



# Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée

Université du Toulon - Faculté de droit - Marine Nationale

Mardi 7 novembre 2017

sous la direction de Louis Balmond



UNIVERSITÉ DE TOULON

Pôle Échanges et Sociétés Méditerranéennes

Pôle Mer, Environnement et Développement Durable

## Sommaire

Introduction : les frontières maritimes <i>Thierry DUCHESNE</i> .....	2
Les enjeux économiques et environnementaux en haute mer <i>Stéphane COUPÉ</i> .....	10
La gouvernance des mers Adriatique et Ionienne et le rôle de l'Union européenne <i>Andréa Caligiuri</i> .....	42

Adaptation des moyens opérationnels aux nouveaux enjeux de souveraineté <i>Pierre VANDIER</i> .....	63
La gouvernance des océans et le nécessaire aménagement du droit <i>Serge SÉGURA</i> .....	69
Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » et la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne : une occasion manquée ? <i>Louis BALMOND</i> .....	78

# Introduction : les frontières maritimes

Thierry DUCHESNE

*Commissaire général, Adjoint PREMAR pour l'Action de l'État en mer*

Nulle part ailleurs qu'à Toulon, ce colloque initié par sa dynamique Faculté de droit, pouvait se tenir. Phrase sympathique me direz-vous. En réalité, je le pense sincèrement et j'espère qu'à la fin de mon intervention vous vous direz, c'est vrai il avait finalement raison...

D'abord, je suis persuadé qu'au sortir de ce colloque chacun d'entre nous aura encore mieux compris en quoi cette mer Méditerranée, qui se trouve à quelques centaines de mètres d'ici, constitue en réalité un laboratoire unique de ce qui se préfigure pour notre monde de demain, qui est devenu un monde fini. La taille limitée de cette mer, 0,8 % de la toute la superficie des mers mais 20 % de la biodiversité marine, ses 24 pays riverains à la culture souvent commune mais aux antagonismes prononcés, ses 150 millions d'habitants sur le pourtour, ses enjeux environnementaux, son trafic maritime majeur sont autant de défis à résoudre. Ce que nous réussissons en Méditerranée sera reproductible ailleurs. Et il y a des signes encourageants.

Tout d'abord il y a ce terme de frontières maritimes. Le mot de frontières est familier au « terrien ». Il représente un élément indissociable de la Nation qui se définit d'abord comme un

territoire. Cette notion de frontières est rassurante pour les citoyens et depuis quelques années on la redécouvre avec l'avènement d'un monde plus incertain.

Mais la frontière intéresse aussi le juriste. « Cicatrice laissée par l'histoire... elle contribue à permettre la distinction des droits nationaux, ainsi que la distinction du droit national et du droit international »<sup>1</sup>. C'est par ces mots que François Terré introduit la problématique du territoire et de la frontière dans le droit.

Pour le droit international contemporain, la frontière est en principe une ligne séparant des espaces territoriaux où s'exercent deux souverainetés différentes<sup>2</sup>.

« En droit international, le territoire apparaît comme l'un des éléments constitutifs de l'État : c'est l'espace de souveraineté dont dispose sans partage tout État. De la confrontation de souverainetés, se prétendant égales, résulte la nécessité d'une délimitation au moyen de la fixation d'une frontière destinée à empêcher tout empiètement d'une souveraineté sur l'autre. C'est dans ces conditions que la frontière linéaire va progressivement s'imposer au détriment des frontières mouvantes, différentielles, avancées et, par essence, imprécises »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> F. Terré, *Introduction générale au droit*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 426.

<sup>2</sup> Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1999, p. 461.

<sup>3</sup> J.-M. Sorel, « La frontière comme enjeu de droit international », *CERISCOPE Frontières*, 2011 [en ligne], consulté le 28/10/2017, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-frontiere-comme-enjeu-de-droit-international?page=1>.

Une fois délimitée la frontière d'un État est réputée inviolable, intangible et stable.

Mais j'arrête là la définition de la frontière étatique car tel n'est pas l'objet de ce propos.

### **I. - Une notion non compatible avec la nature du milieu maritime**

Car il est avant tout important de savoir maintenant ce qu'il en est en mer.

Comme vous avez pu le remarquer en mer, on ne parle pas de la frontière mais des frontières maritimes. Ce pluriel est un premier indice pour montrer que cette notion semble un petit peu différent...

Les « frontières maritimes » se sont multipliées au cours du XX<sup>e</sup> siècle avec l'essor du nouveau droit de la mer, de la décolonisation et donc de l'émergence de nouvelles nations côtières qui n'avaient pas forcément les mêmes visions que les puissances maritimes. C'est donc à un phénomène d'appropriation de la mer que nous avons assisté depuis les années 1950 que seule la Convention des Nations-unies sur le droit de la mer (CNUDM) signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay est parvenue à ordonner avec, notamment, la création de la zone économique exclusive et la définition d'un plateau continental « patrimoine commun de l'Humanité ». Les États ont ainsi pu se doter de larges espaces maritimes d'autant

plus facilement que, à la différence du territoire terrestre, la mer est un espace international où les règles d'acquisition sont parfaitement définies par le droit et avec souvent peu d'États en face pour contester cette appropriation.

Les États disposent donc désormais de nombreux espaces maritimes et veillent à y défendre leur souveraineté ou leurs droits souverains. Dans ces conditions où se trouvent leur frontière ? C'est là que les choses se compliquent. Pour les uns la frontière maritime se trouve à la limite extérieure de la mer territoriale, cet accessoire du territoire national. Mais pour la doctrine l'État n'est ni propriétaire, ni souverain, mais détenteur d'un droit de juridiction. Selon le Professeur Langavant, l'État « ne possède que le pouvoir d'imposer un certain nombre de servitudes côtières qui trouve leur propre limite en fonction du besoin auquel elle répond ». Avec la servitude du passage inoffensif la mer territoriale n'est pas un espace de totale souveraineté de l'État.

La frontière maritime se trouve-t-elle alors à la limite de la zone contiguë dont la nouvelle définition, donnée par l'ordonnance du 8 décembre 2017, nous précise que dans cette zone « l'État exerce les contrôles nécessaires en vue de prévenir et réprimer les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et d'immigration lorsqu'elles sont susceptibles d'être commises ou l'ont été sur le territoire français ou dans la mer territoriale ». Zone douanière par excellence cette limite a tous les aspects de la frontière maritime. Oui mais c'est aussi oublier

que la zone contiguë comprend déjà une large part de haute mer au sens de la navigation puisqu'elle recouvre une partie de la ZEE. Quant à ce dernier espace, représente-t-il une véritable frontière en mer alors que la liberté de navigation y est garantie par la CNUDM ?

En réalité peut-on véritablement parler de frontières en mer ? Ce n'est pas en tout cas cette notion que les nombreuses délégations qui ont œuvré à la naissance de la CNUDM ont retenue. En effet, si vous relisez la convention de Montego Bay, vous découvrirez que le mot de frontière n'y est jamais mentionné. En revanche, c'est le terme de délimitation qui est repris à 12 reprises. Ce n'est pas un hasard si la CNUDM a bien veillé à ne pas fermer la mer et à instaurer des règles précises quant à la délimitation des espaces maritimes entre les États. Cette question sémantique n'est pas sans intérêt. La frontière terrestre est une démarcation de compétence entre deux États.

La frontière en mer est une utilisation abusive car elle ne peut pas s'appliquer dans un milieu liquide où la liberté de circulation des hommes, des espèces et des masses d'eau conditionnent la vie de l'Humanité. L'importation en mer de ce concept territorial est somme toute assez mal adaptée à un espace dont la vocation est d'abord internationale. Comme le rappelle Jean-Paul Pancraccio « il apparaît préférable pour tenir compte de la spécificité de l'espace océanique de réserver le

terme de frontière au territoire de l'État et de privilégier celui de limite pour l'espace maritime »<sup>1</sup>.

Ce débat nous ramène à une réalité physique importante. La mer est d'abord cet élément liquide qui recouvre la croûte terrestre. Et le droit de la mer est d'abord un droit de la communication, un droit des échanges dont la dimension internationale a été affirmée dès le XVII<sup>e</sup> siècle à l'époque de la célèbre joute intellectuelle qui opposa les deux juristes internationaux qu'étaient Thomas Selden et Hugo de Groot. Ce sont les thèses de ce dernier qui l'emportèrent et tout notre droit international s'est depuis bâti sur cette notion de liberté des mers, à commencer par l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958 aux termes duquel « la haute mer étant ouverte à toutes les nations, aucun État ne peut légitimement en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté ». C'est sur cette base qu'a été adoptée la Convention de Montego Bay qui a trouvé le compromis entre les revendications territoriales des États côtiers et le respect du principe de liberté de la navigation auquel étaient attachés les États maritimes. Ce compromis a pris la forme de la ZEE qui est une partie de la haute mer sur laquelle l'État côtier se voit réserver certains droits souverains.

En réalité, le seul espace maritime qui pourrait se voir appliquer une frontière est le fond de la mer, le plateau continental qui est bien la poursuite du territoire terrestre.

<sup>1</sup> J.-P. Pancraccio, *Droit de la mer*, Dalloz, 2010.

Néanmoins comme le précise Jean-Paul Pancraccio « l'idée et le terme de limite sont préférables simplement parce que l'on est ici aussi dans un espace de nature maritime ».

En mer il est donc fondamental de bien distinguer le fond de la mer qui suit souvent un régime dérivé du domaine public terrestre de la colonne d'eau qui se voit appliquer des règles spécifiques garantissant toujours la liberté des mers et leur statut international.

## **II. - La frontière maritime : une notion non compatible avec la nature des missions**

Pourquoi parle-t-on depuis quelques années de frontières maritimes ? C'est parce que le continent européen est de plus en plus concerné par des mouvements de populations en provenance du proche ou du Moyen-Orient et d'Afrique. L'Union européenne en a fait un enjeu majeur de sécurité d'autant plus que ces phénomènes migratoires peuvent abriter en leur sein des déplacements de terroristes vers les pays de l'Union européenne. En conséquence les préoccupations de contrôle des frontières extérieures de l'Europe se sont renforcées ces dernières années, l'UE créant même à cet effet une agence spécialisée, FRONTEX. Rénovée en 2016, l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (Frontex) a pour principale mission d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'Union européenne et plus particulièrement le contrôle de l'immigration illégale. Elle

coordonne ainsi les activités de garde-frontières des États membres à terre (Bulgarie, Roumanie, Pologne, Slovaquie...) mais aussi en mer (au large de la Grèce ou de l'Italie). Or au fil des années les dirigeants européens ont commencé à réaliser que les résultats des opérations maritimes n'avaient rien à voir avec ceux des opérations terrestres. Au lieu de permettre la maîtrise des flux, ces opérations débouchaient sur une croissance toujours plus importante des arrivées de migrants au large de la Grèce ou de l'Italie. Or ce n'est pas ce qui avait été annoncé aux opinions publiques européennes.

La raison de cette situation résidait justement dans la croyance dans l'existence d'une frontière maritime comme il existe une frontière terrestre. J'ai été le témoin de cette croyance à Paris où de nombreuses fiches rédigées à l'état-major de la marine ou du SG Mer servaient justement à expliquer aux membres des délégations françaises au sein de l'UE qu'il ne pouvait pas y avoir de migrants illégaux dans un espace international et que la règle qui l'emportait en mer était celle de l'accueil des personnes en détresse dans le port refuge le plus proche...

En effet la mer n'est pas la terre... Si à la frontière terrestre grecque les gardes-frontières sont en mesure de refuser l'entrée sur le territoire européen d'un bus suspect en provenance de Turquie, leurs homologues maritimes n'ont pas les mêmes règles de fonctionnement. En effet la mer est d'abord un espace où la liberté de navigation est la règle et le secours aux personnes un devoir international garanti par de nombreuses

conventions internationales. Si les autorités nationales peuvent agir pour mettre fin à un trafic de migrants en haute mer (protocole de Palerme) ou dans la mer territoriale, elles ne pourront pas refuser de porter secours à un navire menaçant de sombrer avec des migrants. On ne peut pas repousser vers le large un navire à bord duquel des gens sont en péril. Quant à l'infraction à la règle d'entrée illicite sur le territoire ce n'est que lorsque les migrants illégaux poseront le pied sur la terre ferme que cette infraction sera constituée, parfois avec l'aide active des moyens de l'État qui seront allés les chercher loin des côtes pour leur porter secours...

Comme on le voit la Méditerranée ces dernières années, dans des conditions souvent tragiques, a souvent démontré malgré elle, la grande relativité de la notion de frontière en mer.

En raison de sa nature internationale, en réalité l'État aura en mer autant de limites qu'il y a d'espaces maritimes comme nous l'avons vu précédemment mais aussi autant de limites qu'il y a de missions en mer.

Si on prend le cas du préfet maritime de la Méditerranée sa compétence va s'appliquer de manière différente sur chacun des espaces maritimes en fonction des droits souverains de l'État en mer. Mais cette compétence sera aussi fonction de chacune des 45 missions de l'action de l'État en mer. Si on prend le cas du sauvetage en mer, le préfet maritime est responsable de cette mission dans la région de recherche et de sauvetage qui descend jusqu'au sud de la Sardaigne et qui

correspond à un secteur n'ayant rien à voir avec les espaces sous juridiction de la France. Pour d'autres missions il aura une compétence qui s'étendra sur toute la Méditerranée dans le cadre des Conventions internationales signées par la France. C'est à ce titre qu'il sera en mesure de lutter contre des trafiquants de drogue en mer d'Alboran (Convention de Vienne), contre des trafiquants de migrants dans le golfe de Syrte (protocole de Palerme), de lutter contre un cas de piraterie au large du Liban (CNUDM) et demain de réprimer une menace terroriste au large de l'Égypte grâce à la ratification récente par le Parlement de deux protocoles modifiant et complétant la convention SUA de 1988 réprimant les actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.

### **III. - La vraie frontière maritime : un limes maritime**

Comme nous venons de le voir la mer n'est ni un espace sans frontières ni un espace de souveraineté. Soumis à de nombreuses délimitations et conventions internationales, les États maritimes et les États côtiers doivent savoir jouer de ces espaces pour assurer leur prospérité, leur sécurité et la protection du milieu marin. Mais dans notre monde rien ne se passe si l'État ne dispose pas des outils de la puissance maritime à commencer par des marines étatiques

En réalité le marin va plutôt voir dans l'espace maritime ce que les Romains avaient fait sur les marches de leur Empire avec le « limes » ce qui signifie en latin « les confins ».

La frontière maritime ne s'apparenterait-elle pas en réalité avec le limes romain « puisque Rome ne connaissait guère le concept de frontière ligne, mais plutôt une frontière en perpétuel devenir, non pas une limite brutale mais une zone de transition, de commerce, de communication entre le monde romain et le monde barbare »<sup>1</sup>.

À l'apogée de l'Empire romain, le *limes* s'étend sur près de 5000 km depuis l'Écosse jusqu'à l'Égypte et la mer Noire. Rome, nation conquérante, ne va pas faire comme la Chine, l'Empire du Milieu... « des terres ». En effet, les Romains vont avoir une vision dynamique de la protection de leur Empire en faisant des difficultés géographiques des atouts et de la guerre de mouvement une finalité. Aussi, au lieu d'ériger une grande muraille sur toute la frontière terrestre pour protéger ses conquêtes, Rome installera des postes avancés aux endroits stratégiques et utilisera habilement les barrières naturelles que sont les mers, les fleuves, les montagnes ou les déserts. Cette image du « *limes* » romain est sans doute la meilleure pour comprendre comment les marins d'aujourd'hui appréhendent l'espace méditerranéen. Plutôt qu'une guerre de position, les marines européennes, à commencer par la première d'entre elles la marine française, utilisent pleinement la liberté de mouvement que leur apporte la convention de Montego Bay pour exploiter la profondeur stratégique de la Méditerranée.

Cette stratégie est d'ailleurs en train d'évoluer. En effet, nous vivons actuellement une révolution de la surveillance maritime. Aujourd'hui les marines ont à leur disposition de nombreux capteurs, radars, satellites, systèmes d'identification automatique, qui permettent de suivre en temps réel l'évolution des menaces potentielles. Cette évolution nécessite désormais de développer non plus des navires patrouilleurs mais des navires intercepteurs pour aller soit contrôler la réalité de la menace soit y mettre fin à temps. La seule exception est la menace sous-marine qui nécessitera toujours de déployer en permanence des moyens à la mer pour la contrer, comme le font actuellement les marines occidentales.

En réalité la Méditerranée est aujourd'hui l'espace qui donne un minimum de profondeur stratégique à la France et à l'Europe. Mais pour bien en jouer encore ne faut-il pas s'enfermer dans une dangereuse vision de frontières maritimes et encore faut-il disposer des flottes maritimes qui permettent d'agir là où c'est nécessaire.

Car en réalité ce qui fait la souveraineté en mer ce n'est pas la frontière mais bien le navire d'État doté de toutes les prérogatives de la puissance publique.

<sup>1</sup> P. Klötgen, *La frontière et le droit, esquisse d'une problématique*, Université de Nancy, <http://www.revuegeneraledudroit.eu>.

#### IV. - Conclusion

Je n'ai intentionnellement développé qu'un des aspects du colloque, les frontières maritimes, en ne m'étendant pas sur la Gouvernance qui sera mieux traitée par de bien plus brillants orateurs.

Pourtant, avant d'achever mes propos je ne voudrais pas que de ce fait vous considériez que la mer serait d'abord un espace de protection et de repli. Car au contraire les océans sont d'abord des lieux de rencontre et de coopération.

En effet, l'avenir d'une mer semi-fermée comme la Méditerranée passe d'abord par la coopération internationale pour être en mesure de répondre aux défis majeurs qui concernent tous les États riverains. À ce sujet, rappelons que la CNUDM, dans son article 123 encourage la coopération entre États riverains de mers fermées ou semi-fermées : « Les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention ».

C'est cet autre volet de la Gouvernance qui est importante ici en Méditerranée. Au-delà du préfet maritime qui est une institution nationale bien adaptée à ce type de défi grâce à la

concentration en une seule personne des outils d'action et à son caractère de représentant unique, c'est dans la coopération internationale que résident les solutions pour cette mer sensible et fragile. Les outils de coopération en Méditerranée sont nombreux et nous impliquent pleinement comme la Convention de Barcelone, l'accord RAMOGE avec l'Italie et Monaco, le Lion Plan cadre de notre coopération opérationnelle avec l'Espagne ou l'outil du 5+5 qui crée des liens précieux avec nos camarades de la rive sud de la Méditerranée.

En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle c'est la génération montante présente dans cet amphithéâtre qui poursuivra cette mission de coopération internationale maritime. Car l'atout de notre droit de la mer est d'offrir aux États des outils uniques de coopération pour une bonne valorisation et protection des mers et des Océans qui nous sont communs. De ce point de vue, la Méditerranée, notre Mare Nostrum, nous offre la possibilité de nouvelles coopérations internationales et maritimes innovantes. Et ce que nous aurons réussi en Méditerranée constituera sans doute d'intéressantes solutions pour d'autres espaces sous tension de notre monde contemporain. ■

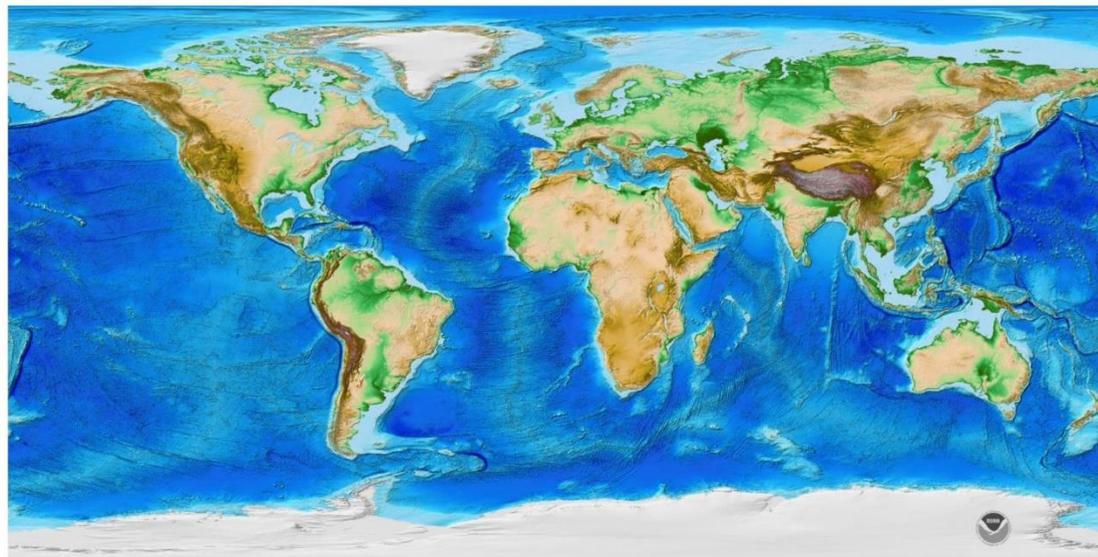
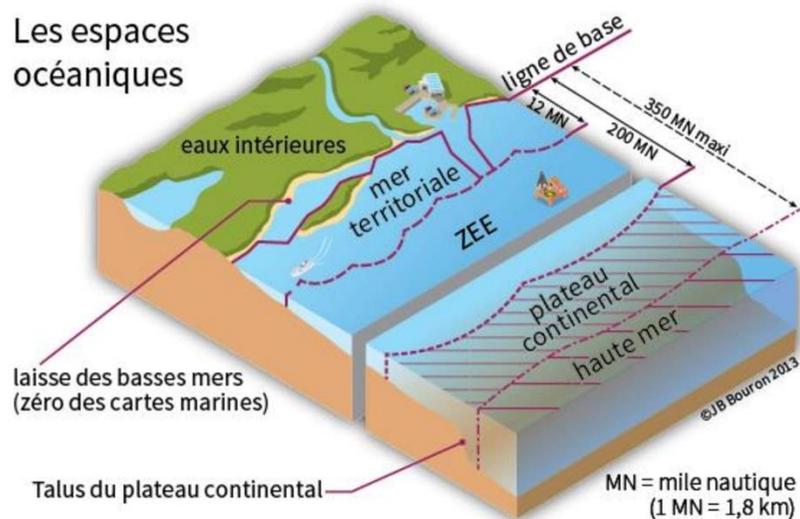
# Les enjeux économiques et environnementaux en haute mer

Stéphane COUPÉ

*Maître de Conférences à l'Université de Toulon, UFR Sciences et techniques*

## La haute mer

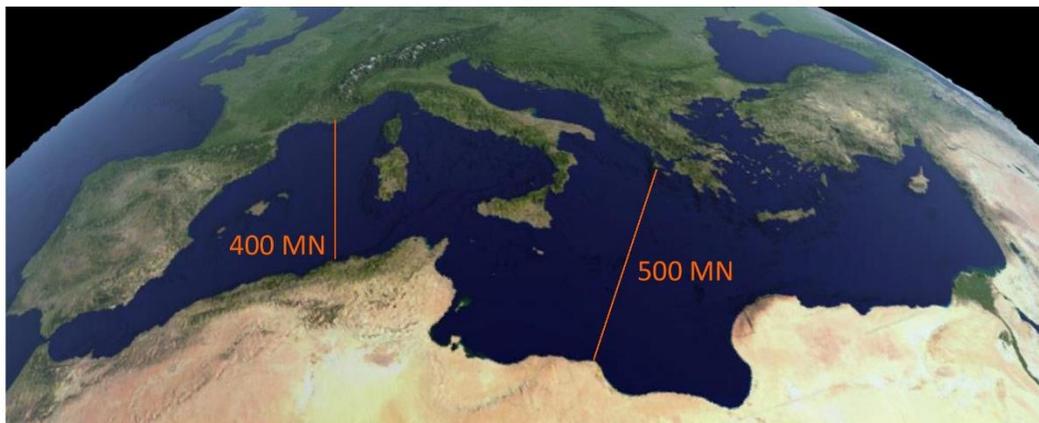
Les espaces océaniques



- Océans : l'essentiel de la surface du globe → Haute mer : env. 60% de la surface des océans
- Phénomènes de dispersion importants, complexes
- Diversité d'habitats, conditions extrêmes
- Les océans concentrent l'essentiel de la BIODIVERSITÉ

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## La Mer Méditerranée



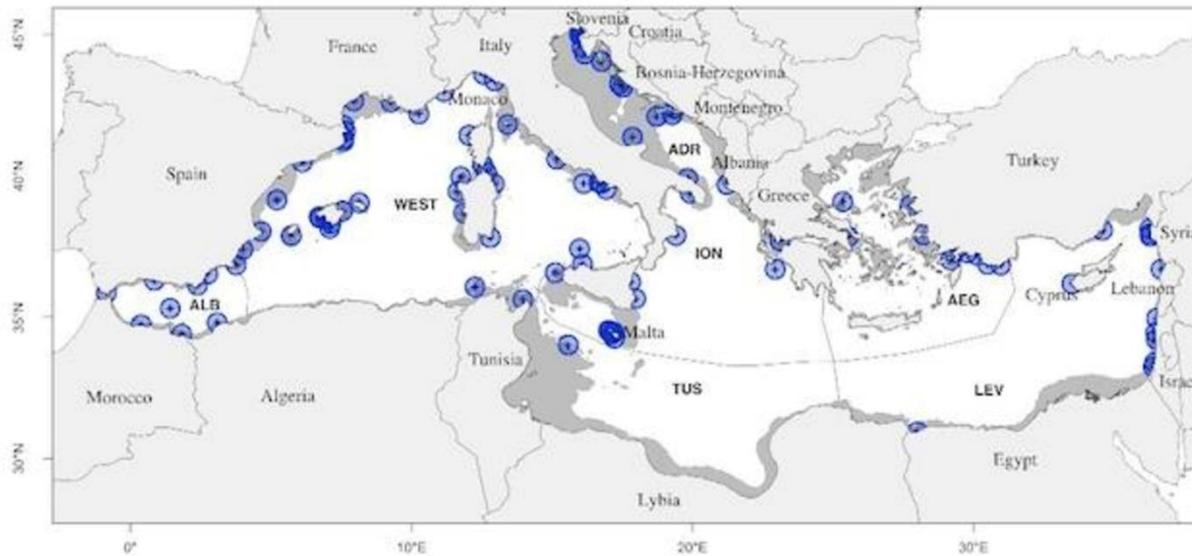
- Surface de 2 510 000 km<sup>2</sup> : 0,82% des océans
- Profondeur moyenne : 1370 m; max : 5124 m
- Volume : 3,5 millions km<sup>3</sup>
- Env. 46 000 km de côtes
- Salinité moyenne : 37,5 g/l
- Température en surface : 10 à 30°C .
- Au delà de 50 m, T° constante : env. 13 °C
- Faible amplitude de marée : < 40 cm.

