université aux problèmes qui se posent dans la pratique.

La mission de la Clinique est d'apporter un soutien juridique à titre gratuit et bénévole. La clinique juridique de l'environnement ne fait que donner à ses partenaires des éléments juridiques lui permettant de se déterminer, à l'exclusion de toute forme de consultation juridique.

La Clinique ne fournit pas de prestation juridique de nature à engager une quelconque responsabilité ni de sa part, ni de celle de la Faculté de droit et de science politique, ni de celle d'Aix-Marseille Université.

Par ailleurs, elle ne fournit pas de prestation juridique assimilable à une consultation d'avocat ou d'un quelconque professionnel du droit. Elle n'est pas assimilable à un professionnel du droit.

Table des matières

INTRODUCTION	4
1. La Convention de Barcelone.....	5
2. L’ancrage de la Convention de Barcelone dans l’environnement juridique international	16
1. L’application de la Convention de Barcelone.....	19
1.1 Sur l’application géographique du système de Barcelone	19
1.2 Sur la portée normative des dispositions de la Convention de Barcelone	25
1.2.1 Sur le choix de la formulation retenues dans les dispositions	25
1.2.2 Effet entre les États parties	26
1.2.3 Effet direct vertical confirmé par la CJCE en 2004	26
1.2.4 L’UE partie à la Convention de Barcelone impose la ratification des protocoles à tous ses États membres	28
2. L’invocabilité de la Convention de Barcelone dans les contentieux relatif à la pollution liés aux navires	29
2.1 Devant la juridiction européenne	29
2.2 Devant les juridictions internes.....	31
2.2.1 Ordre administratif.....	31
2.2.2 Ordre judiciaire	38
CONCLUSION SUR L'INVOCABILITÉ DE LA CONVENTION DE BARCELONE	46
3. CAS FICTIF	47
Annexes.....	49
1. Glossaire des définitions	49
2. Liste des abréviations.....	56
3. Processus de décision (source : MilieuMarinFrance)	57
4. Gestion de mise en œuvre des obligations (source : MilieuMarinFrance)	59

INTRODUCTION

La Fédération Régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur de France Nature Environnement (ci-après “FNE PACA”) a soumis à la Clinique de l’environnement, composée des étudiants des Masters 2 Droit international et droit européen : Droit de l’énergie et Droit de l’environnement, une étude juridique portant sur l’invocabilité de la *Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution* (ci-après *Convention de Barcelone*) lors de contentieux liés à la pollution marine et atmosphérique.

L’intérêt de la question de la pollution marine et de la pollution atmosphérique est en effet aujourd'hui très actuel. Au-delà de la problématique liée aux changements climatiques et aux débats inscrits à l’ordre du jour de la COP28, les enjeux de la pollution atmosphérique sont primordiaux. Ces dernières années sont la preuve que les engagements et les objectifs des grandes organisations sont insuffisants. Aujourd'hui le débat autour des émissions de gaz à effet de serre ne cesse de grandir tandis que les taux d’émissions des États peinent à rester *a minima* stables.

On trouve en France des exemples de pollutions marines. Bien qu’elles soient plutôt accidentelles, elles surviennent à la suite de naufrages si spectaculaires qu’elles ont marqué l’histoire du pays : les naufrages de l’*Olympic Bravery* au nord de l’île d’Ouessant et du *Böhlen* au large de l’île de Sein en 1976, l’éventrement de l’*Amoco Cadiz* sur les côtes du Finistère en 1978, les déversements du pétrolier malgache *Tanio* dans la Manche en 1980, le naufrage du *Cavo Cambanos* en Corse en 1981, le naufrage pétrolier de l’*Erika* dans le Golfe de Gascogne en 1999. Outre les naufrages qui se sont passés sur les côtes françaises, l’intérêt de la pollution marine est double s’agissant de la France de par les frontières maritimes rapprochées qu’elle partage. La catastrophe du *Torrey Canyon* de 1967 démontre bien l’existence des dégâts maritimes transfrontières. Ces événements ont tous prouvé l’inéluctabilité des conséquences environnementales liées aux naufrages et aux déversements de pétrole.

1. La Convention de Barcelone

En 1975, la décision d'inclure la protection de la Méditerranée parmi les objectifs prioritaires du Programme des mers régionales¹, créé en 1974 par le Programme des Nations unies pour l'environnement (ci-après "PNUE"), a abouti à la création du Plan d'action pour la Méditerranée (ci-après "PAM") en 1975, avec la participation des pays riverains de la Méditerranée et de l'Union européenne. C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la « Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », dans le but de constituer la base juridique des activités à mener dans le cadre du plan d'action pour la Méditerranée.

Ce plan d'action a été en 1975 la plateforme régionale de coopération permettant les négociations et l'adoption de la *Convention de Barcelone*. Dans ce système de Barcelone qui contient plusieurs textes et institutions, on retrouve donc le PAM qui a créé plusieurs centres d'activités régionaux qui sont au nombre de six. Ces centres régionaux fonctionnent avec des stratégies à moyen terme de 6 ans, dont le programme de travail est validé tous les 2 ans par les États parties à la *Convention de Barcelone*.

Parmi ces centres d'activité régionaux on y retrouve le **Plan Bleu** qui est basé en France qui est chargé de la prospective, des indicateurs, des données et des études socio-économiques transversales. Les autres centres sont situés en Italie, Espagne, Malte, Croatie et Tunisie (l'unité de coordination du PAM, elle, se situe à Athènes). La mission de ces centres est de gérer les protocoles afférents à la *Convention de Barcelone* et leurs problématiques spécifiques, ils sont chacun responsables d'un protocole ou de thèmes communs.

➤ *Le Plan Bleu est donc un organe expert du PAM dans la mise en œuvre de cette Convention, son site internet est donc très bien fait pour y retrouver la Convention de Barcelone, ses protocoles et toutes les ratifications².*

Dans ce système de Barcelone, en plus des centres régionaux on peut aussi citer d'autres acteurs comme : la Conférence des parties (COP) qui se réunit tous les deux ans, les observateurs (notamment la Palestine), les 37 organisations non-gouvernementales (ONG) partenaires ou encore la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) qui est un organe consultatif avec une participation paritaire de 36 membres représentants des Parties, des autorités locales, des acteurs économiques et ONG. Ainsi avec toutes ces composantes, le

¹ <https://www.unep.org/fr/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/oeuvrer-pour-les-mers-regionales>

² <https://www.unep.org/unepmap/fr/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols>

système de Barcelone est original et exemplaire en tant qu'institution régionale avec pour but de préserver durablement le patrimoine commun qu'est la mer Méditerranée.

Signée, ratifiée et entrée en vigueur en 1978 pour la France, cette convention régionale a 22 États signataires³ dont la France et l'Union européenne elle-même.

La Convention sera élargie en 1995 afin de couvrir les zones côtières et l'environnement marin. Des éléments tels que l'objectif de développement durable, la participation du public et l'évaluation de l'impact sur l'environnement ont été introduits. Cette modification est effectuée conformément à l'esprit des décisions prises lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenu à Rio de Janeiro en 1992. La « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée » entre en vigueur en 2004. La présente consultation sera basée sur ce texte.

La lettre de la convention est composée de 35 articles et de 7 protocoles additionnels. Ses objectifs peuvent être déclinés comme tels :

- Prévenir et réduire la pollution marine par les navires, aéronefs et les sources terrestres en méditerranée ;
- Coopérer pour réduire la pollution et protéger et améliorer le milieu marin dans la mer Méditerranée ;
- S'appliquer à toutes les sources de la pollution marine.

Si certains articles de cette convention semblent parfois très peu contraignants, c'est surtout l'article 4 de la *Convention de Barcelone* qui va constituer le véritable intérêt de ce texte. En effet l'article 4 pose une réelle obligation car il met à la charge des États parties des obligations générales, notamment avec la mise en œuvre de mesures appropriées aux objectifs plus spécifiques déclinés par la suite et avec l'application du principe de précaution et du principe pollueur-payeur. La convention prévoit également pour les États signataires des obligations liées à des types de pollution spécifiques selon les protocoles ratifiés.

Quant aux protocoles, ils sont tous assez spéciaux vis à vis de leur objet. Ils peuvent simplement étendre le champ d'application de la *Convention de Barcelone*, mais aussi inclure de nouvelles obligations pour les États et contrôler de nouvelles sources de pollutions possibles, le tout dans le but de renforcer la protection de la mer Méditerranée

³ <https://www.unep.org/unepmap/index.php/fr/who-we-are/parties-contractantes>

➤ *Il doit être souligné que cependant qu'aucun des protocoles en vigueur n'a été ratifié par l'ensemble des Parties à la Convention. Notamment les protocoles offshore, déchets dangereux, et gestion intégrée des zones côtières ne sont ratifiées environ que par un tiers des 22 Parties.*

Ci-dessous se trouve un tableau récapitulatif des protocoles sur leur objet, leur ratification par la France et leur possible intérêt pour FNE PACA.

➤ *Notons que les deux dernières colonnes du tableau ne sont qu'une interprétation de ce que pourraient apporter les protocoles, car en l'absence de jurisprudences ou de textes appliquant ces protocoles, il est difficile de déterminer comment ces derniers s'appliquent en l'espèce. En effet, ces protocoles ont certes été mis en place par les États mais n'ont jamais été, ou très rarement, soulevés par la société civile. Dans le cadre d'un contentieux, leur application reste encore à être soulevée et définie, mais nous pouvons émettre quelques hypothèses.*

	Contenu / Objectif	Ratification / Entrée en vigueur en France	Intérêt dans le cadre d'une pollution liée à des hydrocarbures provenant de navires dans l'atmosphère ou dans la mer française	Intérêt pour FNE PACA dans le cadre d'action visant la protection de l'environnement en général
<u>Protocole immersion</u>	Interdit toutes activités d'immersion de déchets sauf déchets ou autres matières énumérés dans le Protocole (matériaux de dragage, déchets de poisson, navires, jusqu'au 31 décembre 2000), plateformes et matières géologiques inertes non polluées).	Oui, mais la nouvelle version de 1995 n'est pas encore entrée en vigueur (ainsi seule est applicable l'ancienne version de 1976 entrée en vigueur le 10/04/1978).	<u>Protocole le plus intéressant dans notre étude.</u> Protocole limité par sa version de 1976 vu que la France n'a pas ratifié la nouvelle version. Se référer à la définition d'immersion de l'article 3 qui exclut les rejets résultant d'exploitation normale de navires/aéronefs. L'article 4 interdit toute immersion de matières énumérées à l'annexe 1. Pas de doute sur l'effet direct vertical, mais l'effet direct horizontal ⁴ ne semble pas être envisageable en l'état de la jurisprudence actuelle (on peut toujours envisager une autre interprétation du juge dans le futur).	Protocole spécifique à la pollution provenant de navires/aéronefs dans le milieu marin – ne concerne pas uniquement les hydrocarbures qui est notre hypothèse. On peut donc l'invoquer pour tout autre rejet : plastiques persistants, déchets faiblement radioactifs.

