



**Programme des  
Nations Unies  
pour l'environnement**



UNEP(DEPI)/MED WG.312/4

19 mars 2007

FRANÇAIS

Original: ANGLAIS

---

---



**PLAN D'ACTION POUR LA MÉDITERRANÉE**

Réunion extraordinaire des Coordonnateurs nationaux pour  
le programme MED POL

Mytilini, Grèce, 26-28 mars 2007

**PROJET**

**Examen des éléments fondamentaux devant servir à l'élaboration  
du texte juridiquement contraignant en vertu de l'article 15 du  
Protocole "tellurique" de 1996**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	1
2.	Le contexte juridique du nouveau texte juridiquement contraignant .....	1
3.	Les enseignements à tirer de l'application du Protocole "tellurique" et du PAS en vigueur .....	2
4.	L'évolution du contexte international.....	3
5.	Évolution du contexte régional européen et méditerranéen.....	3
6.	Le rôle des plans d'action nationaux .....	5
7.	Principes à considérer pour l'élaboration du nouveau texte juridiquement contraignant .....	6
7.1	<i>Établissement des priorités .....</i>	<i>6</i>
7.2	<i>Mécanisme de réduction de la pollution.....</i>	<i>6</i>
7.3	<i>Outils de mise en oeuvre .....</i>	<i>7</i>
8.	Proposition concernant la portée du nouveau texte juridiquement contraignant .....	7

## 1. Introduction

Lors de la Quatorzième réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone tenue à Portoroz (Slovénie) en 2005, il a été demandé au Secrétariat de soumettre à une réunion de Coordonnateurs nationaux pour le MED POL un projet d'éléments qui pourraient servir de base au texte juridiquement contraignant contenant les mesures et des calendriers de mise en œuvre requis au titre de l'article 15 du Protocole "tellurique".

Auparavant, les Coordonnateurs pour le MED POL avaient indiqué à leurs réunions que lors de l'entrée en vigueur des amendements au Protocole "tellurique" adopté à Syracuse en 1996, on devrait éviter une opération générale de mise à jour mais revoir objectifs et délais périodiquement, notamment dans le cadre des plans régionaux.

Le présent document s'efforce de faire un examen critique des éléments fondamentaux qu'il convient, de l'avis du Secrétariat, de prendre en compte pour l'élaboration du nouveau texte juridiquement contraignant. Le document a pour objet d'amorcer un débat en étroite collaboration avec les autorités locales afin de parvenir à un projet de texte fondamentalement convenu d'ici l'entrée en vigueur du Protocole "tellurique" de 1996.

## 2. Le contexte juridique du nouveau texte juridiquement contraignant

Le Programme d'actions stratégiques (PAS) visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre a été élaboré à la suite immédiate de la négociation réussie de la révision du Protocole "tellurique", grâce à un financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ; le PAS a été adopté à la 10<sup>ème</sup> réunion ordinaire des Parties contractantes, réunie à Tunis en 1997, sur la base des articles 5, 6, et 7 du Protocole de 1980 encore en vigueur.

Lors de l'adoption du PAS, les Parties ont indiqué que lorsque les amendements de 1980 au Protocole entreraient en vigueur, "le PAS serait à nouveau présenté pour adoption, conformément à l'article 15 du Protocole révisé". À ce stade, le PAS adopté devrait être examiné pour vérifier la validité des dates et activités prévues. À cet égard, il y a lieu de considérer celles des dispositions du Protocole révisé qui seront applicables à l'exercice de révision en passant en revue les articles pertinents.

L'objectif général du Protocole, tel qu'indiqué par son article premier, est de prévenir, réduire, combattre et éliminer la pollution d'origine tellurique atteignant la Méditerranée, qu'elle soit d'origine ponctuelle ou diffuse, avec priorité à l'élimination de substances toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation.

De plus, l'article 5 dispose que des plans et programmes contenant des mesures et calendriers pour leur application seront adoptés.

Ces priorités et calendriers seront adoptés par les Parties en tenant compte des éléments de l'annexe I du Protocole et seront périodiquement révisés; l'annexe II énumère les secteurs d'activités, les catégories de substances et leurs caractéristiques dans l'environnement. De plus, l'article 6 du Protocole révisé indique que dans l'élaboration des plans et programmes régionaux, il convient de tenir compte des éléments suivants, en vue d'une mise en oeuvre progressive:

- de la capacité des Parties à adapter et reconverter les installations existantes,

- des capacités économiques des Parties et de leur niveau de développement.