### Hotspot de biodiversité

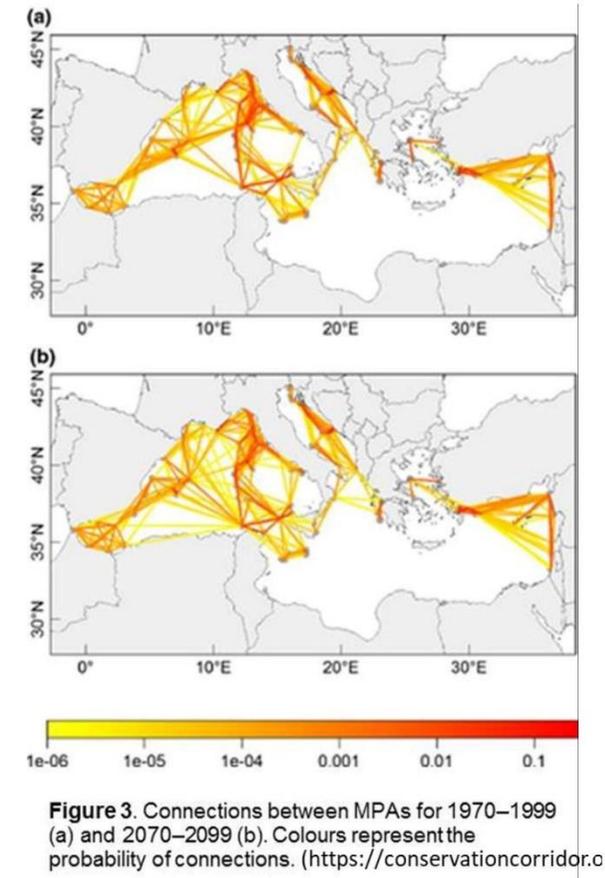
- Abrite 8 à 9 % de la biodiversité mondiale !
- 25 à 30 % des espèces méditerranéennes sont endémiques.
- Forte pression anthropique : perte d'habitats, pollutions, surexploitations.

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Aires Marines Protégées



- Effort international de conservation des ressources, mesures de protection des habitats naturels : AMP
- Réseau d'AMP : assurer la connectivité entre AMP



Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Connectivité marine



Benthique sessile  
Sédentaire  
Dispersion limitée

Pélagique (plancton)  
Dispersion +/- forte

La biologie des organismes fait que les patrimoines génétiques se dispersent dans l'environnement (comme le pollen des arbres)

A toutes les profondeurs

→ Question de l'origine d'une ressource



## Diversité d'habitats



Conditions de vies parfois fortement contraintes par un ou plusieurs facteurs environnementaux :

- Température, Salinité, Variation de pH, Gaz dissous, Matières organiques, Nutriments, Pression, UV...

Adaptation du vivant à tout type d'habitats :

- Sélection des organismes les plus aptes
- Sélection des gènes (génomés) les plus favorables

## Biodiversité

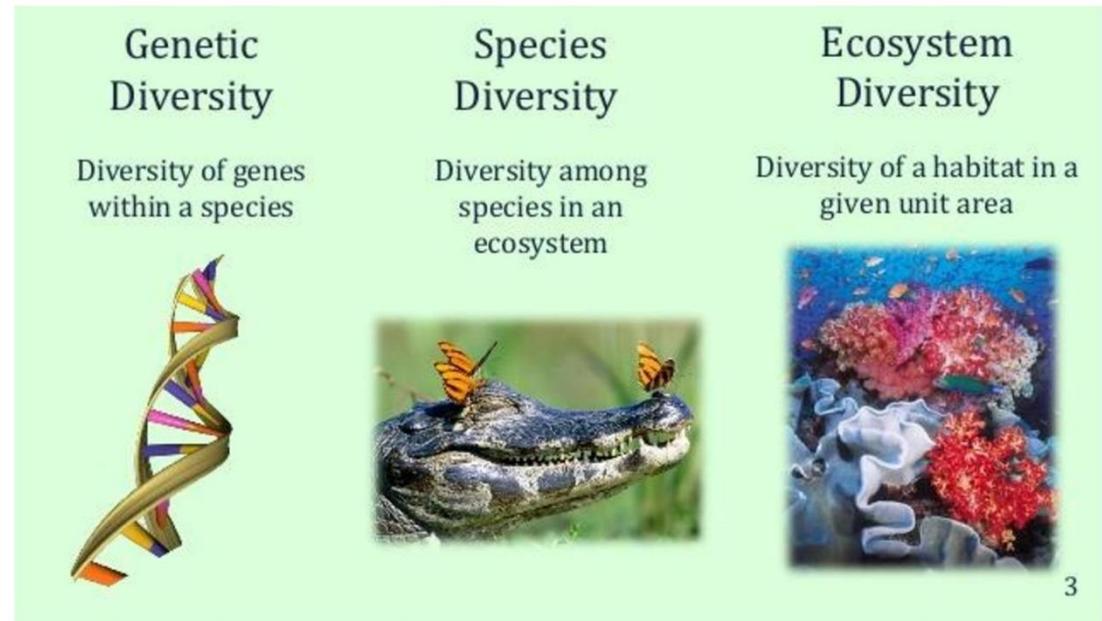
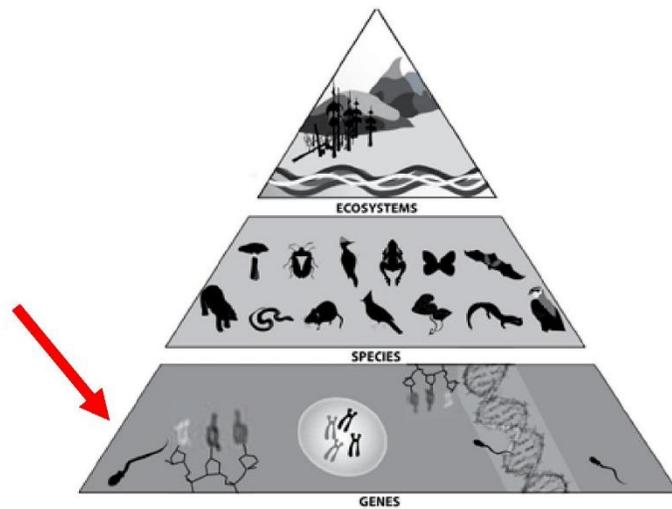


La convention de Rio (1992) définit la biodiversité comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques qui en font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes. » (Art.2)

Selon la CDB, les ressources biologiques incluent :

- Les ressources génétiques,
- Les organismes, ou des parties d'organismes (organes, tissus, cellules, matériaux biologiques...),
- Les populations,
- Tout autre composant biotique des écosystèmes ayant une valeur, effective ou potentielle, pour l'Humanité.

# Biodiversité



Biodiversité génétique, spécifique, écosystémique

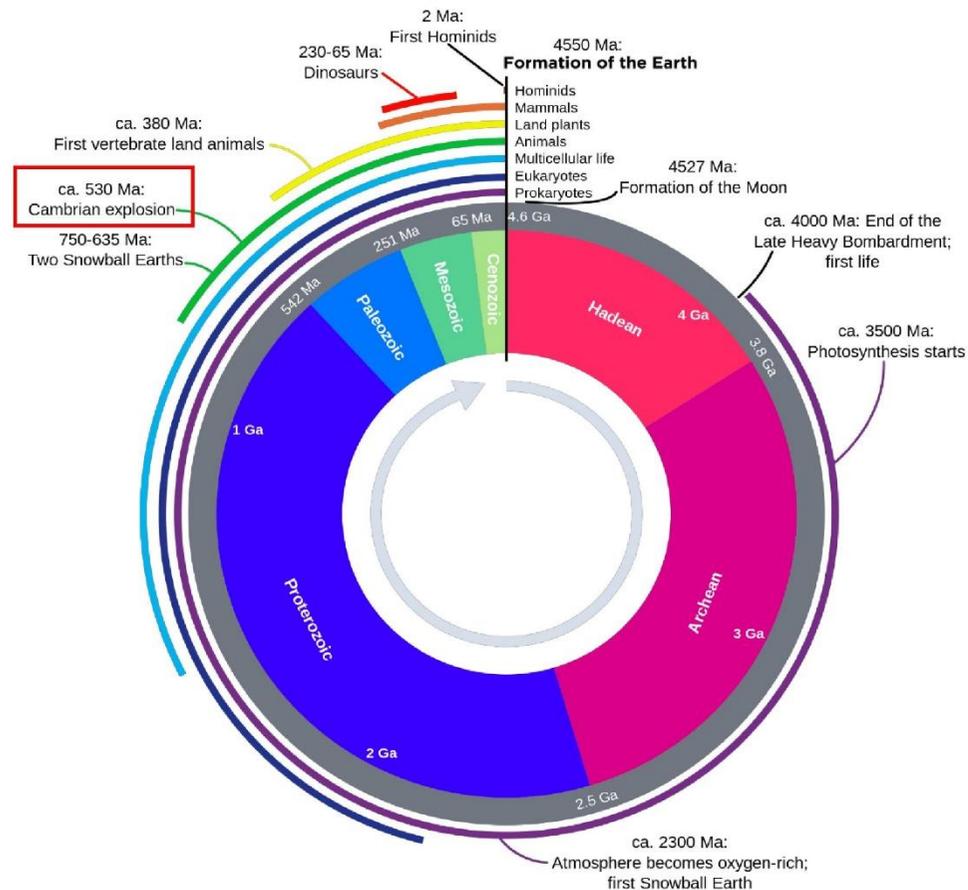
« Compartiments » reliés entre eux et distincts : relation réciproque structure – fonction

→ Organisation du vivant

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Biodiversité



## Origine de la biodiversité

Processus lent (cas des procaryotes à part)

Echelle de temps géologique

Explosion au Cambrien

Il y a déjà eu des dizaine de millions d'espèces / Terre

99% des espèces ayant existé ont disparu

Evolution des espèces : diversifications – extinctions

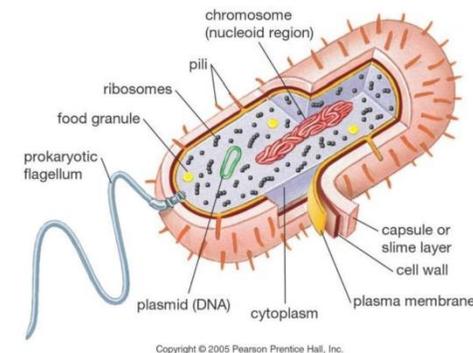
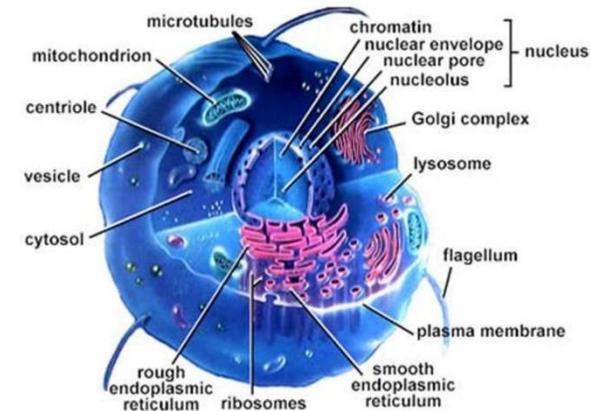
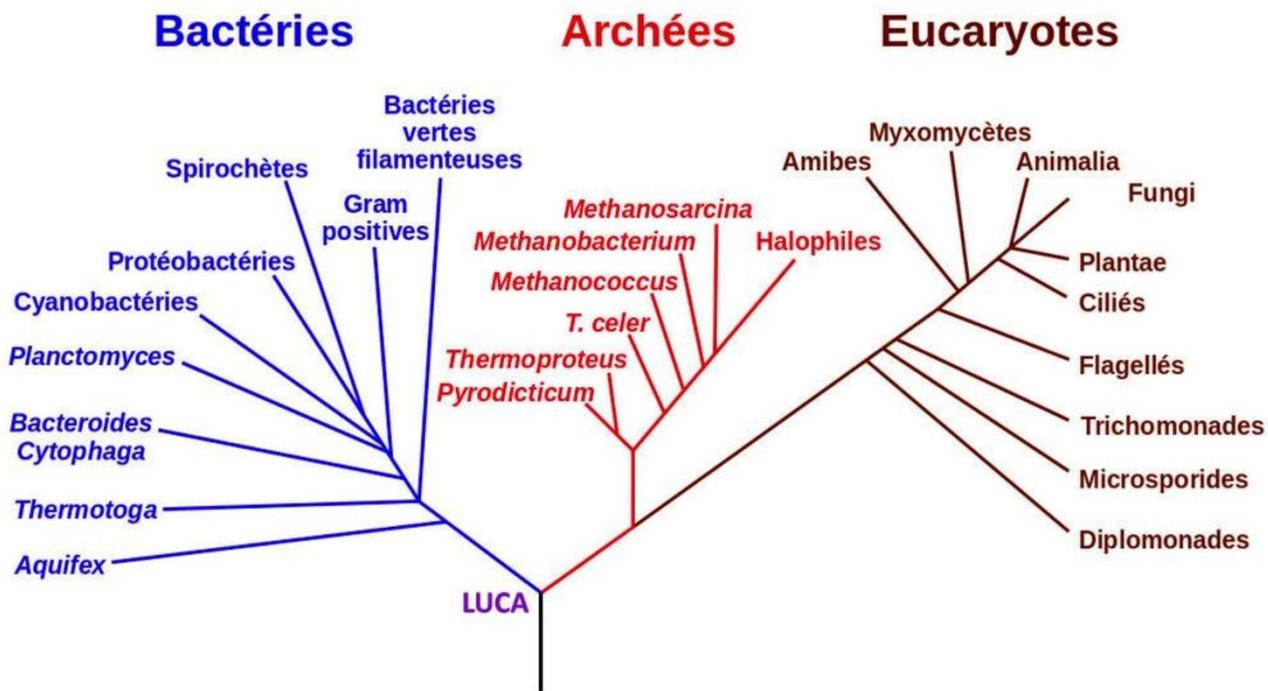
6ème extinction de masse : 100-1000 fois > au bruit de fond

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Biodiversité

## Arbre phylogénétique de la vie



Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Biodiversité

OPEN ACCESS Freely available online

PLOS BIOLOGY

## How Many Species Are There on Earth and in the Ocean? (2011)

Camilo Mora<sup>1,2\*</sup>, Derek P. Tittensor<sup>1,3,4</sup>, Sina Adl<sup>1</sup>, Alastair G. B. Simpson<sup>1</sup>, Boris Worm<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Department of Biology, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canada, <sup>2</sup> Department of Geography, University of Hawaii, Honolulu, Hawaii, United States of America, <sup>3</sup> United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, United Kingdom, <sup>4</sup> Microsoft Research, Cambridge, United Kingdom

### Abstract

The diversity of life is one of the most striking aspects of our planet; hence knowing how many species inhabit Earth is among the most fundamental questions in science. Yet the answer to this question remains enigmatic, as efforts to sample the world's biodiversity to date have been limited and thus have precluded direct quantification of global species richness, and because indirect estimates rely on assumptions that have proven highly controversial. Here we show that the higher taxonomic classification of species (i.e., the assignment of species to phylum, class, order, family, and genus) follows a consistent and predictable pattern from which the total number of species in a taxonomic group can be estimated. This

consistent and predictable pattern from which the total number of species in a taxonomic group can be estimated. This approach was validated against well-known taxa, and when applied to all domains of life, it predicts ~8.7 million ( $\pm 1.3$  million SE) eukaryotic species globally, of which ~2.2 million ( $\pm 0.18$  million SE) are marine. In spite of 250 years of taxonomic classification and over 1.2 million species already catalogued in a central database, our results suggest that some 86% of existing species on Earth and 91% of species in the ocean still await description. Renewed interest in further exploration and taxonomy is required if this significant gap in our knowledge of life on Earth is to be closed.

### Une question fondamentale...

- Évolution des espèces
- Services écosystémiques
- Biomolécules
- Conservation : quelles espèces, où, pourquoi, extinction...

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Biodiversité MARINE

## WoRMS : World Register of Marine Species

Banque de données créée en 2007 par 270 taxonomistes, de 146 institutions de 32 pays.

*Curr Biol.* 2012 Dec 4;22(23):2189-202. doi: 10.1016/j.cub.2012.09.036. Epub 2012 Nov 15.

### The magnitude of global marine species diversity.

Appeltans W<sup>1</sup>, Ahvong ST, Anderson G, Angel MV, Artois T, Bailly N, Bamber R, Barber A, Bartsch I, Berta A, Błażewicz-Paszkowycz M, Bock P, Boxshall G,

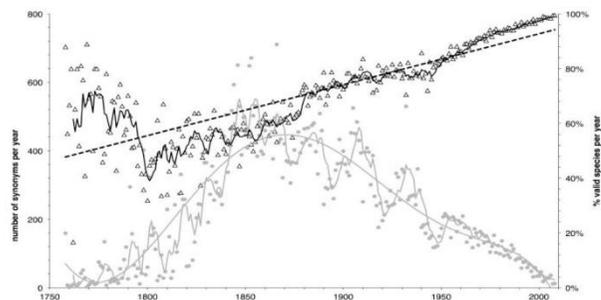


Figure 1

#### Number of Synonyms per Year of Original Description

The number of synonyms per year of original description (gray circles; solid gray lines: five-year moving average and sixth-order polynomial) and the percent of species that are now recognized as valid (black triangles; solid black line: five-year moving average; dashed black line: linear with  $r^2 = 0.638$ ).

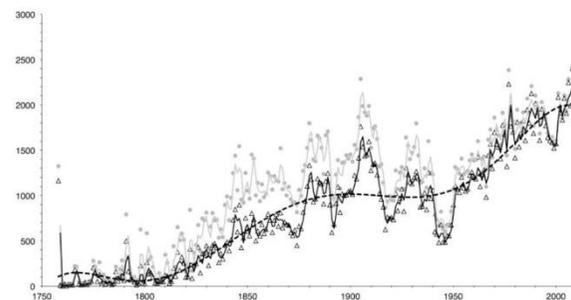


Figure 2

#### Number of Species Described per Year versus Number of Species Currently Recognized as Valid

The number of species described per year (gray circles, solid gray line) versus the number of species currently recognized as valid (black triangles, solid black line). Trend lines are two-year moving averages; the sixth-order polynomial for valid species ( $r^2 = 0.869$ , dashed black line) is also shown.

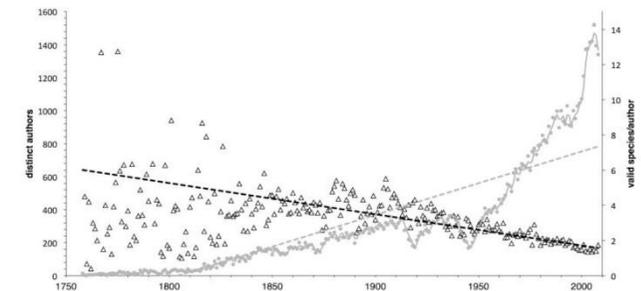


Figure 3

#### Number of Distinct Author Names per Year and Number of Valid Species per Author

The number of distinct author names per year (gray circles; solid gray line: two-year moving average; dashed gray line: linear with  $r^2 = 0.721$ ) and the number of valid species per author (black triangles; dashed black line: linear with  $r^2 = 0.056$ ).

De moins en moins de redondance

De plus en plus d'espèces décrites

Effort de recherche plus important

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité MARINE

*Curr Biol.* 2012 Dec 4;22(23):2189-202. doi: 10.1016/j.cub.2012.09.036. Epub 2012 Nov 15.

### **The magnitude of global marine species diversity.**

Appeltans W<sup>1</sup>, Ahyonq ST, Anderson G, Anqel MV, Artois T, Bailly N, Bamber R, Barber A, Bartsch I, Berta A, Błażewicz-Paszkowycz M, Bock P, Boxshall G,

**CONCLUSIONS:** Currently, between one-third and two-thirds of marine species may be undescribed, and previous estimates of there being well over one million marine species appear highly unlikely. More species than ever before are being described annually by an increasing number of authors. If the current trend continues, most species will be discovered this century. !!!

- Ces résultats concernent essentiellement les eucaryotes multicellulaires
  - Etat des connaissances encore très incomplet : ex. eucaryotes unicellulaires...
  - Le cas des procaryotes (bactéries et archées) n'est pas considéré ici dans les études  
Extrême diversité : taux de spéciation élevé et taux d'extinction faible  
Débat autour de la résolution taxonomique et du concept même d'espèce...
- Une vision de plus en plus exhaustive et cohérente du vivant eucaryote & macroscopique, mais encore des inconnues à l'échelle MICRO

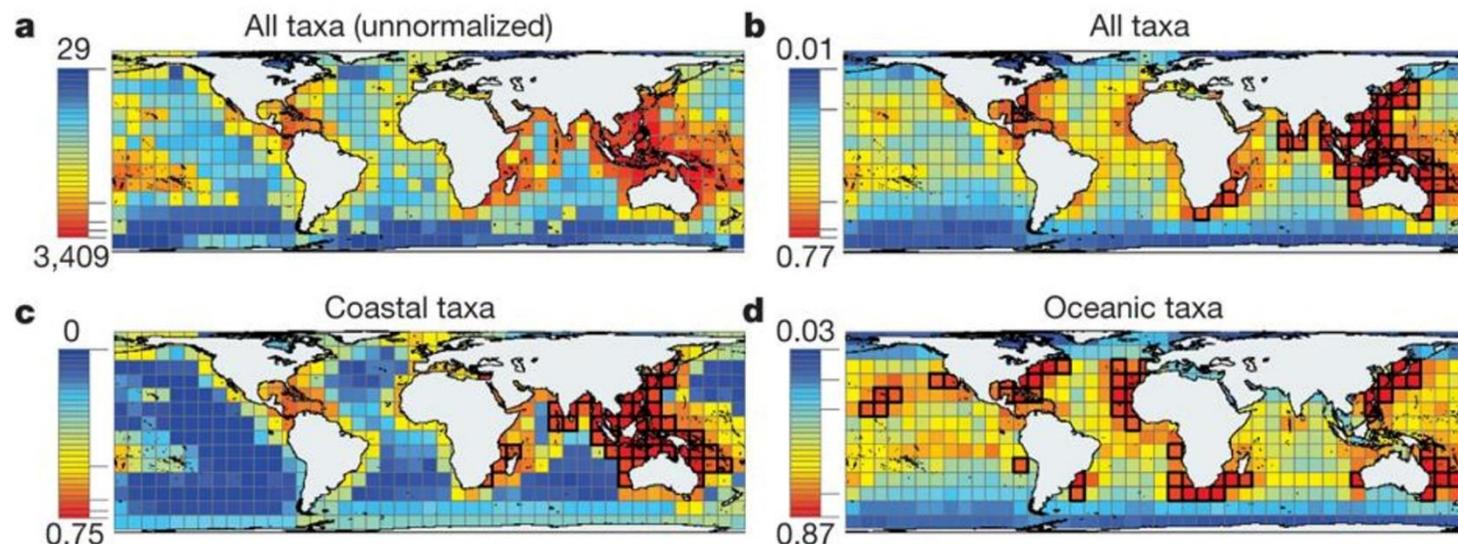
Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité MARINE

### Global patterns and predictors of marine biodiversity across taxa Nature, 2010.

Derek P. Tittensor<sup>1</sup>, Camilo Mora<sup>1</sup>, Walter Jetz<sup>2</sup>, Heike K. Lotze<sup>1</sup>, Daniel Ricard<sup>1</sup>, Edward Vanden Berghe<sup>3</sup> & Boris Worm<sup>1</sup>

- Distribution de 11567 espèces appartenant à 13 groupes taxonomiques différents (Eucaryotes).
- Ecart de masse moyenne entre espèces : 10 ordres de magnitude ( $10^{10}$ )



- Distributions hétérogènes à l'échelle planétaire.
- Lien entre température et arrangement spatial de la biodiversité.

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

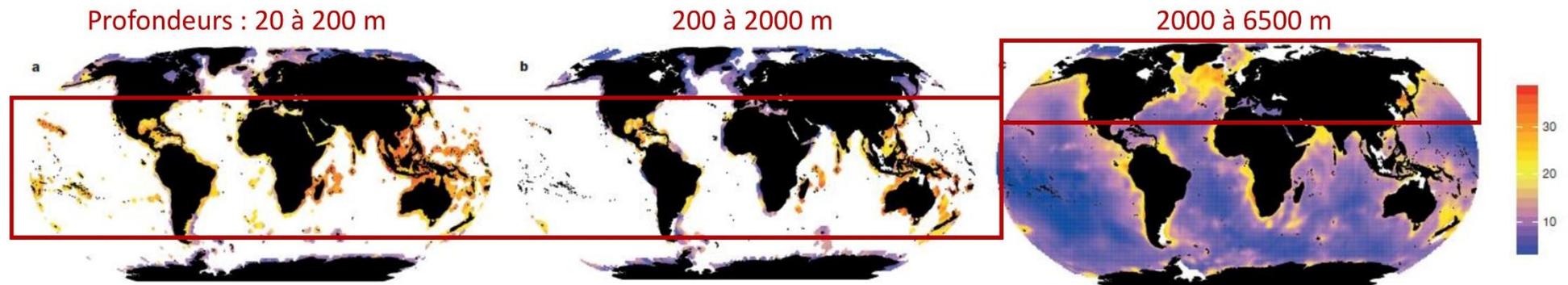
## Biodiversité MARINE

### Deep-sea diversity patterns are shaped by energy availability

Nature, 2016.