⁴ Concernant l'effet direct vertical et horizontal : **L'effet direct vertical** joue dans les relations entre les particuliers et le pays. Cela signifie que les particuliers peuvent invoquer une disposition du droit national (ou de l'UE en droit de l'UE) à l'égard de l'État. **L'effet direct horizontal** joue dans les relations entre les particuliers. Cela signifie qu'un individu peut invoquer une disposition du droit national vis-à-vis d'un autre particulier.

<u>Protocole préventio n et situation critique</u>	Fournit un cadre régional de coopération internationale et d'assistance mutuelle pour préparation et réponse aux incidents de pollution par hydrocarbures et substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD). Les parties à ce Protocole sont tenues d'avoir des plans d'urgence de portée nationale ou établis en coopération avec autres pays, accompagnés sur le plan technique par un minimum d'équipements d'intervention, des moyens de communication, et des formations et exercices réguliers. Ces exigences s'appliquent aux navires/ plateformes/ports. De plus, il est demandé aux Parties de fournir assistance aux autres États partis dans des situations d'urgence en matière de pollution. Le remboursement de toute assistance fournie est prévu.	OUI, entrée en vigueur le 17/03/2004.	<u>Protocole jamais invoqué en droit français ni en droit européen.</u> Le risque est qu'il n'y aurait pas d'effet direct car il concerne surtout la coopération entre États (notamment sur les articles visant la communication, la notification, l'information entre États). Dans notre hypothèse, on peut concevoir un effet direct vertical mais uniquement dans le cas où l'État n'aurait pas pris de mesures suffisantes pour prévenir une situation critique de pollution (peut-être dans un défaut d'application des articles 5 sur la surveillance, 10 sur les mesures opérationnelles, 11 sur les mesures d'urgence à bord des navires). Pour être invoqué, il doit s'agir d'une situation critique de pollution. Or, ce seuil de situation critique n'est jamais précisé ainsi son champ d'application reste encore à définir.	Même remarque précédente, le principal problème est de savoir s'il est possible de lui attribuer un effet direct car s'agit surtout de coopération entre États. Dans les cas où on aurait une prévention que devrait mettre en place un État pour une situation critique, et qu'un effet direct vertical existerait, il n'est pas encore possible de prédire sous quelles conditions un manque prévention pourrait être appréciée par le juge car c'est une obligation de moyen et non de résultat. De plus, on ne sait pas non plus quels sont les seuils pour que le juge qualifie la situation de "situation critique".
---	--	--	---	--

<u>Protocole sources terrestres (protocole tellurique)</u>	A pour objectif de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire et éliminer dans toute la mesure du possible la pollution de la Méditerranée provenant de sources/activités situées à terre, par la réduction et l'élimination progressive des substances toxiques, persistantes et bioaccumulables énumérées dans le Protocole.	OUI, entrée en vigueur le 11/05/2008.	Ne concerne que la pollution provenant de sources terrestres, ainsi dans notre hypothèse de pollution émanant de navire il est inapplicable .	Protocole très intéressant et le seul utilisé devant les juridictions françaises de manière pertinente jusqu'à aujourd'hui. Il a notamment été utilisé dans l'arrêt étang de Berre de la CJUE pour faire rentrer la zone de l'étang de Berre dans le champ d'application géographique de la <i>Convention de Barcelone</i> ⁵ . C'est le protocole à privilégier de par son champ d'application géographique très vaste : il s'applique sur tous les bassins versants aboutissant à la méditerranée. Ce qui permet de prendre en compte des pollutions variées venant de la terre qui affectent la mer Méditerranée et les eaux de transitions ⁶ . En France, cela prolonge son application jusqu'au Nord de Besançon.
<u>Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée</u>	Demande aux parties de protéger les espaces ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, par la création d'aires spécialement protégées (ASP) ou d'aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) et de protéger les espèces animales et végétales menacées ou en voie de disparition énumérées dans ses annexes. Il s'agit de préserver et gérer les espèces énumérées dans le Protocole par des plans d'action régionaux.	Oui, entrée en vigueur le 16/05/2001.	Dans le cas où la pollution des navires ou la pollution terrestre nuit effectivement à la préservation des espèces concernées dans les aires protégées, il serait sûrement possible de l'invoquer . Mais dans ce cas pourquoi ne pas utiliser les autres protocoles qui semblent plus efficaces et appropriés. Mais comme cela est précisé dans la colonne de droite, de par son ancienneté, il n'est plus très pertinent, et il existe en droit français comme européen des textes plus intéressants pour protéger ces espaces.	Il peut être un outil intéressant s'il s'agit de protéger des espaces animales ou végétales énoncés dans les annexes de ce protocole, mais ces annexes, compte tenu de leur ancienneté, ne sont plus très pertinentes (En effet ces annexes nécessitent à l'heure actuelle une révision, ce ne sont pas les outils juridiques les plus pertinents pour assurer la protection de ces espèces animales et végétales compte tenu du peu d'espèces qu'elles contiennent). Permet une protection renforcée dans ces ASP (se référer à la partie sur le champ d'application géographique pour connaître les ASPIM françaises).

⁵ CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat des pêcheurs n°C-213/03.

⁶ Les eaux de transition sont l'interface entre les eaux côtières et les terres intérieures. Elles sont définies comme Eaux de surface situées à proximité des embouchures de rivières ou de fleuve, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières mais qui restent fondamentalement influencées par des courants d'eau douce (notamment les estuaires, deltas et lagunes).

<u>Protocole Offshore</u>	Prévoit mesures concernant réduction de la pollution provenant de toutes les phases des activités offshore, la réponse aux incidents de pollution offshore, et la responsabilité et l'indemnisation.	Non ratifié.		
<u>Protocole déchets dangereux</u> <u>x</u>	A pour objectif général la protection de la santé humaine et de l'environnement marin contre les effets néfastes des déchets dangereux. Les dispositions du Protocole visent les principaux objectifs suivants ; la réduction et, si possible, l'élimination de la production de déchets dangereux, la réduction de la quantité de déchets dangereux faisant l'objet de mouvements transfrontières ; et un système réglementaire s'appliquant aux cas où les mouvements transfrontières sont autorisés.	Non ratifié.		

<u>Protocole relatif à la gestion intégrées des zones côtières de la Méditerranée</u>	Fournit un cadre juridique pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée. Demande aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour renforcer la coopération régionale pour atteindre objectifs de gestion intégrée des zones côtières. Les mesures dont il s'agit visent, entre autres, à protéger les caractéristiques de certains écosystèmes côtiers spécifiques (par exemple, les zones humides et les estuaires, les habitats marins, les forêts et les zones boisées du littoral et les dunes), à garantir l'utilisation durable de la zone côtière, et à adapter l'économie côtière et maritime à la nature fragile des zones côtières.	OUI, entrée en vigueur le 24/03/2011.	Dans notre hypothèse, <u>ce protocole est peu utile</u> car il concerne surtout une coopération entre États pour faciliter la protection de leurs zones côtières. Dans la question de la pollution par les navires, le protocole ne semble pas applicable (déjà s'il est invocable cela serait sûrement que devant l'État), et même dans le cas où l'on pourrait l'invoquer, d'autres protocoles semblent plus adaptés à la question (comme le protocole immersion).	Ce protocole va donner des obligations principalement aux États conformément aux articles 8 et suivants : "les parties prennent des mesures pour ...", "les parties font en sorte de ...", "les parties veillent au respect de ..." mais cela est formulé de manière assez molle car c'est uniquement des obligation de moyen et non de résultat. L'article 19 indique que les études environnementales des parties sur les zones côtières doivent prendre en compte la sensibilité du milieu. L'article peut être intéressant pour contester l'insuffisance d'une étude environnementale sur le littoral sauf que la formulation "les parties prennent compte ..." est très incertaine (cela va dépendre de l'appréciation du juge). Les obligations ici sont celles des États, donc il semble qu'on peut déjà exclure l'effet direct horizontal (entre particuliers), en revanche il serait peut être possible de l'invoquer devant l'État s'il a manqué à ses obligations de protéger le littoral en vertu des articles de ce protocole mais cela reste très incertain car ce que doivent faire les parties manque de clarté (il n'est pas certain que le juge accepte cet effet direct vertical).
--	--	--	---	--

Comme il est possible de constater dans ce tableau, tous les protocoles à la *Convention de Barcelone* n'ont pas été ratifiés et/ou ne sont pas encore entrés en vigueur en France. C'est notamment le cas de la nouvelle version de 1995 du protocole « immersions », relatifs à l'interdiction de toutes les activités d'immersion de déchets à l'exception des déchets ou autres matières énumérés dans le Protocole : matériaux de dragage, déchets de poisson, navires (jusqu'au 31 décembre 2000), plateformes et matières géologiques inertes non polluées. En effet, seule la version originelle de 1976 a été ratifiée par la France.

C'est également le cas du Protocole « Offshore », qui prévoit des mesures concernant la réduction de la pollution provenant de toutes les phases des activités offshore, la réponse aux incidents de pollution offshore, et la responsabilité et l'indemnisation.

C'est enfin le cas du Protocole « déchet dangereux », qui a pour objectif général la protection de la santé humaine et de l'environnement marin contre les effets néfastes des déchets dangereux.

➤ *Dans le cadre de notre étude, il convient donc d'exclure ces 2 Protocoles.*

Malgré ce système de Barcelone qui semble assez poussé, on peut identifier certaines faiblesses et insuffisances des États lors des COP. En effet le risque c'est que ces COP ne se concluent finalement que sur l'approbation de nombreux rapports techniques avec peu de débat de fond sur l'effectivité de la Convention. Pourtant quelques décisions importantes aux dernières COP montrent que le système de Barcelone ne doit pas être déjà enterré.

Notamment, le rapport de la 22^{ème} COP à Antalya (Turquie) compte 987 pages, ce qui prouve le dynamisme de ce système. Au cours de cette COP 22 de 2021, la décision IG/25/14⁷ décidait de proposer à l'Organisation maritime internationale (OMI) d'imposer juridiquement aux 30 000 navires par an circulant dans la mer Méditerranée une limitation de leurs émissions atmosphériques en classant cette mer comme une zone de contrôle des émissions d'oxyde de soufre en vertu de l'annexe VI de MARPOL. L'OMI a donné suite à cette proposition s'imposant ainsi à tous les navires, y compris ceux dont le pavillon ne relève pas d'un État partie. C'est donc un bel exemple de coopération entre la *Convention de Barcelone* et une autre convention internationale qui est celle qui institue l'Organisation maritime internationale. Cela devrait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2025.

