

Le mécanisme des rapports étatiques dans le cadre de la protection de l'espace méditerranéen contre la pollution : demi-succès ou semi-échec ?

Sophie Gambardella

► To cite this version:

Sophie Gambardella. Le mécanisme des rapports étatiques dans le cadre de la protection de l'espace méditerranéen contre la pollution : demi-succès ou semi-échec?. L'Observateur des Nations Unies, Association française pour les Nations Unies, 2010, 26, pp.171-181. halshs-00519152

HAL Id: halshs-00519152

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00519152>

Submitted on 3 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LE MECANISME DES RAPPORTS ETATIQUES
DANS LE CADRE DE LA PROTECTION DE L'ESPACE
MEDITERRANEEN CONTRE LA POLLUTION :
DEMI-SUCCES OU SEMI-ECHEC ?**

Par

*Sophie Gambardella**

La coopération est présentée comme une des solutions à tous les problèmes du 21^{ème} siècle : crise financière, changements climatiques, destruction du milieu marin. Toutes ces pandémies de la société moderne trouveraient dans la coopération un vaccin à la fois préventif et curatif. Préventif, car par la coopération l'aggravation ou la répétition des situations dans le temps seraient évitées et curatif, car la coopération permettrait de faire face aux situations voire même de les renverser. Le terme est utilisé de manière redondante au sein des Organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ainsi que par les experts scientifiques et techniques. La coopération apparaît comme le *leit motiv* d'une société internationale largement dominée par la souveraineté des Etats et confrontée à des problèmes transnationaux tels que les dommages environnementaux qui transcendent par nature les frontières établies par les Etats. Le concept de territoire qui induit l'exercice de pouvoirs souverains de l'Etat s'efface ainsi partiellement au profit de celui d'espace commun qui nécessite une action conjointe pour sa protection.

Un exemple de ce type d'action conjointe peut être trouvé dans le Programme d'action pour la Méditerranée (PAM) dont l'objectif est de maîtriser voire de réduire la pollution dans le bassin méditerranéen¹. Le programme se compose de quatre volets : un volet planification intégrée, un volet relatif à l'évaluation de l'environnement, une composante juridique et enfin une composante sur les incidences institutionnelles et financières du programme. L'aspect juridique du PAM, matérialisé par un ensemble de huit instruments juridiques, sera ici spécialement étudié.

* Allocataire-monitrice, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC – CNRS UMR 6201), Faculté de droit et de science politique, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III.

1 Le PAM a été créé dans le cadre du programme des mers régionales du PNUE. Ce programme a été lancé en 1974 suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972. Le PAM est le premier plan d'action régional à voir le jour dans ce cadre en 1975.

La Convention dite cadre de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée a été complétée par sept protocoles, mais certains ne sont pas encore entrés en vigueur². Toutefois même si l'arsenal juridique déployé peut impressionner quantitativement, celui-ci ne présente un intérêt pour la protection de la Méditerranée que s'il reçoit une application effective. Afin d'atteindre cet objectif d'effectivité et dans l'hypothèse où les Etats ne coopéreraient pas pleinement à cet effet, un mécanisme classique de règlement des différends a été instauré en annexe de la Convention. L'annexe prévoit l'établissement d'un tribunal arbitral en cas de différends entre les Etats sur l'interprétation ou l'application de la Convention ou de ses Protocoles. Si une telle procédure est bien évidemment souhaitable dans un cadre juridique classique, elle laisse en revanche perplexe quant à sa mise en œuvre en matière environnementale. La plupart des obligations contenues dans la Convention et dans ses Protocoles sont des obligations que nous pouvons aisément qualifier de non-réciproques ou d'unilatérales de sorte que le non-respect de ses obligations par une partie n'affecte pas de manière directe les droits et intérêts des autres parties³. Cet équilibre contractuel ou plutôt ce non-équilibre contractuel, n'est pas propice à la mise en œuvre des mécanismes juridictionnels. Par là même, la voie juridictionnelle se révèle souvent être un échec et aucun contrôle est alors opéré.

