

17 Février 2013

Les conséquences de la création d'une ZEE française en Méditerranée

Par Zahra Rouikha, titulaire d'un master 2 en droit public, sécurité-défense trans-méditerranéenne, associée au groupe d'analyse de JFC Conseil

Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, affirma le 24 août 2009, la volonté de la France de se doter d'une zone économique exclusive (ZEE) en Méditerranée afin de lutter contre la « sur-pêche ». Après une gestation difficile, la France s'est dotée de sa ZEE en Méditerranée par le décret n°2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée. Située au-delà de la mer territoriale, et adjacente à celle-ci, la ZEE peut s'étendre jusqu'à 200 milles marins des lignes de base selon l'article 57 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982 dite Convention de Montego Bay (CMB). Cette zone confère à l'État côtier qui l'institue : «des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents; » mais aussi «juridiction (...) en ce qui concerne : la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin ».

Aussi, en instituant sa ZEE la France entend s'attribuer des droits souverains en matière de conservation, de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques. La ZEE lui permettra également de mieux protéger ses intérêts économiques tout en devant les concilier aux intérêts environnementaux. Cependant, la création de ZEE en Méditerranée n'est pas sans poser problème au niveau politique, notamment en accentuant les risques de tensions supplémentaires entre États riverains de la Méditerranée.

1. Un écosystème marin mieux protégé.

En supprimant sa zone de protection écologique (ZPE) pour y instituer dans les mêmes limites géographiques une zone économique exclusive, la France entend conserver ses prérogatives en matière de protection de l'environnement marin, notamment en matière de lutte contre les pollutions marines, tout en y ajoutant un volet de protection des ressources halieutiques.

Si le décret instituant la ZEE française en Méditerranée souffre d'un manque de transparence lors de son élaboration (ni les élus, ni le public n'ont été concertés), il n'en demeure pas moins que le passage de la zone de protection écologique instituée par le décret n°2004-33 du 8 janvier 2004 cité plus haut en une zone économique exclusive ne signifie pas que le souci de protection de l'écosystème marin disparaisse voire soit relayé au second plan. En effet, la ZEE de plein exercice permet dans les mêmes limites *ratione loci*, à savoir territoriales, que la ZPE, c'est-à-dire environ 70 milles marins à partir des lignes de base¹, la conservation du dispositif juridique précédemment en vigueur en matière de protection de l'environnement marin et notamment de lutte contre les pollutions. La ZPE n'est en effet qu'un sous-ensemble de la ZEE, instituée selon l'adage «*in plus stat minus*» (qui peut le plus, peut le moins). Le décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 dispose à cet égard : « (...) a pour effet de (...) — renforcer sa capacité à lutter contre toutes les formes de pollutions ; ».

Cependant, ce fut le besoin de protection des ressources halieutiques qui constitua le point de départ du passage de la ZPE en ZEE.

Avec près de 450 000 pêcheurs provenant de ses États riverains, selon le Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), la Méditerranée subit des pressions très

¹1 mille nautique = 1 832 mètres. Si la CMB permet l'institution de zones économiques exclusives allant jusqu'à 200 milles marins, il est très vite apparu que pour des raisons pratiques et diplomatiques il serait très difficile voire parfois matériellement impossible d'étendre la ZEE à son maximum.

importantes en matière de conservation des ressources halieutiques². Or, la simple institution d'une zone de protection écologique se limitant à la protection de l'environnement marin avec une dominante de lutte contre les pollutions marines, ne permettait pas la protection des ressources halieutiques. La situation devenant urgente et, ne souhaitant pas superposer une zone de protection de la pêche à la ZPE, la ZEE est parvenue la solution la mieux adaptée afin de lutter contre la sur-pêche.

En s'attribuant les droits souverains en matière d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources halieutiques énoncés précédemment dans la convention de Montego Bay, la France entend lutter plus efficacement contre la sur-pêche ou la pêche illicite³. L'article 61 de la CMB renforce d'ailleurs cette dimension dans son article premier en disposant que l'État côtier devra prendre «les mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation». Le paragraphe deux de cette même CMB ajoute : «ces mesures visent aussi à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, au regard aux facteurs écologiques et économiques pertinents (...)».

Par ailleurs, en créant sa ZEE en Méditerranée la France accroît, par la même occasion et sur la constante invitation de l'Union européenne, l'espace maritime soumis à la Politique commune de la pêche (PCP). Déjà en 1976 une résolution du Conseil du 3 novembre 1976 concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté disposait : «il convient que les Etats membres étendent, par une activité concertée, les limites de leurs zones de pêches à 200 milles et ce, à compter du 1er janvier 1977, au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique du Nord, sans préjuger d'une action de même nature pour la Méditerranée.».