⁷ Décision IG.25/14 : désignation de la mer Méditerranée dans son ensemble en tant que zone de contrôle des émissions d'oxydes de soufre (ECA SOX Med) issu de la CdP 22

La plus récente est la COP 23 qui s'est déroulée à Portorož en Slovénie en décembre 2023, cette COP était marquée d'un contexte spécial car c'est la dernière COP de la *Convention de Barcelone* avant le sommet mondial des océans organisée par la France qui se tiendra à Nice en 2025 et qui comprendra un volet méditerranéen important. Parmi ce qu'on peut retenir de cette COP 23 c'est la modification d'annexes aux protocoles pour étendre la protection en intégrant de nouvelles substances à prendre en compte ou espèce à protéger. Mais surtout, pour la pollution de l'air causée par les navires, les parties contractantes se sont engagées à appliquer la zone de contrôle des émissions d'oxydes de soufre. De plus, les Parties ont en outre exhorté les États qui ne sont pas encore parties à l'Annexe VI de MARPOL à ratifier la Convention dès que possible pour que la mesure entre en vigueur le 1er mai 2025⁸.

Ainsi il est capable de mobiliser les différentes parties prenantes de la *Convention de Barcelone* mais il reste surtout un gros travail au niveau national de sensibilisation et d'information pour sortir le système de Barcelone du domaine uniquement des experts, et espérer que le juge et la société civile puissent s'en saisir.

2. L'ancrage de la *Convention de Barcelone* dans l'environnement juridique international

→ Sur la question précise de la pollution d'hydrocarbures par les navires en mer Méditerranée, il est possible d'affirmer qu'en l'état actuel du droit et de son interprétation, la *Convention de Barcelone* est insuffisante.

Contrairement au droit national elle ne prévoit pas de réelle sanction pour les individus responsables de telles pollutions, ce sont les États parties qui sont chargés de les prévoir s'ils estiment que cela est nécessaire pour la bonne application de la Convention.

La *Convention de Barcelone* n'échappe pas à une comparaison avec une autre convention internationale qui est la *Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires* (ci-après "Convention MARPOL") adoptée en 1973. Certes la *Convention MARPOL* a un champ d'application plus large que la *Convention de Barcelone* qui est un texte

⁸ Déclaration des ministres de la COP 22.

régional, mais cette dernière va fixer des conditions très strictes concernant le rejet de déchet dans la mer, et pose même une interdiction totale de rejet d'hydrocarbures des navires marchands (avec tout de même quelques exceptions). Son annexe I, qui traite spécifiquement des hydrocarbures, prévoit, aux côtés d'un ensemble de mesures de sécurité et de contrôle destinées à limiter ou encadrer le rejet d'hydrocarbures, l'obligation pour chaque État partie de sanctionner les violations de la Convention, lorsqu'elles sont commises par des navires qui battent son pavillon ou qui se trouvent sous sa juridiction. À l'instar de tout traité international, la Convention MARPOL n'édicte pas de sanction pénale et renvoie à la législation nationale de chacun des États membres pour la mise en œuvre de la répression des infractions identifiées. L'annexe VI de la Convention MARPOL limite les polluants atmosphériques contenus dans les gaz d'échappement des navires, notamment les oxydes de soufre (SOx), les particules et les oxydes d'azote (NOx), et interdit les émissions délibérées de substances appauvrissant la couche d'ozone⁹. Ainsi la pollution de l'air des navires qui affecte l'océan est une problématique déjà prise en compte par cette Convention.

Toujours concernant la manière dont le droit international appréhende la question de la pollution par les hydrocarbures en mer, il est aussi pertinent de citer la *Convention de 1992 sur la responsabilité qui régit la responsabilité des propriétaires de navires pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*. Cette Convention ne s'applique qu'au déversement d'hydrocarbures persistant et provenant de navires citernes (c'est-à-dire quand les hydrocarbures sont la cargaison). Ainsi les déversements d'essence, de diesel ne tombent pas sous le coup de la convention, ou les accidents de navires qui ne transportent pas le pétrole ce qui la restreint grandement.

Cette convention est intéressante en ce qu'elle utilise un régime de responsabilité objective, donc le propriétaire du navire citerne est responsable même en l'absence de toute faute. De plus, cette Convention oblige aussi tout propriétaire d'un navire citerne de plus de 200 tonnes d'avoir une assurance pour couvrir sa responsabilité (le reste sera couvert par le FIPOI¹⁰). Mais cette convention est rarement utilisée, et lorsque c'est le cas il n'y a presque aucune utilisation de la voie juridictionnelle, généralement cela se règle à l'amiable.

⁹ Annexe VI de la Convention MARPOL de 1973 qui concerne la prévention de la pollution de l'air par les navires.

¹⁰ FIPOI ou Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages causés par des déversements d'hydrocarbures en mer provenant de pétroliers.

Pour autant, la *Convention de Barcelone* n'est pas dénuée d'intérêt, cela reste une convention très ambitieuse par son objet, mais elle souffre principalement de méconnaissance. Si son adoption a été saluée et qu'elle reste un beau modèle, elle n'est que rarement invoquée devant le juge. Malgré quelques précédents, il est donc difficile de savoir comment elle s'appliquerait pour un justiciable. On peut donc souhaiter qu'elle fasse l'objet d'application future par le juge pour clarifier son invocabilité et la rendre plus effective devant le juge pour protéger la mer Méditerranée.

Afin de répondre à la question posée par FNE PACA, à savoir, l'invocabilité de la *Convention de Barcelone* pour pollution par les navires en mer ou dans l'atmosphère, il convient donc d'étudier son champ d'application géographique et matériel que le juge nous a donné, mais qui semble pour le moment restreint.

1. L'application de la Convention de Barcelone

1.1. Sur l'application géographique du système de Barcelone

La *Convention de Barcelone*, qui était dans un premier temps centrée sur la lutte contre la pollution, a vu au fil du temps son rôle et son champ d'application s'élargir. C'est notamment via les protocoles additionnels qu'ont été pris en compte non plus seulement les eaux méditerranéennes mais aussi les zones côtières.



*Carte des États parties à la Convention de Barcelone (en **bleu**)¹¹*

❖ Champ d'application de la Convention

L'article premier de la *Convention de Barcelone* définit son champ d'application. Dans le paragraphe 1, il est écrit que celle-ci a vocation à s'appliquer aux « eaux maritimes de la Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend, la limite occidentale étant le méridien qui passe par le ré 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 Mehmetcik et de Kumkale ». Les limites ainsi prévues sont assez précises, ce sont **toutes les eaux comprises dans les limites énoncées**.

Avant, dans sa version initiale de 1976, le paragraphe 2 de l'ancien article premier de la convention prévoyait que « sauf dispositions contraire de l'un des quelconques protocoles

¹¹ Source : MilieuMarinFrance.

relatifs à la Convention, la zone de la Mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des Parties contractantes », mais les protocoles sont venus le rectifier et désormais la *Convention de Barcelone* s'intéresse **aussi aux eaux de transition**¹², c'est-à-dire celles au-delà des eaux côtières en allant dans les terres mais en restant sur le littoral.

Désormais, depuis 1995, la *Convention de Barcelone* laisse une certaine marge de manœuvre aux États, car dans le nouveau paragraphe 2 de cet article premier, il est donné aux États la possibilité **d'étendre l'application de la *Convention de Barcelone* au littoral** pour ce qui les concerne, notamment aux plages et aux lagunes. Les États ont ainsi la faculté d'étendre la protection de la présente convention concernant leur littoral, mais cette faculté a été assez peu utilisée car ce sont surtout les protocoles qui viennent élargir le champ d'application de la présente convention au littoral.

➤ *La France n'a pas utilisé cette marge de manœuvre, contrairement à l'Italie qui est le seul État à l'avoir fait lors de son dépôt de ratification.*

Le paragraphe 3 de cet article premier laisse aux États contractants la possibilité d'étendre l'application géographique que prévoit chaque protocole annexe à la présente convention. Cette possibilité est modulée en fonction de chaque protocole.

❖ Champ d'application des protocoles

Les protocoles annexés à la *Convention de Barcelone* ont considérablement contribué à étendre son champ d'application. En effet, certains ne se limitent pas qu'aux milieux marins mais s'appliquent aussi aux surfaces terrestres. Leur champ d'application diffère donc en fonction de celui qui s'applique à la situation.

➤ *Nous allons écarter le protocole « offshore » et le protocole « déchet dangereux » qui n'ont pas été ratifiés par la France, et qui ne peuvent donc pas être invoqués devant un juge français.*

1) Pour le protocole « immersion », et le protocole « prévention et situation critique », ils entendent tous deux dans leur article 2 la même application géographique que celle entendue par l'article 1 de la *Convention de Barcelone*.

¹² *Op. cit.* (p9).

➤ *Le protocole « immersion » est applicable en droit français seulement dans sa version de 1976 (la nouvelle version de 1995 n'étant pas encore entrée en vigueur en France).*

2) Pour le protocole « sources terrestres » relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, celui-ci a une application beaucoup plus large que la *Convention de Barcelone*.

En effet, l'objet de ce protocole vise à prévenir, réduire, combattre et éliminer dans toute la mesure possible la pollution de la zone de la mer Méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source et activité terrestre située sur leur territoire, et possède donc un champ d'application plus large.

L'article 3 de ce protocole prévoit qu'il s'applique donc à :

- a) La zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention ;
- b) Le bassin hydrologique de la zone de la mer Méditerranée ;
- c) Les eaux en deçà de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale et s'étendant, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces ;
- d) Les eaux saumâtres, les eaux salées côtières, y compris les étangs et les lagunes côtières, et les eaux souterraines communiquant avec la mer Méditerranée.

L'empreinte géographique de ce protocole est très étendue de par sa vocation à s'appliquer à tous les bassins hydrauliques méditerranéens, comme en Égypte avec le bassin du Nil.

En France, il s'applique notamment à l'ensemble de la Corse, à toutes les petites rivières du Languedoc et au bassin du Rhône, c'est-à-dire qu'il est applicable jusqu'au Nord de Besançon. C'est d'ailleurs ce protocole qui a été invoqué dans le cadre du contentieux de l'étang de Berre visant l'exploitation de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas qui déversait de l'eau douce dans l'étang salé de Berre relié à la mer Méditerranée, ce qui a permis d'étendre l'application de la convention. A ce sujet le juge européen conclut que "le déversement dans un étang salé communiquant avec la mer Méditerranée des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin"¹³.