Les rédacteurs de la Convention de Barcelone conscients non seulement des enjeux de la protection de l'environnement mais aussi des difficultés que posent la matière aux mécanismes classiques de contrôle de l'application des instruments internationaux ont prévu un autre mécanisme, celui des rapports étatiques. Cette option n'est en rien surprenante puisque « *le rapport demeure encore aujourd'hui non seulement une pièce maitresse dans le récolement de l'information mais aussi la clef de voûte de l'ensemble de la procédure de contrôle* »⁴ en matière environnementale. Quasiment la totalité des conventions relatives à la protection de l'environnement recourent à ce mécanisme en parallèle des mécanismes classiques ; reste à savoir si ce choix est fait à

2 Le Protocole dit « off shore » adopté le 14 octobre 1994 et le Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières adoptés le 21 janvier 2008 ne sont pas encore entrés en vigueur, de même pour l'amendement au Protocole dit « immersions » qui a été adopté le 10 juin 1995.

3 Les traités en droit international répondent à la logique du contrat, les obligations sont donc réciproques entre les Etats. Seuls deux domaines ne répondent pas à cette logique. Il s'agit bien évidemment de la protection des droits de l'homme et de la protection de l'environnement.

4 BANNELIER-CHRISTAKIS (K.), « Le système des rapports », in IMPERIALI (C.) (Dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998, p.91.

défaut d'adaptabilité des procédures classiques de contrôle à la matière ou s'il a fait ses preuves quant à la réalisation des objectifs environnementaux car, si comme dans tout autre domaine du droit international, les Etats se doivent d'appliquer les instruments juridiques, ces instruments se doivent, quant à eux, d'améliorer substantiellement la situation écologique. Chaque convention internationale relative à la protection de l'environnement se doit de remplir ces deux objectifs d'effectivité mais aussi d'efficacité pour réaliser pleinement ses buts.

L'article 26 de la Convention de Barcelone met en place le mécanisme des rapports étatiques dont la fonction est double : il tend d'une part, à répertorier « *les mesures juridiques, administratives ou autres prises par les Parties contractantes en application de la présente Convention, des Protocoles ainsi que des recommandations adoptées par leurs réunions* », en somme à vérifier l'application de leurs obligations par les Parties et d'autre part, il sert à vérifier l'efficacité de ces mesures quant à l'objectif poursuivi à savoir la maîtrise et la réduction de la pollution dans le bassin méditerranéen. La rédaction de cet article est ambitieuse, elle pose des critères sévères d'appréciation de la réussite ou de l'échec du système. Celui-ci pour être considéré comme une pleine réussite se doit de remplir ce double objectif, à défaut une part d'échec devra nécessairement lui être attribuée.

I/ LE MECANISME DES RAPPORTS : GAGE DE L'EFFECTIVITE DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PROTECTION

En novembre 2001, lors de la douzième réunion ordinaire des Parties contractantes s'amorce une réflexion sur le système des rapports⁵ qui fait écho aux recommandations adoptées en 1996 par les parties contractantes relatives à la mise en œuvre de la phase II du PAM⁶. Un des objectifs de cette phase était de renforcer le cadre juridique du PAM notamment sa mise en œuvre. Ce travail aboutira, suite à la réalisation d'une phase pilote⁷, à deux décisions adoptées lors de la quinzième

5 *Rapport de la douzième réunion ordinaire des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, tenue à Monaco du 14 au 17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/6, 27 septembre 2001.

6 *Rapport de la réunion extraordinaire des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, tenue à Montpellier du 1er au 4 juillet 1996, UNEP(OCA)/MED IG.8/7, annexe IV, 4 septembre 1996.

7 La phase pilote portait sur l'exercice biennal 2000-2001. Au final, en 2003, six pays participants volontairement à la phase pilote (Algérie, Croatie, Espagne, Monaco, Tunisie et Turquie) ont soumis des rapports à l'Unité de coordination du PAM. Cette phase a permis non seulement de mettre en évidence les différents problèmes que les Etats rencontrent pour établir leur rapport mais aussi de prendre conscience de la différence de capacité entre les pays pour la réalisation de cet exercice.

réunion ordinaires des Parties contractantes. La première consiste en l'adoption d'un nouveau formulaire de rapport sur l'application de la Convention et de ses Protocoles qui permettra de disposer de toutes les informations nécessaires pour évaluer dans quelle mesure les instruments juridiques sont appliqués. Enfin, pour réaliser cette évaluation et en tirer les conséquences nécessaires, il s'avérerait nécessaire de créer un organe de contrôle : le comité de respect des obligations.