Skipton N. C. Woolley<sup>1,2</sup>, Derek P. Tittensor<sup>3,4</sup>, Piers K. Dunstan<sup>5</sup>, Gurutzeta Guillera-Arroita<sup>2</sup>, José J. Lahoz-Monfort<sup>2</sup>, Brendan A. Wintle<sup>2</sup>, Boris Worm<sup>3</sup> & Timothy D. O'Hara<sup>1</sup>

- La biodiversité benthique des grands fonds et sa distribution sont très peu connues
- Méta-analyse sur la distribution spatiale de 2099 espèces d'Ophiuridae, composant principal de la faune des grands fonds (>165000 enregistrements; > 1600 expéditions)

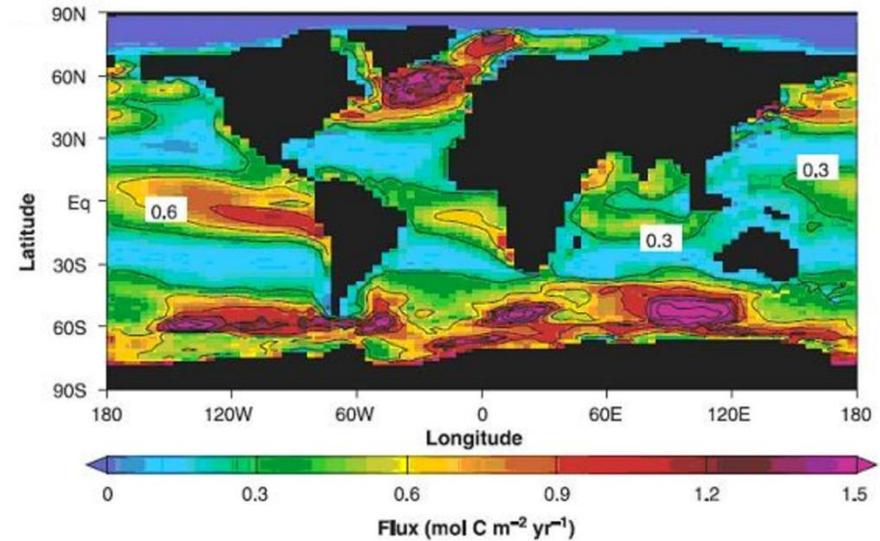
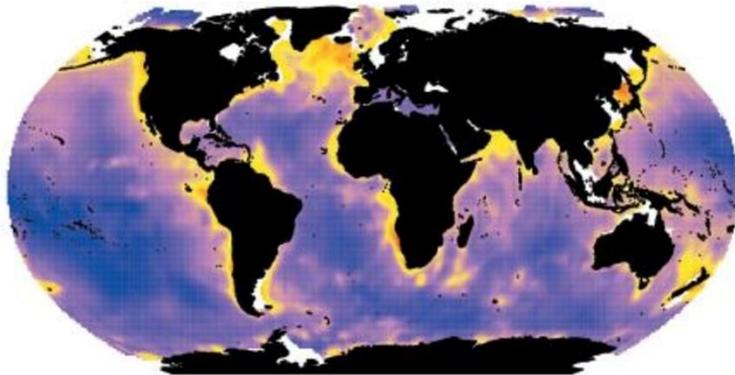


- Distributions hétérogènes à l'échelle planétaire.
- Lien entre température et arrangement spatial de la biodiversité : entre 20 et 2000 m.
- Au-delà de 2000 m, le maximum de biodiversité est observé aux hautes latitudes et près des côtes, dans les zones à fort flux de carbone (énergie chimique importante)

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

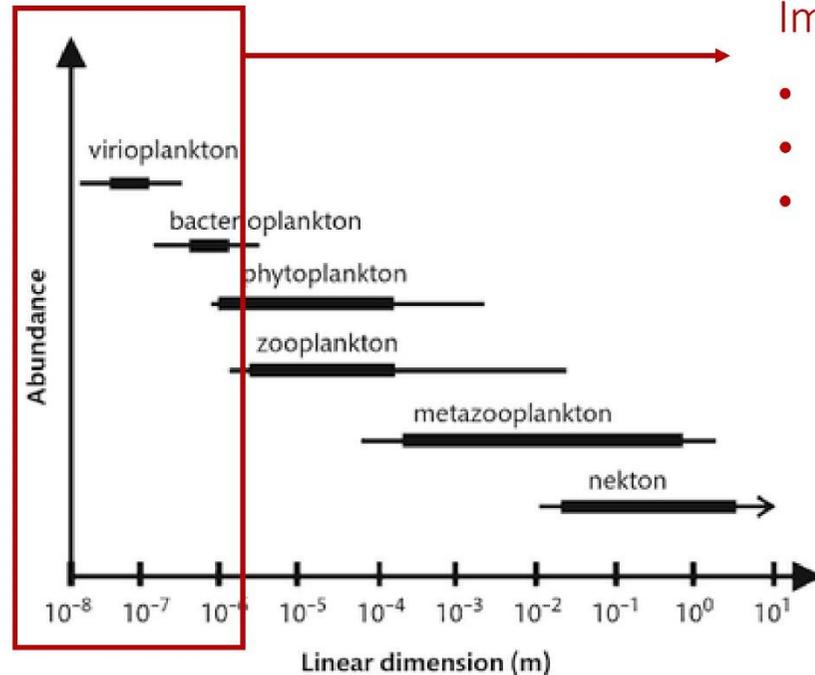
## Biodiversité MARINE



- Hétérogénéité spatiale des drivers de distribution de biodiversité
- Drivers : Température, flux biogéochimiques, pathogènes, actions humaines...

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité MARINE – cas du microplancton



Importants moyens mis en œuvre :

- Expéditions : GOS, Tara, Tara océans et autres...
- Consortiums de recherche
- **APPORT DE LA METAGENOMIQUE**

REVIEW

### The global ocean microbiome

Mary Ann Moran

+ See all authors and affiliations

Science 11 Dec 2015:  
Vol. 350, Issue 6266, aac8455  
DOI: 10.1126/science.aac8455

Et beaucoup  
d'autres !

→ Dispersion passive avec les masses d'eaux

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

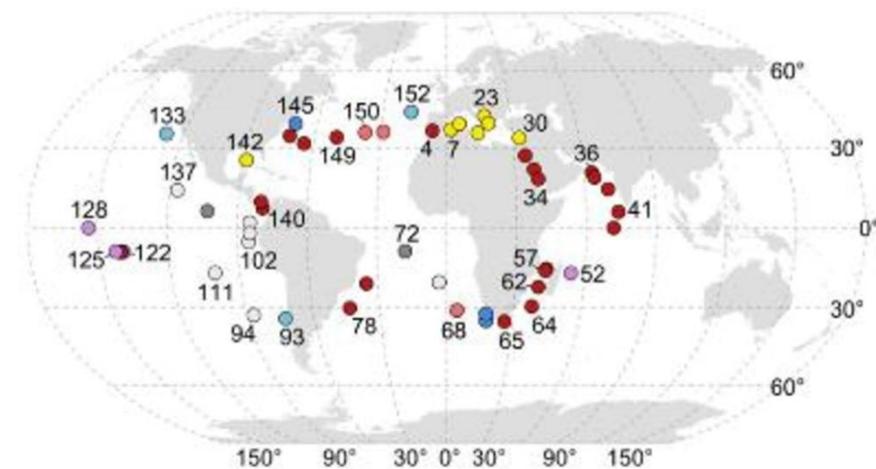
# Biodiversité MARINE – cas du microplancton

## Delineating ecologically significant taxonomic units from global patterns of marine picocyanobacteria

Gregory K. Farrant<sup>1,2</sup>, Hugo Doré<sup>1</sup>, Francisco M. Comejo-Castillo<sup>3</sup>, Frédéric Partensky<sup>4</sup>, Morgane Ratin<sup>5</sup>, Martin Ostrowski<sup>6</sup>, Frances D. Pitt<sup>7</sup>, Patrick Wincker<sup>8</sup>, David J. Scanlan<sup>9</sup>, Daniele Iudicone<sup>1</sup>, Silvia G. Adnas<sup>1</sup>, and Laurence Garczarek<sup>1,3</sup>

<sup>1</sup>Sorbonne Université, Université Paris 06, CNRS, UMR 7144, Station Biologique, CS 90074 Roscoff, France; <sup>2</sup>Department of Marine Biology and Oceanography, Institute of Marine Sciences (ICM), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Barcelona ES-08003, Spain; <sup>3</sup>Department of Chemistry and Biomolecular Sciences, Macquarie University, Sydney, NSW 2109, Australia; <sup>4</sup>School of Life Sciences, University of Warwick, Coventry CV4 7AL, United Kingdom; <sup>5</sup>Commissariat à l’Énergie Atomique et aux Énergies Alternatives (CEA), Institut de Génétique, Genoscope, 91057 Evry, France; and <sup>6</sup>Stazione Zoologica Anton Dohrn, 80121 Naples, Italy

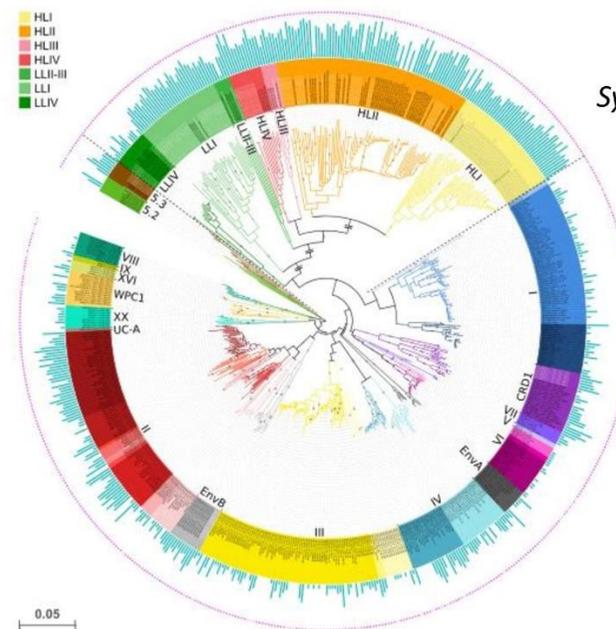
Edited by David M. Karl, University of Hawaii, Honolulu, HI, and approved May 6, 2016 (received for review January 5, 2016)



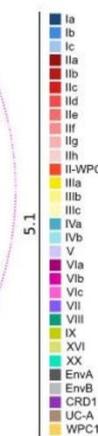
Sites échantillonnés par Tara

- Deux espèces de picocyanobactéries ubiquitaires dans les océans
- Principaux contributeurs de biomasse de chlorophylle mondiale
- Fixent à elles deux 25% du carbone atmosphérique dans les océans
- Relativement bien connues

### *Prochlorococcus*

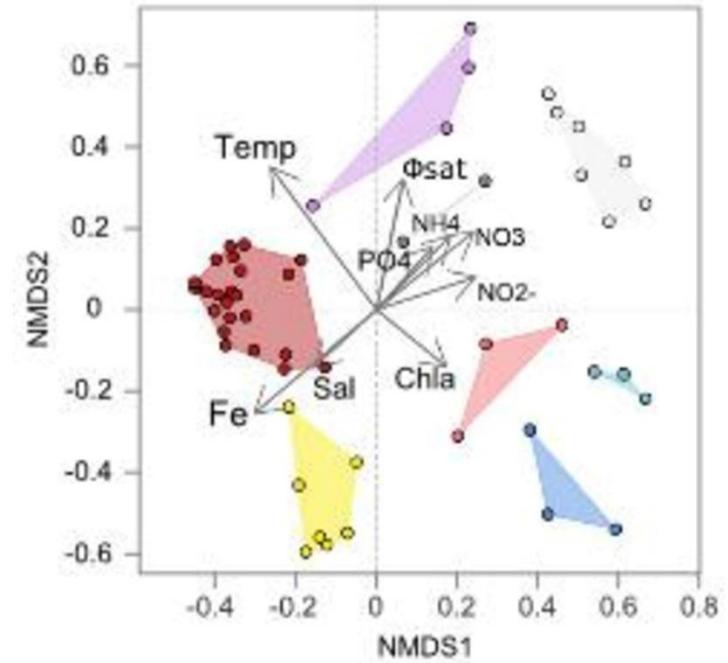
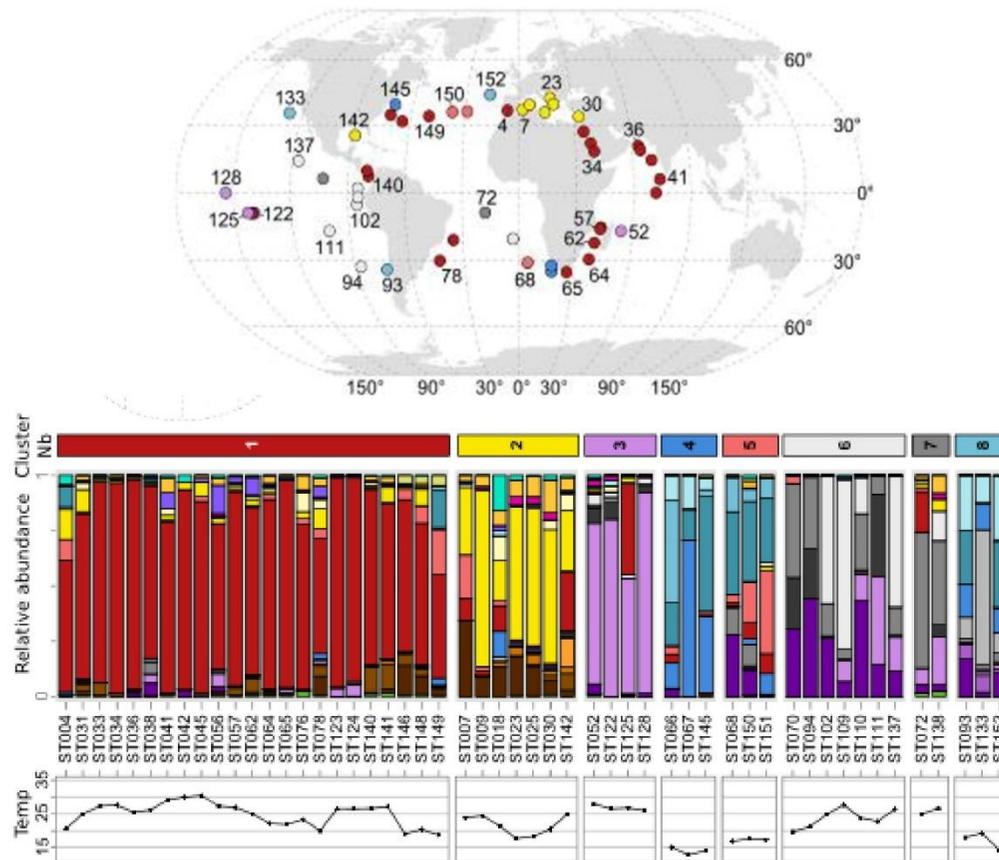


### *Synechococcus*



Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

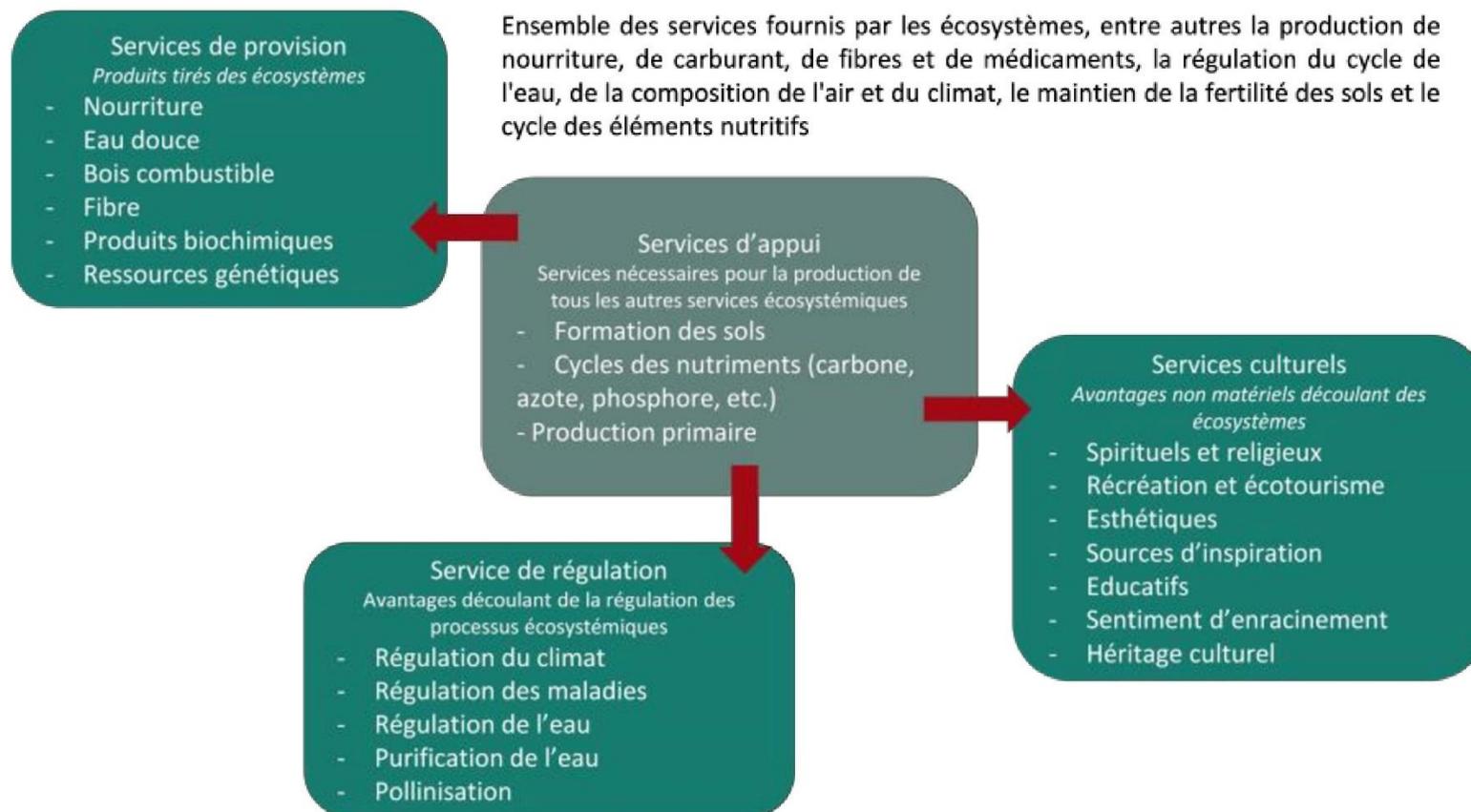
# Biodiversité MARINE – cas du microplancton



- Importance des drivers abiotiques et biotiques

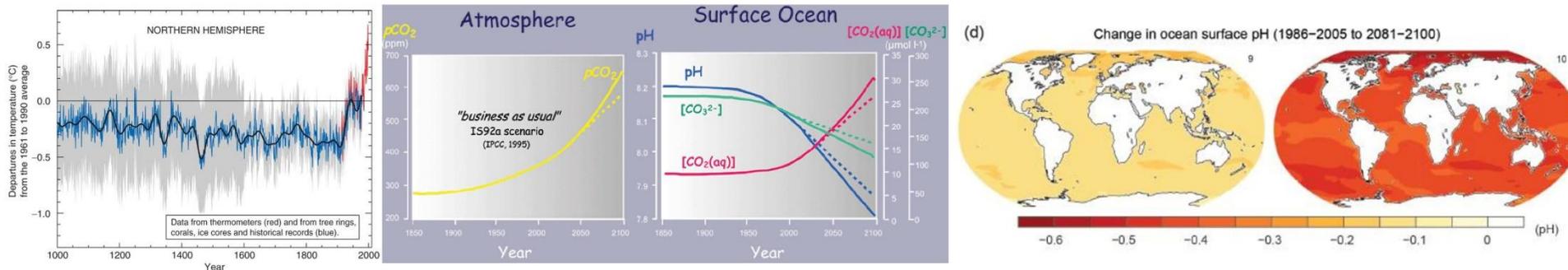
Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité et Services écosystémiques



Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité et Services écosystémiques – Changement global



- Extinction/Raréfaction d'espèces clés
- Perturbations des équilibres, résilience ?
- Impacts sur les services écosystémiques

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Biodiversité : Enjeux environnementaux

### Bilan environnemental

1. On trouve des espèces vivantes quasiment partout on cherche
2. Effort important pour la description de la biodiversité.
3. La distribution de la biodiversité (globale) est spatialement hétérogène, gouvernée par un ensemble de paramètres environnementaux, eux-mêmes répartis de façon hétérogènes à l'échelle planétaire.
4. La biodiversité, organisée en (éco)systèmes assure « gratuitement » un nombre considérable de services à fortes valeurs ajoutées. Rôle central des micro-organismes.
5. Contexte de changement global qui menace les équilibres écologiques!

### Enjeux Environnementaux :

**DÉCRIRE, COMPRENDRE, CONSERVER**  
**→ PERREINISER LES SERVICES ECOSYSTEMIQUES**

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Ressources génétiques, Produits Naturels Marins et biotechnologies

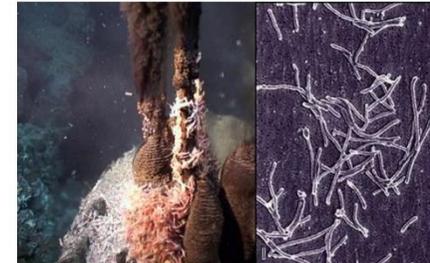
Parallèlement à la description de la biodiversité marine → découverte d'organismes qui contiennent des molécules (MNP) et/ou des gènes d'intérêts pour les activités humaines.



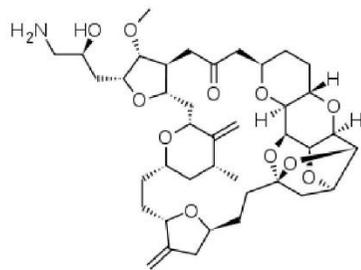
Ascidies coloniales *Didemnum molle* (îles glorieuses).



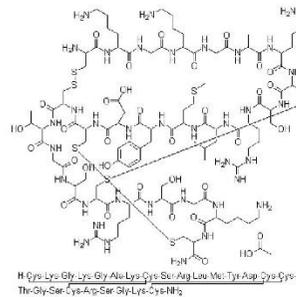
Cone australien *Conus textile*.



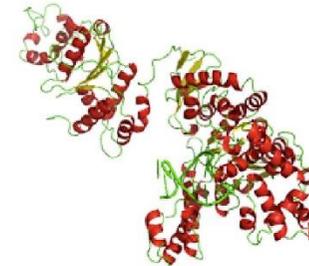
*T. aquaticus*



Anticancéreux :  
Eribuline; Ectéinascidine-743



Analgésiques :  
Ziconotide



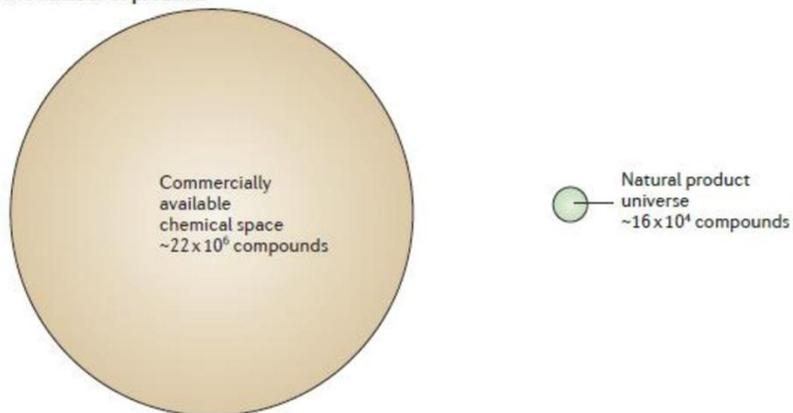
Enzymes :  
Taq ADN polymérase



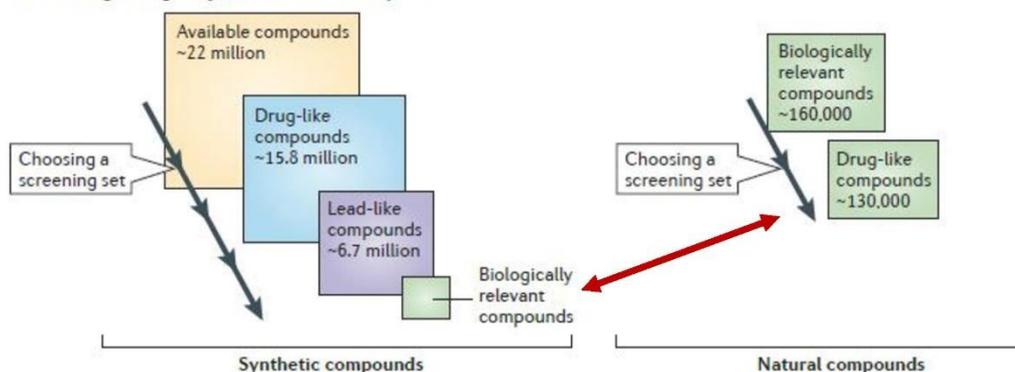
Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Ressources génétiques, Produits Naturels Marins et biotechnologies

## a Relative number of products



## b Choosing biologically relevant chemical space



*Nature Reviews Drug Discovery* | AOP, published online 23 January 2015; doi:10.1038/nrd4510

## REVIEWS

### The re-emergence of natural products for drug discovery in the genomics era

Alan L. Harvey<sup>1,2</sup>, RuAngelie Edrada-Ebel<sup>2</sup> and Ronald J. Quinn<sup>5</sup>

Avantages des MNP (et des gènes):  
Ces molécules ont déjà passés les filtres évolutifs (eq. screening sets = coûts +++ ) !

Ex. pharmacologie :

- ✓ Activité moléculaire spécifique
- ✓ Biodisponibilité...