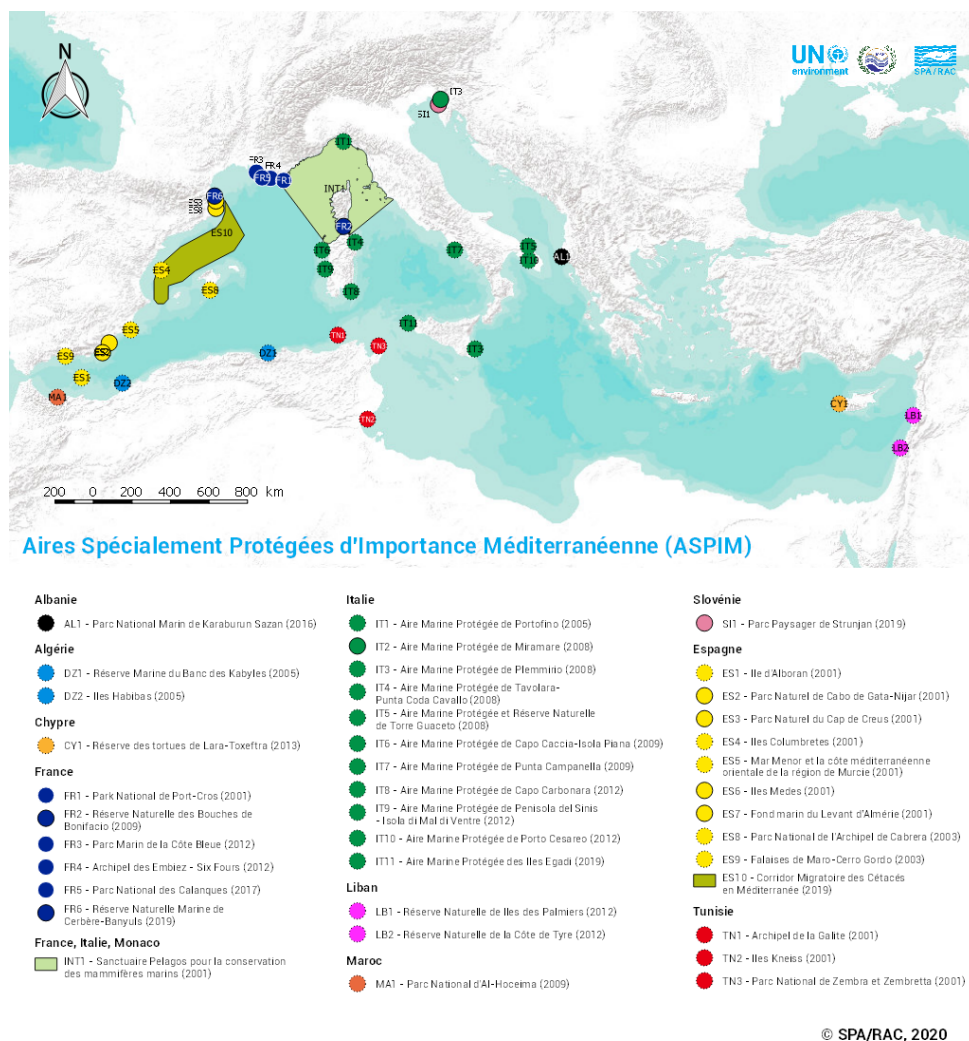
3) Le protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée prévoit dans son article 2 qu'il s'applique certes à la mer, ses fonds marins et son sous-sol, mais s'étend aussi dans les cours d'eau à la limite des eaux douces, ainsi qu'aux zones côtières terrestres désignés par les Parties y compris les zones humides.

¹³ CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat des pêcheurs n° C-213/03.

Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ci-après "ASPIM") qui ont été créées par les États parties en application de ce protocole s'étendent certes en mer mais peuvent avoir une prolongation terrestre, et quelquefois assez loin du rivage. Par exemple, le Maroc et la Croatie ont institué des aires spécialement protégées qui se prolongent jusqu'à 30 kilomètres à l'intérieur des terres. Dans ces cas, le protocole s'applique aussi aux zones terrestres qui font partie de ces aires spécialement protégées.

En France, les ASPIM créées au nom de ce protocole sont au nombre de 6, on y trouve :

- le Parc National de Port-Cros,
- la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio,
- le Parc Marin de la Côte Bleue,
- l'Archipel des Embiez - Six Fours,
- le Parc National des Calanques,
- la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls.



© SPA/RAC, 2020

Carte des ASPIM créé dans le cadre de la Convention de Barcelone¹⁴

4) Pour le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, les limites des zones côtières sont à la fois précises et flexibles.

Précises, car le paragraphe 1 de son article 3 pose des limites bien définies : il s'agit de la mer Méditerranée – vers la mer, la limite s'arrête à celle de la mer territoriale de chaque État (douze milles nautiques), et vers la terre, la limite est le territoire des unités administratives locales côtières.

Mais les limites posées par le protocole sur les zones côtières sont aussi flexibles car la lettre de l'article 3 laisse tout de même la possibilité pour les États contractants d'établir des limites inférieures dans un cadre posé par l'article. Dans cette hypothèse, cela devra être fait par une déclaration lors du dépôt de l'instrument de ratification du protocole d'espèce. La France n'a pas posé de telles limites.

¹⁴ Source : Centre d'Activités Régionales pour les Aires Spécialement Protégées en 2020.

1.2. Sur la portée normative des dispositions de la Convention de Barcelone

1.2.1. Sur le choix de la formulation retenues dans les dispositions

La première observation concerne les formulations choisies dans le contenu de cette convention internationale. En effet, certains articles représentent des obligations concrètes qui engagent pleinement les États parties.

En revanche, d'autres ont un caractère plus atténué, moins contraignant, relevant davantage de la recommandation. Les protocoles définissent alors des **obligations de comportement** (de s'efforcer), des **obligations de résultat** (de réussir) et des **obligations de faire**.

Voici quelques articles pouvant illustrer la teneur de ces propos :

Article 10 de la *Convention de Barcelone* :

« **Les parties contractantes s'efforcent** d'instaurer, en étroite coopération avec les organismes internationaux qu'elles considèrent comme qualifiés, des programmes complémentaires ou communs de surveillance continue de la pollution dans la zone de la mer Méditerranée, y compris, le cas échéant, des programmes bilatéraux ou multilatéraux, et s'efforcent d'instaurer dans cette zone un système de surveillance continue de la pollution » → **obligation de comportement**.

Article 5-1 du protocole tellurique :

« **Les parties s'engagent** à éliminer la pollution d'origine tellurique de la zone du protocole par les substances énumérées à l'annexe I au présent protocole » → **obligation de faire**.

Article 6 de la *Convention de Barcelone* :

« **Les parties contractantes prennent** toutes mesures conformes au droit international pour prévenir, réduire et combattre la pollution de la zone de la mer Méditerranée causée par les rejets des navires et pour assurer la mise en œuvre effective, dans cette zone, des règles généralement admises sur le plan international relatives à la lutte contre ce type de pollution » → **obligation de résultat**.

1.2.2. Effet entre les États parties

De manière cohérente, il découle des dispositions de la convention et de ses protocoles que les obligations doivent être mises en œuvre par les États parties, s'engageant principalement les uns envers les autres.

Théoriquement, un État partie peut donc invoquer une violation par un autre État partie des dispositions des protocoles, pour autant qu'il ait un intérêt à agir, engageant ainsi la responsabilité internationale de cet État pour ce fait internationalement illicite.

1.2.3. Effet direct vertical confirmé par la CJCE en 2004

Certaines obligations internationales possèdent une caractéristique spéciale : elles ont des répercussions directes dans l'ordre juridique interne à l'égard des individus.

C'est particulièrement le cas, par exemple, de certains articles du protocole tellurique, notamment son article 6 :

- « 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.
2. À cette fin, elles élaborent et mettent en œuvre, conjointement ou individuellement selon le cas, des programmes et mesures appropriés.
- 3. Les rejets sont strictement subordonnés à la délivrance, par les autorités nationales compétentes, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de l'annexe III au présent protocole. »**

La Convention impose à l'État l'obligation de délivrer des autorisations pour les rejets polluants en mer par le biais de ses autorités compétentes. Ces autorisations, en plus de produire un effet juridique interne, peuvent être à l'origine de contentieux, comme il sera examiné dans la section 2.1 dédiée à l'analyse de la jurisprudence administrative de la convention.

Théoriquement, une association pourrait donc recourir au tribunal pour faire condamner un État qui aurait enfreint les obligations contenues dans les protocoles de la convention qu'il a ratifiée (effet vertical : personne morale de droit privé contre l'État fautif).

Par ailleurs, une décision centrale de la CJCE, qui sera fréquemment citée dans cette consultation, a confirmé, en réponse à une question de la Cour de cassation française, que les dispositions de la *Convention de Barcelone* **peuvent être invoquées par toute personne intéressée qui souhaite les faire valoir devant les juridictions internationales** :

« En conséquence, ces dispositions ayant un effet direct, toute personne intéressée a le droit de s'en prévaloir devant les juridictions internationales »¹⁵.

Par cet arrêt, le juge européen a alors confirmé l'hypothèse dans laquelle, les dispositions de la *Convention de Barcelone* pouvaient avoir un effet contraignant en contentieux.

1.2.4. L'UE partie à la *Convention de Barcelone* impose la ratification des protocoles à tous ses États membres

Enfin, une précision essentielle à ne pas négliger concerne le fait que l'Union européenne, en tant que partie à la Convention de Barcelone et à la plupart de ses protocoles, intègre ces derniers dans le droit de l'UE (dans la mesure de la compétence de l'UE).

Ainsi, **ils s'imposent à tous les pays de l'UE, qu'ils soient ou non parties à la Convention**, et ce même pour les États n'ayant pas ratifié certains protocoles de la Convention, dès lors que l'UE a ratifié ledit protocole.

Par conséquent, les obligations des protocoles vont :

- d'une part, lier les États membres de l'UE riverains de la Méditerranée en tant que droit de l'UE (même les États membres qui ne les auraient pas ratifiés, pour les dispositions relevant de la compétence de l'UE) - par exemple, le Protocole offshore (six États membres),
- d'autre part, relever de mécanismes juridiques très élaborés pour suivre la mise en œuvre du droit de l'UE.

¹⁵ CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat des pêcheurs n° C-213/03.

Conclusion générale de la partie 1 :

1. La *Convention de Barcelone* ne semble pas souffrir d'un défaut de force juridique de par les obligations imposées par son système, mais plutôt d'un manque de connaissance et de reconnaissance de ce système.

2. En effet, bien que certaines dispositions de la *Convention de Barcelone* soient réputées comme contraignantes, elles s'avèrent quasiment inutilisables en contentieux pour des associations (exposé dans la partie 2).

2. L'invocabilité de la Convention de Barcelone dans les contentieux relatifs à la pollution liés aux navires

2.1. Devant la juridiction européenne

Pour mémoire, une association a la possibilité de déposer une plainte auprès de la Commission européenne en cas de non-respect présumé par un État membre des dispositions du droit de l'Union européenne en matière environnementale¹⁶.

Cette démarche permet à l'association de signaler d'éventuelles violations et d'inciter la Commission à examiner la conformité de la législation de l'État membre avec les normes environnementales de l'UE. En agissant ainsi, l'association pourrait contribuer à renforcer la surveillance et l'application des réglementations environnementales au niveau européen.

L'intérêt de ce mécanisme se trouve dans le fait qu'aucun intérêt à agir n'est à démontrer, alors qu'il s'agit d'une condition de recevabilité dans d'autres procédures qui sont donc par nature moins accessibles pour les associations de protection de l'environnement. Il suffit que l'association démontre qu'un texte législatif, réglementaire ou administratif d'un État membre ou encore qu'une pratique imputable à un État membre est contraire à une disposition ou un principe du droit de l'UE.

La Commission est ensuite libre d'y donner suite ou non. Dans la pratique, il n'est pas rare la Commission constate des violations ou un manque de conformité et que de tels plaintes débouchent sur l'engagement par la Commission d'une procédure en manquement contre un État membre¹⁷.