A. Les rapports comme dispositifs de transparence

Après sept années de travail, en 2008, est adoptée par la Conférence des Parties de la Convention de Barcelone et de ses protocoles, la décision IG 17/3 intitulée « *Nouveau formulaire de rapport sur l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles* »⁸. Dans cette décision, l'objectif affiché est élevé attendu que les informations qui seront récoltées permettront non seulement de déterminer avec précisions les obligations juridiques de chaque Etat mais aussi d'évaluer la façon dont il les a mises en œuvre. Ce nouveau formulaire sera utilisé de manière obligatoire par les Etats pour l'exercice biennal 2006-2007. Le premier retour sur la pratique sera donc disponible en novembre 2009 dans une synthèse soumise à la seizième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone et de ses Protocoles

Le formulaire que les Etats devront remplir est scindé en sept parties, chacune relative à un instrument juridique et à ses différents amendements⁹. Dans la partie relative à la Convention de Barcelone ainsi que dans chaque partie relative à un Protocole particulier, il est intéressant de noter que le formulaire n'a pas été établi de manière autocentrée. Si les Etats doivent faire état de leurs signatures et de leurs ratifications des différents instruments juridiques du PAM, ils doivent, de surcroît, communiquer les autres instruments régionaux et internationaux auxquels ils sont liés. Ainsi, lorsque l'Etat fournit son rapport, il est possible non seulement de déterminer précisément l'étendue de l'ensemble de ses obligations juridiques en matière de protection contre la pollution mais aussi d'avoir pour chaque pollution identifiée, une vision globale de ses engagements en la matière. Cet inventaire peut présenter un double avantage. Premièrement, il peut

8 Décision IG 17/3, *Rapport de la quinzième réunion ordinaire des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, tenue à Almeria du 15 au 18 janvier 2008, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, annexe V, 18 janvier 2008.

9 Seul le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières ne figure pas dans le formulaire. Ce Protocole a été adopté postérieurement à l'adoption du formulaire des rapports.

permettre d'inciter l'Etat rapporteur à ratifier certains instruments du PAM manquant de succès ou insuffisamment acceptés pour entrer en vigueur. Ainsi, un Etat qui serait lié par le Protocole à la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets¹⁰ mais qui n'aurait pas encore signé ou ratifié le Protocole immersions à la Convention de Barcelone peut y être invité sur le fondement de l'article 12 du Protocole à la Convention de Londres qui met à la charge des Etats une obligation de coopération régionale sur le sujet¹¹. Deuxièmement, ce panorama conventionnel permettra de faire appliquer à l'Etat rapporteur certaines obligations contenues dans le système juridique de Barcelone mais auxquelles il n'aurait pas donné force obligatoire à son égard. En effet, si l'Etat est lié par cette obligation dans une autre enceinte, il pourrait être opportun de demander à l'Etat de faire rapport sur son application.

Le droit régional pourra donc potentiellement se nourrir du droit universel et trouver un fondement juridique à son application à ce niveau car à travers ces rapports étatiques, une vraie transparence devrait être assurée sur les engagements conventionnels des Etats mais aussi sur leur volonté et leur capacité à les mettre en œuvre.

De plus, pour chaque protocole, les Etats doivent signifier la mise en œuvre de leurs obligations à travers trois types de mesures. Ils doivent faire état des mesures juridiques et administratives qu'ils ont adoptées, des mesures politiques prises, c'est-à-dire de l'intégration dans leurs politiques sectorielles du volet environnement. Puis, ils se doivent de rendre des comptes sur l'allocation de ressources pour la réalisation des politiques et l'application des outils juridiques. Enfin, pour tenir compte des obligations spécifiques contenues dans chaque Protocole, des informations doivent être ajoutées sur certains points particuliers tels que les événements de déversements accidentels survenus au cours de la période couverte par le rapport pour le Protocole « préventions et situations critiques » ou encore le nombre d'aires spécialement protégées

10 *Protocole à la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, adopté le 7 novembre 1996 à Londres et amendé en 2006.