Enfin, l'article 15 concerne la procédure d'adoption; il indique que les Parties adoptent le plan ou programme régional à une majorité des deux tiers et ce, qu plus tard, un an après l'entrée en vigueur des amendements au Protocole.

Comme on peut le voir, le Protocole "tellurique" ne mentionne ni se réfère à la nécessité de parvenir à un bon état écologique de la Méditerranée. C'est la raison pour laquelle, dans le PAS en vigueur les objectifs et buts adoptés sont relatifs à la réduction des apports polluants et non à la qualité du milieu marin.

La combinaison entre la philosophie sous-jacente au Protocole d'une part et d'autre part, les nouvelles orientations telles que l'approche écosystémique de la gestion des activités humaines et la recherche d'un bon état écologique du milieu marin pourrait être considérée comme l'esprit central du nouveau texte juridiquement contraignant.

### **3. Les enseignements à tirer de l'application du Protocole "tellurique" et du PAS en vigueur**

À la suite de la révision du Protocole en 1996, le MED POL a travaillé de façon intensive en vue de développer les activités de contrôle de la pollution tellurique; ceci s'est traduit en particulier par:

- l'adoption du PAS par les Parties contractantes en 1997,
- l'adoption de plans régionaux sectoriels, par exemple sur les déchets industriels,
- l'inventaire des stations d'épuration des eaux urbaines, ultérieurement mis à jour,
- l'adoption par les pays de plans d'action nationaux, ayant pour objectif sur la base des bilans diagnostiques nationaux de mettre en oeuvre le PAS – en tenant compte des spécificités nationales,
- le lancement de réflexion et de travaux sur l'application du principe de responsabilité conjointe et différenciée.

Cet ensemble d'actions, et tout particulièrement les plans d'action nationaux, représentent un pas en avant important pour la réduction de la pollution d'origine tellurique.

Lors de l'élaboration des plans et programmes régionaux, les Parties devraient, d'un côté, garder à l'esprit les progrès accomplis et ceux qui restent à accomplir pour réduire la pollution affectant la Méditerranée, tout en prenant en compte le contexte international et régional.

D'autre part, en révisant le PAS, les Parties devraient tenir compte des enseignements acquis lors de la mise en oeuvre de celui-ci depuis 1997, en particulier:

- les dates et calendriers et,
- les mesures d'application.

#### **4. L'évolution du contexte international**

Depuis 1997, les évènements suivants sont intervenus qui peuvent influencer l'élaboration du nouveau texte juridiquement contraignant, tels que:

- la signature de la Convention de Stockholm en 2001 et son entrée en vigueur en 2004; cette Convention consolide la priorité qui était accordée par le Protocole révisé et le PAS à l'élimination progressive des POPs;
- les processus internationaux relatifs à la gestion des produits chimiques dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques du PNUE (SAICAM), l'Initiative sur le mercure et les autres métaux du PNUE et dans le cadre de la Convention de Bâle, la gestion des déchets dangereux;
- l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement qui devrait conduire à accentuer les efforts pour l'assainissement et l'épuration des eaux affectant notamment les cours d'eau se déversant dans la mer Méditerranée;
- le Plan d'action adopté au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002 qui recommande l'adoption de l'approche écosystémique;
- et enfin, la Déclaration de Pékin adoptée lors de la 12<sup>ème</sup> réunion intergouvernementale du GPA en 2006 qui rappelle l'importance qui s'attache à la mise en oeuvre des protocoles et accords régionaux relatifs à la pollution tellurique.

#### **5. Évolution du contexte régional européen et méditerranéen**

Le contexte régional méditerranéen est actuellement dominé par les développements d'initiative européenne ou euro-méditerranéenne avec trois dimensions majeures:

- l'élargissement de l'Union européenne à trois nouveaux pays méditerranéens (Malte, Chypre et la Slovaquie) et l'ouverture des négociations d'adhésion avec d'autres pays méditerranéens;
- l'adoption par l'Union européenne d'une Stratégie marine et du projet de directive;
- enfin, les développements au sein du Partenariat euro-méditerranéen avec l'adoption en 2006 de l'initiative "Horizon 2020" pour la dépollution de la Méditerranée.

