

1. Introduction

La Quinzième Réunion des Parties a adopté en 2007 la Décision IG17/ 4 relative aux Lignes directrices concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la Mer Méditerranée et a chargé un groupe de travail d'experts juridiques et techniques de faciliter et d'évaluer l'application de ces Lignes directrices et de faire des propositions sur l'opportunité de mesures additionnelles. Suite à trois réunions de ce Groupe de travail, un projet de formulaire de rapport des Lignes directrices a été élaboré et adopté (Décision IG. 19/3) par la seizième Réunion des Parties contractantes en 2009.

En prévision de la quatrième réunion du Groupe de travail, le Secrétariat a demandé aux Parties contractantes de bien vouloir remplir le formulaire de rapport ci-joint et de le lui retourner au plus tard le 10 septembre 2011. Le Secrétariat a reçu à la date du 21 novembre les réponses de la part de neuf Parties contractantes (Algérie, Tunisie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Italie, Grèce, Espagne, Israël, Monaco). L'objet de la présente note est de faire la synthèse, forcément partielle et parcellaire, des réponses apportées par les Parties contractantes aux questions de ce Formulaire de rapport des Lignes directrices.

2. Contexte

De caractère juridiquement non contraignant, les Lignes directrices constituent une première étape dans l'application de l'article 16 de la Convention de Barcelone qui invite les Parties contractantes à 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.

Les principes de base sur lesquelles se fondent les Lignes directrices ont comme même objectif de favoriser une protection aussi large et équilibrée que possible la protection de l'environnement, leur finalité étant de tendre vers l'application la plus cohérente possible des dispositions de mise en œuvre d'un régime de responsabilité et de réparation. Ainsi ces Lignes directrices prévoient que la réparation vise non seulement les dommages traditionnels (dommages aux biens et aux personnes) mais aussi les dommages environnementaux. De même, préconisent-elles de retenir comme norme de responsabilité la responsabilité objective ou sans faute dont la mise en œuvre est beaucoup plus favorable aux victimes de dommages de l'environnement. Par ailleurs, certaines des Lignes directrices sont très innovantes, en particulier la Ligne Directrice 10 sur la réparation du dommage environnemental qui prévoit respectivement la réparation primaire (remise à l'état initial de l'environnement endommagé), la réparation compensatoire (pour couvrir la diminution de la valeur des ressources naturelles ou biologiques jusqu'à leur restauration) et enfin l'indemnisation par équivalence dans les cas où il serait impossible de restaurer l'environnement endommagé dans son état initial.

3. Observations générales sur l'état de l'application des Lignes directrices

Les réponses au formulaire mettent en évidence des disparités importantes en ce qui concerne la mise en œuvre des Lignes directrices dans la législation nationale des Parties contractantes. On constate, en effet, que les Parties contractantes membres de l'Union européenne ou qui sont situation d'y adhérer, à la différence des autres Parties contractantes, ont repris dans leur droit interne les dispositions prévues par la directive européenne 2004/ 35/ CE du 212 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Cela apparaît

clairement notamment en ce qui concerne les modalités d'indemnisation du dommage (indemnisation pour la diminution de la valeur ou par équivalence).

L'examen général des réponses apportées au Formulaire de rapport met en évidence des éléments de convergence mais aussi de divergence en ce qui concerne la mise en œuvre de ces Lignes directrices :