11 Article 12 : « Afin de promouvoir les objectifs du présent Protocole, les Parties contractantes ayant des intérêts communs à protéger le milieu marin d'une région géographique donnée s'efforcent, compte tenu des caractéristiques régionales, de renforcer la coopération régionale en concluant, notamment, des accords régionaux compatibles avec le présent Protocole en vue de prévenir, de réduire et, lorsque cela est possible dans la pratique, d'éliminer la pollution causée par l'immersion ou l'incinération en mer de déchets ou autres matières. Les Parties contractantes s'emploient à coopérer avec les parties aux accords régionaux en vue d'harmoniser les procédures destinées à être suivies par les Parties contractantes aux diverses conventions concernées. »

créées dans le cadre du Protocole sur la diversité biologiques. Si précédemment, un couloir était créé entre l'échelon universel et l'échelon régional, ici le pont est fait entre l'échelon régional et l'échelon national. L'Etat doit assurer une transparence quant à sa politique en matière de pollution et il est, à ce titre, contrôlé dans l'exercice de son pouvoir national.

Le formulaire de rapport ne se contente donc pas d'informations minimales sur l'application des instruments juridiques, il permet au contraire de tisser une véritable toile d'obligations pour l'Etat et d'instaurer une coopération normative verticale dans laquelle le niveau régional sert d'enclume de coordination entre l'échelon universel et l'échelon national. Cette transparence dans la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles renforcera nécessairement l'effectivité des textes par le biais du phénomène de *name and shame*¹². Ce phénomène est d'autant plus renforcé que ce système des rapports a entraîné l'institutionnalisation d'un contrôle systématique.

B. Les rapports comme instruments du contrôle systématique :

Lors de la quinzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone et à ses Protocoles, en parallèle de l'adoption du formulaire des rapports étatiques, était adoptée la décision IG 17/2 relative aux « *Procédures et mécanismes de respect des obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles* »¹³. Ce mécanisme est calqué sur le modèle désormais connu de la procédure de non-respect du Protocole de Montréal¹⁴. A la fois préventif et curatif, le mécanisme se plie aux exigences de la matière environnementale. Aussi, est créé un comité de respect des obligations dont la fonction est double : il se doit d'examiner les situations spécifiques de non-respect effectif ou potentiel ainsi que les questions générales de non-respect. Dans l'une ou l'autre de ses fonctions, le recours au Comité se fait suite à la lecture des rapports nationaux mais les conséquences qui en découlent ne sont pas identiques.

12 Par ce biais, l'Etat est montré du doigt sur la scène internationale. Ce phénomène a largement fait ses preuves en droit international de l'environnement.

13 Décision IG 17/2, *Rapport de la quinzième réunion ordinaire des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, tenue à Almeria du 15 au 18 janvier 2008, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, annexe V, 18 janvier 2008.

14 La première procédure de non-respect a vu le jour dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à la protection de la couche d'ozone. De nombreuses conventions environnementales ont depuis repris à leur compte cette procédure. Le Protocole de Kyoto tout en reprenant les grandes lignes de la procédure de Montréal, va plus loin et amène davantage cette procédure sur le terrain du contrôle contentieux.

Les Parties contractantes lors de leurs Réunions ordinaires peuvent demander au Comité d'examiner des questions générales de respect des obligations en relation avec les rapports soumis. Ce cas se présentera lorsque la réunion des Parties constatera une violation récurrente d'une ou de plusieurs obligations par différentes Parties à la Convention et à ses Protocoles. Elle demandera alors au Comité de déterminer les raisons de cette difficulté et de proposer des moyens pour les surmonter. Le Comité jouera alors le rôle d'un organe consultatif de la Réunion des Parties sur les questions de non-respect et donc sur le renforcement de l'effectivité des instruments juridiques. Mais, le Comité a un rôle plus décisif lorsqu'il agit sur saisine.