Un examen approfondi des éléments ci-dessus montre ce qui suit:

##### **i. En ce qui concerne l'élargissement de l'Union européenne**

En 2007, la Convention de Barcelone compte sept pays membres de l'Union européenne. Par ailleurs, des négociations d'adhésion sont en cours avec la Turquie et la Croatie. D'autres pays méditerranéens pourraient ultérieurement entrer dans des négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Ainsi, une moitié des pays qui sont parties à la Convention de Barcelone pourrait à moyen terme être des pays membres de l'Union européenne; en conséquence, il paraît logique de tenir compte de façon étroite de l'avancement des politiques européennes relatives au milieu marin dans la formulation des objectifs et programmes du PAM.

- ii. Dans cet esprit, il convient de considérer le nouveau texte juridiquement contraignant en relation avec le développement de la législation européenne pertinente.

Cette question présente une dimension juridique non négligeable puisque conformément à un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés européennes, les accords internationaux ratifiés par la Communauté européenne doivent être appliqués par les pays membres et, lorsque les dispositions d'un tel accord internationales sont claires et opératoires, elles peuvent être appliquées directement<sup>1</sup>. Ainsi, le Protocole "tellurique", comme les autres instruments de la Convention de Barcelone ainsi que les plans d'action adoptés ou à adopter par les Parties pour sa mise en œuvre, ont une certaine force juridique dans l'ordre juridique communautaire et doivent être appliqués dès à présent.

- iii. Le projet de Directive du Parlement européen et du Conseil européen établissant un cadre communautaire dans le domaine de l'environnement marin dite "Stratégie pour le milieu marin" ou "Stratégie marine européenne" ayant pour objectif le maintien ou le rétablissement d'un environnement marin en bon état au plus tard en 2021. Le projet de directive prévoit un échéancier précis pour l'adoption de mesures. En particulier, il prévoit:

- la préparation d'un état des lieux, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la Directive;
- la définition, au cours du même délai, d'un état environnemental satisfaisant;
- l'établissement, dans un délai de cinq ans, d'objectifs environnementaux et d'indicateurs correspondants;
- l'établissement et la mise en œuvre, au plus tard dans les six ans, d'un programme de surveillance du milieu marin.

De plus, s'agissant des mesures:

- le développement d'ici 2016 d'un programme de mesures destinées à maintenir ou obtenir un bon état environnemental;
- l'entrée en opération de ce programme avant 2018.

À tous les stades de la mise en œuvre de la Directive, il est prévu de prendre en compte les travaux du Programme des mers régionales et parmi eux, la Convention de Barcelone et ses protocoles.

Il faut d'ailleurs rappeler que dans sa proposition de directive relative à la "Stratégie pour le milieu marin", la Commission indiquait dans le préambule que la Directive devrait contribuer

---

<sup>1</sup> Il faut rappeler que dans un arrêt récent (2003) relatif à l'application du Protocole "tellurique" de 1980 par un pays membre de l'Union européenne, la Cour de Justice des Communautés européennes a rappelé que les accords internationaux ratifiés par la Communauté européenne font partie de l'ordre juridique communautaire et doivent donc être appliqués par les pays membres. En l'occurrence, la Cour a également rappelé que lorsque les dispositions d'un tel accord étaient claires et opératoires, elles pouvaient être appliquées directement. Elle a ainsi fait une application directe de l'article 6 par. 3 du Protocole de 1980 qui conditionne le déversement dans le milieu marin à la délivrance de permis. On rappellera en outre que l'article 6 par. 1 du Protocole "tellurique" révisé relatif aux autorisations dispose que les autorisations délivrées par les Parties tiendront dûment compte des dispositions du Protocole et de son annexe II ainsi que des décisions et recommandations pertinentes des réunions des Parties contractantes ce qui inclut bien entendu le PAS adopté par les Parties en 1997.

au respect des obligations de la Communauté et des États membres découlant de plusieurs accords internationaux en vertu desquels ils ont contracté d'importants engagements ayant trait à la protection de la nature contre la pollution, mentionnant en particulier la Convention de Barcelone et son Protocole "tellurique". Le même texte indiquait que les États membres devraient établir et mettre en œuvre des programmes et des mesures destinées à parvenir au bon état écologique des eaux ciblées, tout en respectant les exigences communautaires et internationales en vigueur.