3.1 Eléments de convergence

- Ainsi en ce qui concerne l'application du principe pollueur-payeur, 7 Parties contractantes indiquent que ce principe a été intégré dans leur législation nationale même si 6 d'entre elles soulignent les contraintes d'application de ce principe liées aux difficultés d'identification des pollueurs ainsi qu'au manque de capacités institutionnelles et techniques.
- Une autre convergence concerne l'élaboration d'une législation nationale réglementant les dommages à l'environnement : 8 Parties contractantes sur 9 indiquent qu'elles ont procédé (dont 1 est en cours d'élaboration) à la mise en place d'une législation spécifique au domaine de l'environnement tout en soulignant également les différentes contraintes qui pèsent sur sa traduction tant au niveau des mesures d'application juridique qu'au niveau de l'insuffisance de ressources financières ou de capacités institutionnelles.
- De même, on constate une convergence significative en ce qui concerne la définition de la notion de dommages causés à l'environnement. La quasi totalité des réponses montrent que cette définition intègre tout à la fois le coût des activités et des études d'évaluation du dommage mais aussi le coût des mesures préventives et de remise en état. Plusieurs Parties contractantes (4) font toutefois observer que l'évaluation des dommages causés à l'environnement soulève également des difficultés d'application liées à un manque d'instituts spécialisés dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'à un manque de fiabilité des données ou de personnel qualifié. Des difficultés identiques sont, à cet égard, avancées par ces Parties contractantes en ce qui concerne l'accès aux sources d'information dont peut disposer la Partie sur l'état antérieur de l'environnement pour évaluer l'ampleur du dommage causé à celui-ci.
- De même, une grande majorité (5) des Parties contractantes ont repris dans leur législation nationale les différents cas d'exonération (force majeure, acte de guerre, hostilités, guerre civile, insurrection ou acte de terrorisme) tels que définis dans la Ligne directrice 23 ainsi que la définition de l'exploitant donnée par la Ligne directrice 18.
- Le principe de la responsabilité conjointe et solidaire posé par la Ligne directrice 21 est repris également par 5 Parties contractantes dans leur législation nationale.
- Une convergence significative est, en outre, à relever dans la mise en œuvre de la Ligne directrice 30 relative à l'accès du public sur les dommages à l'environnement ou les menaces de dommage ainsi que sur les mesures de réparation. On constate que 6 Parties contractantes sur 8 respectent non seulement cette obligation mais qu'elles ont pris des dispositions pour communiquer également ces informations aux demandeurs qui ne sont directement atteints par un événement dommageable et en particulier et notamment aux ONG de protection de l'environnement.
- En ce qui concerne les mesures préventives et correctrices, les réponses montrent clairement une application par les Parties contractantes de la Ligne directrice 16 qui

met, d'une part à la charge de l'exploitant l'obligation de prendre les mesures préventives et correctrices et d'autre part qui invite les Parties contractantes à prendre ces mesures lorsque l'exploitant n'est pas responsable ou ne peut être identifié.

- Une large convergence est, enfin, à relever entre les Parties contractantes en ce qui concerne la mise en œuvre de la Ligne directrice 32 qui préconise la plus large ouverture dans l'introduction des actions en réparation. Ainsi une très large majorité des Parties contractantes est favorable à l'introduction de telles actions aussi bien par l'Etat, les autres entités publiques, les ONG ou les particuliers.

3.2 *Éléments de divergence*

- La Ligne directrice 19 qui établit un régime de responsabilité objective est diversement appliquée par les Parties contractantes. Seules 3 Parties contractantes ont introduit cette norme de responsabilité sans faute dans leur législation interne.
- De même, la définition d'un événement telle que donnée par la Ligne directrice 22 n'est reprise que par 2 Parties contractantes. Il en est également de même du principe de partage des responsabilités en cas de multiplicité des auteurs d'un dommage pose par la Ligne directrice 21 qui n'est appliqué que par 3 Parties contractantes.
- De même, seules 3 Parties contractantes ont introduit dans leur législation nationale des dispositions conformes à la Ligne directrice 31 permettant à des ONG ou des particuliers à introduire une action en justice, ou à intervenir dans les débats en justice.
- Des différences sensibles sont à observer dans la participation par les Parties contractantes aux traités relatifs à la responsabilité et à la réparation.
- Un décalage important est observé en ce qui concerne la disponibilité des besoins en matière de renforcement des capacités. Ainsi, seules 3 Parties contractantes indiquent disposer d'instituts spécialisés dans les questions de responsabilité et de réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin et 2 Parties contractantes indiquent disposer d'institutions techniques ou laboratoires de recherche chargés de déterminer le dommage environnemental ou traditionnel résultant de la pollution du milieu marin.

3.3 *Questions financières*

Le volet financier des Lignes directrices est traité par la Ligne directrice 28 sur la sécurité financière qui ouvre la possibilité après une période de cinq ans à compter de l'adoption des Lignes directrices de mettre en place un régime d'assurance obligatoire et par ailleurs par la Ligne directrice 29 relative à la possibilité de créer un Fonds d'indemnisation méditerranéen dans le cas où l'exploitant n'est pas identifié ou est insolvable ou lorsque l'Etat n'a pas pris des mesures préventives dans des situations d'urgence et n'est pas remboursé du coût de ces mesures.