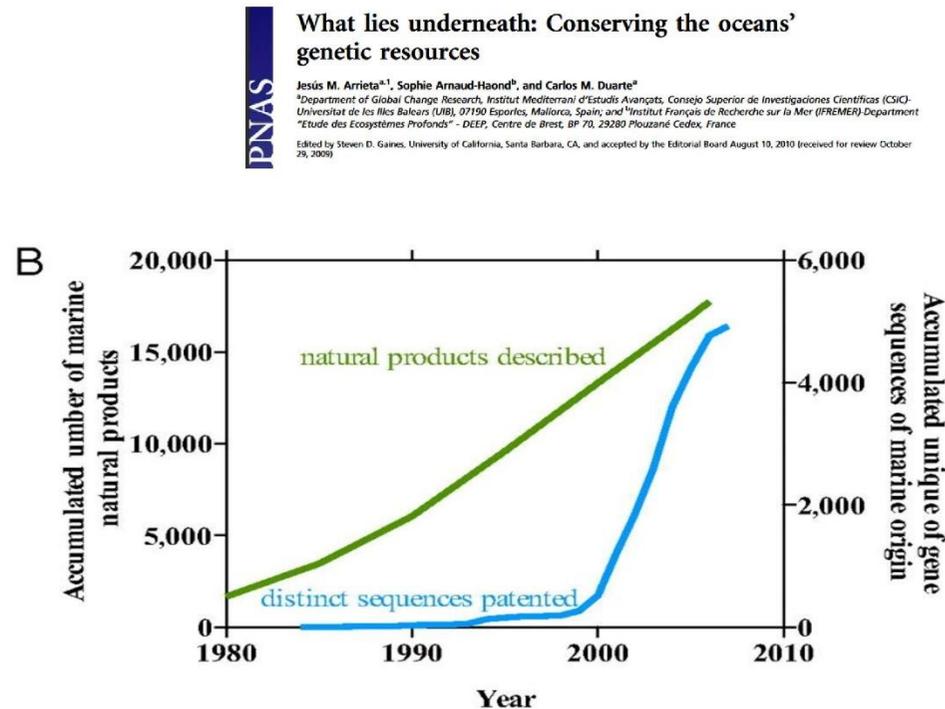
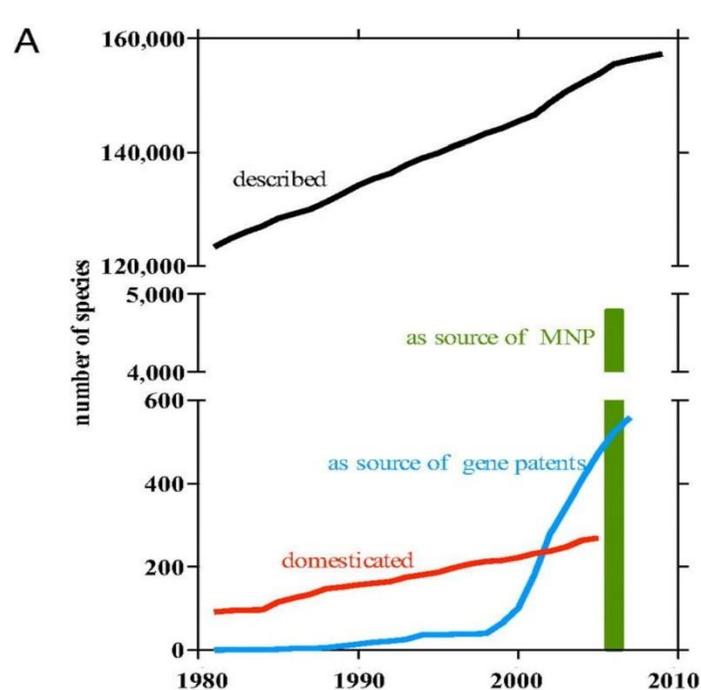
Ex. bioengineering :

- ✓ Synthèse moléculaire complexe
- ✓ Activité en conditions extrêmes...

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Ressources génétiques, Produits Naturels Marins et biotechnologies

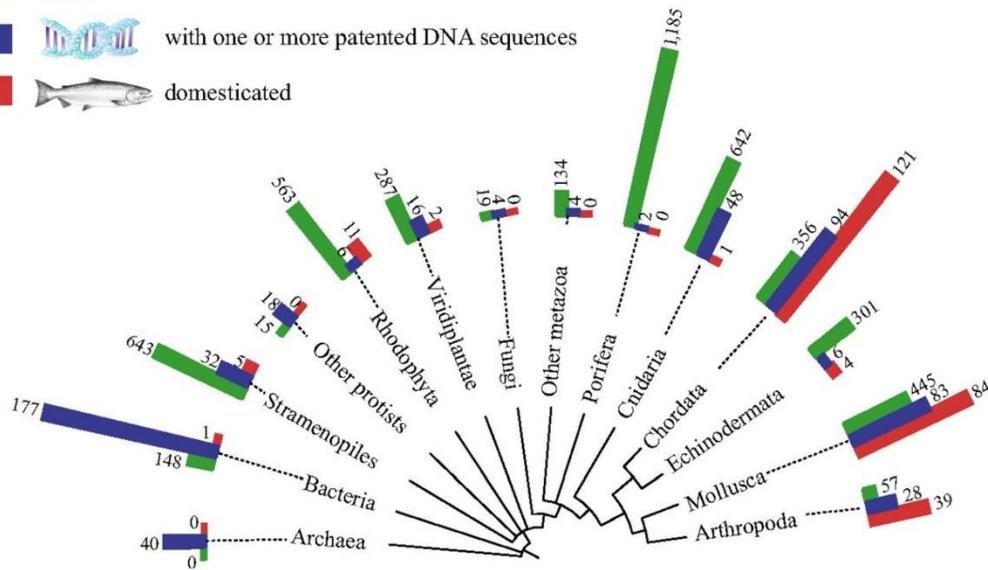
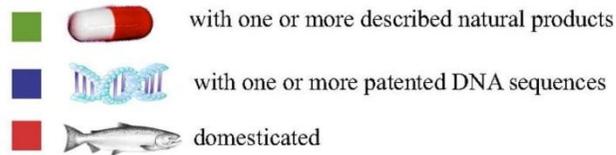


- MNP et séquences brevetées en forte croissance.

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

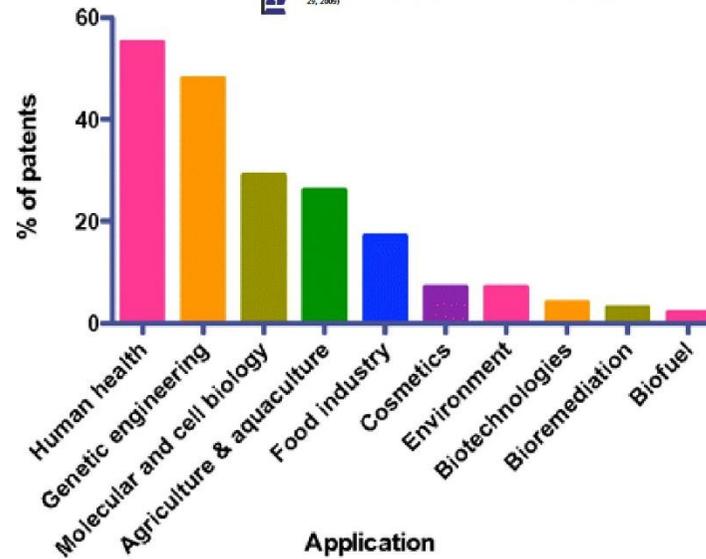
# Ressources génétiques, Produits Naturels Marins et biotechnologies

Number of described marine species



**PNAS** What lies underneath: Conserving the oceans' genetic resources

Jesús M. Arrieta<sup>1,3</sup>, Sophie Arnaud-Haond<sup>2</sup>, and Carlos M. Duarte<sup>3</sup>  
<sup>1</sup>Department of Global Change Research, Institut Mediterrani d'Estudis Avançats, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)-Universitat de les Illes Balears (UIB), 07190 Esporles, Mallorca, Spain; and <sup>2</sup>Institut Français de Recherche sur la Mer (IFREMER) Department "Etude des Ecosystèmes Profonds" - DEEP, Centre de Brest, BP 70, 29280 Plouzané Cedex, France.  
 Edited by Steven D. Gaines, University of California, Santa Barbara, CA, and accepted by the Editorial Board August 10, 2010 (received for review October 29, 2009)



- Bcp de MNP décrits chez les eucaryotes. Séquences brevetées prépondérantes chez procaryotes.
- Bio-prospection : Différences d'impacts entre MNP et gènes ! → conservation des ressources.

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

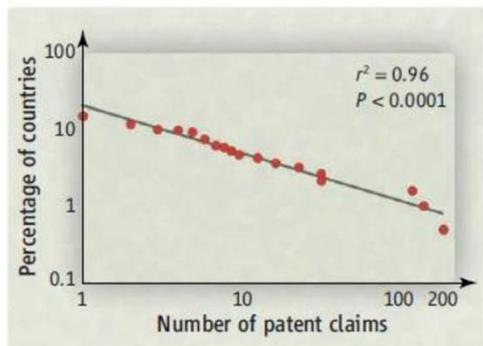
## Ressources génétiques et biotechnologies

GLOBAL GENETIC RESOURCES

### Marine Biodiversity and Gene Patents

(Science 2011)

Sophie Arnaud-Haond,<sup>1\*</sup> Jesús M. Arrieta,<sup>2</sup> Carlos M. Duarte<sup>2</sup>



Patent claims associated with genes of marine origin. Cumulative distribution of patent claims showing the proportion of countries (y axis) at the origin of x or more patent claims. See SOM.

Country	Marine organism patent claims
USA	199
Germany	149
Japan	128
France	34
United Kingdom	33
Denmark	24
Belgium	17
Netherland	13
Switzerland	11
Norway	9

- Entre 1991 et 2009 : 8648 séquences de 520 espèces → 677 brevets internationaux représentant 2% des brevets reposant sur des séquences (<<< humains (35%) ; blé/maïs/orge/riz).
- Brevets originaires de 31/194 pays (16%)
- 10 pays revendiquent 90% des brevets, dont 70% pour USA, Allemagne et Japon. Ces 10 pays ne représentent pas plus de 20% des côtes mondiales
- Biotech marine : 3,84 Md de \$ (2015), croissance > 5%/an (6 Md de \$ en 2022).
- Actuellement, l'essentiel des ressources a été extrait dans les ZEE.

**Evolution TRES RAPIDE** grâce aux technologies haut débit (« -OMICS »).  
Genomics, Transcriptomics, Proteomics, Metabolomics, Interactomics, etc.

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Ressources génétiques & biotechnologies – cas des micro-organismes



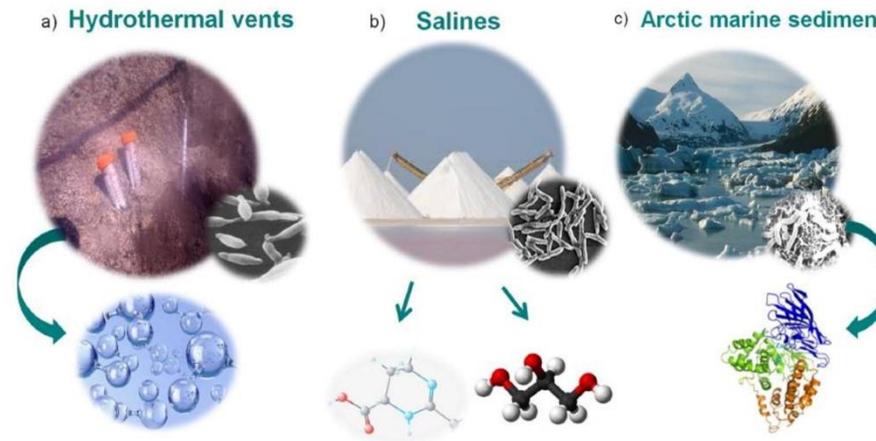
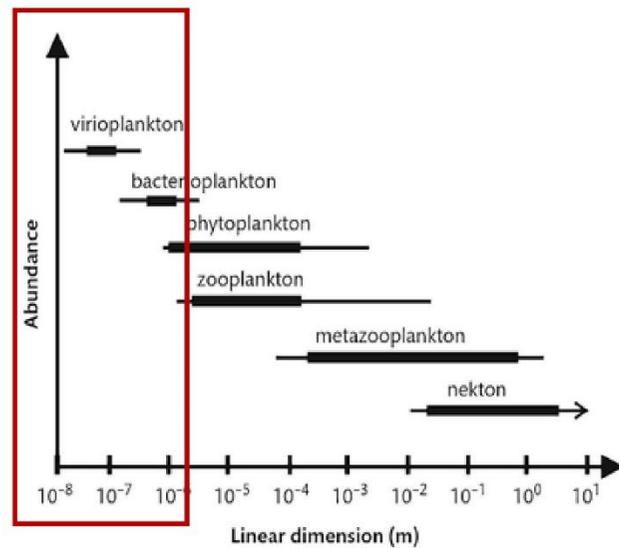
microorganisms

(2017)



Review

Microbial Diversity in Extreme Marine Habitats and Their Biomolecules



**Adaptation aux conditions extrêmes :**  
 Molécules, processus métaboliques, synthèses complexes...  
 → Molécules innovantes → Nombreuses applications

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
 Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Ressources génétiques & biotechnologies – cas des micro-organismes



microorganisms

(2017)



Review

### Microbial Diversity in Extreme Marine Habitats and Their Biomolecules

- Importance des bactéries (micro-plancton)
- Diversité d'espèces, de souches, d'écotypes
- Transfert horizontal de gènes (échange de matériel génétique entre bactéries de même espèce et entre espèces différentes)
- 99% des bactéries ne sont pas cultivables
- Intérêts des bactéries (micro-plancton) hors des habitats extrêmes?

Microorganisms	EPS-Structure and Chemical Compositions <sup>1</sup>	Applications and Activity	Reference
<i>Bacillus thermodenitrificans</i> strain B3-72	manno-pyranosidic trisaccharide repeating unit; Man:Glc Molar ratio:1:0.2	Immunomodulatory and antiviral activities	[21]
<i>Bacillus licheniformis</i> strain T4	beta-manno-pyranosidic trisaccharide repeating unit; Fruc/Fuc/Glc/GalNAc/Man Molar ratios: 1.0:0.75:0.28:tr:tr	Anti-citotoxicity activity	[61]
<i>Bacillus licheniformis</i> strain B3-15	Tetrasaccharide repeating unit; Man manno-pyranosidic configuration	Antiviral activity	[21]
<i>Geobacillus</i> sp. strain 4004	Gal:Man:GlcN:Ara Molar ratios:1.0:0.8:0.4:0.2	Pharmaceutical application	[39]
<i>Thermococcus litoralis</i>	Man	Biofilm formation	[26]
<i>Vibrio diabolicus</i>	GlcNAc and GalNAc Molar ratios:1.0:1.0	Regenerating activity on bone and skin	[62]

Microorganisms	Isolation Sites	Applications	Enzyme	Reference
<i>Pseudoalteromonas haloplanktis</i>	Antarctica	Starch conversion; detergent	Amylase Endo-amylase	[106]
<i>Zunongwangia profunda</i>	Deep-sea, China	Starch conversion; detergent	Alpha-amylase	[107]
<i>Marteella mediterranea</i>	Lake Martel, Spain	cellulose conversion; detergent	Beta-glucosidase	[22]
<i>Desulfotalea psychrophila</i>	Marine sediments, Antarctica	Agriculture; food; pharmaceutical industries	Esterase	[108]
<i>Pseudoalteromonas haloplanktis</i>	Marine Antarctic	Detergent	Lipase	[98]
<i>Psychrobacter</i> sp. wp37	Deep-sea sediments, West Pacific	Detergent	Lipase	[109]

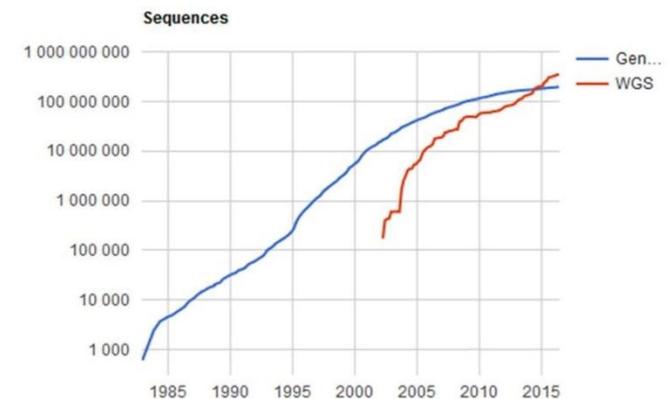
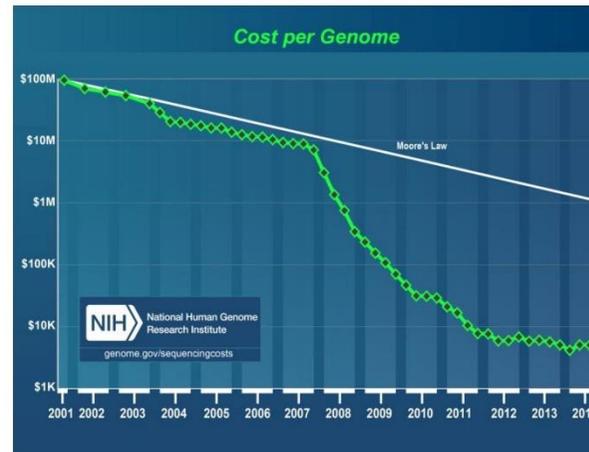
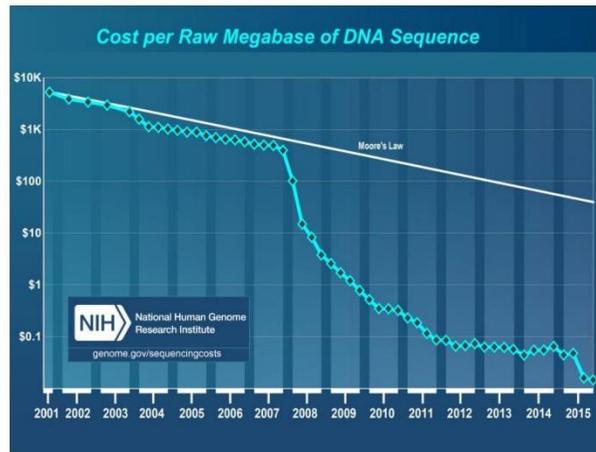
  

Microorganisms	EPS-Structure and Chemical Composition <sup>1</sup>	Applications and Activity	Reference
<i>Pseudomonas</i> sp. ID1	Carbohydrates 33.8% (Glc 17.0%, Gal 8.6%, Fuc 8.2%)/Uronic acids 2.4%/Proteins 2.8%	Cryo-protection and emulsifying activities	[110]
<i>Pseudomonas</i> strain CAM025	Glc/GalA/Rha/Gal Molar ratios: 1.0:5.0:1.0:0.08	Cryo-protection and trace metal binding	[110]

Colloque « Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Ressources génétiques & biotechnologies – accès aux génomes



- Accès à toute la diversité (intra-)spécifique d'un échantillon (quelques marqueurs génétiques)
- Reconstruction des génomes entiers, même dans environnement génomique complexe
- Toutes informations sur le code épigénétique
- Toutes informations sur les profils d'expression des génomes...

### CONNAISSANCES FONDAMENTALES & APPLICATIONS

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

## Ressources génétiques & biotechnologies : enjeux économiques

### Bilan « potentiel biotech des ressources génétiques marines »

1. Fort potentiel, marché en hausse, soutenu par les méthodes d'études globales
2. Diversité du vivant → innovation (molécules pré-testées par évolution)
3. Innovation à tous les étages du vivant
4. Efforts de prospection sur les biomolécules et gènes (accès difficile : couteux)
5. Expertises
6. Capacité et rendement de production? Rentabilité?
7. Toujours en toile de fond : la question de l'exploitation durable des ressources

### Enjeux Economiques :

**DECRIRE, COMPRENDRE, CONSERVER**

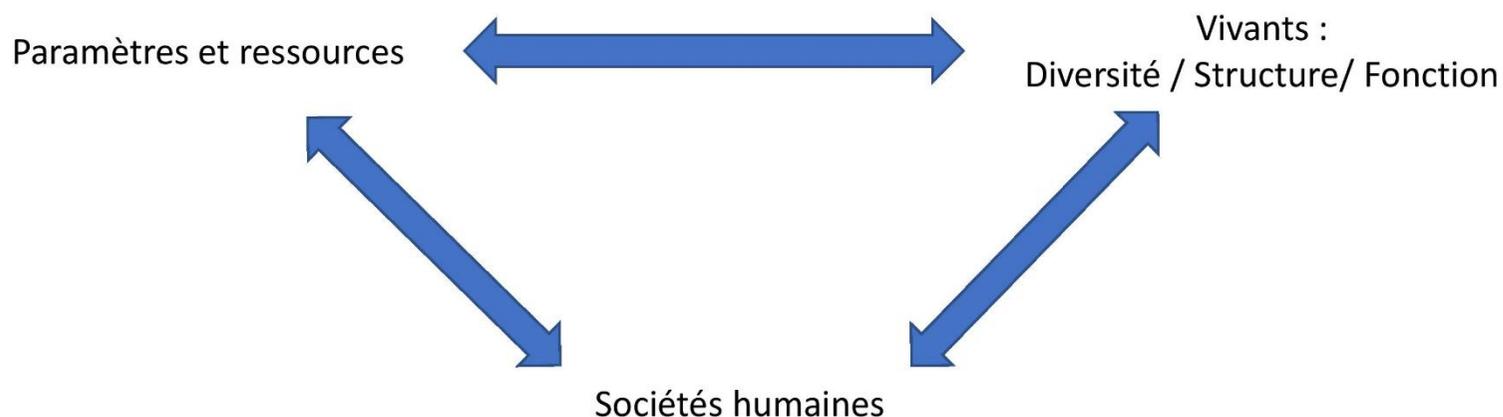
**BREVETER : nombreux gènes humains brevetés (patrimoine mondial de l'Humanité)**

**BIO-INFORMATIQUE**

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.

Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée



- Hétérogènes, dynamiques, épuisables (rare)
- Origine, propriété, partage, exploitation
- Etats des connaissances
- Nombreuses expertises

→ LES QUESTIONS SUR LES FRONTIERES ET LES MODES DE GOURVERNANCES COMPLEXES

Colloque « **Frontières et gouvernance maritimes en Méditerranée** ». Mardi 7 Novembre 2017.  
Université de Toulon – Faculté de Droit – Marine Nationale.

# La gouvernance des mers Adriatique et Ionienne et le rôle de l'Union européenne

Andréa CALIGIURI

*Professeur associé en Droit international, Université de Macerata, Italie*

SOMMAIRE : I. Les principales caractéristiques géographiques, politiques et économiques des deux mers. – II. L'obligation de coopération entre États riverains d'une mer semi-fermée ou la régionalisation du droit de la mer. – III. Les formes de coopération sectorielles. – IV. Les nouveaux défis de la coopération. – V. La gouvernance européenne de la mer Adriatique et de la mer Ionienne. – VI. Observations sur le rôle des deux mers dans les enjeux géopolitiques entre Puissances mondiales.

## I. - Les principales caractéristiques géographiques, politiques et économiques des deux mers

La mer Adriatique est, sans doute, une mer semi-fermée selon l'article 122 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « CNUDM »)<sup>1</sup>. Elle forme un golfe long mais relativement étroit, aligné généralement du nord-ouest au sud-est, vers son seul accès, le détroit d'Otrante. La mer Adriatique relie les territoires de sept pays : Italie, Slovénie, Croatie et

<sup>1</sup> Selon l'article 122 CNUDM, on entend par « mer fermée ou semi-fermée » « un golfe, un bassin ou une mer entourée par plusieurs États et relié à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États ».

<sup>2</sup> Il faut souligner que l'Organisation Hydrographique Internationale (ci-après IHO) fixe l'extrémité sud de la Mer Adriatique au niveau le plus méridional du canal d'Otrante, du cap Santa Maria di Leuca, dans les Pouilles, à l'Ákra Kavokéfali (Île de Corfou) et de l'Ákra Koulourá, sur cette même île, à

Grèce, États membres de l'Union européenne ; Monténégro et Albanie, États candidats à l'adhésion, et Bosnie-Herzégovine, État associé à l'Union et candidat potentiel à l'adhésion<sup>2</sup>.

L'Adriatique est une mer sous tension, surtout à la lumière de son caractère semi-fermé avec un échange limité des eaux avec la mer Méditerranée et avec un milieu marin particulièrement vulnérable à cause d'une inquiétante combinaison de phénomènes (pollution provenant de la terre et des navires, détritiques, atteintes à la biodiversité, surpêche et dégradation des côtes). Il a été calculé que même si l'Italie ne domine que la côte ouest de la mer Adriatique - 15 % du total de la côte adriatique - en revanche, elle est responsable de l'essentiel du trafic maritime et de l'utilisation des ressources, en particulier la pêche. Ce déséquilibre marin a conduit nécessairement à des contributions inégales aux problèmes environnementaux qui affligent l'Adriatique.

L'accès de l'Adriatique à la Méditerranée passe par la mer Ionienne. Cette mer est entourée par seulement deux pays membres de l'Union européenne<sup>3</sup>, l'Italie et la Grèce, et

l'embouchure du canal de Butrinti, en Albanie. Pour cette raison, la Grèce est considérée comme un des États côtiers de cette mer.

<sup>3</sup> L'IHO détermine les limites de la mer Ionienne de la façon suivante : « *On the North*. A line running from the mouth of the Butrinto River (39°44'N) in Albania, to Cape Karagol in Corfu (39°45'N), along the North Coast of Corfu to Cape Kephali (39°45'N) and from thence to Cape Santa Maria di Leuca in Italy. *On the East*. From the mouth of the Butrinto River in Albania down the coast of the mainland to Cape Matapan. *On the South*. A line from Cape Matapan to Cape Passero, the Southern point of Sicily. *On the West*. The East coast of

pourrait être qualifiée de mer semi-fermé, selon l'article 122 CNUDM, si chaque État côtier établit sa propre zone économique exclusive (ci-après « ZEE ») ; dans une telle hypothèse, la mer Ionienne serait constituée, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les ZEE des États riverains, et, en tant que telle, elle serait une mer semi-fermée.

La mer Ionienne a les mêmes problèmes que la mer Adriatique car elle est la mer de transit de toutes les activités qui se déroulent en Adriatique et pour cette raison sa gouvernance est liée strictement à celle de l'Adriatique.

La coopération entre les États côtiers des deux mers a été toujours perçue comme une nécessité surtout pour garantir une protection et une préservation adéquates du milieu marin et une

gestion durable des ressources biologiques marines. Toutefois, cette coopération est conditionnée par les problèmes de délimitation des frontières maritimes entre États côtiers.

Les six États riverains de l'Adriatique (à l'exception de la Bosnie-Herzégovine)<sup>1</sup> et de la mer Ionienne revendiquent une mer territoriale d'une largeur de 12 milles, conformément aux dispositions de la CNUDM. L'Italie a conclu des accords de délimitation du plateau continental avec tous les États de la côte orientale de la mer Adriatique et de la mer Ionienne<sup>2</sup>. Toutefois, la délimitation des frontières maritimes entre les États de l'Adriatique orientale reste un problème loin d'être résolu. Des différends concernent : la Croatie et la Slovénie dans le Golfe de Piran<sup>3</sup> ; la Croatie et la Bosnie-Herzégovine dans le Golfe de Klek-Neum<sup>4</sup> ; la Croatie et le Monténégro sur la délimitation

---

Sicily and the Southeast coast of Italy to Cape Santa Maria di Leuca » (IHO, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication N° 23, III éd., 1953, p. 17).

<sup>1</sup> La Bosnie-Herzégovine a une portion de mer territoriale entourée par les eaux territoriales de la Croatie.