Le rôle du juge européen a d'ailleurs été significatif dans l'applicabilité de la *Convention de Barcelone* en contentieux, notamment à travers un renvoi préjudiciel de 2004, comme précédemment mentionné à plusieurs reprises dans ce document¹⁸.

À titre informatif, le renvoi préjudiciel constitue une procédure juridique par laquelle une juridiction nationale peut solliciter la CJCE pour se prononcer sur une question de droit

¹⁶ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_fr/ (formulaire plainte en ligne)

¹⁷ Commission c/ Grèce 4 juillet 2000 C-387-97.

¹⁸ CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat des pêcheurs n° C-213/03.

européen. Cette procédure est définie à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après "TFUE") et vise à garantir une application homogène et cohérente du droit de l'UE dans tous les États membres.

Par cet arrêt, le juge européen a attribué un effet direct vertical à la *Convention de Barcelone*, permettant ainsi à toute personne intéressée de se prévaloir de cette convention en contentieux devant les juridictions nationales.

Cependant, nous vous invitons à consulter plus en détail le point 2.2 de cette consultation, où sont explicitées l'ensemble des jurisprudences relatives à l'étang de Berre qui ont été traitées devant le juge judiciaire français¹⁹.

Conclusion :

1. Malgré l'importance du rôle joué par le juge européen dans la création prétorienne de l'effet vertical de la *Convention de Barcelone*, le contentieux européen ne semble pas constituer une voie de recours satisfaisante pour obtenir la condamnation d'un pollueur maritime impliqué dans le rejet d'hydrocarbures.

2. L'élément essentiel à retenir au sein de cette section réside dans le fait que la plainte peut être un mécanisme très utile lorsqu'il s'agit de dénoncer une mesure inadéquate ou une carence de l'État concernant la protection de l'environnement.

2.2. Devant les juridictions internes

2.2.1. Ordre administratif

L'invocabilité de la *Convention de Barcelone* devant le juge administratif se fera nécessairement par un recours en annulation d'un acte provenant d'une autorité administrative. Dès lors, il sera obligatoire de respecter les règles relatives aux délais²⁰ à partir de la publicité régulière et complète²¹ de cet acte. Dans le cas contraire, le recours sera rejeté car considéré hors délais.

¹⁹ Cf. page 30.

²⁰ Art. R. 421-1 code de justice administrative.

²¹ CE, 19 février 1993, Nainfa. En revanche, si la publication n'a pas régulièrement été effectuée, la jurisprudence admet un délai de recours raisonnable d'un an (CE, 13 juillet 2016 Czabaj).

En l'espèce, cette demande pourrait porter principalement sur l'annulation d'une autorisation délivrée par une autorité administrative compétente (principalement le préfet) concernant une installation classée pour la protection de l'environnement (ci-après "ICPE"), ayant un impact négatif sur la qualité des eaux de la méditerranée (objet principal de la convention) ou des eaux intérieures comprises dans les protocoles de la convention. Concernant les autorisation ICPE les délais pour agir par l'exploitant ou le bénéficiaire de l'autorisation est de deux mois, et de quatre mois pour les tiers²².

Pour rappel :

Les décisions administratives relatives à la présente consultation peuvent être contestées devant le juge administratif en exerçant un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision ou/et précédé devant le juge des référés par un référé suspension.

Il convient toutefois de s'assurer que l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire soit ou non nécessaire avant d'exercer le recours principal. Cette mention de l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire est sauf erreur de l'administration, présente dans la notification de l'acte contesté²³ avec les délais de recours.

- Devant le juge administratif sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir²⁴ :

L'association requérante devra justifier de sa capacité à agir en justice via son représentant, et de son intérêt à agir par ses statuts ;

- Devant le juge des référés sous la forme d'un référé suspension²⁵ :

Cette action est particulière car elle doit être menée concomitamment ou postérieurement à celle tendant à l'annulation de la décision contestée.

Afin d'être recevable, ce référé devra tendre à la suspension d'un acte non encore entièrement exécuté, dans lequel pour que le juge prononce la suspension, deux conditions doivent être réunies ²⁶ :

- une urgence à faire droit à la demande ;
- un doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

• L'interprétation de la Convention de Barcelone devant les juridictions administratives :

En premier lieu, l'article 8 de la *Convention de Barcelone* prévoit que :

« Les Parties contractantes **prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution de la zone de la mer Méditerranée** et pour élaborer et mettre en œuvre des plans en vue de la réduction et de

²² Art. R. 181-50 code de l'environnement.

²³ Art. L. 412-3 code des relations entre le public et l'administration.

²⁴ Art. L.410-1s code des relations entre le public et l'administration.

²⁵ Art. L.521-1 code de justice administrative.

²⁶ *Ibidem*.

l'élimination progressive des substances d'origine tellurique qui sont toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation. Ces mesures s'appliquent :

- (a) à la pollution d'origine tellurique émanant de territoires des Parties et atteignant la mer : - directement, par des émissaires en mer ou par dépôt ou déversements effectués sur la côte ou à partir de celle-ci ; et - indirectement, par l'intermédiaire des fleuves, canaux ou autres cours d'eau, y compris des cours d'eau souterrains, ou du ruissellement ;
- (b) à la pollution d'origine tellurique transportée par l'atmosphère ».

Il apparaît que la rédaction de cet article sous-entend une **obligation de moyen** dans l'objectif de protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

C'est le raisonnement qui est repris dans une jurisprudence de 2018²⁷ :

« l'arrêté litigieux, en ce qu'il autorise le rejet en mer d'effluents résiduels (...), n'apparaît pas comme ayant été pris en méconnaissance des stipulations de la *Convention de Barcelone* et du protocole d'Athènes ou de leurs annexes, **lesquelles ne posent pas un principe d'interdiction de tout rejet d'effluent en mer** ».

L'invocabilité de cet article n'a pas été remise en question par les juges. En revanche la manière dont est rédigé l'article induit aux parties, États signataires, une obligation de moyen au détriment d'une obligation de résultat. L'obligation de moyen n'impose pas, à l'instar de l'obligation de résultat, d'atteindre l'objectif fixé par la convention par tous moyens, mais admet une flexibilité dans l'atteinte de cet objectif.

Cette obligation de moyen, reprise dans une jurisprudence plus récente²⁸, vient limiter la portée de l'article 8 en ce qu'il permet le rejet limité de substances, dans le cas où les États prennent toutes les mesures appropriées afin de limiter la pollution liée à ces rejets.

En outre, les faits de l'espèce sont relatifs à un arrêté préfectoral qui autorise une dérogation aux valeurs limites d'émissions de rejet de certaines substances.

Cet arrêté a été pris sur le fondement de l'article 74 de l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement, dans sa version en vigueur :

« (...) des dérogations aux dispositions du présent arrêté peuvent être accordées après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques sous réserve du respect des

²⁷ TA Marseille 20 juillet 2018, n° 1610308.

²⁸ Cour administrative d'appel, Marseille, 7e chambre, 21 octobre 2022 – n° 19MA05469.

dispositions des directives communautaires. Les valeurs limites fixées dans le présent arrêté ont été déterminées **selon le principe des meilleures technologies disponibles à un coût économique acceptable** énoncé à l'article 21. La mise en œuvre des dispositions du présent arrêté fait l'objet d'une évaluation périodique par le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce dernier examine toute proposition utile de modification du présent arrêté, notamment au vu de l'adéquation des valeurs limites retenues au chapitre IV par rapport aux procédés et technologies disponibles et à leur évolution (...) »

En conséquence, le juge administratif a pu admettre non seulement que les rejets de substances nocives dans le milieu naturel n'étaient pas contraires aux stipulations de la *Convention de Barcelone*, mais également que l'autorisation permettant de déroger aux valeurs limites de rejets puisse d'autant plus déroger aux stipulations de la convention à la condition qu'elle ait été prise en fonction des coûts économiquement acceptables, de l'agent économique à l'origine des rejets.

Une balance est alors à faire dans certains cas, en fonction de la base légale de l'autorisation de dérogation aux valeurs limites de rejets :

- d'une part, entre les possibilités de réduire voire d'exclure totalement les rejets de certaines substances nocives ;
- d'autre part, entre les possibilités permettant d'arriver à un résultat similaire à un coût économiquement acceptable pour la société en cause, même si ces dernières induisent un rejet de substances nocives dans le milieu naturel.

Recommandation :

L'obligation de moyen consécutive à l'article 8 de la *Convention de Barcelone* apparaît déporter le contrôle effectué par le juge, non pas sur le rejet de substances en lui-même mais plutôt sur le fait que l'État ait mis ou non en place des mesures appropriées pour prévenir ces rejets.

En outre, dans certains cas des rejets dépassant les seuils limites pourront être autorisés s'ils ont été pris sur la base de solutions économiquement acceptables pour la société en cause.

En deuxième lieu, dans un arrêt plus récent²⁹, le juge administratif a renouvelé la portée limitée de l'article 8 relatif aux pollutions d'origines telluriques de la *Convention de Barcelone* modifiée (V. *supra*).

Ainsi, vouloir faire annuler tout rejet de substances sur la base de cet article n'apparaît pas opportun, en raison des faibles chances de succès de ce moyen.

En outre, les juges vont admettre la prise en compte de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) pour le calcul du taux de substances rejetées, celui-ci sera donc réalisé à la fin du processus. Ce ne sont donc pas les rejets bruts qui sont regardés et vérifiés par les juges mais les rejets après toutes actions de réductions possibles. La cour valide ainsi l'arrêté du préfet en ce qu'il prévoit des mesures de réduction pour « limiter les rejets atmosphériques », sans toutefois les interdire³⁰.

En conséquence, la jurisprudence admet les rejets de substances potentiellement néfastes à la condition qu'ils soient accompagnés de mesures de réduction au point qu'ils en deviennent non substantiels pour le milieu dans lequel ils sont :

« Il résulte toutefois de l'instruction, comme il a été dit au point précédent, que les études produites par les requérants ont amené le préfet de l'Aude à baisser les valeurs limites de DEHP (phtalate de bis) à ne pas dépasser dans l'arrêté attaqué **et que des mesures, notamment par la présence d'un oxydateur thermique et d'un filtre à bougies permettant de piéger les particules solides présentes, ont été prises afin de limiter les rejets atmosphériques. Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que les émissions gazeuses liées au projet seraient de nature à affecter la Méditerranée** ». ³¹

Recommandation :

Lors d'un contentieux, il serait opportun de se concentrer sur les rejets après déduction de la séquence ERC et plus particulièrement les moyens de réduction mis en place, et non sur les rejets bruts. La prise en compte des effets néfastes devra être considérée non pas au regard du rejet brut des substances, mais plutôt des impacts que les rejets ont sur le milieu, au risque de voir le moyen écarté par le juge.

²⁹ Cour administrative d'appel, Marseille, 7e chambre, 21 octobre 2022 – n° 19MA05469.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

En dernier lieu, devant le juge des référés³² sur les questions de rejets de substances polluantes, il apparaît que la condition d'urgence³³ soit difficilement reconnue. En effet la condition d'urgence est reliée au danger grave et immédiat que représente le rejet des substances dans le milieu naturel.