C'est ainsi que l'Espagne a créé sa zone de protection de pêche par un décret-royal n°1315/1997 du 1er août 1997, Malte a créé sa zone de pêche exclusive par la loi n°XXXII-1971 du 10 décembre 1971, la Slovénie sa zone exclusive de pêche par une décision du 5 janvier 2006. Pour ce qui concerne la France, grâce à l'institution de sa ZEE mais aussi de la PCP, elle dispose désormais d'un cadre juridique qui lui permet d'étayer une politique volontaire de préservation de la ressource halieutique. Nous pouvons citer par exemple le règlement (CE) n° 1967/2006 du 21 décembre 2006 concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée.

Le troisième objectif poursuivi par la création de la ZEE porte sur les intérêts économiques ce qui n'est pas sans poser de problèmes de conciliation des intérêts environnementaux.

2. Des intérêts économiques mieux défendus à concilier avec les intérêts environnementaux.

En disposant que l'institution de la zone économique exclusive a pour effet de permettre à la France de mener des activités «tendant à l'exploration et à l'exploitation de cette zone maritime à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents » mais aussi de «— l'autoriser à mettre en place et à utiliser des îles artificielles et autres installations ou ouvrages, telles que des plates-formes de forage et des éoliennes », le décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée permet à la France d'accroître considérablement ses droits souverains en matière économique. "Pour illustrer nos propos, il suffit de citer l'exemple des ressources prouvées en gaz et pétrole⁴ dont la Méditerranée est particulièrement riche

²La Méditerranée ne représente que 1% des mers du monde mais où se réalise 2% de l'effort de pêche.

³Sont prévues l'arraisonnement, l'inspection, la saisie, l'introduction d'une instance judiciaire nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements adoptés par l'État conformément à la Convention. En revanche, sont exclus les peines d'emprisonnement à moins que les États concernés n'en conviennent autrement (art. 73 de la CMB)

⁴En 2009, la compagnie israélienne Delek Energy a découvert un champ gazier situé à 90 kilomètres au large d'Haïfa. En 2010, la même société a découvert un autre champ gazier au large d'Haïfa (Israël) et Naqoura (Liban). Ce à quoi s'ajoute, en avril 2010, un rapport du service géologique américain qui confirme la présence d'un immense potentiel gazier, et sans doute aussi pétrolier, en Méditerranée orientale. Plus proche de nous, l'exploration de gaz et de pétrole au travers du projet Gold dans le golfe du Lion : forage ultra-profond (plus de 10.000 mètres sous le niveau de la mer) à environ 125 milles marins au sud de la Camargue.

C'est pourtant à ce niveau que se concentrent les critiques les plus virulentes à l'égard de la ZEE. En effet, face aux dangers que peuvent représenter des installations gazières et pétrolières en Méditerranée dont les risques sont connus de tous, il paraissait donc, à première vue, contre productif d'instituer une telle zone dans une mer dont l'écosystème est déjà fragile, dans la mesure où cette initiative semblait ouvrir la porte à de nouvelles activités potentiellement polluantes. Nous pouvons, à cet égard, rejoindre les propos de Luc Grellet avocat au barreau de Paris au sujet d'installation pétrolières ou gazières : «Les techniques d'exploration et d'exploitation se sont, en outre, complexifiées au fil des ans du fait de la recherche et de l'exploitation dans des environnements plus complexes, notamment en eaux profondes. Et les risques, notamment pour l'environnement, se sont accrus ». Cependant, il faut noter ici trois éléments importants en faveur de la zone économique exclusive. Tout d'abord, il ne faut pas omettre la question du plateau continental qui, selon la Convention de Montego Bay permet à l'État côtier d'exercer «des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles» (article 77.1). Le plateau continental offre donc en matière d'exploration et d'exploitation des ressources gazières et pétrolières les mêmes prérogatives que la zone économique exclusive. Aussi, si la France souhaitait seulement mener des explorations et exploitations dans ce domaine précis elle aurait pu, et de plein droit, délimiter son plateau continental en déposant sa demande auprès de la Commission des limites du plateau continental sans aller jusqu'à la création de la Zone économique exclusive. En second lieu, ne pas instituer sa ZEE c'était prendre le risque que des explorations et exploitations soient menées dans ce dit espace maritime, mais cette fois, au profit d'États voisins. En effet, cette institution permet à la France de mieux défendre ses droits et intérêts notamment face à l'Espagne. Cela est d'autant plus important que cette dernière a publié le 17 janvier 2013 une demande d'attribution d'un permis de recherches d'hydrocarbures au profit d'une société du Royaume-Uni, dans un espace maritime qui se situe pour moitié dans la ZEE française selon le tracé de la France. Enfin pour terminer, cette méfiance à l'égard des décideurs n'est pas toujours justifiée comme nous le montre récemment le gèle des permis d'exploitation et de recherches au large des Bouches-du-Rhône.