<sup>2</sup> Des progrès importants ont été réalisés à un stade relativement précoce en termes de délimitation de la mer territoriale (1975) et du plateau continental (1968) entre l'Italie et la RSFY. Le tracé des délimitations maritimes entre l'Italie et la RSFY a été confirmé par les États successeurs de la Yougoslavie. La Grèce et l'Italie ont également été en mesure de conclure un accord de délimitation de leur plateau continental en 1977. En 1992, un accord pour la délimitation du plateau continental a été aussi signé entre l'Albanie et l'Italie.

<sup>3</sup> Le 4 novembre 2009, les deux États ont signé un Accord d'arbitrage afin de soumettre leur différend terrestre et maritime à l'arbitrage. Cet accord a été dénoncé par la Croatie le 30 juillet 2015 après le scandale impliquant le juge slovène du tribunal arbitral qui aurait fait pression sur les autres juges. Le 29 juillet 2017, le Tribunal d'arbitrage a finalement octroyé les deux tiers de la

Baie de Piran à la Slovénie et a établi qu'une zone de jonction (d'approximativement 2,5 milles marins de largeur) doit être établie en créant un accès entre la mer territoriale slovène et la haute mer. Toutefois, Zagreb a déclaré qu'il ne respecterait pas la décision.

<sup>4</sup> La frontière maritime entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie a été fixée dans le cadre du *Traité sur la frontière d'État* du 30 juillet 1999, qui est appliqué seulement à titre provisoire. Après la conclusion de ce traité, deux contestations ont été soulevées par la partie croate : a) le Comitat de Dubrovnik soutenait que l'extrémité de la Péninsule de Klek lui appartenait historiquement et que, par conséquent, elle n'appartenait pas à la Bosnie-Herzégovine, comme le mentionnait le traité, mais bien à la Croatie ; b) la Croatie revendiquait les îlots attribués à la Bosnie-Herzégovine près de la Péninsule de Klek, pour des raisons historiques. Depuis 2002, la tension entre les deux pays est montée à cause de l'intention de la Croatie de construire le pont de Pelješac, entre le village de Klek et la Péninsule de Pelješac, traversant le Canal de Mali Ston. Le pont se situe au-delà du territoire faisant l'objet du différend, mais la Bosnie-Herzégovine le considère comme un éventuel obstacle à la navigation dans la baie de Neum et,

des eaux à l'entrée du Golfe de Hercegovskie et sur la délimitation du plateau continental autour de la Péninsule de Prevlaka<sup>1</sup> ; l'Albanie et le Monténégro et l'Albanie et la Grèce<sup>2</sup> pour la délimitation du plateau continental.

De plus, bien que conformément à la pratique de la plupart des pays méditerranéens, aucun des États côtiers de l'Adriatique n'aït expressément revendiqué une ZEE, des initiatives ont été prises par la Croatie<sup>3</sup>, la Slovénie<sup>4</sup> et l'Italie<sup>5</sup> en vue de créer des « zones de protection écologique », non explicitement prévues par la CNUDM<sup>6</sup>. Mais dans tous les cas, ces zones ne sont pas encore opérationnelles et pour cette raison il y a encore un espace de haute mer dans la mer Adriatique comme dans la mer Ionienne.

---

en tant que tel, une violation de la CNUDM. Toutefois, le 7 juin 2017, la Commission européenne a approuvé le financement de la construction du pont de Pelješac pour 357 millions d'euros au titre des fonds de la politique de cohésion et les travaux devraient être terminés en 2022. Enfin, les deux pays s'opposent aussi sur la gestion du port de Ploče, en Croatie, depuis le rejet de la ratification de l'accord signé entre les deux pays le 22 novembre 1998, *Agreement on Free Transit through the Territory of Croatia to and from the Port of Ploce and through the Territory of Bosnia and Herzegovina at Neum*, qui organisait une administration partagée du port.

<sup>1</sup> Les deux États ont réglé provisoirement la définition de la frontière commune avec le *Protocole portant création d'un régime provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États* de 2002.

<sup>2</sup> Les deux États avaient signé, en 2009, un *Accord sur la délimitation des zones respectives du plateau continental et d'autres zones maritimes*, mais l'accord a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle albanaise avec la décision n. 15 du 15 avril 2010. Voir :

[www.gjk.gov.al/include\\_php/previewdoc.php?id\\_kerkesa\\_vendimi=793&nr\\_vendim=2](http://www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=793&nr_vendim=2) )

L'existence de tous ces différends est sans aucun doute un obstacle important à la pleine coopération entre États riverains.

## II. - L'obligation de coopération entre États riverains d'une mer semi-fermée ou la régionalisation du droit de la mer

L'article 123 CNUDM affirme que « Les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention. (...) »<sup>7</sup>.

En interprétant à la lettre cette disposition, il est permis de supposer qu'une mer fermée ou semi-fermée est soumise au même régime juridique général, établi par la CNUDM, qu'une

<sup>3</sup> Voir *Décision sur l'extension de la juridiction de la République de Croatie en Mer*, 3 octobre 2003.

<sup>4</sup> Voir *Ecological Protection Zone and Continental Shelf of the Republic of Slovenia Act*, 22 October 2005.

<sup>5</sup> Voir *Legge 8 febbraio 2006, n. 61 - Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*.

<sup>6</sup> Pour approfondir cette question, voir G. Andreone, « Les zones écologiques en droit international de la mer », in R. Casado Raigon, G. Cataldi (dir.), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes*, Bruxelles, 2009, p. 39 et s.

<sup>7</sup> La particularité des mers fermées et semi-fermées est aussi prise en compte par l'*Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs* de 1995. Voir article 15 (Mers fermées et semi-fermées) : « Lorsqu'ils appliquent le présent Accord dans une mer fermée ou semi-fermée, les États tiennent compte des caractéristiques naturelles de ladite mer et agissent de manière compatible avec la partie IX de la Convention et les autres dispositions pertinentes de celle-ci ».

mer ordinaire, sauf que la coopération entre les États côtiers n'établit pas un régime juridique spécial. Toutefois, il faut souligner que l'article 123 dicte une obligation *sui generis* de coopération, qui ne comporte pas une obligation de résultat. Il exprime plutôt une obligation de *bona fide*, suivant laquelle les États ne doivent pas agir de manière contraire à la recherche d'une coopération dans les domaines indiqués dans la CNUDM, c'est-à-dire la gestion, la conservation, l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques de la mer ; la protection et préservation du milieu marin ; la coordination des politiques de recherche scientifique ; l'invitation, le cas échéant, d'autres États ou organisations internationales concernés à coopérer avec eux à la mise en œuvre de la gestion de la mer fermée ou semi-fermée.

L'article 123 CNUDM assigne aussi un rôle important à la coopération institutionnalisée, autrement dit à la coopération « par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée ».

Plus généralement, il faut noter que l'établissement d'une stricte coopération entre États côtiers d'une même mer fermée ou semi-fermée pourrait conduire à régionaliser les règles du droit de la mer<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir L.M. Alexander, *Regionalism and the Law of the Sea: The Case of Semi-enclosed Seas*, dans *Ocean Development & International Law Journal*, 1974, p. 151 ss. et *Regional Arrangements in the Oceans*, dans *American Journal of International Law*, 1977, p. 84 et s. ; L. Lucchini, M. Voelckel, *Droit de la mer*, t. 1, Paris, 1990, p. 39-40 ; A. Vallega, *The regional approach to the ocean, the*

Le but de cet article est d'analyser les formes de coopération qui ont été structurées dans les mers Adriatique et Ionienne.

### III. - Les formes de coopération sectorielles

#### A. - La coopération en matière de pêche

Après la dissolution de l'ex-Yougoslavie, dans le domaine de la gestion de la pêche, les relations conventionnelles entre les États côtiers en mer Adriatique ne sont pas claires. Trois États, Italie, Croatie et Slovénie, devraient être partenaires d'une zone de pêche partagée, en vue d'une exploitation conjointe, dans le Golfe de Trieste, sur la base d'un accord entre l'Italie et la RSFY de 1983<sup>2</sup>, à laquelle la Croatie et la Slovénie devraient s'être substituées après la dissolution de la Yougoslavie. L'état de l'accord a été incertain pendant plusieurs années dès lors que la Slovénie ne l'a pas inclus parmi les traités pour lesquels elle s'est déclarée successeur de l'ex-Yougoslavie et la Croatie n'a pas manifesté sa volonté quant au destin de l'accord, pour lequel était prévue, par ailleurs, une durée annuelle tacitement renouvelable. Toutefois, cette question est dépassée après l'adhésion de la Slovénie et de la Croatie à l'UE,

*ocean regions, and ocean regionalisation – a post-modern dilemma*, dans *Ocean & Coastal Management*, 2002, p. 721 et s.

<sup>2</sup> Échange de lettres entre Italie et RSFY relatif à la création d'une zone commune de la pêche dans le Golfe de Trieste, 18 février 1983.

respectivement en 2004 et en 2013, et l'application de la politique commune de la pêche (ci-après « PCP ») à cette zone.

En 1995, la Slovénie et la Croatie ont signé un *Accord sur la pêche dans l'Adriatique de l'Est* qui permet aux pêcheurs slovènes de pêcher dans une zone spécifique de la mer territoriale de la Croatie. Toutefois, l'accord n'a pas été ratifié, mais il est appliqué depuis la date de la signature à titre provisoire<sup>1</sup>. Cet accord est également remplacé par l'application des règles de la PCP entre les deux États.

La seule forme de coopération qui n'est pas entièrement affectée par la PCP est liée à la création du *Programme Haute Adriatique*, à partir de 2001, sur une initiative des autorités locales des trois États riverains. En fait, le programme a été convenu entre les régions Émilie-Romagne, Vénétie et Frioul-Vénétie Julienne, en Italie, la région de l'Istrie et Primorsko-Goranska, en Croatie, et la municipalité d'Izola, en Slovénie. Il a permis la création d'un modèle de gouvernance pour le développement durable du secteur de la pêche, du point de vue économique, du tourisme, des transports et de l'environnement, dans le but ultime d'apporter des avantages directs aux

consommateurs, à travers la qualification et la sécurité alimentaire des produits de la pêche.

Au plan international, la coopération dans le domaine de la gestion de la pêche est assurée à l'intérieur des organisations régionales compétentes pour la mer Adriatique et la mer Ionienne, c'est-à-dire la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (ci-après « GFCM », en anglais) et la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ci-après « ICCAT », en anglais).

Tous les États riverains des deux mers, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que l'UE, le Japon, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, sont membres de la GFCM. La Commission a élaboré un programme de gestion de l'effort de pêche concernant notamment les pêcheries de petits pélagiques dans l'Adriatique nord (GSA 17) et l'Adriatique sud (GSA 18)<sup>2</sup>. De plus, une résolution pour l'établissement d'une « Zone réglementée de pêche » dans la zone de la fosse de Pomo/Jabuka a été adoptée par la 41<sup>e</sup> Session de la GFCM, le 17 octobre 2017, après plusieurs années de négociation<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il faut noter que, en 1997, les deux pays ont aussi signé un Accord sur la circulation et la coopération transfrontalière. L'accord, qui n'est pas en vigueur, définissait une « zone transfrontalière » entre la mer territoriale de la Slovénie et la mer territoriale de la Croatie où les pêcheurs des deux pays auraient eu un droit de pêche.

<sup>2</sup> Voir *Rec. GFCM/37/2013/1 on a multiannual management plan for fisheries on small pelagic stocks in the GFCM GSA 17 (Northern Adriatic Sea) and on*

*transitional conservation measures for fisheries on small pelagic stocks in GSA 18 (Southern Adriatic Sea).*

<sup>3</sup> Cf. *Final Report*, Forty-first session of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), Budva, Montenegro, 16–20 October 2017, *Appendix 7, Recommendation GFCM/41/2017/3 on the establishment of a fisheries restricted area in the Jabuka/Pomo Pit in the Adriatic Sea.*

La ICCAT est responsable de la conservation des thonidés et des espèces apparentées dans l'océan Atlantique et ses mers adjacentes, y compris la Méditerranée. Toutefois, bien que la Commission soit aussi compétente pour les mers Adriatique et Ionienne, il faut souligner qu'à la Commission sont parties l'UE<sup>1</sup> et l'Albanie, mais pas le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine. L'activité de la Commission se déroule autour la mise en place de la *Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'Atlantique* de 1966 et avec cette finalité la Commission a inclus la mer Adriatique dans le programme de rétablissement de 15 ans pour le thon rouge dans l'Atlantique et la Méditerranée, commencé en 2007 et jusqu'en 2022<sup>2</sup>.

### ***B. - La coopération en matière de protection et préservation du milieu marin***

Il faut souligner que l'existence de différends concernant les délimitations maritimes entre États de la côte orientale de l'Adriatique a eu comme résultat le développement d'une coopération bilatérale qui engage l'Italie, seule d'une part, et

chacun des autres États riverains de l'Adriatique, d'autre part. Dans le domaine de la protection du milieu marin, les États côtiers ont ainsi créé un système juridique complexe, mais qui s'avère fragmenté et incomplet.

Deux accords fondamentaux existent : l'*Accord italo-yougoslave sur la coopération pour la protection contre la pollution des eaux de la Mer Adriatique et les zones côtières* de 1974, dont la Slovénie, la Croatie, et le Monténégro<sup>3</sup> sont États successeurs et qui a conduit à la création d'une Commission mixte (Italie-Slovénie-Croatie-Monténégro) ; et l'*Accord entre l'Italie et la Grèce pour la protection du milieu marin de la Mer Ionienne et de ses zones côtières* de 1979, qui a aussi conduit à la création d'une Commission mixte.

En 2007, l'Italie et la Slovénie ont signé un *Mémorandum de coopération* pour la création d'un Pôle de développement du Nord Adriatique qui devrait conduire à des formes de coordination et de gestion commune des ressources de la région et de protection de l'environnement, dans la perspective d'un partenariat dans le Nord de l'Adriatique conforme à la

<sup>1</sup> L'UE est membre de la Convention et de la Commission en raison de sa compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP. Par conséquent, la Convention et les résolutions de la Commission sont obligatoires pour ses États membres.

<sup>2</sup> Au programme participent les Parties contractantes et les Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérant avec la Commission dont les navires pêchent activement du thon rouge dans l'Atlantique-est et en Méditerranée ; voir la *Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement*

*d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée* [Rec. 13-07] et *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge l'Atlantique Est et de la Méditerranée* [Rec. 08-05].

<sup>3</sup> Voir le *Mémorandum sur la succession dans les traités bilatéraux conclus avant la décision d'indépendance du Monténégro*, 3 juin 2006.

législation sur la protection de l'environnement et aux *best practices* de l'UE.

Une protection indirecte du milieu marin est aussi offerte par la signature par les États côtiers des deux mers<sup>1</sup> des Protocoles bilatéraux d'entente pour la création de systèmes communs du trafic maritime (VTS)<sup>2</sup>, de systèmes communs de séparation du trafic<sup>3</sup> et de systèmes de déclaration obligatoire des navires<sup>4</sup>.

Dans le domaine de la protection du milieu marin, il faut constater que les traités multilatéraux offrent diverses solutions de coopération aux États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne qui ne sont pas pleinement exploitées.

<sup>1</sup> Il faut noter que dans l'Adriatique nord, la coopération bilatérale semblait être conçue comme transitoire ; en effet, en 2000, l'Italie, la Croatie et la Slovénie avaient aussi signé deux accords relatifs à la création d'un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique et à la création d'un système commun de séparation du trafic dans la Mer Adriatique. Toutefois, le différend entre Croatie et Slovénie dans le Golfe de Piran a interrompu le processus de ratification de ces accords.

<sup>2</sup> Protocole d'entente entre l'Italie et la Slovénie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la Croatie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la Grèce pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Ionienne de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000.

<sup>3</sup> Protocole d'entente entre l'Italie et la Croatie pour la création d'un système commun de séparation du trafic dans les parties Nord et Centrale de la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie pour la création

Le cadre juridique de référence est sans doute la *Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée* de 1976, amendée en 1995<sup>5</sup>. L'article 3, par. 2, de la Convention autorise les États contractants à signer des accords sous-régionaux « pour la promotion du développement durable, la protection de l'environnement, la conservation et la sauvegarde des ressources naturelles », sous réserve que de tels accords soient compatibles avec la Convention et ses Protocoles et conformes au droit international.

Au sein du système de la Convention de Barcelone, deux instruments juridiques qui pourraient être utilisés sont le *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée* de 1995<sup>6</sup> et le *Protocole*

d'un système commun de routes et un aperçu de séparation du trafic dans la partie sud l'Adriatique de 2000 ; Accord entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) sur la mise en place d'un système commun de routes et un plan de séparation du trafic dans l'Adriatique de 2000.

<sup>4</sup> Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie sur un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique (Trafic adriatique) de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) sur un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique (Trafic adriatique), 11 décembre 2000.

<sup>5</sup> La Convention et ses Protocoles cités dans le texte ont été ratifiés par tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne et par l'UE.

<sup>6</sup> Le but du Protocole est la création d'« Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne » (ASPIM). Les critères utilisés pour évaluer l'intérêt méditerranéen d'une aire (Annexe I, Section C) sont : a) l'unicité (l'aire renferme des écosystèmes rares ou uniques, ou des espèces rares ou endémiques) ; b) la représentativité naturelle (l'aire renferme des processus écologiques, ou des types de communauté ou d'habitat, ou d'autres caractéristiques naturelles, particulièrement représentatifs. La représentativité

*relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée* de 2008<sup>1</sup>. L'intérêt de ces deux instruments réside dans les dispositions de non préjudice qui sont prévues pour favoriser l'établissement de formes de coopération et dépasser les difficultés liées au fait qu'un accord entre les États est souvent bloqué par les différends sur les délimitations maritimes. L'idée sous-jacente au mécanisme juridique conçu est simple : d'un côté, l'établissement d'une coopération intergouvernementale dans le domaine de l'environnement marin ne doit pas préjuger toutes les autres questions de nature

est le degré suivant lequel une aire représente un type d'habitat, un processus écologique, une communauté biologique, un aspect physiographique ou une autre caractéristique naturelle) ; c) la diversité (l'aire a une grande diversité d'espèces, de communautés, d'habitats ou d'écosystèmes) ; d) le caractère naturel (l'aire conserve dans une très grande mesure son caractère naturel grâce à l'absence ou au degré limité de dégradations et de perturbations résultant d'activités humaines) ; e) la présence d'habitats d'une importance cruciale pour les espèces en danger, menacées ou endémiques ; et f) la représentativité culturelle. Il faut rappeler que les critères indiqués dans l'Annexe I au Protocole correspondent aux critères scientifiques des « Aires marines d'importance écologique ou biologique » adoptés en 2008 par la neuvième Réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique.

<sup>1</sup> L'article 2, let. f), du Protocole définit la « Gestion intégrée des zones côtières » comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre ». Dans le cadre du Protocole, les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à coopérer à la formation du personnel scientifique, technique et administratif dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières (article 25, par. 1), à promouvoir la recherche scientifique et technique sur la gestion intégrée des zones côtières (article 25,

politique ou juridique ; mais d'un autre côté, l'existence même de ces questions, auxquelles des solutions ne seront sans doute pas apportées à court terme, ne doit pas empêcher ou repousser l'adoption de mesures nécessaires pour la protection de l'environnement marin en Méditerranée<sup>2</sup>.

Deux autres conventions ont leur propre champ d'application qui affecte la mer Adriatique et la mer Ionienne et qui proposent l'établissement de zones protégées :

a) la *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* de 1979<sup>3</sup>, qui impose aux

par. 2), à coopérer pour fournir aux Parties qui la demandent, une assistance scientifique et technique (article 26), à coopérer pour échanger des informations sur l'utilisation des meilleures pratiques environnementales (article 27), à titre bilatéral ou multilatéral, de coordonner, s'il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières (article 28).

<sup>2</sup> Voir l'article 2 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée : « 2. Aucune disposition du présent protocole ni aucun acte adopté sur la base du présent protocole ne peut porter atteinte aux droits, revendications ou positions juridiques actuelles ou futures de tout État touchant le droit de la mer, en particulier la nature et l'étendue des zones marines, la délimitation de ces zones entre États adjacents ou qui se font face, la liberté de navigation en haute mer, le droit et les modalités de passage par les détroits servant à la navigation internationale et le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, ainsi que la nature et l'étendue de la juridiction de l'État côtier, de l'État du pavillon et de l'État du port. / 3. Aucun acte ou activité intervenant sur la base du présent protocole ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté ou de juridiction nationales ». Voir aussi les règles similaires contenues dans l'article 4, paragraphes 1 et 2, du *Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*.

<sup>3</sup> Tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, et l'UE sont parties contractantes à la Convention.

Parties contractantes de prendre des mesures pour protéger, gérer et conserver les habitats de la faune sauvage à travers l'élaboration d'accords spécialisés parmi les États concernés en vertu desquelles ils acceptent des plans de gestion commune pour la protection de l'espèce migratrice identifiée<sup>1</sup>. Ces accords se combinent le plus souvent avec les plans de gestion d'un habitat, mais sans parvenir à une « protection géographique formelle » ; toutefois, la Convention peut être considérée comme la voie qui mène à l'établissement de zones protégées ;

b) l'*Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et la zone atlantique adjacente*<sup>2</sup>, dans le cadre duquel, il faut signaler l'invitation de la Réunion des Parties à l'Accord, en 2007, aux États intéressés à coopérer à la création de nouvelles aires marines protégées pour répondre

<sup>1</sup> Article IV (Espèces migratrices devant faire l'objet d'accords : Annexe II) : « 1. L'Annexe II énumère des espèces migratrices dont l'état de conservation est défavorable et qui nécessitent la conclusion d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion, ainsi que celles dont l'état de conservation bénéficierait d'une manière significative de la coopération internationale qui résulterait d'un accord international. / 2. Lorsque les circonstances le justifient, une espèce migratrice peut figurer à la fois à l'Annexe I et à l'Annexe II. / 3. Les Parties qui sont des États de l'aire de répartition des espèces migratrices figurant à l'Annexe II s'efforcent de conclure des accords lorsque ceux-ci sont susceptibles de bénéficier à ces espèces ; elles devraient donner priorité aux espèces dont l'état de conservation est défavorable. / 4. Les Parties sont invitées à prendre des mesures en vue de conclure des accords portant sur toute population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages dont une fraction franchit périodiquement une ou plusieurs des limites de juridiction nationale. / 5. Une

aux menaces sur les cétacés<sup>3</sup>. Dans la liste des sites recommandés, il y a deux aires d'importance spéciale pour le dauphin commun et autres cétacés dans l'est de la mer Ionienne et le Golfe de Corinthe (Grèce) et une aire d'importance particulière pour le grand dauphin, la réserve marine spéciale de Cres-Lošinj (Croatie)<sup>4</sup>.

Enfin, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (ci-après « OMI »), les États adriatiques et ioniens pourraient coopérer pour l'établissement d'aires marines protégées en application des règles de certaines conventions : la *Convention MARPOL pour la prévention de la pollution par les navires* de 1973, amendée en 1978 (MARPOL 73/78)<sup>5</sup> et la *Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments* de 2004<sup>6</sup>. Dans le même cadre de l'OMI, les États intéressés pourraient aussi demander

copie de chaque accord conclu conformément aux dispositions du présent Article sera transmise au Secrétariat ».

<sup>2</sup> Tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, et l'UE sont parties contractantes à la Convention.

<sup>3</sup> Voir *Résolution 3.22, Marine Protected Areas for Cetaceans*, ACCOBAMS-MOP3/2007/Res.3.22.

<sup>4</sup> Il faut souligner que le format pour la proposition d'aires protégées pour les cétacés est inspiré du format existant relatif aux *Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne* (ASPIM) de la Convention de Barcelone.

<sup>5</sup> La Mer Méditerranée a été qualifiée, dans le contexte de la Convention, de « zone spéciale » pour les hydrocarbures depuis 1983 et pour les ordures depuis 2009 : voir MARPOL 73/78, Annexes I (hydrocarbures) et V (ordures).

<sup>6</sup> Cette convention a pour objectif d'éviter le transport d'organismes ou d'agents pathogènes d'un écosystème marin vers un autre, et le recours à des produits chimiques. La convention prévoit la possibilité d'adopter des mesures spéciales

l'institution de « zones maritimes particulièrement sensibles », pour être autorisés à adopter des mesures spécifiques pour contrôler les activités maritimes dans la zone, comme les mesures d'organisation du trafic, l'application stricte des règles MARPOL sur le rejet et l'équipement des navires, par exemple les pétroliers, et l'installation de Services de trafic maritime (STM).

À la lumière de cette analyse, on peut dire que bien que le milieu marin et les zones côtières adjacentes et leurs ressources naturelles forment un tout et constituent un capital qui peut offrir des possibilités de développement durable sur les côtes de l'Adriatique et de la mer Ionienne, les États côtiers n'ont pas encore mis en place une coopération structurée. Au contraire, il faut noter, de la part des États, l'approbation et la réalisation de politiques nationales très fragmentées en raison d'un niveau inégal d'expérience, de capacités techniques, de ressources financières et de savoir-faire destinées à la protection du milieu marin.

#### **IV. - Les nouveaux défis de la coopération**

##### ***A. - L'exploitation des ressources partagées de pétrole et gaz***

Un des problèmes les plus récents que les États riverains sont appelés à traiter dans le cadre de la coopération en Adriatique est lié à l'activité d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières. Il y a deux raisons principales qui font de ce sujet la source d'une confrontation plutôt qu'un terrain de coopération : l'absence d'accords de délimitation du plateau continental entre les États de l'ex-Yougoslavie et la présence de gisements de pétrole et de gaz qui sont partagés, en raison de la configuration géologique et géomorphologique des fonds et sous-sols adriatiques.

Par rapport au premier élément, un exemple de la rivalité entre États sur ces ressources est le différend déclenché, en 2014, par la décision du Gouvernement de la Croatie de donner à certains concessionnaires étrangers le droit d'explorer et d'exploiter les hydrocarbures dans les blocs 27, 28 et 29 de la Mer Adriatique, qui sont situés en tout ou en partie dans une zone maritime revendiquée par le Monténégro. L'action unilatérale de la Croatie a été critiquée par le Gouvernement du Monténégro en tant que violation du *Protocole portant création d'un régime*

---

dans des zones particulièrement concernées (voir Annexe sur le « Règlement pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments », Section C).

*provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États* de 2002<sup>1</sup> et a tendu les relations entre les deux États.

Des problèmes portant sur l'exploration et l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz partagés peuvent aussi surgir entre l'Italie et les États qui lui font face, en premier lieu avec la Croatie.

On doit observer que la solution à ce problème n'est pas contenue dans la CNUDM. Cet instrument affirme seulement que « L'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de

ses ressources naturelles » (article 77, par. 1)<sup>2</sup>. Par conséquent, la solution ne peut être que bilatérale.