Le secrétariat du PAM, en tant qu'unité de coordination, reçoit l'ensemble des rapports nationaux que les Etats doivent lui transmettre en vertu de l'article 26 de la Convention. La plupart du temps cette obligation pèse sur les Etats à un rythme biennuel. Sur la base de ces rapports, le Secrétariat a la possibilité en dernier recours de saisir le Comité si une Partie connaît des difficultés pour s'acquitter de ses obligations dans le cadre de la Convention et de ses Protocoles. Cette saisine a lieu en derniers recours car elle intervient suite à deux phases infécondes successives. Avant de renvoyer la question au Comité, le Secrétariat doit, tout d'abord, notifier à la Partie concernée son intention et essayer de surmonter avec elle ses difficultés. Si dans un délai de trois mois, ces difficultés n'ont pas été surmontées, la Partie concernée devra alors saisir elle-même pour sa propre situation le Comité¹⁵. Ce n'est que si cette saisine n'est pas réalisée par l'Etat dans un délai de six mois que le Secrétariat s'en chargera. Une fois le Comité saisi, une véritable instruction débute. Le Comité va recueillir toutes les informations nécessaires en sollicitant la Partie concernée ou encore en réalisant des enquêtes sur place. Une fois, ce processus achevé, il établit un projet de rapport dans lequel il insèrera ses conclusions, les mesures à prendre et des recommandations pour la Réunion des Parties. La Partie concernée pourra alors formuler des observations sur ce rapport avant que le Comité ne l'adopte de manière définitive et qu'il soit transmis à la réunion des Parties. Les mesures adoptées par le Comité sont d'ordre incitatif alors que la Réunion des Parties pourra elle prendre un large éventail de mesures allant de la simple mesure d'assistance à une éventuelle sanction. Pour l'instant aucune saisine du Comité n'a été réalisée par une Partie, il est donc difficile de savoir si la Réunion des

15 Selon la décision IG 17/2, le Comité peut être saisi par les Parties de deux manières. Tout d'abord, une partie peut saisir le Comité pour sa propre situation effective ou potentielle de non-respect, nous sommes ici face à un mécanisme à la fois préventif et curatif. Mais, une Partie peut aussi saisir le Comité d'une situation de non-respect d'une autre Partie, le mécanisme s'approche alors plus d'un système de contrôle contentieux.

Parties contractantes aurait l'audace de prendre des sanctions à l'encontre d'un Etat, surtout que ce mécanisme a tout de même vocation à être incitatif plus que répressif. La prise de sanction serait alors un risque pour le mécanisme lui-même puisque les Etats n'auraient plus d'intérêt à y recourir¹⁶.

Ce mécanisme permet donc sur la base des rapports étatiques d'instaurer un véritable contrôle systématique à but incitatif ainsi qu'un organe de réflexion sur des questions plus générales de non-respect. Le mécanisme s'inscrit ainsi dans une optique de coopération avec les Etats et au sein du PAM en vue de renforcer l'effectivité des instruments juridiques.

Si le système des rapports pris de manière isolé était déjà un moyen intéressant pour renforcer l'effectivité des instruments juridiques notamment par le biais du *name and shame*, ce phénomène est renforcé par le contrôle systématique instauré puisque peuvent assister en qualité d'observateur aux réunions du Comité les organisations non gouvernementales qui se feront alors relai de l'information auprès du public¹⁷. Garantir l'effectivité des instruments juridiques est un premier pas vers le succès du système mis en place par le PAM, mais ce système a été mis en place dans un objectif précis : diminuer voire réduire la pollution en Méditerranée. Il est donc indispensable qu'au-delà de leur effectivité, ces instruments juridiques soient aussi efficaces¹⁸.

II/ LE MECANISME DES RAPPORTS : OUTIL D'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PROTECTION

Evaluer l'efficacité d'un instrument juridique ne se révèle jamais être une tâche facile. Plus que pour toute autre évaluation, la coopération

16 Il est difficile d'envisager qu'un Etat saisisse pour sa propre situation le Comité alors qu'il peut être sanctionné.

17 Le Comité est composé de sept membres élus par la Réunion des Parties contractantes à partir de listes. Les Parties contractantes choisiront deux membres désignés par les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie), deux membres désignés par les sept Etats membres de l'Union européenne parties à la Convention de Barcelone et à ses Protocoles (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Slovaquie et la CE), deux membres désignés par les autres Parties et enfin un membre supplémentaire désigné dans chaque groupe sur la base d'un roulement tous les quatre ans. Mais à chaque réunion du Comité peuvent siéger en sus de ses membres les observateurs, conformément à l'article 20 de la Convention.