Ainsi, bien que les rejets ne soient pas contestés par les juges, si leurs conséquences n'emportent pas d'effets de nature, en l'état de l'instruction, à justifier la qualification d'urgence, la requête en référé se verra rejetée.

« les études complémentaires, qui ont été menées sous l'empire de l'ancien procédé industriel durant l'année 2015, **si elles ont fait apparaître la présence de polluants dans le milieu marin, n'ont pas révélé de danger grave et immédiat** ».

Tribunal administratif de Marseille, 26 février 2016, n° 1600478

De même, cette conséquence doit s'entendre non pas des rejets bruts, mais en comptabilisant toutes les mesures de réductions possibles³⁴.

Si la condition d'urgence n'est donc pas relevée par le juge, il laissera le soin à l'administration de contrôler la situation litigieuse par son pouvoir de contrôle de la police des installations classées :

« que d'autre part, l'autorisation litigieuse, limitée dans le temps en ce qui concerne 6 substances, est assortie de prescriptions imposant un grand nombre de contrôles et de mesures des émissions aqueuses et de leur impact sur le milieu marin, dont les résultats permettront en temps utile à l'autorité administrative d'exercer son pouvoir de police en cas de danger mis en évidence par ces mesures ».

Tribunal administratif de Marseille, 26 février 2016, n° 1600478

En l'espèce, les mesures prises par la société requérante ont permis, selon l'arrêté d'autorisation de rejet de substances, de réduire de 99,95% des matières solides et de 50% les flux de métaux. Le juge n'a pas considéré en conséquence que la persistance de 50% de rejet de flux de métaux d'une usine dans la mer Méditerranée constituait une urgence à faire stopper par ses pouvoirs propres.

De plus, l'autorisation étant limitée dans le temps, le cadrage temporel apparaît essentiel pour que le juge refuse de qualifier la situation d'urgence.

³² Tribunal administratif, Marseille, 26 février 2016 – n° 1600478.

³³ Art. L.521-1 code de justice administrative.

³⁴ Prise en compte de la séquence ERC.

La condition d'urgence devrait s'entendre, en vertu de la jurisprudence actuelle, d'une manière très restrictive, en ce que la situation doit avoir des dommages graves sur le milieu de rejet, dans un cadre temporel illimité.

Recommandation :

La recevabilité de la *Convention de Barcelone*, lors d'un référé suspension présente peu de chance de succès quant à la qualification de la condition d'urgence.

Dès lors, il apparaît plus opportun de préférer une approche contentieuse en recours pour excès de pouvoir.

2.2.2. Ordre judiciaire

2.2.2.1. Sur la compétence du juge judiciaire

Pour rappel, la compétence du juge en droit se réfère à la capacité légale d'une juridiction à entendre et à décider d'une affaire particulière. Elle est définie en fonction de la nature de l'affaire, de la qualité des parties et du lieu où les faits litigieux ont eu lieu.

Ce principe vise à assurer une répartition équitable des affaires entre les tribunaux et de respecter par conséquent le principe d'indépendance des législations.

À la suite de cette mise en perspective, il est donc crucial de comprendre dans quelles conditions il serait envisageable d'invoquer la *Convention de Barcelone* lors d'un litige devant le juge judiciaire.

À cet égard, l'article L210-20 du Code de l'organisation judiciaire énumère les situations dans lesquelles le tribunal judiciaire peut faire valoir sa compétence. On lira notamment en ce sens que :

« Dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire spécialement désigné connaît :

- 1) Des actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil ;
- 2) Des actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement ;
- 3) Des actions en responsabilité civile fondées sur les régimes spéciaux de responsabilité applicables en matière environnementale résultant de règlements européens, de conventions internationales et des lois prises pour l'application de ces conventions. »**

Il résulte de ces dispositions que le tribunal judiciaire pourrait être compétent pour juger de la responsabilité d'un individu en raison de la violation d'un article contraignant de la *Convention de Barcelone*, cette dernière étant une convention internationale, comme indiqué dans le 3) de l'article précité.

Cette clarification préliminaire revêt une importance cruciale, car elle permet d'écarter l'exception d'incompétence énoncée à l'article 92 du code de procédure civile, souvent invoquée par l'adversaire lors d'un litige.

L'article 92 du Code de procédure civile dispose en effet que :

« L'incompétence peut être prononcée d'office en cas de violation d'une règle de compétence d'attribution lorsque cette règle est d'ordre public ou lorsque le défendeur ne comparaît pas. Elle ne peut l'être qu'en ces cas.

Devant la cour d'appel et devant la Cour de cassation, cette incompétence ne peut être relevée d'office que si l'affaire relève de la compétence d'une juridiction répressive ou administrative ou échappe à la connaissance de la juridiction française ».

En tenant compte de ce cadre établi, il convient de noter que la jurisprudence a défini de manière plus précise les limites de la compétence du juge judiciaire vis-à-vis de la *Convention de Barcelone*, notamment dans l'arrêt conclusif de la série jurisprudentielle étang de Berre.

En effet, selon la Cour d'appel de Lyon (cf. 2.2.2.2 pour le contexte du litige), le juge judiciaire ne peut se déclarer compétent qu'en respectant certaines conditions :

« Attendu qu'en vertu de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires, le juge judiciaire ne saurait, sans s'immiscer dans les opérations administratives et empiéter ainsi sur la compétence du juge administratif, prescrire des mesures qui portent atteinte au fonctionnement d'un ouvrage public, même lorsque celui-ci met en jeu l'exercice d'une liberté fondamentale dans des conditions susceptibles de caractériser une voie de fait ;

Qu'il peut toutefois en aller autrement dans l'hypothèse où, d'une part, le fonctionnement de l'ouvrage, marqué par une grossière irrégularité, ne pourrait manifestement être

rattaché à aucun pouvoir dévolu à son utilisateur et où, d'autre part, aucune procédure de régularisation appropriée n'aurait été engagée »³⁵.

L'analyse de cette décision met en évidence deux conditions cumulatives nécessaires pour établir la compétence du juge judiciaire dans un contentieux lié à la *Convention de Barcelone*.

Tout d'abord, la cause du préjudice à l'origine du litige ne peut être imputée à aucun pouvoir ou responsabilité dévolus à l'utilisateur de l'ouvrage, et doit donc présenter une irrégularité manifeste.

Ensuite, l'installation à l'origine du dommage n'a fait l'objet d'aucune déclaration ou demande d'autorisation administrative. Par conséquent, elle ne peut être contestée devant le juge administratif.

Malgré la déclaration d'incompétence du juge dans cette affaire, fondée sur la première hypothèse selon laquelle l'erreur n'est pas assez manifeste, l'apport de cette jurisprudence demeure essentiel.

Cette jurisprudence inscrit dans le marbre, la capacité pour une personne morale de droit privé à engager des poursuites devant le tribunal judiciaire en se basant sur les dispositions de la *Convention de Barcelone*, alors même que le recours au juge administratif est impossible.

Il convient de souligner à ce stade que le juge judiciaire n'accueille pas systématiquement de manière favorable le demandeur invoquant les dispositions de la *Convention de Barcelone*, les exemples étant très rares. Néanmoins, cet apport n'est pas dénué de réalisme et nécessite clairement une volonté affirmée des associations de protection de l'environnement de sensibiliser davantage les tribunaux judiciaires à cette convention internationale.

³⁵ Cour d'appel, Lyon, 27 janvier 2007, n°05/03639.

2.2.2.2. Sur les sanctions prononcées par le juge judiciaire

D'après nos investigations, les occurrences où la *Convention de Barcelone* est invoquée sont extrêmement limitées, avec la précision que la majeure partie du contentieux se concentre sur la série de jurisprudences liées à « l'étang de Berre ».

Pour cette raison, il apparaît crucial de revenir sur le contexte historique de ces décisions jurisprudentielles, afin d'évaluer si des sanctions ont été prononcées par le juge judiciaire.

De manière concise, le litige débute devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence en 2000, où la demande d'un syndicat professionnel de pêcheurs visant à faire cesser, sous astreinte, l'exploitation de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas déversant de l'eau douce dans l'étang salé de Berre relié à la mer Méditerranée, est rejetée. La Cour a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de saisir la Cour de justice des communautés européennes (ci-après "CJCE") pour les questions préjudicielles soulevées par le syndicat concernant l'interprétation de l'article 6 du protocole d'Athènes du 17 mai 1980 sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique.

Le 6 mai 2003, l'association syndicale des pêcheurs décide de se pourvoir en cassation, entraînant un renvoi préjudiciel à la CJCE pour déterminer si les dispositions invoquées par les demandeurs avaient un effet direct. Dans un arrêt du 15 juillet 2004, la CJCE répond par l'affirmative :

« Les amendements ayant été approuvés par la décision 1999/801/CE du Conseil, du 22 octobre 1999, **ont un effet direct, de telle sorte que toute personne intéressée a le droit de se prévaloir des dispositions devant les juridictions nationales.** Ces mêmes dispositions doivent être interprétées en ce sens qu'elles interdisent, en l'absence d'autorisation délivrée par les autorités nationales compétentes, le déversement dans un étang salé communiquant avec la mer Méditerranée des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin »³⁶.

³⁶ CJCE, 15 juillet 2004, n° C-213/03.

Suite à cette clarification issue du droit européen, le tribunal français a aligné sa position sur celle du tribunal européen en annulant la décision de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence datant de 2000.

« Attendu que l'arrêt attaqué a dit qu'il n'y avait pas lieu de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, en interprétation du droit communautaire tirée de l'application directe du protocole susvisé et de sa violation par l'établissement public EDF, à défaut d'avoir obtenu les autorisations qu'il prévoit ; que cette juridiction, saisie par la Cour de Cassation, par arrêt du 6 mai 2003 (n 554 FS-P), a dit, par arrêt du 15 juillet 2004, que **les dispositions susvisées avaient un effet direct, de telle sorte que toute personne intéressée avait le droit de s'en prévaloir devant les juridictions nationales, et que ces mêmes dispositions interdisaient, en l'absence d'autorisation délivrée par les autorités nationales compétentes, le déversement dans un étang salé communiquant avec la mer Méditerranée des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin** ;

Qu'en statuant ainsi, la cour d'appel a violé, par refus d'application, le texte susvisé » ³⁷.

Enfin, cette série de procédures s'achève en 2007 devant la Cour d'appel de Lyon, où le juge judiciaire reconnaît que le rejet d'eau douce dans de l'eau salée constitue effectivement une forme de pollution. Cependant, il estime que cette pollution n'est pas suffisamment évidente pour qu'il puisse se déclarer compétent :

« Qu'ainsi le fonctionnement de la centrale de Saint-Chamas ne peut être considéré comme assuré par EDF manifestement hors de tout cadre réglementaire et légal ; qu'en d'autres termes, **le défaut d'adaptation en fonction du protocole d'Athènes³⁸ de l'autorisation de rejet de substances dans l'étang de Berre, dont bénéficiait régulièrement EDF, ne peut être analysé comme une irrégularité suffisamment grossière au regard du fonctionnement d'ensemble de l'ouvrage public pour conférer compétence au juge judiciaire à l'effet d'ordonner l'arrêt d'exploitation de la centrale ;**

(...)