L'*Accord entre l'Italie et la RFSY sur la délimitation du plateau continental* de 1968 comporte une disposition qui établit une obligation de coopérer pour résoudre les différends concernant l'exploitation des ressources partagées. L'article 2 affirme : « Lorsqu'il est établi que les ressources naturelles du sol ou du sous-sol s'étendent des deux côtés de la ligne de délimitation du plateau continental, de sorte que les ressources du plateau de l'une des Parties peuvent être, en tout ou en partie, exploitée du côté du plateau de l'autre Partie

<sup>1</sup> Le Monténégro a affirmé que l'action unilatérale de la Croatie est une violation du *Protocole portant création d'un régime provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États* de 2002, dont le quatrième paragraphe du préambule se lit comme suit : « Guidés par les principes de réciprocité dans le respect des obligations, d'inadmissibilité des actes unilatéraux et de bonne foi dans l'application du présent Protocole » ; et de la CNUDM qui au paragraphe 1 de son Préambule affirme que les États contractants sont « Animés du désir de régler, dans un esprit de compréhension et de coopération mutuelles, tous les problèmes concernant le droit de la mer et conscients de la portée historique de la Convention qui constitue une contribution importante au maintien de la paix, à la justice et au progrès pour tous les peuples du monde » (voir *Communication from the Government of Montenegro, dated 2 July 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*; *Communication from the Government of Montenegro, dated 1 December 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*, disponibles sur [www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/MNG.htm](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/MNG.htm). Le Monténégro a ainsi souligné « qu'aucun contrat de concession ou de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures dans le territoire contesté ne saurait être valablement conclu par la République de Croatie avec quelque société que ce soit dans le monde, avant que la ligne de démarcation entre la Croatie et le Monténégro ait été définitivement établie, ou avant que les deux États aient

conclu un accord mutuellement acceptable, fondé sur l'application d'instruments équitables et justes qui ont déjà été utilisés pour le règlement de différends comparables » (voir *Communication from the Government of Montenegro, dated 2 July 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*, cité).

<sup>2</sup> Le Secrétariat de la Commission de droit international dans le *Memorandum on the Regime of the High Sea* (UN Doc. A/CN.4/32 (1950)), avait proposé le « principe de l'unité du gisement » sur la base duquel les règles sur la délimitation du plateau continental devaient être complétées par des accords spéciaux pour prendre en considération que les gisements de ressources naturelles ne coïncident pas avec la ligne de délimitation du plateau. Une obligation de coopération est aussi affirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 3129 (XXVIII) « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États » du 13 décembre 1973 et dans la résolution 3281 (XXIX) « Charte des droits et devoirs économiques des États » du 17 décembre 1974. Pour une analyse sur les implications juridiques de l'exploitation des ressources naturelles partagées, voir M.R. Mario, « The Exploitation of Offshore Transboundary Marine Resources or those in Disputed Areas: Joint Development Agreements », in A. Del Vecchio (ed.), *International Law of the Sea. Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014, pp. 281-316.

contractante, les autorités compétentes des Parties contractantes doivent prendre contact, dans le but de parvenir à un accord pour déterminer la façon dont ils exploitent les ressources précitées, après avoir consulté les titulaires de tout titre d'exploitation »<sup>1</sup>. Une règle comparable est aussi prévue dans l'Accord de délimitation du plateau continental entre l'Italie et la Grèce de 1977<sup>2</sup>.

L'article 2 a trouvé application dans le cas de l'exploitation du gisement de gaz dénommé « Annamaria » dans l'Adriatique nord. Ce gisement est à cheval sur la ligne de délimitation des plateaux continentaux de l'Italie et de la Croatie. Par un accord technique<sup>3</sup>, les Gouvernements des deux pays se sont entendus

<sup>1</sup> En outre, l'article 3 souligne qu'en cas de différend sur l'emplacement de toute installation ou d'équipement en référence à la ligne de délimitation du plateau continental, les autorités compétentes des Parties contractantes déterminent, par accord mutuel, la partie du plateau continental où se trouvent ces installations ou équipements.

<sup>2</sup> Article 2 : « Si un gisement de substance minérale, y compris les sables et graviers, est partagé par la ligne de séparation, et si la part du gisement qui est située d'un des côtés de la ligne de séparation est exploitable en tout ou en partie à partir d'installations situées de l'autre côté de celle-ci, les deux Gouvernements chercheront, en liaison avec les titulaires des titres miniers, s'il y en a, à se mettre d'accord sur les conditions de mise en exploitation du gisement, afin que cette exploitation soit la plus rentable possible et de telle sorte que chacune des Parties conserve l'ensemble de ses droits sur les ressources minérales du sol et du sous-sol de son plateau continental. / Dans le cas où auraient été exploitées des ressources naturelles d'un gisement situé d'un côté et de l'autre de la ligne de séparation, les Parties contractantes mettront tout en œuvre, après avoir consulté les titulaires de titres d'exploitation, s'il y en a, afin de parvenir à un accord sur une indemnisation équitable ».

<sup>3</sup> *Technical Agreement between the Ministry of Economic Development of the Italian Republic (Directorate General for Energy and Mineral Resources) and*

sur les programmes d'exploitation de gaz signés entre les deux titulaires de titres d'exploitation (l'ENI, pour l'Italie, et l'INA, pour la Croatie)<sup>4</sup> ; toutefois, ils ont posé des conditions pour l'application de cet arrangement<sup>5</sup>.

Cependant, le modèle de coopération prévu par l'article 2 de l'Accord de 1968 n'est pas exempt de critique. Il établit un mécanisme de coopération très sommaire, parce que, comme l'affaire du gisement « Annamaria » l'a démontré, le succès de la coopération entre les États repose, *de facto*, sur une entente préalable entre les sociétés qui ont les titres d'exploitation pour le gisement. Au contraire, en pratique, les États qui ont le même problème d'exploitation de ressources partagées, par exemple,

*the Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship of the Republic of Croatia (Directorate for Mining) on the Joint Exploitation of the Annamaria Gas Field in the Adriatic Sea*, 1 juillet 2009.

<sup>4</sup> *Annamaria Integrated Development and Operating Agreement*, 19 décembre 2006.

<sup>5</sup> En particulier, les programmes annuels d'exploitation de gaz doivent être approuvés par les autorités compétentes de l'Italie et de la Croatie ; toute suspension des activités imposées par les autorités compétentes d'un pays doit être acceptée par les autorités de l'autre pays ; les autorités compétentes des deux parties approuvent conjointement les systèmes de mesure qui s'appliquent aux deux plates-formes réalisées ; les autorités compétentes des deux parties vont vérifier périodiquement le fonctionnement des systèmes de mesure sur les deux plates-formes et certifient tous les trois mois la production et le retrait de gaz des deux plates-formes. Enfin, les deux Gouvernements ont prévu que les modifications de la répartition des réserves et des régimes de rémunération sur la production passée doivent être approuvés par le ministère du Développement économique de l'Italie et par le ministère de l'Économie, du Travail et de l'Entrepreneuriat de la Croatie et que chaque partie dans ses propres actes doit spécifier les quantités qui doivent être compensées pour les années passées.

dans le Golfe Persique, la Mer du Nord, la Mer des Caraïbes ou le Golfe du Mexique adoptent des règles différentes : dans ces différents cas, les États concernés ont fixé des règles plus détaillées dans leurs accords bilatéraux qui vont conditionner la conclusion des ententes entre les sociétés qui ont les titres d'exploitation<sup>1</sup>.

### *B. - La recherche scientifique marine : une coopération en devenir*

Si la CNUDM encourage, au niveau général, la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine entre les États et les organisations internationales compétentes<sup>2</sup>, pour les mers fermées ou semi-fermées, elle indique une obligation de coopération plus stricte, celle « de coordonner leurs politiques de recherche scientifique et

entreprendre, s'il y a lieu, des programmes communs de recherche scientifique »<sup>3</sup>.

En effet, la coopération serait très nécessaire dans ce domaine, qui demande des investissements considérables en technologies, ressources humaines et financières. Des avantages pourraient être tirés de la mise en réseau des institutions nationales de recherche et d'une meilleure coopération dans l'élaboration de projets scientifiques communes entre ces institutions.

Certains projets internationaux de recherche couvrant les mers Adriatique et Ionienne existent, mais pas activés sur la base de l'article 123 CNUDM ; les exemples sont les projets MEDITS (Enquête internationale sur le chalutage de fond en Méditerranée)<sup>4</sup> et ADRIAMED (Coopération scientifique pour soutenir une pêche responsable dans la mer Adriatique)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> En particulier, l'accord entre les États-Unis et le Mexique de 2012 facilite la formation d'arrangements volontaires - accords d'exploitation - entre les entreprises américaines et la société Petróleos Mexicanos pour l'exploration et le développement conjoint de gisements transfrontières et fournit des incitations appropriées pour encourager la formation de ces arrangements s'il est certain qu'un tel gisement est transfrontière et qu'un accord d'exploitation n'a pas été signé. L'accord prévoit aussi que l'exploitation doit se développer de façon équitable pour protéger les intérêts de chaque pays. Enfin, l'accord prévoit la coopération entre les deux Gouvernements concernant la sécurité et l'environnement, et la constitution d'équipes d'inspection conjointes pour assurer la conformité aux lois et règlements applicables. Les deux Gouvernements examineront et approuveront tous les accords d'exploitation régissant l'exploration et le développement de gisements transfrontières, prévoyant l'approbation de toutes les mesures de sécurité et environnementales.

<sup>2</sup> Voir les articles 242 et 243 CNUDM.

<sup>3</sup> Cf. article 123, let. c), CNUDM.

<sup>4</sup> MEDITS a été lancé en 1993. Il entend produire des informations de base sur les espèces benthiques et démersales en termes de répartition de la population et de structure démographique, sur les plateaux continentaux et le long du talus supérieur en Méditerranée, à travers des campagnes systématiques de chalutage de fond. Au début du projet, entre les États riverains de l'Adriatique et de la mer Ionienne, seul l'Italie et la Grèce ont participé ; en 1996, aussi la Slovénie, la Croatie et l'Albanie ont adhéré.

<sup>5</sup> Le projet ADRIAMED a été lancé par la FAO en 1999. Les principaux objectifs du Projet sont de développer les connaissances de base communes et le soutien à la gestion régionale de la pêche grâce à une meilleure coordination scientifique entre les institutions qui s'occupent de la pêche. Le défi majeur sera de créer un organisme permanent, un réseau entre les institutions de la pêche de l'Adriatique pour promouvoir la coopération scientifique entre les pays de

Un vif intérêt pour la promotion de la recherche scientifique marine dans la région a été manifesté aussi par l'UE à partir du lancement de *la Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*<sup>1</sup>. Il a même fourni des exemples de projets possibles, notamment un « réseau d'observation en haute mer » pour cartographier et surveiller les fonds marins, une « plate-forme de recherche robotique marine » pour renforcer les véhicules marins non pilotés pour les opérations sous-marines et océaniques ; une « plate-forme sur l'exploitation des micro-organismes » croissant dans les mers Adriatique et Ionienne. Ces projets pourraient être potentiellement financés par le Programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » qui couvre la recherche scientifique marine.

---

l'Adriatique et améliorer la gestion des activités de pêche en conformité avec le *Code de conduite pour une pêche responsable*.

<sup>1</sup> *Action Plan accompanying the Communication concerning the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Seas*, SWD (2014), 190 final.

<sup>2</sup> Voir *Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the "Limassol Declaration"*, 8 octobre 2012.

<sup>3</sup> Voir Conseil « Environnement », *Conclusions sur une politique maritime intégrée*, 19 décembre 2011. Dans ces conclusions, le Conseil a exprimé son soutien aux « travaux menés par des États membres riverains de la mer Adriatique ou Ionienne afin de renforcer la coopération maritime dans la région

## V. - La gouvernance européenne de la mer Adriatique et de la mer Ionienne

La coopération au sein des bassins maritimes est conçue comme une pierre angulaire du développement et de la mise en œuvre de la Politique maritime intégrée de l'UE<sup>2</sup>. L'action de l'UE se base sur le principe de responsabilité partagée en ce qui concerne les mers qu'elle partage avec ses plus proches voisins. En particulier, elle a comme objectif de renforcer la coopération dans la gestion des mers partagées avec des États tiers.

À partir de 2011, l'UE a décliné une véritable politique pour l'Adriatique et la mer Ionienne<sup>3</sup> et, à cet égard, des enseignements utiles ont été tirés de l'expérience acquise en ce qui concerne la gouvernance de la Mer Baltique<sup>4</sup> et de la région Atlantique<sup>5</sup>.

avec des pays voisins n'appartenant pas à l'UE dans le cadre d'une stratégie macro-régionale ».

<sup>4</sup> Voir *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique*, COM (2009) 248 final ; *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique*, COM (2012) 128 final.

<sup>5</sup> Voir *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Définir une stratégie maritime pour la région atlantique*, COM (2011) 782 final.

La politique adriatique et ionienne de l'UE a traversé toutes les grandes étapes de l'évolution de l'action de l'Union pour la protection des mers : la nécessité de l'instauration de zones marines protégées selon les indications de la Directive-Cadre sur la Stratégie pour le milieu marin<sup>1</sup> ; la planification de l'espace maritime, c'est-à-dire le processus par lequel les

autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social, selon une approche fondée sur les écosystèmes<sup>2</sup> ; l'élaboration d'une stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne<sup>3</sup> et l'approbation d'une stratégie macro-régionale.

<sup>1</sup> Selon le par. 6 du Préambule de la Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique environnementale marine (Directive-Cadre sur la Stratégie pour le milieu marin), une importante contribution à la réalisation d'un bon état écologique des mers réside dans l'instauration de zones marines protégées, y compris les zones déjà désignées au titre de la « Directive habitats » et de la « Directive oiseaux » et des autres accords internationaux ou régionaux auxquels l'UE ou les États membres concernés sont parties. L'article 13, par. 4, précise que les programmes de mesures établis conformément à la Directive-Cadre « comprennent des mesures de protection spatiales, contribuant à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif ». La Mer Méditerranée est l'une des quatre régions marines retenues par l'article 4, par. 1, de la Directive-Cadre. Elle est divisée en quatre sous-régions : « la Méditerranée occidentale », « la Mer Adriatique », « la Mer Ionienne et la Mer Méditerranée centrale » et « la Mer Égée-Levantine ». Afin de parvenir à la coordination nécessaire au développement de stratégies marines, les membres de l'UE « utilisent, lorsque cela est réalisable et opportun, les structures institutionnelles régionales en matière de coopération, y compris celles qui relèvent de conventions sur la mer régionale, concernant la région ou sous-région marine en question » (article 6 par. 1).

<sup>2</sup> Selon l'UE (*Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime*), le niveau élevé et la croissance rapide de la demande pour les espaces maritimes à différentes fins, telles que les installations pour la production d'énergie renouvelable, l'exploration et l'exploitation de pétrole et de gaz, la navigation maritime et les activités de pêche, la conservation des écosystèmes et de la biodiversité, l'extraction de matières premières, le tourisme, les installations aquacoles et le patrimoine culturel sous-marin, ainsi que les pressions multiples qui pèsent sur les ressources côtières, rendent nécessaire une approche intégrée

de planification et de gestion au niveau de chaque État. En plus, dans le cadre du processus de planification et de gestion, les États membres riverains d'eaux marines doivent coopérer en vue de s'assurer que les plans issus de la planification de l'espace maritime sont cohérents et coordonnés au sein de la région marine concernée. Cette coopération peut être mise en place au moyen : a) de structures institutionnelles régionales existantes, telles que les conventions de mers régionales ; et/ou b) des réseaux ou structures des autorités compétentes des États membres ; et/ou c) de toute autre méthode, par exemple dans le cadre des stratégies de bassin maritime (article 11 de la directive).<sup>3</sup> La *Stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne*, proposée le 30 novembre 2012 par la Commission européenne, représente un tournant à l'égard de l'engagement de l'UE dans la région. Elle analyse les besoins et le potentiel des activités liées au secteur maritime et établit un cadre afin de coordonner les efforts de toutes les parties prenantes. Elle vise à atteindre les objectifs suivants : maximisation du potentiel de l'économie bleue ; amélioration sanitaire de l'environnement marin ; un espace maritime plus sûr ; des activités halieutiques durables et responsables. Ces objectifs constituent les quatre priorités de la stratégie. Le contenu de la stratégie maritime est aujourd'hui intégré à la *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*.

<sup>3</sup> La *Stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne*, proposée le 30 novembre 2012 par la Commission européenne, représente un tournant à l'égard de l'engagement de l'UE dans la région. Elle analyse les besoins et le potentiel des activités liées au secteur maritime et établit un cadre afin de coordonner les efforts de toutes les parties prenantes. Elle vise à atteindre les objectifs suivants : maximisation du potentiel de l'économie bleue ; amélioration sanitaire de l'environnement marin ; un espace maritime plus sûr ; des activités halieutiques durables et responsables. Ces objectifs constituent les quatre priorités de la stratégie. Le contenu de la stratégie maritime est aujourd'hui intégré à la *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*.

La *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*<sup>1</sup> porte principalement sur les possibilités offertes par l'économie maritime : croissance bleue ; interconnexion de la région ; qualité environnementale ; tourisme durable. Ces secteurs sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la création d'emplois et le renforcement de la croissance économique dans la région.

Il s'agit de la première « stratégie macro-régionale » de l'UE qui a associé un nombre aussi élevé de pays non membres de l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie), qui coopèrent avec des pays de l'UE (Croatie, Grèce, Italie et Slovénie). La réalisation de chaque élément du plan d'action est assignée à l'action coordonnée de deux pays (un État membre de l'UE et un pays non membre) :

- la Grèce et le Monténégro pour la « croissance bleue » ;
- l'Italie et la Serbie pour l'« interconnexion de la région » ;
- la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine pour la « qualité environnementale » ;
- la Croatie et l'Albanie pour le « tourisme durable ».

<sup>1</sup> Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 avait demandé à la Commission de présenter une stratégie de l'Union pour la région adriatico-ionienne avant la fin de 2014, en s'appuyant sur les expériences des régions du Danube et de la Mer Baltique. La nouvelle stratégie, présentée par la Commission le 17 juin 2014 (COM(2014) 357 final), prend en compte les résultats des consultations publiques des parties prenantes menées en ligne de septembre 2013 à janvier 2014, ainsi que les conclusions des débats qui se sont tenus lors du séminaire des parties prenantes intitulé « Stimuler la croissance

En outre, le renforcement des capacités, la recherche et l'innovation, et le soutien aux PME sont considérés comme des aspects transversaux. L'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que la gestion des risques de catastrophes sont des principes horizontaux communs aux quatre piliers.

La gouvernance politique de la Stratégie est assurée au niveau ministériel par une réunion annuelle de l'*EUSAIR Ministerial Meeting* qui se déroule simultanément avec le Conseil Adriatique et Ionien de l'Initiative Adriatique-Ionienne, un forum intergouvernemental créé en 2002 à l'initiative de l'Italie en dehors du cadre de l'UE, qui réunit tous les États membres de la Stratégie.

Enfin, il faut envisager qu'avec l'adhésion à l'UE des actuels et futurs pays candidats balkaniques, la Mer Adriatique deviendra une véritable mer intérieure de l'UE. Il est facile d'imaginer que les règles générales du droit de la mer, à l'exception de celle sur la liberté de navigation, seront appliquées uniquement dans la mesure où il n'existera pas une législation de l'UE, c'est-à-dire une *lex specialis* applicable.

bleue dans la région adriatico-ionienne : vers un plan d'action pour la stratégie de l'UE pour la région adriatico-ionienne », voir :

[www.amianto.com/EUSAIR-BlueGrowth.html](http://www.amianto.com/EUSAIR-BlueGrowth.html)

et lors de la conférence organisée à Athènes les 6 et 7 février 2014, voir :

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/conferences/adriatic-ionian/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/adriatic-ionian/).

La stratégie macro-régionale a été adoptée par le Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014.

Cette constatation s'appuie sur l'analyse de la nature des compétences attribuées à l'UE dans le domaine de la mer<sup>1</sup>.

Comme on le sait, l'UE a une compétence exclusive pour « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » (article 3 d, TFEU). Bien qu'avec des dérogations, spécialement imposées dans les traités d'adhésion, le règlement sur la PCP s'applique aux

<sup>1</sup> Le Traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Ainsi, il introduit pour la première fois dans les traités fondateurs une classification précise en distinguant trois compétences principales : a) les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui. En matière d'affaires maritimes, le TFUE établit : une compétence exclusive de l'Union européenne pour « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » (article 3, d) ; une compétence exclusive sur la politique commerciale et douanière qui concerne les dispositions de la Partie X (sur les droits d'accès des États sans littoral à la mer et depuis la mer) et la Partie XI (sur la gestion de la Zone internationale des fonds marins) CNUDM ainsi que de l'Accord du 28 juillet 1994 relatives à l'application de la Partie XI de la CNUDM ; b) une compétence partagée avec les États membres pour « la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer » (article 4 d), l'environnement (article 4 e), les transports (article 4 g) et l'énergie (article 4 i) ; c) une compétence partagée avec les États membres dans le domaine de la recherche (article 4, par. 3) ; et d) une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans le domaine du tourisme (article 6 d). Aux termes de l'article 3, par. 5 TUE, l'Union européenne « contribue au strict respect et au développement du droit international ». Par conséquent, ainsi que la Cour de Justice l'a systématiquement affirmé, les compétences de l'Union européenne doivent être exercées dans le respect du droit international et, pour ce qui nous concerne, en particulier, le droit international de la mer. Ainsi, un acte de l'Union européenne adopté en vertu de ces compétences doit dès lors être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international, parmi lesquelles, outre celles issues des accords internationaux conclus par l'Union européenne, les règles de droit international coutumier,

« eaux de l'Union » qui sont identifiées comme « les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres », à l'exception des eaux adjacentes aux Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)<sup>2</sup>. De plus, la jurisprudence de la Cour de Justice a étendu le champ d'application de la PCP, pour ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la mer, à la haute mer<sup>3</sup>.

lesquelles lient les institutions de l'Union européenne et font partie de l'ordre juridique de celle-ci.

<sup>2</sup> Voir article 4 du *Règlement (UE) N° 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*. Selon le droit de la mer, « les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres » sont les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive des États de l'Union européenne et de leurs régions ultrapériphériques (Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Açores, Madère et les îles Canaries) aux conditions établis à l'article 249 TFUE. Toutefois, on doit souligner, comme la Cour de Justice l'avait fait dans l'affaire *Commission c. Irlande*, que la délimitation des eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres peut être sujette à mutation au cours de la période de validité du règlement et, par conséquent, toute extension des zones maritimes des États membres comporte automatiquement une extension identique du domaine d'application du règlement (arrêt du 16 février 1978, affaire 61/77, points 45 à 51).

<sup>3</sup> Dans l'affaire *Kramer et a.*, la Cour de Justice a affirmé que, dans le secteur de la conservation des ressources biologiques de la mer, « la compétence réglementaire *ratione materiae* de la Communauté s'étend également - dans la mesure où une compétence analogue appartient aux États, en vertu du droit international public - à la pêche en haute mer ». Dans l'affaire *Mondet*, la Cour de Justice a affirmé que « pour ce qui concerne la haute mer la Communauté a, dans les matières relevant de ses attributions, la même compétence réglementaire que celle qui est reconnue par le droit international à l'État du pavillon ou d'enregistrement du bateau » (arrêt du 24 novembre 1993, C-405/92, point 12). Par conséquent, puisque les articles 117 et 118 CNUDM obligent tous les membres de la communauté internationale à coopérer pour la

Au contraire, en matière de protection du milieu marin, l'application du droit de l'UE aux zones maritimes des États membres est établie en fonction du contexte et de la finalité de l'acte adopté par les institutions de l'UE. C'est-à-dire que l'UE n'exerce pas une compétence exclusive dans ce domaine mais une compétence partagée avec les États membres.

Plus récemment, la Cour de Justice de l'UE a résolu le problème de l'application du droit de l'UE au plateau continental. Avec l'arrêt *Salemink*<sup>1</sup>, la Cour semble reconnaître à l'UE la capacité d'exercer ses compétences également sur le plateau continental en tant que territoire de l'UE, mais dans le respect du droit international. Cette décision a poussé les États membres à abandonner leur attitude consistant à considérer le plateau continental comme une partie de territoire de l'État soustraite au droit de l'UE. Cette mutation dans l'attitude des États membres a été confirmée par la décision du Conseil relative à l'adhésion de l'UE au *Protocole relatif à la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental du*

---

conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, « la Communauté est compétente pour adopter, à l'égard des bateaux battants pavillons d'un État membre ou enregistrés dans un État membre, des mesures tendant à la conservation des ressources de pêche en haute mer ».

<sup>1</sup> CJUE, affaire *Salemink*, C-347/10, arrêt du 17 Janvier 2012.

<sup>2</sup> Décision du Conseil du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental du fond de la mer et de son sous-sol, *JOUE*, 9 janvier 2013, p. 13. À ce jour, le

*fond de la mer et de son sous-sol*<sup>2</sup> et par l'adoption de la *Directive 2013/30/UE relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer*<sup>3</sup>, deux décisions qui conditionnent directement les activités menées par les États sur leur plateau continental.

Il est important de souligner que les actions de l'UE dans les deux mers n'ont pas abordé les problèmes de délimitation des frontières maritimes entre les États de la région lesquels, selon les institutions de l'UE, doivent être résolus conformément aux dispositions pertinentes de la CNUDM. Le problème s'est posé particulièrement avec lors du processus d'adhésion de la Croatie.

La signature d'un accord d'arbitrage entre la Slovénie et la Croatie, en 2009, fut une condition pour le début des négociations d'adhésion de la Croatie à l'UE. L'Union avait intérêt en effet à ne pas être impliquée par une dispute entre États membres. La décision définitive adoptée par le Tribunal arbitral le 29 juillet 2017 n'ayant pas été acceptée par la Croatie, l'Union a demandé aux États concernés le respect de

---

Protocole offshore de la Convention de Barcelone a été ratifié, pour ce qui concerne les pays adriatiques et ioniens, seulement par l'Albanie.