18 L'effectivité exige simplement que les obligations conventionnelles soient réalisées peu importe leurs effets concrets. L'efficacité impose, quant à elle, une adéquation entre les obligations conventionnelles et la réalité, leurs effets une fois appliquées doivent être positifs pour l'environnement.

des Etats est centrale dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité de la protection d'un espace contre la pollution et bien des conventions ne s'attèlent pas à relever un tel défi. La lecture de l'article 26 de la Convention de Barcelone ne trompe pourtant pas, les rapports étatiques se doivent de remplir une double fonction : permettre d'un côté d'améliorer l'effectivité de la Convention et de ses Protocoles mais aussi de juger de leur efficacité. Pourtant en 2007, lors de la réunion des points focaux du PAM, le constat selon lequel les rapports ne parviendraient pas à renseigner sur l'efficacité des mesures est fait. Même si les raisons de cet échec sont connues et qu'un travail de perfectionnement du système est en cours, les expériences des années précédentes montrent la réticence des Etats à faciliter les efforts du PAM en ce sens.

A. Les difficultés endogènes de l'évaluation de l'efficacité d'un instrument juridique

La réunion d'un certain nombre de données conditionne la réussite d'une évaluation de l'efficacité d'un instrument juridique. Obtenir des Etats ces données peut s'avérer malaisé en raison de leur manque de coopération ou encore de leur incapacité à récolter les informations nécessaires. En matière environnementale, la difficulté est démultipliée car les données à réunir sont plus nombreuses, la matière est plus technique et l'opération doit être réalisée de manière globale. Ces exigences ont donc naturellement conduit à une réflexion au sein du cadre juridique du PAM.

Le premier défi, quant à l'évaluation de l'efficacité des instruments juridiques concerne les données à réunir et leur technicité. Le formulaire des rapports étatiques est, comme nous l'avons vu, très détaillé et il permet, par conséquent, de vérifier pleinement l'application par les Etats de leurs obligations. Pour juger de l'efficacité d'une disposition, il ne suffira pas de savoir si l'Etat l'a correctement mise en œuvre, il faudra que celui-ci fasse l'effort de remplir la deuxième colonne du tableau relative aux défis et difficultés, qui ne consiste plus à seulement cocher quelques cases. L'Etat devra donner son avis non seulement sur la réalisabilité de la mesure mais aussi sur son adéquation avec la situation écologique en donnant des exemples pratiques à l'appui de ses impressions¹⁹. Si les acteurs étatiques chargés de la mise en œuvre, au

¹⁹ Cet examen s'apparente à une analyse de gouvernabilité. Selon certains auteurs, l'action collective pourrait s'avérer inutile si elle n'est pas accompagnée d'une réflexion sur le caractère gérable de la situation aussi bien du point de vue de la pollution à réduire ou à éliminer que du point de vue de l'aptitude et de la volonté des Etats à aller en ce sens.

niveau national, de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles peuvent rendre compte de leurs difficultés et donc du caractère réalisable ou non de la mesure d'un point de vue tant administratif, que politique, technique ou financier, l'opération peut sembler plus délicate en ce qui concerne son adéquation avec la situation écologique. Le recours à des experts scientifiques²⁰ sera nécessaire pour apprécier la situation. Il faudra donc mobiliser des équipes de recherche pluridisciplinaire pour apprécier l'ensemble de la situation. Il est souvent compliqué de mettre en place ce type d'équipe en pratique, la difficulté sera donc presque insurmontable pour les Etats qui ne disposent pas de personnel disponible ou encore de personnel compétent pour réaliser tous les deux ans ce type de travail.

Le second défi en matière d'évaluation de l'efficacité de la Convention et de ses Protocoles tient à la nature même de leur objet. Si pour une Convention relative, par exemple, au désarmement, les données de chaque Etat peuvent être analysées de manière isolée sans que cela entache les résultats globaux de l'analyse tel n'est pas le cas en matière environnementale. Il est impossible d'évaluer l'efficacité des mesures si les données de l'ensemble des Etats ne sont pas connues. Le phénomène de pollution étant un phénomène transfrontière, l'efficacité des mesures peut être sabotée par l'ineffectivité des mesures au sein de certains Etats. Il est donc indispensable pour ne pas avoir une vision faussée de l'efficacité des mesures et de pouvoir comparer les différentes performances nationales.