³⁷ Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 8 mars 2005, n°00-22.093.

³⁸ Le protocole d'Athènes fait référence au protocole "Sources terrestres" ou aussi appelé protocole tellurique.

Attendu qu'il convient ainsi, réformant l'ordonnance entreprise, d'accueillir l'exception d'incompétence formée par EDF et de renvoyer le syndicat à mieux se pourvoir »³⁹.

L'analyse de cette saga jurisprudentielle donne lieu à plusieurs remarques :

- **Le juge judiciaire reconnaît, à travers ces jurisprudences, l'effet direct de la *Convention de Barcelone*, permettant à une association peut défendre ses intérêts.**
- **De manière paradoxale, le juge judiciaire reconnaît avoir le pouvoir de prononcer des sanctions normalement attribuées au juge administratif en cas d'absence d'action possible devant celui-ci, notamment lorsque la pollution est jugée suffisamment manifeste.**

Alors que la finalité de ces décisions jurisprudentielles semble décevante en termes de résultats, leurs contributions demeurent significatives, d'autant plus qu'elles sont anciennes et, à présent, avec la responsabilité environnementale, la possibilité de réclamer des dommages et intérêts pourrait être envisagée dans le cadre d'un recours devant le juge judiciaire.

Il pourrait être pertinent d'associer l'émergence d'un préjudice écologique (articles 1246 à 1252 du code civil) à la violation des dispositions contraignantes de la *Convention de Barcelone* afin de protéger les espaces méditerranéens.

En outre, un autre arrêt doit être souligné car il représente le cas le plus récent parmi les décisions évoquant l'invocation de la *Convention de Barcelone*. Dans cette affaire de droit pénal de l'environnement, la Cour de cassation confirme une décision de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence condamnant deux individus à des amendes respectives de 500 000 euros et 50 000 euros pour le délit intentionnel de pollution maritime par le rejet d'hydrocarbures :

« Attendu qu'en se déterminant ainsi, la cour d'appel, qui a répondu par des motifs suffisants aux chefs péremptoires des conclusions dont elle était régulièrement saisie et caractérisé en tous ses éléments tant matériel qu'intentionnel le délit de rejet illicite d'hydrocarbures en mer, a justifié sa décision »⁴⁰.

³⁹ Cour d'appel, Lyon, 22 janvier 2007, n°05/03639.

⁴⁰ Cour de cassation, chambre criminelle, 19 avril 2017, n°16-82.111.

Il convient de souligner que cette décision s'appuie en très faible mesure sur la *Convention de Barcelone*. Néanmoins, elle vient renforcer la recommandation précédemment mentionnée : le droit pénal de l'environnement peut constituer un moyen efficace pour obtenir la condamnation des responsables de la pollution maritime.

Recommandations :

Dans l'ensemble, les résultats obtenus par le juge judiciaire ne répondent pas pleinement aux attentes des associations engagées dans la protection de l'environnement, avec peu de litiges fondés sur la *Convention de Barcelone*.

De plus, les éventualités d'utilisation de la *Convention de Barcelone* devant le tribunal judiciaire sont en réalité très hypothétiques, dépendant de l'absence d'autorisation administrative. Il est important de noter que les activités concernées par la présente consultation conduisent pratiquement toujours à la demande d'une autorisation administrative pour le mis en cause.

Toutefois, il est crucial de noter que le pouvoir judiciaire a conféré une force normative à la Convention en lui reconnaissant un effet direct, conformément à l'arrêt "étang de Berre" de la CJCE en droit national.

C'est pourquoi, à la lumière des avancées positives dans le droit pénal de l'environnement, son association avec la *Convention de Barcelone* dans le cadre d'un litige pourrait constituer une stratégie juridique contentieuse efficace conduisant à des sanctions satisfaisantes contre les pollueurs.

Ces recommandations seront éclaircies dans la seconde partie de cette consultation par l'utilisation d'un cas fictif.

CONCLUSION GÉNÉRALE SUR L'INVOCABILITÉ DE LA CONVENTION DE BARCELONE

1. L'utilisation de cette convention en tant que moyen principal présente peu de chance de succès

Dans l'analyse du texte de la convention et de ses protocoles, nous remarquons que la rédaction est peu contraignante. Cela ne permet pas de lui donner une pleine effectivité auprès des États parties.

Cela a également pour conséquence une méconnaissance de la convention par les requérants, qui de fait l'invoquent peu.

La rédaction de la convention est large, donc se prête à interprétation. Cependant, sa faible invocation rend une interprétation audacieuse par les juges difficiles.

2. DONC il apparaît essentiel de l'invoquer autant que possible en tant que moyen secondaire pour inciter les juges à l'interpréter de manière plus contraignante

3. EN OUTRE, d'autres moyens juridiques plus effectifs existent

On peut mentionner le droit des ICPE en France, qui est la réglementation la plus avancée du Code de l'environnement avec des nomenclatures pour les installations et des peines/sanctions élevées.

On peut également renvoyer au droit pénal de l'environnement qui permet des sanctions plus lourdes et contraignantes pour les pollueurs. Le droit pénal français reprend d'ailleurs beaucoup de seuils et d'interdictions de la *Convention MARPOL*⁴¹, dont la France est signataire.

Ces réglementations sont certes plus efficaces mais peuvent aussi aider à appuyer l'invocabilité de la *Convention de Barcelone*, car elle seule ne serait sûrement pas suffisante pour condamner effectivement les rejets d'hydrocarbures en mer et dans l'atmosphère par les navires.

⁴¹ Par exemple, l'article L218-10 du Code de l'environnement à son paragraphe 2 prévoit que "la définition des rejets est celle figurant au 3 de l'article 2 de la convention MARPOL", mais pas que car les articles suivants cet article font de nombreux renvois à MARPOL.

CAS FICTIF

Cas fictif idéal où il serait possible d'invoquer la Convention de Barcelone pour des rejets supérieurs d'eau traitées dans la mer à celles autorisées par l'autorité administrative.

Faits d'espèce : Une usine de traitement des eaux soumise au régime des installations classées pour la protection de l'environnement, située dans la commune de Martigues, détient une autorisation administrative pour rejeter du chlore (2 à 10 mg/L), du dioxyde de chlore (0,5 à 1 mg/L) et de l'hypochlorite de sodium (0,1 à 0,3 mg/L) dans la mer Méditerranée, dans le cadre du bon exercice de son activité. À la suite d'un épisode de fortes pluies d'été, des crues importantes sont venues bouleverser l'activité normale de l'usine, qui l'ont obligé à rejeter une quantité supérieure d'eau traitée en mer Méditerranée. Ces rejets ont dépassé tant le seuil de quantité prévue par l'autorisation que les taux de substances nocives contenues dans ces mêmes eaux. En outre, en pleine saison estivale cette quantité importante d'eau traitée rejetée a été ressentie par les baigneurs dans les calanques près de Marseille, une étude menée par des écologues a révélé des taux anormalement élevés de chlore (15 mg/L) et de dioxyde de chlore (2,4 mg/L) dans le parc national, impactant de fait la vie marine mais aussi créant des problématiques de santé publique des visiteurs du parc.

Dans le cas fictif présenté ci-dessus, l'article 8 de la *Convention de Barcelone* pourrait être utilement invoqué devant le juge administratif :

« Les Parties contractantes **prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution de la zone de la mer Méditerranée** et pour élaborer et mettre en œuvre des plans en vue de la réduction et de l'élimination progressive des substances d'origine tellurique qui sont toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation. Ces mesures s'appliquent :

- (a) à la pollution d'origine tellurique émanant de territoires des Parties et atteignant la mer : - directement, par des émissaires en mer ou par dépôt ou déversements effectués sur la côte ou à partir de celle-ci ; et - indirectement, par l'intermédiaire des fleuves, canaux ou autres cours d'eau, y compris des cours d'eau souterrains, ou du ruissellement ;
- (b) à la pollution d'origine tellurique transportée par l'atmosphère ».

L'utilisation de cet article apparaît présenter des chances de succès pour diverses raisons :

- la présence d'une autorisation administrative donne légitimité au juge administratif pour faire cesser le dommage ;

- la conséquence du dommage porte atteinte à une liberté collective qui est la santé publique dont le juge administratif est garant ;
- la manifestation de substances relevées nocives dans le milieu marin, à des taux bien supérieurs à ceux autorisés crée une pollution ;
- la prise en compte des effets néfastes est prise au regard des impacts que les rejets ont sur le milieu ;
- l'argument des coûts économiquement acceptable pour l'usine de traitement des eaux peut difficilement être invoqué par le juge pour concilier la pollution et l'activité humaine touristiques ainsi que la bonne continuité écologique de la vie marine des calanques ;
- l'État n'a pas mis en place les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution de la zone de la mer Méditerranée.

Pour ces faits fictifs il pourrait être possible de demander au juge administratif, sur la base du droit administratif ainsi que la *Convention de Barcelone* :

- 1. L'annulation de l'autorisation administrative de rejet de substances dans la mer Méditerranée ;**
- 2. La condamnation de l'État pour manquement à ces obligations de respect des stipulations de la *Convention de Barcelone*.**

ANNEXES

1. Glossaire des définitions

Atmosphère

L'annexe III du protocole tellurique à la *Convention de Barcelone* en dit beaucoup sur la pollution de l'atmosphère sans jamais le définir. Dans le texte des projets de directive sur la protection de l'atmosphère de 2021⁴², l'ONU définit l'atmosphère comme étant « l'enveloppe gazeuse qui entoure la Terre ». Cette définition est l'une des rares définitions juridiques que nous trouvons de l'atmosphère en lui-même.

Nous trouvons des références à l'atmosphère en droit européen. Par exemple, l'art. 2-1 de la *directive 2008/50/CE*⁴³ concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe dispose que l'air ambiant est « l'air extérieur de la troposphère ». La troposphère est définie par Le Robert comme étant la « couche de l'atmosphère située entre la surface du globe et la stratosphère⁴⁴ ». Ainsi nous associerons les définitions de l'air ambiant et de l'atmosphère comme signifiant une même chose dans ce rapport.

Déchets

La *Convention de Barcelone* fait référence aux déchets dangereux dans son art. 11 sans pour autant en donner la définition. En France, le *Code de l'environnement* définit un déchet comme « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire⁴⁵ ». Cette définition reprend à l'identique, en y ajoutant un aspect de droit des biens, celle de l'art. 3-1 de la *directive 2008/98/CE*⁴⁶ selon laquelle un déchet est « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

La référence aux déchets dangereux reste importante car selon l'annexe III de la directive 2008/98/CE⁴⁷, les déchets dangereux sont ceux qui peuvent résulter d'activités à risque infectieux, celles qui peuvent représenter des risques pour la santé ou encore celles qui polluent avec les dioxines.