<sup>3</sup> 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, *JOUE*, 28 juin 2013, p. 66 et s. ; l'article 2, par. 2, pour définir l'expression « en mer/au large des côtes », fait référence à la mer territoriale, la zone économique exclusive ou au plateau continental d'un État membre « au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ».

la décision arbitrale. Mais, elle ne peut pas engager une forme de médiation entre les deux États pour arriver à résoudre cette dispute. Selon l'article 4 TUE, l'Union respecte l'intégrité territoriale de ses États membres et les modalités pour défendre cette intégrité territoriale sont définies librement par chaque comme partie de sa souveraineté. Cependant, la mise en œuvre de la décision arbitrale aurait des effets juridiques sur le droit de l'UE, parce que selon l'*Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie*<sup>1</sup>, les règles relatives à la PCP s'appliqueront pleinement aux eaux territoriales de la Croatie et de la Slovénie seulement à partir du moment où la sentence arbitrale découlant de la convention d'arbitrage de 2009 sera mise en œuvre<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JOUE*, 22 avril 2012, p. 21 et s.

<sup>2</sup> Règlement (UE) No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, *JOUE*, 28 décembre 2013, p. 22 et s., Annexe I.

## VI. - Observations sur le rôle des deux mers dans les enjeux géopolitiques entre Puissances mondiales

Le rôle prépondérant que l'Union européenne joue dans la mer Adriatique et dans la mer Ionienne n'a pas fait disparaître l'intérêt des Puissances mondiales pour les deux bassins maritimes. Il suffit de donner deux exemples.

Sur le plan sécuritaire, en 2003, les États-Unis et cinq pays balkaniques (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Monténégro) ont signé la *Charte Adriatique* qui a eu pour but d'unifier les efforts des pays de la région en vue de réaliser l'objectif stratégique de leur adhésion à l'OTAN<sup>3</sup>. La participation des pays balkaniques à l'OTAN pose un défi géopolitique à la Russie qui a des liens historiques, culturels et économiques avec la région et qui a traditionnellement perçu cette région comme un espace de profondeur stratégique.

<sup>3</sup> Voir I. Grdešić, *US-Adriatic Charter of Partnership: Securing the NATO Open Door Policy*, dans *Politička misao*, 2004, p. 104 et s. Aujourd'hui, seule la Macédoine n'est pas membre de l'organisation en raison du veto de la Grèce résultant du différend sur le nom de l'ex république yougoslave, et de la Bosnie-Herzégovine du fait des divisions entre les deux entités de la fédération, la Republika Srpska n'acceptant pas l'intégration à l'OTAN pour les mêmes motifs qui poussent la Serbie à confirmer une position de neutralité *de facto*. Toutefois, il faut souligner que la Serbie a le statut d'observateur à la Charte de 2008 et le même statut a été conféré au Kosovo de 2012, bien que cet État ait l'intention de devenir membre effectif de la Charte.

Sur le plan économique, en 2016, les douze pays membres de l'UE de l'Europe orientale et centrale<sup>1</sup> ont fondé l'*Initiative des Trois Mers*, pour établir une coopération permanente le long d'un axe nord-sud de la mer Baltique à la mer Adriatique et à la mer Noire. L'initiative est étroitement liée à la réalisation de grands projets d'infrastructure dans la région<sup>2</sup>. Cette Initiative est appuyée par les États-Unis qui y voit un atout diplomatique face à la Russie, mais elle est aussi un instrument que les pays

membres utilisent pour renforcer leur coopération avec la Chine et organiser la participation de l'Europe centrale et orientale aux investissements que la Chine développe pour réaliser le projet connu comme « *One Belt One Road* »<sup>3</sup>, lequel n'est pas soutenu par les États-Unis. ■

---

<sup>1</sup> Les États partie de l'Initiative sont l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

<sup>2</sup> Les projets sont une autoroute Nord-Sud « Via Carpathia », permettant la connexion de Klaipėda, en Lituanie, à Thessalonique, en Grèce, et une infrastructure de gaz naturel liquéfié, avec des terminaux en Pologne et en Croatie, et un pipeline de raccordement.

<sup>3</sup> Pour plus d'information, voir PRC - National Development and Reform Commission (NDRC), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 30 mars 2015, [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html) ; PRC, *Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative*, 20 juin 2017, [http://news.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c\\_136380414.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c_136380414.htm).

# Adaptation des moyens opérationnels aux nouveaux enjeux de souveraineté

Pierre VANDIER

*Contre-amiral, Adjoint du commandant d'arrondissement maritime*

## I. - Trois paradoxes

Pour commencer, trois paradoxes permettent de décrire la situation en Méditerranée :

1) Parler de frontière en Méditerranée est assez paradoxal même si le sujet revient aujourd'hui à la mode. On sent poindre de façon diffuse une crise de la vision politique d'un monde « globalisé » et mû par les seules lois économiques.



D'un côté on voit des États se raidir sur leur souveraineté et de l'autre on constate les conséquences de moins en moins maîtrisables d'un espace international « sans frontières », notamment avec l'augmentation très forte de la pression migratoire.

Au lieu de l'avènement d'une « démocratie mondiale », on assiste à un retour de plus en plus marqué aux rapports de force, fondés non plus sur l'état de droit mais sur la loi de fait, la loi du plus fort. Quatre types de menaces illustrent ce glissement :

- *La menace de la spoliation économique* avec la prédation des ressources halieutiques dans les grands espaces économiques difficiles à surveiller.

- *La menace de la piraterie* qui est souvent le corollaire de la première car elle se nourrit de la destruction de l'économie de la pêche et conduit les populations spoliées à mettre en place une économie alternative de rançons

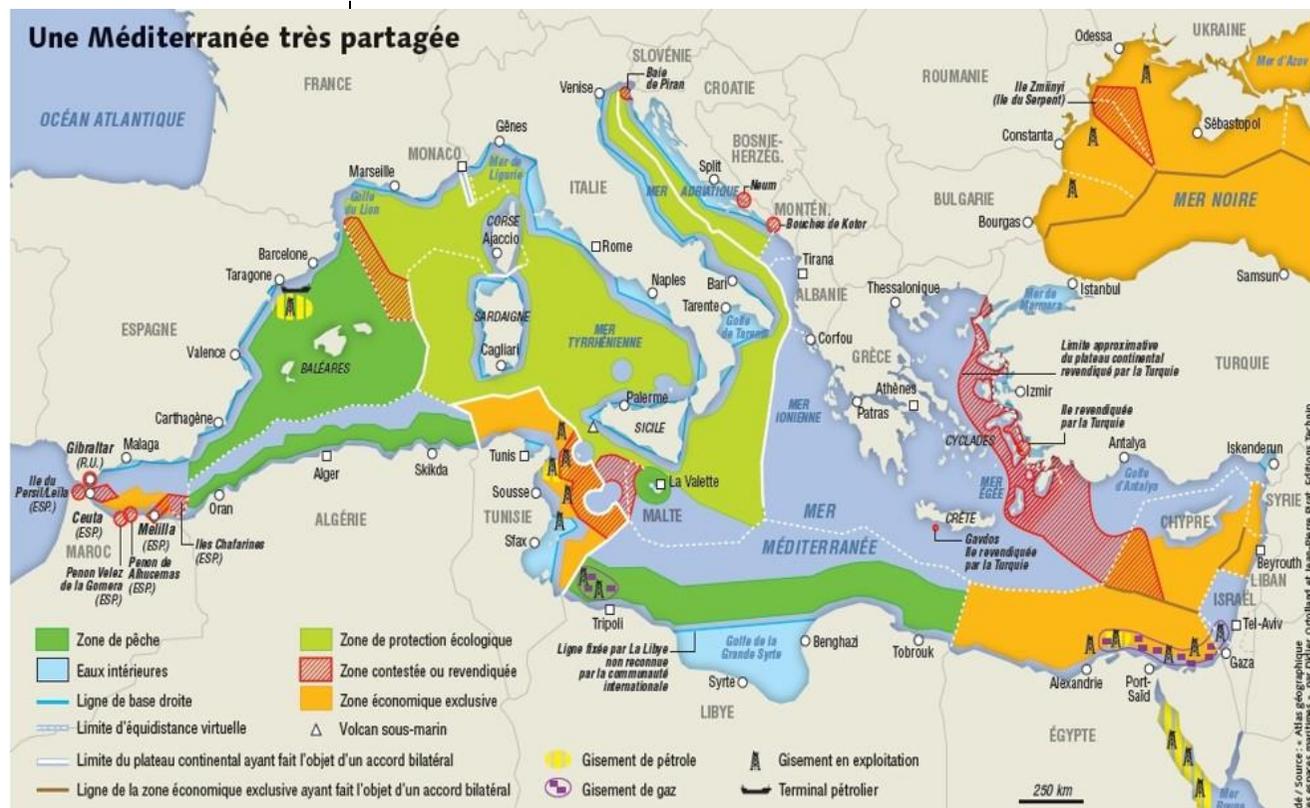


- *La menace du trafic humain* avec l'industrialisation de l'immigration clandestine vers l'Europe. La Méditerranée y est aux premières loges. L'immigration représenterait aujourd'hui 35 % du PIB de la Libye.

- *La menace de l'affaiblissement du droit*, notamment en mer avec la création de fait de zones de souveraineté dans des espaces au départ classés en « zone internationale ». Tout le monde a à l'esprit le cas des polders en mer de Chine mais plus près de nous en Méditerranée, Israël depuis des années et la Turquie plus récemment ont de fait créé des zones de contrôle de leurs approches, jusqu'à 70 Nm de leurs côtes, interrogeant tous les navires qui y transitent.

2) Paradoxe également entre la réaffirmation des États - leur remilitarisation est un des aspects les plus évidents de ce phénomène - et la nécessité incontournable de réponses internationales coordonnées qui appelle une « gouvernance mondiale » pour les piloter. Ce n'est pas la moindre des difficultés actuelles, alors que le multilatéralisme est en crise. Il suffit de voir aujourd'hui les difficultés sur l'accord sur le climat ou la contestation du droit international maritime par des grandes puissances, la Chine pour la nommer. Sur bien des sujets, il est impossible à un État, seul, de régler une situation avec des interactions complexes qui mettent en jeu des mécanismes transnationaux. L'immigration en est un des exemples les plus évidents.

3) Paradoxe enfin de confier à des moyens militaires « haut de gamme », faits pour le combat symétrique de haute intensité des missions de basse intensité. C'est déjà le cas à terre avec l'opération Sentinelle. C'est aussi le cas en mer, avec des missions liées à la surveillance des pêches ou de surveillance de l'immigration. Ces dernières sont essentiellement des missions de sauvetage qui ne nécessitent pas de moyens militaires – des ONG les remplissent d'ailleurs très



correctement -. Ce paradoxe illustre la dimension politique, communicationnelle des réponses actuellement faites par les États aux crises avant de rechercher des réponses adaptées, avec des moyens spécialisés.

## II. - Un contexte méditerranéen particulier

1) Tout d'abord, cet espace géographique a des caractéristiques particulières qu'il faut bien avoir à l'esprit. J'en retiendrai quatre :

- *Une mer verrouillée par ses accès et ses « détroits »* : Gibraltar, le Bosphore, Suez, canal de Sicile, Canal de Syrie,... Tout ce qui y entre et en sort est globalement connu (exception faite des SM en plongée par Gibraltar).

- *Une mer sans véritable « haute mer »* compte tenu de la contiguïté des différentes zones de responsabilité étatique avec de surcroît des zones contestées, tout particulièrement en MedOr, entre Grèce et Turquie, attisées par les perspectives d'exploitation gazière.

- *Une mer où le trafic est proche de la congestion*. 25 % du trafic mondial, 2000 navires/j y transitent. Militairement, cela rend plus complexe la discrimination. C'est comme chercher un bandit dans une foule de métro en heure d'affluence (Où est Charlie ?). Cela demande de nouvelles techniques. J'y reviendrai.

- *L'absence de profondeur tactique*. La portée des armes actuelles, le rayon d'action et l'autonomie des aéronefs, placent les moyens militaires sous la « pression » tactique de l'adversaire, dès leur appareillage. Il faut 3 jours pour traverser la Med du N au S dans sa plus grande

largeur, 6 pour la traverser d'E en W dans sa plus grande longueur. Elle représente 1 % de la surface des océans.



2) Sur le plan stratégique, l'espace méditerranéen se retend après un quart de siècle « irénique ». Deux phénomènes illustrent ces nouvelles tensions :

- *L'immigration* avec l'augmentation très significative des flux en provenance d'Afrique. Cette tendance se nourrit de

plusieurs phénomènes : absence de réel décollage économique de l'Afrique, « aspiration démographique » en Europe, disparition du rôle de barrière de certains pays et « chantage migratoire ». On aboutit aujourd'hui à la mise en place d'une véritable économie de la migration qu'il sera difficile d'enrayer. Faites le calcul : 300 000 migrants à 5000 \$ le voyage, c'est un CA global de 1500 milliards de dollars...

- *La remilitarisation de l'espace Med* avec une modernisation-nivellement des acteurs. La Med est aujourd'hui une des mers les plus militairement dense. 350 navires de combat. Quatre exemples que je donne à votre réflexion :



. L'acquisition par deux pays riverains de frégates d'un même modèle que celui de la France (FREMM).

. L'acquisition par l'Algérie de sous-marins équipés de missiles de croisière 5 ans avant que la France ne soit elle-même équipée d'une capacité équivalente.

. La présence maintenant permanente de la Marine russe à Tartous en Syrie avec une concession de 60 ans,

. La présence militaire de la Chine en Med qui, depuis le début de la décennie 2010 se déploie maintenant tous les ans voir plusieurs fois par an.

=> Effet de rattrapage militaire qui se traduit par une réduction significative de l'avantage militaire dont nous, occidentaux, européens et français avons bénéficié depuis la fin de la guerre froide. Elle aboutit à un face à face militaire inédit entre les différents acteurs de la région.

### III. - Quelles réponses ?

Face à cette nouvelle donne, la réponse opérationnelle est de deux ordres :

#### 1) Une réponse capacitaire

a) Dans le domaine de l'infosphère : LE BIG DATA MARITIME : Un impératif : la maîtrise de l'information avec une augmentation considérable de la capacité de surveillance permanente et son corollaire, le big data naval. Plusieurs initiatives ont été lancées avec une véritable course de vitesse pour imposer aux autres son format, ses standards

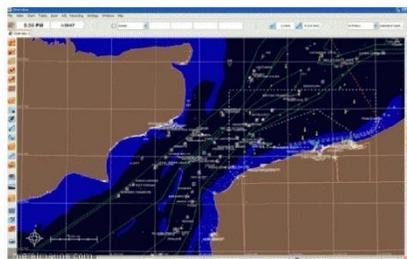
et maîtriser les bases de données. L'enjeu, pour la Med, c'est de détecter les signaux faibles, les anomalies, pour intervenir à bon escient, pour « voir » au milieu du fouillis.

b) Une évolution significative des moyens d'intervention/interception en mer avec des capacités militaires qui évoluent, notamment pour les FS (moyens sur les SNA, embarcation Ecume, patrouilleur nouvelle génération). Elle traduit

l'évolution d'une logique de patrouille vers une logique d'intervention, d'interception.

c) Une réponse capacitaire « haut de spectre » qui reste nécessaire face au retour des puissances (notamment Russe

#### Spatialnav



#### CISE



#### M.S.S.I.S Maritime Safety & Security Information System



#### Trimaran



mais aussi chinois) dans une logique de contre-intimidation et de limitation du « fait accompli ».

2) Une réponse collective avec une intensification des relations et partenariats avec les riverains et agences de sécurité collective. Malgré la « crise » du multilatéralisme, on peut mesurer au quotidien la nécessité d'un dialogue et d'une coordination sécuritaire entre les riverains de la Méditerranée, en dépit de points de vue parfois non « concourants ». Elle vise à :

. Augmenter les échanges d'information et de renseignement avec des accords bilatéraux ou multilatéraux

. Harmoniser les procédures et les savoir-faire, notamment pour l'aspect intervention. C'est par exemple le cas des exercices bilatéraux FR/Algérie (Rais Hamidou) ou FR/Maroc (Chebec)

. Développer des capacités partagées de contrôle des approches et de surveillance des flux.

On peut ainsi citer :

. le forum 5+5 qui permet de débattre avec



régularité des questions sécuritaires avec les principaux riverains de la Med Occidentale,

. l'OTAN qui avec son implication sur le « flanc sud » indique bien que tout ne se passe pas à l'Est. Le dernier exercice « Brillant Marinier » avec 10 navires de guerre – le plus gros exercice en Med depuis 5 ans – illustre ce « retour ».

. L'UE qui, malgré les faiblesses conceptuelles de « Sophia » et les limites d'une ligne politique à 27 sur un sujet aussi politiquement sensible, est impliquée dans la crise migratoire depuis mai 2015.

Au bilan, la Méditerranée résume bien les paradoxes et les enjeux de la situation internationale à venir : la fin d'un multilatéralisme irénique qui n'a pas eu raison de la nation mais qui doit néanmoins se réinventer pour venir à bout de maux qu'aucun d'entre eux ne pourra soigner seul. Si la remilitarisation rapide marque la persistance, la réaffirmation des États dans un jeu international où le rapport de force a tendance à remplacer les lois du marchés et l'État de droit, la complexité des problèmes qu'ils affrontent n'en appelle pas moins un dialogue et une coopération accrue. ■

# La gouvernance des océans et le nécessaire aménagement du droit

Serge SÉGURA

*Ambassadeur chargé des océans*

Le sujet que vous avez retenu pour ce colloque est d'un grand intérêt. Mais à sa lecture, il convient tout d'abord de se poser une question qui relève du droit : les frontières maritimes existent-elles au sens des frontières terrestres ? La réponse est négative car elles délimitent des espaces sur lesquels l'État ne dispose pas de toutes les compétences qu'il a sur le territoire terrestre. Cette différence de sens entre frontières maritimes et frontières terrestres n'est pas toujours connue et comprise par le public. Ainsi, pour la Méditerranée comme pour les autres mers et océans, le droit qui entoure la question des migrants par mer est strictement conditionné par la notion de délimitations maritimes et la définition de territoire en droit international.

Se poser la question des frontières maritimes, je dirais donc plutôt des délimitations maritimes, et de la gouvernance maritime en Méditerranée prend tout son sens au travers de ce seul exemple d'actualité. Mais il y en a beaucoup d'autres comme le thème des exploitations off shore en méditerranée orientale, celui de la protection de l'environnement marin et des AMP comme pour le sanctuaire Pelagos ou encore celui de la reconnaissance d'État comme pour Chypre ou la Palestine et Israël.

Vous avez souhaité que je vous apporte mes réflexions sur la gouvernance des océans et le nécessaire aménagement du droit.

La gouvernance est un mot à la mode mais difficile à définir précisément. Un récent colloque organisé par l'Institut français de la mer s'y est intéressé et nous attendons avec impatience la publication de ses actes dans la Revue maritime. Je me souviens que pendant ce colloque une tentative de définition faisait ressortir plusieurs éléments constitutifs : des principes, des règles, des acteurs et une architecture institutionnelle. Ces éléments peuvent nous aider à mieux cerner le concept de gouvernance et la nécessité d'adaptation du droit à ce concept.

### **I. - Des principes et des règles**

De manière générale, nous pourrions définir la gouvernance des océans comme le moyen, la méthode de gérer au mieux les espaces maritimes. La notion me semble donc plus large que celle de gouvernement des océans qui fait trop référence à une architecture institutionnelle.

Une bonne gouvernance doit reposer sur le respect d'un certain nombre de principes dont certains peuvent paraître contradictoires.

- *Principe de souveraineté* : il plaît aux États, par nature ; La CNUDM a partagé les espaces maritimes en zones sur lesquelles les pouvoirs de l'État vont décroissants au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la côte. Eaux intérieures où la souveraineté de l'État est presque complète, mers territoriales où la souveraineté est limitée par la notion de libre passage inoffensif, ZEE et plateaux continentaux où la souveraineté prend la forme de droits souverains sur les ressources naturelles

biologiques et autres et sur des activités économiques d'exploration et d'exploitation de ces zones (production d'énergie par exemple), puis haute mer où la souveraineté prend la forme réduite du droit de l'État du pavillon, et la Zone où la souveraineté de l'État se limite à son droit de participation aux travaux de l'AIFM et aux obligations qui en découlent.

Le principe de souveraineté connaît donc un contenu variable en matière de gouvernance des océans.

La question de savoir si le droit doit encore évoluer pour s'adapter à ce principe ne se pose pas vraiment, de mon point de vue. En matière de relations internationales, la souveraineté est toujours un sujet très délicat à traiter. Toute négociation internationale mettant en jeu ce principe se révèle difficile, souvent tendue et pas toujours conclusive. Les diplomates le savent bien, en particulier ceux qui négocient les fameuses délimitations maritimes. En Méditerranée on sait les difficultés qui bloquent certaines négociations même entre États amis (ex : zone grise entre France et Espagne, accord France et Italie non ratifié). Je pense que la CNUDM a suffisamment abordé la question de la souveraineté de l'État en mer pour qu'on ne cherche pas à la modifier sur ce thème. Il faut faire avec, et construire ou adapter le droit sans changer le principe de souveraineté tel que défini et décliné selon les zones par la CNUDM. On le verra plus loin, seule la haute mer, à mon sens, nécessite un réaménagement du droit y compris sur la notion de souveraineté de l'État et celle de liberté.

- *Principe de liberté* : il est le fondement d'un large pan de la gouvernance des océans. Il permet à tous les États quels qu'ils soient, côtiers et sans littoral, d'avoir des activités en mer. L'application la plus emblématique de ce principe est sans doute la liberté de navigation, chère, à juste titre, à notre Marine nationale. Pourtant, cette liberté de navigation s'est très rapidement trouvée réglementée pour s'adapter au principe de souveraineté dont je viens de vous parler. La CNUDM et les textes qui en sont issus fourmillent d'exemples qui limitent la liberté de navigation soit pour des raisons de respect de la souveraineté ou de la juridiction de l'État côtier (passage inoffensif, risque environnemental), soit pour des raisons de sécurité de la navigation. À cet égard les règles s'imposant au trafic maritime édictées par l'OMI ne sont rien d'autre que des exceptions ou des restrictions à la liberté de navigation.

Les évolutions du droit limitent donc déjà l'application du principe de liberté à la navigation comme à d'autres domaines comme la RSM ou les câbles par exemple. Une évolution que je n'ose qualifier de normale, serait un progressif réexamen du principe de liberté par l'édition de règles plus précises qui permettraient de mieux cerner les contours de ce principe dans divers secteurs concernés afin d'éviter les interprétations excessives de la notion de souveraineté qui contrecarrent la liberté et celles non moins excessives de ceux qui donne un caractère quasi sacré à ce principe de liberté. Le principe reste bon mais il doit être encadré au fur et à mesure que les

techniques d'exploitation des océans et que la connaissance de ceux-ci progresse.

- *Principe de coopération* : ce principe peut prendre diverses formes : solidarité, multilatéralisme, devoir de secours en mer. La gouvernance des océans ne peut être nationale. Elle débute à l'échelle régionale et, à mon sens, elle ne peut se limiter à ce niveau, contrairement à ce que beaucoup disent. Que la gouvernance ne puisse être nationale est une évidence. Malgré les règles mises en place par la CNUDM, le nombre de différends entre acteurs maritimes, en particulier les États, n'a pas diminué, bien au contraire. La tendance naturelle des États est de chercher à gagner du pouvoir et des compétences, en mer comme ailleurs et ce sont les organes démocratiques de l'État lui-même qui constituent un frein à cette tendance. Mais ces organes n'existent pas partout et dans la société internationale que nous connaissons, on ne peut se limiter à la confiance faite aux États. Les mers et les océans deviendraient lieux de perpétuels différends et conflits, bien plus qu'aujourd'hui.

La coopération internationale s'impose donc. Elle est préexistante à la CNUDM mais celle-ci donne à ce principe ses lettres de noblesse. L'OMI existait auparavant mais la CNUDM en clarifie le rôle en le mettant en pleine lumière par ses références à « l'organisation internationale » (articles 197, 204, 207-4, 210-4, 214 et 242). Il en va de même avec les ORGP dont le principe de création est repris dans l'accord sur les stocks chevauchants de 1995. Nous y reviendrons.

Mais le principe de solidarité oblige l'État, dans ses activités maritimes, mais également d'autres acteurs comme les navires et leurs commandants et propriétaires, à se montrer solidaires. C'est le principe du secours en mer qui est une règle morale et une règle juridique qui s'impose à tout qualificatif pesant sur les personnes secourues : il n'y a pas de migrants en mer mais des personnes en danger. La question de savoir si le droit doit s'adapter à la situation que nous connaissons aujourd'hui en Méditerranée et ailleurs (Australie) mérite d'être posée. Il ne peut y avoir de tabou face à une situation menaçante avant tout pour les migrants mais aussi pour les États qui les réceptionnent. La solution ne se trouve certainement pas dans une radicalisation de la réglementation contre les migrations par mer ; elle pourrait être dans un dispositif qui en finit avec une approche qui nie la réalité en disant qu'il n'y a pas de migrants en mer. Un jour, les États devront se mettre au travail, collectivement ou régionalement pour tenter de résoudre ce problème sans toucher au devoir de secours.

La solidarité appliquée à la gouvernance des océans c'est aussi faire en sorte que chaque État, quel que soit son niveau de développement soit en mesure de jouir des libertés et possibilités que cette gouvernance lui offre sur le papier. Le premier pas en la matière consiste en une politique d'aide au développement axée sur les thèmes maritimes. Les États développés ont un devoir en la matière. Mais les États en développement doivent également concevoir de vraies politiques maritimes tournées vers les trois piliers du développement durable : le développement économique au

profit de tous, la protection de l'environnement marin et côtier et le développement social, en un mot une politique de développement tournée vers l'économie bleue, concept essentiel aujourd'hui et souvent mal défini ou interprété. Nul doute que le droit doit prendre ce concept en mains pour l'organiser et fixer des obligations à respecter en matière de développement économique en relation avec les océans. Le droit déclaratoire ne suffit pas ici ou ne suffira pas longtemps sauf à accepter de voir ce principe rester lettre morte ou purement incantatoire.

- *Le principe environnemental* : l'océan est dans une situation critique. L'environnement marin est attaqué de toutes parts par les conséquences des activités humaines qu'il s'agisse de la pollution tellurique, source principale de la pollution marine, de la pollution due aux activités économiques qui se déroulent en mer même si, dans ce secteur, les règles mises en place par l'OMI ont sensiblement réduit le degré de pollution, et maintenant du changement climatique qui perturbe l'équilibre physiologique de l'océan.

Le principe environnemental agrège une série d'autres principes tels celui de la recherche du développement durable, celui de l'approche écosystémique, celui des évaluations d'impact environnemental ou encore celui de l'approche de précaution.