En janvier 2008, dans sa décision IG 17/3²¹ relative à l'adoption du nouveau formulaire des rapports, la quinzième Réunion ordinaire des Parties convient dès le début de la décision, de créer un Groupe de travail sur l'efficacité qui aura pour fonction d'établir des indicateurs de l'efficacité des mesures prises en application de la Convention, de ses Protocoles et des décisions adoptées par les Parties contractantes. La création de ce groupe fait écho au constat que les points focaux du PAM avaient fait en 2007 sur l'impossibilité d'évaluer l'efficacité des

Voir sur ce point l'étude de Jacques Theys : THEYS (J.), « Entre gouvernance et ingouvernabilité : quelle forme de gouvernements pour les changements globaux ? », in THEYS (J.), *L'environnement au XXIe siècle : les enjeux*, Paris, Germes, 1998, cahier n°15, volume n°1, pp.339-378.

20 Le terme d'expert est entendu ici en son sens classique, il s'agit de la personne qui possède une connaissance pointue dans un domaine particulier.

21 Décision IG 17/3, *Rapport de la quinzième réunion ordinaire des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, tenue à Almeria du 15 au 18 janvier 2008, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, annexe V, 18 janvier 2008.

mesures²². Les indicateurs d'efficacité permettront aux Etats d'avoir un cadre de référence pour mener à bien cette évaluation et au Secrétariat ainsi qu'au Comité d'application d'avoir une certaine harmonisation des données. Entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009, le projet de jeu d'indicateurs a été établi et communiqué aux Parties contractantes pour observations et contributions. Ce projet devrait être présenté à la prochaine réunion des points focaux du PAM ainsi qu'à la seizième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention et à ses Protocoles pour examen et adoption.

Un véritable effort est donc entrepris pour que le système des rapports remplisse ses deux objectifs, pour qu'il soit à la fois l'instrument de contrôle de l'effectivité de la Convention et de ses Protocoles mais aussi l'instrument d'examen de leur efficacité. Pourtant un réel paradoxe se matérialise, jusqu'à présent, au moment de la réalisation concrète de toutes ces bonnes intentions par les Etats.

B. Les difficultés exogènes d'évaluer l'efficacité d'un instrument juridique

En 2007, la Réunion des points focaux du PAM rendait un rapport sur l'« *analyse et la synthèse des rapports soumis par les Parties contractantes conformément à l'article 26 de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles conformément au cours de l'exercice biennal 2004-2005* »²³. Ce rapport soumis à la quinzième réunion ordinaire des Parties contractantes puis à la seconde réunion du Comité de respect des obligations est riche d'enseignements sur le comportement des Etats face à leur obligation de rapporter.

A la lecture de ce rapport, trois catégories d'Etats se dégagent. Une première catégorie d'Etat est constituée des Etats dits « mauvais élèves ». Ces Etats ne se plient simplement pas à leur obligation de rapporter, ils agissent comme si elle n'existait pas. Au cours de l'exercice biennal 2004-2005, six Etats n'ont pas rendu de rapport : Chypre, la France, la Grèce, le Liban, la Libye et la Tunisie. Si pour certains, l'explication peut être trouvée dans la situation politique du pays²⁴, pour les autres Etats une seule raison peut expliquer ce comportement : le manque de volonté politique. En ne rendant pas de rapport, l'Etat ne subira pas le contrôle de l'application de ses obligations et même s'il viole par là

²² Réunion des points focaux du PAM, tenue à Madrid du 16 au 19 octobre 2007, UNEP(DEPI)/MED WG 320/Inf.3, 2 octobre 2007.

²³ *Ibidem*.

²⁴ En 2006, le Liban était au sein d'un conflit armé avec Israël qui paralysait l'ensemble du pays.

même ses engagements, il y a très peu de chance que sa responsabilité soit engagée²⁵. Devant le Comité, le problème est identique. Il est peu probable qu'un Etat le saisisse pour le non-respect par un autre Etat de son obligation de rapporter car ce sera à charge de revanche et aucun Etat ne désire voire peser sur lui ce type de charge²⁶. Il y a là un vrai talon d'Achille dans le système des rapports étatiques.