Les réponses apportées par les Parties contractantes sur ce volet financier sont de trois ordres :

- Les législations de la totalité des Parties contractantes exigent que l'exploitant menant des activités visées par les Lignes directrices participe à un dispositif de garantie financière pour couvrir sa responsabilité.
- Un consensus se dégage entre toutes les Parties contractantes pour considérer que les dispositifs de sécurité financière ne sont pas actuellement disponibles sur le marché de l'assurance mais que de tels produits sont en train de se développer. Une forte majorité des réponses (5 Parties contractantes) considère à cet égard qu'il conviendrait d'étudier les produits disponibles sur ce marché et d'établir une proposition de régime d'assurance obligatoire.
- Cinq Parties contractantes sont favorables au lancement d'une étude sur la faisabilité et l'opportunité de créer un Fonds d'indemnisation méditerranéen. Une majorité (5 Parties contractantes) considère toutefois que les obstacles à la création de ce Fonds sont principalement d'ordre financier mais également d'ordre juridique et institutionnel pour 4 Parties contractantes notamment en ce qui concerne sa compatibilité avec les autres Fonds internationaux en vigueur et sont liés par ailleurs aux modalités d'administration et de gestion de ce fonds. En ce qui concerne la question du financement de ce Fonds, les Parties contractantes (seulement 3 réponses) considèrent que les contributions financières au Fonds devraient être versées à la fois par les Etats membres et les exploitants privés concernés.

4. Propositions d'action

- Ratification des conventions internationales en matière de responsabilité et de réparation.

Les réponses au Formulaire de rapport mettent en évidence des différences entre les Parties contractantes en ce qui concerne leur participation aux différents traités internationaux relatifs à la responsabilité et à la réparation. Face à ce constat, il serait opportun de faire l'inventaire des traités d'importance susceptible de faciliter la mise en place d'un régime pertinent de responsabilité et de réparation dans la zone de la mer Méditerranée et d'inviter en conséquence les Parties contractantes qui ne sont pas Parties à ces traités de les ratifier.

- Harmonisation des définitions

Une harmonisation plus grande des définitions données par les Lignes directrices doit être systématiquement poursuivie. Cette harmonisation doit principalement concerner des éléments centraux comme la définition du dommage environnemental ou du dommage traditionnel

- Renforcement des capacités

Les réponses au Formulaire de rapport mettent en évidence la nécessité de renforcer au niveau national mais aussi régional les connaissances scientifiques et les capacités techniques pour que les Parties contractantes soient en mesure d'évaluer la nature du dommage environnemental et d'y apporter les mesures de réparation pertinentes.

Une large majorité de Parties contractantes préconise des mesures appropriées pour faciliter l'application des Lignes directrices. Ces mesures portent principalement sur le renforcement des institutions nationales pouvant fournir et évaluer les informations techniques pertinentes sur la responsabilité et la réparation. Elles concernent également la formation d'un personnel compétent au contenu de la législation internationale ainsi que des Lignes directrices dans le domaine des actions en responsabilité et de

réparation. Elles portent également sur l'organisation par le Secrétariat d'ateliers et séminaires de formation au niveau national, régional ou sous régional qui auraient pour objet à la fois d'analyser le cadre juridique existant en matière de responsabilité et de réparation ainsi que de proposer si besoin des amendements afin de le rendre pleinement conforme aux Lignes directrices notamment en ce qui concerne l'harmonisation des principales définitions contenues dans ces Lignes.

- Actions de sensibilisation

Une grande majorité des Parties contractantes insistent sur la nécessité de développer une information auprès du grand public sur le contenu des Lignes directrices et en particulier sur les modalités des actions en réparation. Dans le même ordre d'idée, plusieurs Parties contractantes sont favorables à ce que les exploitants soient également sensibilisés au contenu des Lignes directrices.

- Mise en place d'un futur régime d'assurance obligatoire et d'un Fonds d'indemnisation méditerranéen

Plusieurs Parties contractantes sont sensibilisées à la nécessité de disposer d'un dispositif financier adapté aux enjeux de la lutte contre la pollution et qui puisse répondre aux coûts importants qu'elle génère. Les réponses au formulaire de rapport mettent en évidence deux pistes de réflexion :

Il s'agit, d'une part, pour plusieurs Parties contractantes d'étudier les produits disponibles sur le marché de l'assurance et d'évaluer la faisabilité d'un régime d'assurance obligatoire et d'autre part d'évaluer la faisabilité et l'opportunité d'un Fonds d'indemnisation méditerranéen. Les Parties contractantes ont bien pris la mesure du caractère optionnel d'un régime d'assurance obligatoire ainsi que la création d'un Fonds d'indemnisation méditerranéen et sont toutes conscientes que leur éventuelle mise en place reste subordonnée au lancement d'études approfondies pour identifier les modalités précises de fonctionnement.