Il importe ainsi d'assurer une cohérence entre le dispositif de révision du PAS et la mise en œuvre de la Directive européenne de stratégie marine et son calendrier.

iv. En ce qui concerne enfin l'Initiative euro-méditerranéenne de dépollution de la Méditerranée (Horizon 2020) adoptée à la Conférence du Caire en novembre 2006, elle inclut un premier calendrier d'application pour la période 2007-2013 qui a été validé par la Déclaration du Caire.

L'initiative "Horizon 2020" sera également menée en coopération avec le PAM et s'appuiera en particulier sur la mise en œuvre des plans d'action nationaux (PAN) préparés et adoptés dans le cadre du PAS ainsi que des objectifs de dépollution fixés par la Stratégie méditerranéenne du développement durable (SMDD), adoptée en 2005 par la réunion ordinaire des Parties contractantes. Dans son article 18, la Déclaration du Caire appelle à créer un mécanisme de coordination avec les autres processus régionaux en particulier "le Plan d'actions stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre".

La Déclaration du Caire invite également à mettre en œuvre le calendrier de la dépollution en assurant entre autres, l'application de la Convention de Barcelone et de ses protocoles.

Ainsi, qu'il s'agisse de la Stratégie marine européenne ou de l'initiative "Horizon 2020", il existe un intérêt évident à parfaitement coordonner les calendriers et les actions entre le PAM et les dispositifs européens.

## **6. Le rôle des plans d'action nationaux**

L'élaboration des plans d'action nationaux (PAN) prenant pour base les bilans diagnostiques nationaux et le bilan de base représente un accomplissement substantiel en vue de la mise en œuvre du PAS. Chaque pays, prenant en compte les priorités et objectifs du PAS, a analysé et exprimé ses propres besoins de réduction de la pollution émanant de sources diverses, principalement domestiques et industrielles, fixé des objectifs et préparé des listes d'investissements.

L'initiative "Horizon 2020" fait expressément référence à ces documents nationaux en vue de préparer des projets d'investissements.

Le MED POL a procédé à une analyse comparative des objectifs nationaux inclus dans les PAN et compilé les projets d'investissements d'ici 2010 et au-delà. Ces documents font apparaître dans toute leur ampleur les investissements qui seraient nécessaires pour réduire dans chaque pays la pollution tellurique en incluant les stations d'épuration des eaux usées urbaines à construire, rénover, agrandir ou compléter, l'épuration des effluents industriels, le traitement des déchets solides industriels et domestiques et le contrôle des émissions atmosphériques, notamment dans les villes côtières.

Il est certain qu'une analyse fine des plans d'action nationaux permettrait de donner un caractère plus réaliste et opérationnel aux objectifs du PAS à réviser. Il est donc important de tenir compte des PAN dans les processus à venir. À cette fin et dans le cadre de l'initiative "Horizon 2020", la Banque européenne d'investissement travaille actuellement en étroite collaboration avec le MED POL afin d'avoir une liste des projets "bancables" faisables et réalistes.

En conclusion, le processus d'élaboration d'un nouveau texte juridiquement contraignant devrait s'appuyer sur une analyse précise des processus intervenus depuis 1997 (conventions internationales, développement des plans d'action nationaux, contextes européen et euro-méditerranéen), tout en tenant compte des nouvelles connaissances acquises concernant la pollution de la Méditerranée telles qu'elles résultent des études conjointes MED POL/Agence européenne de l'environnement et utiliser les analyses diagnostiques menés par les pays ainsi que les autres évaluations menées au niveau international.

## **7. Principes à considérer pour l'élaboration du nouveau texte juridiquement contraignant**

### ***7.1 Établissement des priorités***

En préparant le nouveau texte et en considérant les priorités à fixer en terme de réduction de la pollution, on devrait prendre en compte le protocole amendé et particulièrement les priorités indiquées dans son annexe I qui constitue un document contraignant; dans ce cadre, le traitement des eaux usées urbaines et industrielles, la réduction et l'élimination des substances toxiques, persistantes et susceptibles de bio-accumulation, notamment des POPs, devraient demeurer prioritaires dans le nouveau texte contraignant.