Parmi les Etats qui ont rempli leur obligation de rapporter, l'analyse nous apprend que les données fournies sont de qualité très inégales. Quelques Etats se contentent, en effet, de cocher les cases mais n'ajoutent aucun commentaire substantiel. A l'inverse d'autres rapports étatiques abondent en commentaires d'une pertinence relative. Si le minimum requis est réalisé dans le rapport, l'Etat a certes rempli son obligation de rapporter, mais il rend ainsi improbable qu'un contrôle puisse être effectué sur la base de son rapport et impossible l'évaluation de l'efficacité de la Convention. Sans un seuil qualitatif minimal dans les données fournies, le système des rapports ne peut pas permettre d'évaluer l'efficacité de la Convention. D'un autre côté, le fait que d'autres Etats s'obligent à être exhaustifs voire trop exhaustifs prouve que les Etats ne possèdent pas les compétences pour trier les informations. Sur ce dernier point, le jeu d'indicateurs d'efficacité devrait être un outil appréciable pour les Etats et utile au bon fonctionnement du système.

De surcroît, parmi les Etats rapporteurs, huit ont utilisé l'ancien formulaire en vigueur et sept ont adopté le nouveau formulaire par anticipation. Si l'absence d'homogénéité ne rend pas impossible l'appréciation de l'effectivité de la Convention en revanche, du point de vue de l'analyse de son efficacité, le travail est rendu très difficile. Il paraît impossible dans ces conditions de comparer les performances nationales et d'en tirer des conclusions plausibles.

En l'état actuel, le système des rapports ne permet pas encore au Comité d'application de réaliser une évaluation de l'efficacité de la Convention et de ses Protocoles. Les Etats ne jouent pas pleinement le jeu qu'ils ont eux-mêmes créé, la coopération est partielle. Le premier défi, sera donc pour le PAM de convaincre les Etats de l'utilité de rendre les rapports et de l'urgence de la situation de la mer Méditerranée. La

25 Les obligations des Etats n'étant pas réciproques, la violation de ses obligations par un Etat n'affectera pas directement les intérêts d'un autre Etat. Il sera donc difficile pour l'Etat demandeur de prouver son intérêt à agir.

26 Depuis la création du Comité, aucune saisine n'a été effectuée par une Partie pour sa propre situation ou par une Partie à propos de la situation d'une autre Partie. Si cette situation peut s'expliquer par la naissance récente de cet organe, le risque que les Etats n'y recourent pas existe même si les procédures de non-respect dans les autres conventions environnementales sont plutôt un succès.

réflexion devra s'engager sur ce point essentiel pour la réussite du dispositif. Une fois les Etats convaincus et décidés à se plier à ce système, il faudra non seulement que tous les Etats utilisent le nouveau formulaire de rapports afin qu'il y ait une certaine homogénéité des données transmises mais il faudra aussi que ce formulaire soit rempli correctement afin que chaque données transmise soit pertinente. Si cela peut sembler simple sur le papier, il est bien évident qu'en pratique, les Etats sont souverains et qu'ils ont à ce titre le dernier mot. Rien ne pourra leur être imposé, il faudra être patient dans les limites imposées par la situation écologique et exigeant pour remplir les objectifs écologiques.

Si la part d'échec d'une procédure est difficilement quantifiable, il faut tout de même reconnaître que dans le cadre du PAM, le système des rapports est un semi-échec en ce sens qu'après plus de dix ans de fonctionnement, la procédure ne remplit toujours pas ses objectifs. Mais, il s'agit aussi d'un demi-succès, les succès étant toujours plus facilement quantifiable que l'échec, puisque toute une réflexion s'est engagée sur une réforme du système des rapports, elle a déjà abouti sur un nouveau formulaire qui sera prochainement en vigueur, sur une nouvelle procédure de contrôle et elle donnera bientôt naissance à un jeu d'indicateurs d'efficacité. Reste néanmoins à savoir si les Etats donneront vie à ces instruments juridiques, s'ils coopéreront à ce système. Preuve s'il en fallait une, que seule la volonté politique pourra garantir une pleine réussite du système instauré dans le cadre du PAM.