Hydrocarbures

Le protocole offshore de la *Convention de Barcelone* définit les hydrocarbures à l'art. 1-L⁴⁸ et bien qu'il n'ait pas été ratifié par la France, nous pouvons l'utiliser à titre indicatif : « le pétrole sous toutes ses formes, à savoir notamment le pétrole brut, le fuel-oil, les boues d'hydrocarbures, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés et, sans préjudice du caractère général de ce qui précède, les substances énumérées à l'appendice du présent protocole ».

⁴² Texte des projets de directives sur la protection de l'atmosphère, Commission du droit international, 2021.

⁴³ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

⁴⁴ Le Robert, 'troposphère'.

⁴⁵ C. envir., art. L541-1-1.

⁴⁶ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

⁴⁷ *Op. cit.*.

⁴⁸ Protocole Offshore, art. 1-L.

Mais il existe bien d'autres définitions, notamment d'après le *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement* de François Ramade⁴⁹, les hydrocarbures sont un groupe de composés organiques constitués par des dérivés hydrogénés du carbone. Les hydrocarbures se trouvent essentiellement dans le pétrole.

La *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* de 1969 stipule que le terme « hydrocarbures » désigne « tous hydrocarbures persistants, notamment le pétrole brut, le fuel-oil, l'huile diesel lourde, l'huile de graissage et l'huile de baleine, qu'ils soient transportés à bord d'un navire en tant que cargaison ou dans les soutes de ce navire⁵⁰ ».

La *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par hydrocarbures* de 1990 définit à l'art. 2-1⁵¹ les hydrocarbures – en anglais « oil » – comme « toute forme de pétrole brut, le fuel-oil, la boue, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés⁵² ». Il s'agit donc de tous les produits composés de pétrole.

En droit de l'UE, bien qu'il existe des dispositions régissant les activités d'exploitation et d'opération pétrolières, et que ce régime s'applique également aux hydrocarbures⁵³, aucun texte européen ne semble les définir. Nous retiendrons donc les définitions précitées, en particulier celles des conventions de 1969 et de 1990 puisque la France en est signataire.

C'est en 2017 que la France est devenue le premier pays à interdire tout nouveau permis d'exploitation de gaz et de pétrole sur son territoire avec la *loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*⁵⁴ – aussi dite loi sur les hydrocarbures.

Milieu marin / Zone maritime

Pourtant citée 70 fois à travers la Convention et ses protocoles, la notion de milieu marin est au centre même du texte étudié. Pourtant, aucun article du régime de Barcelone ne le définit. La *Convention OSPAR* reste également silencieuse, mais elle va définir « zone maritime » comme étant « les eaux intérieures et la mer territoriale des Parties contractantes, la zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci sous juridiction de l'État côtier dans la mesure reconnue par le droit international, ainsi que la haute mer, y compris l'ensemble des fonds marins correspondants et leur sous-sol ».

Nous retenons cette dernière comme étant applicable au milieu marin.

Pollution

La pollution est un terme abondamment défini dans les sources du droit de l'environnement. La pollution est définie dans l'art. 2 de la *Convention de Barcelone* comme « l'introduction

⁴⁹ Ramade, F. — *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*. 2e édition. Dunod, Paris. 2002.

⁵⁰ Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1969.

⁵¹ Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990.

⁵² Traduit de l'anglais. Voici la formule originale : "Oil" means petroleum in any form including crude oil, fuel oil, sludge, oil refuse and refined products."

⁵³ Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE.

⁵⁴ LOI n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (1).

directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et à la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

Cette définition doit être mise en parallèle avec l'acception très large du terme retenue par la CJUE dans l'affaire de l'Étang de Berre du 15 juillet 2004 (C-213/03), où un rejet d'eau douce dans la mer avait été qualifié de « pollution » sur le fondement de la *Convention de Barcelone*.

L'art. 1-d de la *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est*⁵⁵ (ci-après *Convention d'OSPAR*) du 22 septembre 1992 définit la pollution comme « l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans la zone maritime, créant ou susceptibles de créer des risques pour la santé de l'homme, des dommages aux ressources biologiques et aux écosystèmes marins, des atteintes aux valeurs d'agrément ou des entraves aux autres utilisations légitimes de la mer ». Cette définition associe donc l'activité humaine à la création de la pollution. Cette précision est reprise par le droit dérivé de l'UE.

Il est important de préciser que l'art. 5-2 de *Convention MARPOL* prévoit que tout navire est tenu de posséder un Certificat international de prévention de la pollution par les hydrocarbures et qu'un navire peut se voir inspecté par les autorités compétentes lors d'une arrivée en port.

L'art. 2-33 de la *directive 2000/60/CE*⁵⁶ établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau dispose que la pollution est « l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances ou de chaleur dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques ou des écosystèmes terrestres dépendant directement des écosystèmes aquatiques, qui entraînent des détériorations aux biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier ».

Pollution atmosphérique

Lorsque nous faisons référence à la pollution atmosphérique, il s'agit en réalité de la pollution de l'air. La pollution atmosphérique a été définie en droit français dans l'art. 2 de la *loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*⁵⁷. Il s'agissait de « l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ».

Toutefois, l'article ayant été abrogé, nous pouvons nous référer à la définition de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui indique que « la pollution de l'air est la contamination de l'environnement intérieur ou extérieur par tout agent chimique, physique ou biologique qui modifie les caractéristiques naturelles de l'atmosphère »⁵⁸.

⁵⁵ <https://www.ospar.org/convention/text>

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:FR:HTML>

⁵⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000381337/>

⁵⁸ https://www.who.int/fr/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

En droit français, la pollution de l'air est condamnable. L'État français a par exemple été condamné par le Conseil d'État⁵⁹ au paiement de deux astreintes de 5 millions d'euros pour les deux semestres allant de juillet 2022 à juillet 2023. Un autre exemple serait celui de l'affaire du navire Azura, dans laquelle le capitaine d'un navire de croisière a été condamné à cent mille euros d'amende pour l'utilisation par un navire en mer territoriale de combustible dont la teneur en soufre est supérieure aux normes autorisées en matière de pollution de l'air.

Pollution marine

D'après la *Convention de Montego Bay*, on entend par pollution du milieu marin « l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

Préjudice écologique

L'art. 16 de la *Convention de Barcelone* dispose que 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 ». L'art. 1257 du Code civil indique que « le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » est réparable. Ainsi le régime de Barcelone, en accord avec les dispositions de droit interne, suppose la réparation du préjudice écologique.

⁵⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042115623/>

2. Liste des abréviations

ASP

Aire spécialement protégée

ASPIM

Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne

CJCE

Cour de justice des communautés européennes

CJUE

Cour de Justice de l'Union européenne

Convention MARPOL

Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires

FNE PACA

France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur

ICPE

Installation classée pour la protection de l'environnement

JP

Jurisprudence

ONU

Organisation des Nations Unies

PAM

Plan d'action pour la Méditerranée

PNUE

Programme des Nations Unies pour l'environnement

SNPD

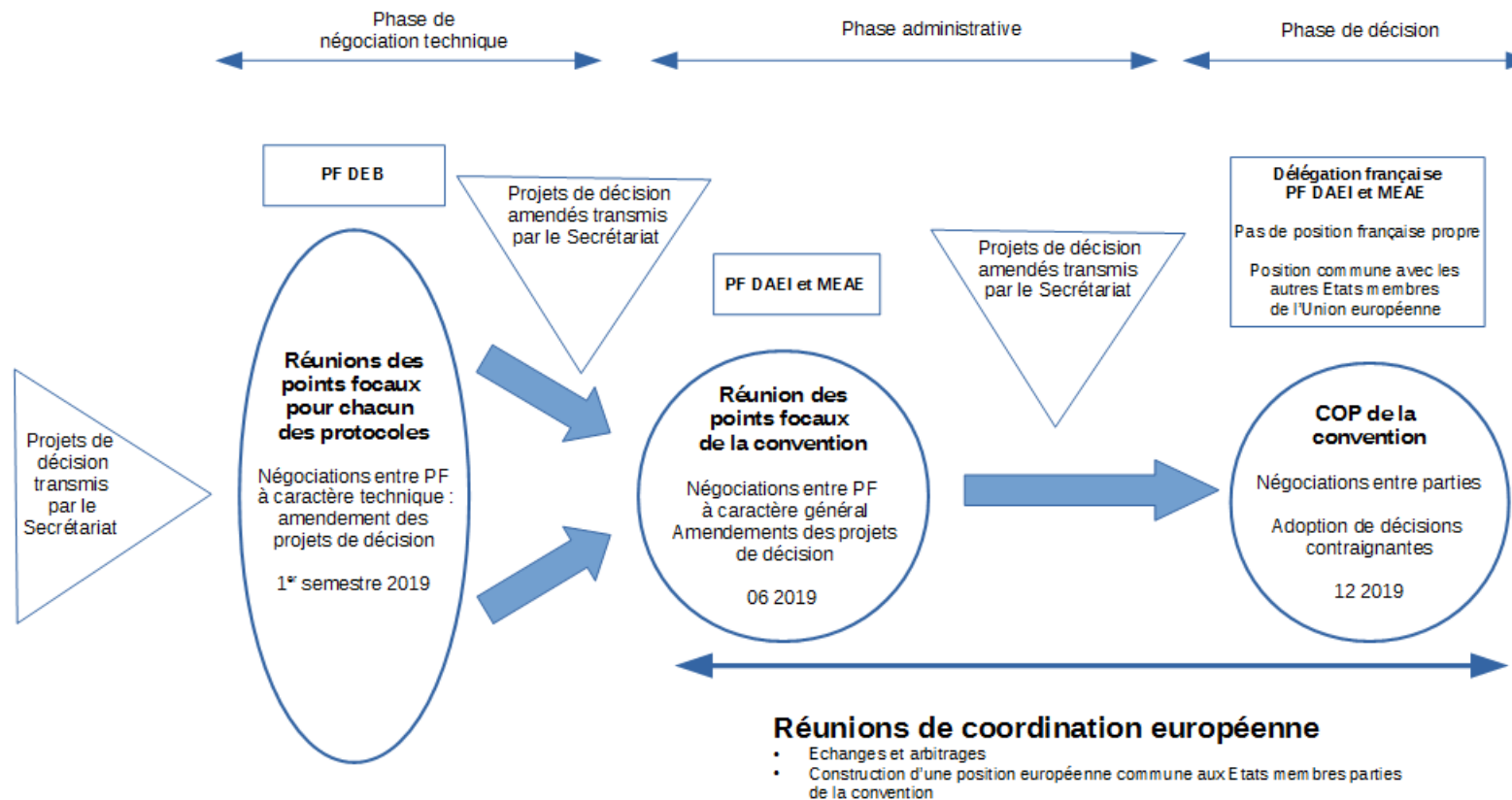
Substances nocives et potentiellement dangereuses

TFUE

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

3. Processus de décision (source : MilieuMarinFrance)

Convention de Barcelone : processus de prise de décision



4. Gestion de mise en œuvre des obligations (source : MilieuMarinFrance)