Pour ce qui est des droits souverains concernant la «production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents» mentionné dans l'article 56 de la CMB mais aussi dans le décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 cité plus haut, cela permettra l'institution d'un cadre juridique en Méditerranée en matière d'exploitation des énergies renouvelables marines telles que, par exemple, les éoliennes offshore ou encore l'énergie hydrolienne.

L'institution d'une ZEE française en Méditerranée présente donc de nombreux avantages. Cependant, cette création qui ne manquera pas d'être suivie par la création d'autres zones créées par d'autres États méditerranéens, dans une mer très exiguë, pourra aussi engendrer un risque de différends plus ou moins importants.

3. L'institution de ZEE en Méditerranée, source potentielle de nouveaux différends.

L'institution d'une nouvelle ZEE présente de nombreux avantages tant pour la défense des intérêts français que pour l'organisation générale des souverainetés en Méditerranée, qui ne peut être laissée aux initiatives de pouvoirs ou de sociétés indifférents aux préoccupations des riverains. Mais, elle peut aussi être source de tensions très vives.

En effet, durant plusieurs décennies les États riverains de la Méditerranée ont été très prudents quant à l'utilisation des prérogatives de l'article 56 de la CMB car l'institution d'une ZEE suppose la délimitation des espaces maritimes de chaque États. Or, dans une mer très exiguë (3800 km de largeur au maximum pour une largeur maximale de 800 km pour 22 États riverains), chaque délimitation peut être source de différends plus ou moins importants comme nous le montre l'exemple récent des tensions grandissantes entre le Liban et Israël en ce qui concerne les sites gaziers en Méditerranée orientale. La France, elle même, n'a pas pu, par exemple, délimiter définitivement sa ZEE dans l'espace frontalier qui la sépare de l'Espagne car celle-ci chevauche la zone de protection de pêche espagnole instituée par le décret-royal n°1315/1997 du 1er août 1997. C'est pourquoi, l'article 2 du décret n°2012-1148 instituant la ZEE française en Méditerranée dispose que la France n'exclut pas de modifier les limites de la ZEE « en fonction des accords de délimitation qui seront conclus avec les États riverains conformément à l'article 74 de la

convention des Nations unies sur le droit de la mer». Or, les différends entre l'Espagne et la France sont naturels compte tenu des données géologiques de leurs espaces maritimes qui se chevauchent en Méditerranée. La France est, d'ailleurs, également en désaccord avec cette dernière depuis plusieurs années concernant le Golfe de Gascogne.

4. Conclusion

Pour conclure, il apparaît que l'institution par la France de sa zone économique exclusive constitue une réponse nécessaire face aux différents enjeux et défis qui se dérouleront en mer au cours du XXIème siècle qu'ils soient environnementaux, économiques, stratégiques ou encore juridiques. Par cette délimitation, la France défendra mieux ses intérêts dans un espace maritime dans lequel elle s'attribue ses droits souverains et de juridiction en vertu des dispositions de la convention de Montego Bay.

Cependant, si la France fait partie des États pionniers dans l'institution d'une ZEE délimitée, il est vraisemblable que le phénomène de «juridictionnalisation» de la mer Méditerranée s'accroîtra dans les années à venir par une multiplication des ZEE et de fait, risque d'accroître les tensions dans un espace géographique qui en compte déjà un grand nombre.

Il reste à espérer que les tensions et conflits qui sont nés et qui naîtront de ces délimitations seront résolus par des voies de droit et notamment par la Cour internationale de justice ou encore le Tribunal du Droit de la mer et non par des voies de fait. Enfin, il est certain que ces démarches seraient avantageusement accompagnées par un développement accentué d'une coopération internationale entre États riverains visant à harmoniser les règles et les sanctions applicables à l'usage de l'espace méditerranéen mais peut-être aussi à coordonner et mutualiser les moyens de surveillance et de contrôle. Cette coopération reste à construire. Elle représente un défi d'importance pour l'avenir proche de cette mer si complexe.

Zahra Rouikha
Titulaire d'un master 2 en droit public, sécurité défense trans-méditerranéenne
Associée au groupe d'analyse de JFC Conseil

[Réagir](#)