La liste des activités de l'annexe I demeure le cadre qui s'impose de même que les caractéristiques des substances dans l'environnement et les catégories de substances. Cependant, les priorités internationales ainsi que les évaluations du milieu marin postérieures à 1997 et enfin, une analyse fine des PAN devraient conduire à sélectionner de façon plus précise les priorités.

### ***7.2 Mécanisme de réduction de la pollution***

Le processus d'élaboration du nouveau texte devrait également prendre en considération:

- les taux de réduction régionaux des apports polluants en les adaptant en fonction de l'expérience acquise
- les calendriers de réduction des apports polluants en tenant compte du processus lancé au niveau européen et en examinant l'hypothèse de fixer des calendriers révisables périodiquement
- les modalités de distribution entre les pays des obligations de réduction de la charge polluante sur la base d'une approche commune et différenciée conforme aux



principes du développement durable (principe 7 de la Déclaration de Rio et, indirectement, l'article 7 du Protocole "tellurique")

- la mise au point d'instruments économiques créant des signaux incitatifs à des actions de prévention et de réduction de la pollution
- l'application escomptée de l'approche écosystémique à la gestion des activités humaines et la liaison entre la lutte contre la pollution tellurique et le degré de vulnérabilité des écosystèmes spécifiques
- la liste des investissements figurant dans les PANs, conformément aux priorités.

### **7.3 Outils de mise en oeuvre**

Le nouveau texte juridiquement contraignant devrait également contenir une description des outils de mise en oeuvre les plus importants, tels:

- des mécanismes de surveillance de réduction des sources de pollution et de l'état du milieu marin, dans le cadre de la Phase IV du Programme MED POL, qui pourraient également servir de référence à la mise en oeuvre de la Stratégie marine européenne
- des garanties de l'accès du public à l'information sur la pollution tellurique et sur la qualité du milieu marin, en application de l'article 15 par. 1 de la Convention
- la participation du public au processus de prise de décision, en application de l'article 15 par. 2 de la Convention
- le renforcement des capacités humaines et techniques dans les domaines suivants: institutions publiques de gestion, notamment le système des permis prévus par le Protocole et les inspectorats
- le renforcement des capacités scientifiques nationales et régionales à la connaissance et à la gestion durable du milieu marin
- le renforcement des capacités à développer les infrastructures de lutte contre la pollution urbaine et industrielle
- le développement des partenariats publics et privés permettant d'assurer la coopération technique et financière pour prévenir et lutter contre la pollution tellurique.

## **8. Proposition concernant la portée du nouveau texte juridiquement contraignant**

Le texte futur pourrait inclure les questions suivantes:

- i. Description de l'état de l'environnement marin et son évolution; contribution de la pollution tellurique à l'état de l'environnement marin

- ii. Description des bases légales contenues dans le Protocole "tellurique"
- iii. Description du contexte international: rappel des engagements internationaux contraignants ou non (Convention de Stockholm, GPA, Convention de Bâle) influençant les priorités
- iv. Description du contexte européen et euro-méditerranéen: la Stratégie marine européenne et son calendrier de mise en œuvre, l'initiative euro-méditerranéenne "Horizon 2020"
- v. Analyse et synthèse des priorités nationales issues des analyses diagnostiques nationales et des PANs
- vi. Fixation d'objectifs stratégiques sur la base des dispositions du Protocole "tellurique" et prise en compte de l'expérience acquise par le biais de la mise en œuvre du PAS, des développements internationaux et européens et le besoin d'établir des OQEs
- vii. Fixation des objectifs et des calendriers de réduction des apports polluants par substance en les regroupant sous des titres à choisir: par exemple, eaux usées domestiques, eaux usées industrielles, déchets solides domestiques et industriels, pollution d'origine agricole, apports atmosphériques, en tenant compte du principe de responsabilité commune et différenciée
- viii. Fixation d'objectifs, mesures et calendriers pour adapter le système de surveillance continue du milieu marin et des sources de pollution
- ix. Fixation d'objectifs précis assortis de calendrier en matière de gouvernance publique: renforcement des administrations publiques, du système de permis, des inspectorats de l'environnement, de l'accès à l'information, de la participation du public et du développement des instruments économiques
- x. Approche régionale du financement des investissements.