Une gouvernance efficace des océans au XXI<sup>e</sup> siècle doit donc prendre en compte ce principe. Il est essentiel que des règles soient fixées aux niveaux mondial et régional pour contraindre

les acteurs étatiques et autres à une stricte discipline permettant la résilience. Jusqu'à présent, les négociations internationales sur les océans se sont trop facilement réparties entre deux types de négociations : d'une part les négociations sur le droit de la mer menées par des juristes et fixant le cadre juridique des activités humaines sur les océans (CNUDM, Conventions OMI) et d'autre part les négociations environnementales, ne reposant pas toujours sur des textes contraignants mais cherchant à introduire dans la gouvernance des océans des principes tels que le principe de précaution ou le principe écosystémique, au vocabulaire parfois ésotérique, autant que celui des juristes, avec peu de communications entre ces deux approches, et souvent peu de compréhension. Ces deux méthodes ont montré chacune leurs limites : les négociations de juristes patinent de plus en plus souvent et celles menées par les environnementalistes aboutissent à des résultats dont chacun se félicite mais souvent peu appliquées parce que parfois peu applicables. Il me semble nécessaire à l'avenir de mêler les deux méthodes si l'on veut parvenir à une gouvernance efficace des océans : le processus BBNJ devrait en être l'exemple. Il en traduit en tout cas le besoin.

- *Le principe du savoir et de la science* : pour terminer cette énumération probablement incomplète des principes qui doivent se retrouver pris en compte dans une bonne gouvernance des océans (on aurait pu parler aussi du principe d'immunité), il faut ajouter celui du savoir ou de la science. On ne peut organiser, réglementer, protéger et utiliser durablement que ce que l'on connaît. Nous devons donc faire un effort pour

développer la connaissance scientifique des océans. La plupart des réglementations qui vont structurer cette gouvernance que nous appelons de nos vœux doivent reposer sur une information scientifique aussi précise que possible. Il faut être conscient de ce que les grands États maritimes du XXI<sup>e</sup> siècle seront ceux qui auront une science marine développée et des moyens techniques importants pour faire progresser la connaissance. Ce ne sera bien sûr pas le seul critère mais il sera important. Au fur et à mesure que le principe environnemental prendra de l'importance, le principe du savoir suivra la même voie. Le droit doit s'adapter à cette évolution mais il le fait déjà. On ne citera jamais assez l'excellence du système antarctique inventé par des juristes par le moyen du Traité de Washington de 1959 pour faire de ce continent un continent de paix et de science ; cette expérience s'est développée avec le protocole de Madrid de 1991 sur la protection de l'environnement en Antarctique pour aboutir aujourd'hui à des forums internationaux où se côtoient diplomates, juristes, scientifiques de toutes disciplines, pêcheurs et armements de croisière qui élaborent ensemble une réglementation qui permet quelques activités économiques dans un souci de développement durable et de protection de l'environnement marin et terrestre. Cet exemple devrait être suivi pour les océans. Il l'est un peu au travers des ORGP mais les scientifiques y disposent souvent que d'un simple strapontin, ou dans les Conventions de mers régionales mais les États y ont plus de mal à faire des sacrifices

de souveraineté au profit de l'intérêt général. Je ne crois pas que la Méditerranée fasse exception.

Après ces longs développements sur les principes de la gouvernance des océans et les aménagements qu'ils impliquent pour le droit, je serai plus bref sur les acteurs de cette gouvernance car ils sont, en général, plus connus que les principes.

## **II. - Les acteurs de la gouvernance**

Qui sont les acteurs aujourd'hui ? Tout d'abord, bien sûr, l'État qui reste l'acteur essentiel de la société internationale, celui sur qui repose la plus lourde responsabilité en matière de gouvernance qu'il soit État du pavillon, État du port, État national des acteurs ou État signataire de conventions internationales créant règles ou organisations internationales. L'État est le sujet principal du droit international, en particulier dans les systèmes dualistes. C'est à lui que s'adressent les conventions internationales et la plupart des décisions des organisations internationales. Du reste, c'est lui qui les négocie. C'est aussi sur lui que pèsent la plupart des règles en matière de responsabilité internationale. Il est rare en effet que des individus, des personnes privées soient directement l'objet de poursuites devant une juridiction internationale pour le non-respect d'une convention internationale. Cela existe en matière de droit de l'homme, dans certains cas bien précis, mais pour la gouvernance des océans, c'est encore l'État qui reste redevable de l'application de la règle de droit international.

Cela ne changera pas radicalement dans un proche avenir, l'État restera l'acteur majeur malgré la montée en puissance de nouveaux acteurs.

Ces nouveaux acteurs sont multiples, ONG de tous types, entreprises privées, scientifiques, syndicats, opinions publiques. L'action de ces nouveaux acteurs peut avoir une influence forte sur l'action de l'État, la soutenir, l'orienter ou la contrecarrer. Les moyens modernes de communication des idées et des informations, tels que les réseaux sociaux, malgré leurs manifestes défauts (information limitée, sensationnelle, politique partisane etc.), permettent la mobilisation de ces nouveaux acteurs et une pression plus grande sur les États, le plus souvent heureusement en faveur d'un comportement plus responsable. J'expose là une vision optimiste, (politiquement correcte ?) du rôle de ces nouveaux acteurs mais tel n'est pas toujours le cas malheureusement et des États faibles peuvent se retrouver sous une pression intense de groupes de pression économiques, écologiques ou militaires qui oublient à leur tour les principes de la gouvernance des océans cités plus haut.

Les organisations internationales sont elles aussi des acteurs de la gouvernance internationale des océans en particulier de la haute mer. Il ne faut cependant pas se leurrer, la plupart du temps, ces acteurs n'ont de volonté que celle de la majorité des États qui les constituent. En outre, elles peuvent être soumises, plus facilement que les États, à des pressions extérieures dans leur domaine d'action.

À ce nouveau paysage, il faut s'adapter, il faut adapter nos méthodes de négociation et adapter le droit.

Les ONG sont déjà largement présentes lors des négociations internationales sur les océans. Elles l'étaient à la CNUDM mais le phénomène s'est accru depuis. On les retrouve sur tous les terrains de la gouvernance des océans. Il faut donc parvenir à une organisation plus claire de leur participation à l'élaboration de conventions internationales, pour les rendre encore plus présentes ou pour la limiter (ex : groupes de rédaction). Dans le même temps, certaines ONG agissent en mer mais les États contre lesquels elles agissent parfois en enfreignant des règles du droit international de la mer ou en mettant en danger la vie d'autrui se trouvent incapables de trouver le moyen juridique d'une poursuite internationale en dehors du recours contre l'État du pavillon. La poursuite doit alors s'orienter vers les voies internes et se retrouve souvent sous le feu des critiques des ONG et de la société civile. Ne serait-il pas utile de considérer ces ONG agissant à l'international en mer comme des acteurs internationaux dont la responsabilité pourrait être mise en cause devant une juridiction internationale ?

Au fur et à mesure que l'action internationale de nouveaux acteurs se concrétise par des actes dont certains sont contraires au droit, il convient d'envisager les recours pour ceux qui sont victimes de ces manquements au droit ; bien sûr la chose n'est pas facile à faire accepter par l'opinion publique (ex : Sea Shepard). Il pourrait en aller de même pour les acteurs

industriels. À cet égard, le dispositif judiciaire de l'Union européenne est un modèle idéal qu'il serait utile de chercher à atteindre.

### III. - Architecture

Pour terminer, il faut aborder la question de l'architecture internationale susceptible de porter la gouvernance des océans. C'est un des thèmes mis en exergue de la négociation BBNJ. Le droit a ici pleinement sa place pour contribuer à dessiner les contours de cette architecture institutionnelle, juridique et politique qui est à créer. Pourtant les avis divergent dès que l'on parle de construction ou de création d'un dispositif nouveau.

Nombreux sont ceux qui pensent que ce qui existe déjà en matière de gouvernance internationale des océans est suffisant dès lors que les États se décideraient enfin à faire fonctionner ces systèmes de bonne foi et dans leur intégralité. Il est vrai que le système actuel développé sur les fondements de la CNUDM comprend nombre de conventions internationales détaillées pour la protection du milieu marin, d'organisations internationales sectorielles qui travaillent sur les océans (OMI, OIT, OMM etc.) sans oublier les ORGP qui, si les règles en étaient strictement suivies, assureraient une utilisation durable de la ressource halieutique et une protection du milieu où se développe cette ressource. À cela s'ajoutent les conventions de mers régionales qui cherchent à développer une gouvernance régionale. On cite bien sûr la Convention de Barcelone de 1976 mais aussi celle de Nairobi, de Carthagène, de Nouméa et

OSPAR ou la CCAMLR (doute à insérer cette dernière car elle est aussi ORGP) pour ne parler que de celles dont la France est membre. Les avis divergent quant à l'efficacité de l'action de ces OI.

Pour les tenants de cette vision que nous qualifierons de minimaliste, ce qui existe se suffit à lui-même et point n'est nécessaire d'envisager de nouvelles créations ou de nouvelles procédures.

Face à cela, se développe une attitude maximaliste qui estime que la nouvelle vision de la gouvernance des océans nécessite un travail de fond sur l'architecture internationale. Les défenseurs de cette thèse mettent en avant ce qui apparaît pour eux comme une zone qu'ils assimilent par excès à une zone de non droit, la haute mer. Selon eux, il faut procéder à une large révision de la gouvernance actuelle pour lui imposer un échelon supérieur qui pourrait être une future organisation internationale dans le cadre des Nations Unies et qui serait chargée de l'application du futur accord BBNJ.

En réalité, comme souvent, la vérité se trouve sans doute au centre de ces deux visions. La minimaliste est irréaliste car rien ne semble en mesure de changer le cours des choses si de nouvelles règles de droit ne sont pas trouvées. La position maximaliste apparaît quelque peu idéaliste et excessivement coûteuse pour un résultat qui est loin d'être certain car il obligerait à de nombreuses négociations pour créer cette nouvelle architecture.

La voie médiane pourrait être fondée sur un accord de mise en œuvre de la CNUDM qui portera sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà des zones sous juridiction. J'insiste sur les deux objectifs que sont la conservation et l'utilisation durable. Il s'agit là d'un accord qui portera donc essentiellement sur la haute mer. En effet, l'architecture mise en place par la CNUDM peut parfaitement fonctionner pour les zones sous juridiction en tenant compte de la répartition des compétences entre États que cette convention établit pour chaque zone. Un dispositif sophistiqué de règlement des différends existe et permet l'application du droit. Les défauts sont à trouver du côté de la volonté politique des États et ici, l'influence des nouveaux acteurs peut jouer un rôle primordial en faveur de l'application du droit.

En revanche, pour la haute mer, force est de constater que la référence à l'État du pavillon ne suffit plus, non qu'elle soit dépassée mais elle ne correspond plus à la totalité des activités humaines en mer et ne réussit pas à s'adapter à l'apparition de nouveaux acteurs. Il nous faut donc trouver quelque chose de complémentaire mais je crains que la perte d'intérêt pour le droit de la mer dans les facultés françaises ne permette pas à l'école française du droit international d'être très présente dans cette recherche et cette évolution, je le dis en passant.

Ce « quelque chose » sera avant tout cet accord de mise en œuvre de la CNUDM. Il fera apparaître de nouvelles notions dans un accord international comme les AMP en haute mer et de nouvelles procédures comme les évaluations d'impact environnemental. Son organe de direction sera probablement une COP (réunion des États parties) tous les deux ans qui analysera des rapports scientifiques, des communications d'États sur des propositions, d'OI sur des décisions sectorielles ou régionales. Un des points les plus délicats sera la prise en compte de ce qui existe et continuera d'exister et la collaboration qui devra se mettre en place entre le niveau multilatéral global et le niveau sectoriel ou régional. Tout cela n'est pas de la science-fiction ni de la diplomatie fiction puisque nous y travaillons déjà d'arrache-pied. La haute mer va remodeler la gouvernance internationale des océans. Le droit va devoir être aménagé pour permettre à cette nouvelle gouvernance d'être efficace. La France veut être active dans ce processus alors que nos méthodes de travail et nos moyens ne sont pas encore adaptés à la complexité d'une telle négociation à laquelle s'ajoute l'échelon communautaire ; nous ne connaissons pas cela avec la CNUDM. ■

**Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » et la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne :  
une occasion manquée ?**

Louis BALMOND

*Louis Balmond, Professeur à l'Université de Toulon, CDPC Jean-Claude Escarras  
Université de Toulon, Aix Marseille Univ, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Toulon, France*

## I. - Introduction

L'adoption le 14 septembre 2016 du règlement 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes »<sup>1</sup> a pu apparaître dans un premier temps comme une étape importante dans la prise en considération par l'Union européenne des exigences stratégiques de sa position à l'égard des mers et des océans. On rappellera en effet que l'Union européenne compte 23 États côtiers et 26 États de pavillon et que 90 % de son commerce extérieur et 40 % de son commerce intérieur ont recours au transport maritime. La sécurité des espaces maritimes et par voie de conséquence la nécessité d'en assurer la maîtrise sur un plan opérationnel constituent donc pour elle un enjeu majeur. Pourtant, pendant longtemps, « les affaires maritimes (...) n'occupaient pas le centre de la pensée européenne »<sup>2</sup>. Certaines problématiques étaient traitées, mais de manière

sectorielle et non globalisée. Ce n'est qu'au début des années 2000 que le concept de politique maritime intégrée (PMI) s'est développé au sein des instances européennes pour être définitivement adopté en 2007, dans une communication de la Commission européenne<sup>3</sup>. Avec la PMI, il s'agit de « Concevoir de nouveaux cadres politiques pour l'utilisation durable des mers et des océans embrassant tous les aspects des affaires maritimes et fixant des objectifs clairs, basés sur une stratégie intersectorielle globale ». Cette politique, qui considère désormais le monde maritime de manière globale, visait avant tout le développement économique durable de l'Union et les questions de sécurité maritime y étaient abordées sous cet angle<sup>4</sup>. De ce point de vue, certains enjeux fondamentaux résultant des menaces et risques se manifestant en mer étaient insuffisamment pris en considération. Ce fut l'objet de la Stratégie pour la sûreté maritime de l'Union européenne adoptée le 30 avril 2014, d'identifier toutes les menaces pesant sur les intérêts maritimes de l'Union et

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

<sup>2</sup> M. Aymeric, « Le modèle français de l'action de l'État en mer et le projet de garde-côte européenne », *Études Marines*, n° 7, 2014, p. 26.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », COM(2007) 575 final.

<sup>4</sup> À travers notamment la surveillance maritime intégrée (SMI) destinée à sécuriser les différents intérêts des investisseurs et plus généralement du développement économique, qui s'appuie sur un environnement commun de partage d'informations maritimes et de données (CISE 2).

d'envisager les réponses civiles et militaires à y apporter<sup>1</sup>. La question de l'instrument opérationnel susceptible de permettre à l'Union d'assurer les missions prévues par la PMI se posait alors et, de ce point de vue, l'institution d'un corps de garde-côtes apparaissait comme une des réponses possibles. D'ailleurs, dès 2003, pour le Commissaire européen aux transports, et pour les membres du Parlement européen qui sollicitaient cette création, l'idée de la constitution d'un corps de garde-côtes européen n'apparaissait plus irréaliste. Les parlementaires, frappés par la catastrophe de l'Erika en 1999, considéraient qu'un service de garde-côtes européen pourrait surveiller et déclencher des poursuites en cas de déversement illégal. La proposition faisait suite au « paquet Erika » mais aussi à une déclaration du Conseil européen de 2002 proposant une coopération systématique entre les États visant à contrôler les frontières maritimes. Il reste qu'en l'absence de consensus entre les États membres sur la nécessité et la nature de cet instrument, les progrès en la matière ont été laborieux jusqu'à ce que les événements précipitent les choses.

Le règlement du 14 septembre 2016 est en effet le fruit d'une crise qui a atteint son paroxysme en 2015 et au cours de laquelle la question des frontières, notamment maritimes, de

l'Union et de leur contrôle, s'est imposée à l'agenda diplomatique. Ce contexte n'a sans doute pas été favorable à une réflexion approfondie sur une éventuelle garde-côtes européenne<sup>2</sup> prenant en considération la plénitude de sa dimension maritime. Il apparaît en effet que celle-ci n'a qu'un caractère accessoire dans le « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » mis en place (II). Cela ne doit pas pour autant conduire à rejeter toute construction, sur d'autres bases (III), d'une garde côte-européenne, indispensable au statut international de l'Union et de ses États membres.

## **II. - Le choix d'un « corps de garde-frontières et de garde-côtes » : le caractère accessoire de la dimension maritime**

Alors que la création d'un « corps de garde-frontières et de garde-côtes » aurait dû constituer une étape nouvelle de l'édification et de la mise en œuvre d'une stratégie maritime européenne, le règlement de 2016 est apparu, dans sa genèse, comme peu maritime (II.1). La construction institutionnelle qu'il prévoit confirme clairement cette tendance (II.2).

<sup>1</sup> Voir L. Balmond, « Retour sur la Stratégie de Sureté Maritime de L'Union européenne », *PSEI*, n°2, mis en ligne le 21 novembre 2015, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=673>.

<sup>2</sup> On précisera ici pour la suite des développements que les notions de garde-côte, de corps de garde-côte et de fonction garde-côte doivent être clairement

distinguées. La garde côte regroupe toutes les solutions institutionnelles et juridiques, le corps de garde-côte n'étant qu'une des modalités d'entre elles, à même de remplir la fonction garde-côtes.

## II.1. - Une approche négligeant l'unité du milieu

L'élaboration du règlement du 14 septembre 2016 a privilégié la prise en considération de la logique frontalière plutôt que celle de l'unité spatiale. Les circonstances qui ont poussé à son adoption confirment cette approche qui ne semble pas s'être inscrite dans une véritable stratégie maritime.

### II.1.1. - Les frontières plutôt que l'espace maritime

En associant dans une même expression la frontière et la côte, le règlement de septembre 2016 tend à mettre sur le même plan deux réalités bien différentes. La frontière est en effet une institution<sup>1</sup> juridique et politique. Elle fixe les limites territoriales de la souveraineté de l'État mais aussi constitue le marqueur d'une identité politique dans une société internationale caractérisée par la diversité politique, culturelle ou religieuse. La côte, simple ligne de contact entre les terres émergées et la mer, ne remplit aucune de ces fonctions, pas plus que les autres frontières maritimes parfois évoquées et qui ne sont en réalité que des délimitations<sup>2</sup>. Elle marque seulement la rupture entre deux milieux dont l'un, la mer, présente une unité fondamentale, avec pour manifestation la plus significative, le principe de la liberté de navigation. Celle-ci, consacrée par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982,

n'est pas remise en cause par les délimitations maritimes qui se bornent à en organiser l'exercice mais elle peut être détournée et ainsi porteuse de menaces se manifestant non pas sur une frontière maritime en réalité inexistante mais sur l'ensemble de l'espace marin. La protection des intérêts de l'État riverain doit alors s'entendre tout autant de la protection des droits et des intérêts de l'État sur l'espace maritime adjacent à ses côtes que de la protection du territoire terrestre face à des menaces venant du grand large. L'irréductible originalité de l'espace maritime devrait ainsi logiquement commander la fonction de contrôle (ou de « garde ») mais à travers le règlement de septembre 2016, c'est l'inverse qui s'est produit, conduisant à une construction dans laquelle le prisme de la frontière terrestre s'est avéré dominant. La frontière maritime étant assimilée à la frontière terrestre, sa garde relèverait des mêmes méthodes, avec pour unique finalité l'interdiction de son franchissement.

Cette démarche n'est pas vraiment illogique dans la mesure où l'Union européenne pendant longtemps a privilégié une approche fonctionnelle plutôt que globale de l'espace maritime qui n'a pas été totalement démentie par la Politique maritime intégrée. Dans ce cadre, certains enjeux fondamentaux résultant des menaces et risques se manifestant en mer comme à terre étaient insuffisamment pris en considération, contrairement aux menaces purement maritimes, notamment

<sup>1</sup> M. Foucher, *L'obsession des frontières*, Tempus, 2012, p. 19.

<sup>2</sup> À l'exception toutefois des délimitations maritimes entre les mers territoriales de deux États adjacents qui correspondent à la définition de la frontière.

environnementales. Or, la distinction entre les deux types de menaces s'avère fondamentale. Les migrations illégales comme les risques d'opérations terroristes conduites en provenance de la mer, perçues aujourd'hui comme des menaces majeures, ne sont que les formes maritimes d'un phénomène global qui se manifestera sur terre ou en mer selon les opportunités<sup>1</sup>. La tendance sera alors de considérer que les modalités de la lutte contre le terrorisme et les trafiquants d'êtres humains peuvent être identiques à terre ou en mer, qu'il s'agit d'un problème de contrôle des frontières, qu'elles soient terrestres ou maritimes. Cette identification a été d'autant plus facile que l'Union européenne, longtemps frileuse face au monde marin, a développé une politique des frontières particulièrement élaborée (ce qui ne veut pas nécessairement dire efficace) reposant sur la suppression des frontières entre les États membres et leur report vers l'extérieur avec l'édification d'une frontière commune. La disparition des frontières intérieures devant s'accompagner de mécanismes de contrôle renforcés de sa frontière extérieure, l'Union s'est dotée d'instruments élaborés, qu'il s'agisse du système Schengen ou de l'Agence Frontex. L'approche frontalière terrestre s'est alors imposée, négligeant au passage la difficulté, voire l'impossibilité, de sa stricte transposition à l'espace

<sup>1</sup> En ce qui concerne les voies migratoires en Méditerranée, le choix des passeurs entre voie terrestre et voie maritime est ainsi commandé par des considérations de pure opportunité : géographie, période de l'année, degré de difficulté de l'accès au territoire européen.

maritime. Cela s'est naturellement manifesté lors de la crise des réfugiés<sup>2</sup> de 2015 face à ce qui était perçu comme une menace d'origine maritime autant que terrestre.

### II.1.2. - Le rôle décisif de la conjoncture migratoire

Comme souvent, l'apparition d'une disposition juridique est la conséquence directe d'événements qui, sous la pression de l'opinion publique, commandent à la puissance publique d'agir. De ce point de vue, le développement de ce qu'il est convenu de nommer « la crise des réfugiés et des migrants », notamment à partir de 2013, a eu une influence décisive sur l'adoption du règlement de 2016. Les flux de réfugiés et de migrants, accélérés par les conflits du Proche-Orient et par la situation économique et politique de nombreux États africains, ont provoqué sur certaines frontières de l'Union une tension perçue par les Européens, notamment du fait de pressions politiques internes considérables, comme mettant en cause sa sécurité. La question du contrôle des frontières extérieures se posait donc pour la première fois avec une pareille acuité. Pour les frontières terrestres, il y a été répondu par le renforcement des contrôles pouvant aller jusqu'à des tentatives de fermeture par des obstacles physiques<sup>3</sup>, solution naturellement

<sup>2</sup> Ou de l'Union européenne, voir J-A. Auvret-Finck, A-S. Millet Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Pedone, 2017, 429 p.

<sup>3</sup> Avec le développement des « murs » : pour rester en Méditerranée, entre Ceuta et Melilla et le Maroc, la Grèce et la Turquie, la Bulgarie et la Turquie, la

inapplicable aux frontières maritimes. Pour celles-ci, la réponse a été dans un premier temps l'œuvre des États situés en première ligne (Italie et Grèce) procédant à des actions unilatérales, en fonction de leurs moyens. Ce fut le cas en particulier de l'Italie avec l'opération *Mare Nostrum* lancée le 18 octobre 2013 « afin d'augmenter la présence maritime en mer pour sécuriser les eaux et sauver les migrants et les réfugiés ». La solidarité entre États membres exigeait néanmoins une action de l'Union ce qui conduira l'Agence Frontex à engager plusieurs actions<sup>1</sup>. En Méditerranée centrale, Frontex était déjà en charge des opérations *Aeneas* et *Hermes* qui, de même que l'opération *Mare Nostrum*, seront remplacées en novembre 2014 par une opération *Triton*. Celle-ci n'avait plus pour objectif le sauvetage mais la surveillance des frontières en assurant dans la zone des patrouilles près des côtes en utilisant les moyens mis à disposition par les États membres. La Méditerranée a été par ailleurs le siège d'une opération EUNAVFOR Sophia relevant de la Politique de Défense et de Sécurité Commune destinée à lutter contre les passeurs<sup>2</sup>. Dans un balancement inévitable, la fermeture au

moins relative de la voie de la Méditerranée centrale fera basculer les flux de réfugiés et de migrants vers la Méditerranée orientale et la mer Égée, zone géographiquement plus propice, avec un maillon faible, la Grèce. Frontex interviendra donc également à travers une opération *Poséidon-Mer* (complétant une opération *Poséidon-Terre*) jusqu'à ce que l'accord du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie<sup>3</sup> fasse apparaître une nouvelle construction reposant sur des unités de garde-côtes des États membres mobilisées par Frontex et des unités de garde-côtes turcs, le tout bénéficiant dans un second temps de la coopération d'unités navales de l'OTAN.

Cette expérience de contrôle des frontières maritimes par l'Union européenne appelle plusieurs observations. Si l'expression garde-côtes est utilisée à plusieurs reprises à propos des opérations conduites par Frontex, celles-ci ne visent en réalité qu'à assurer le contrôle des flux migratoires même si d'autres fonctions comme le sauvetage en mer ou la surveillance des passeurs en ont été inévitablement l'accessoire<sup>4</sup>. En réalité, les opérations évoquées n'exercent que certaines des fonctions d'une garde-côtes mais pas toutes,

Hongrie et la Serbie ; voir E. Valet, Y. Michelant, N. Lambert, « Les murs dans le monde », *Courrier international*, septembre 2015, [www.courrierinternational.com/grand-format/cartographie-murs-barrieres-clotures-commentle-monde-se-referme](http://www.courrierinternational.com/grand-format/cartographie-murs-barrieres-clotures-commentle-monde-se-referme).

<sup>1</sup> Commission européenne, Fiche d'information, *Les opérations de l'Union européenne en Méditerranée*, décembre 2016.

<sup>2</sup> Voir L. Balmond, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », *PSEI*, n°2, mis en ligne le 21 novembre 2015, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699>.

<sup>3</sup> Voir L. Balmond, « Les relations entre l'Union européenne et la Turquie et la crise des réfugiés », in J. Auvret-Finck, A-S. Millet-Devalle, *op. cit.*, pp. 377-398.

<sup>4</sup> D'où les accusations portées contre Frontex, pour les uns, d'être « le chien de garde de l'Union européenne », pour d'autres le symbole d'une « Europe passoire », propos de F. Leggeri, directeur de Frontex, le 24 février 2017, devant l'Association de la presse diplomatique française.

et dans des cadres juridiques (intergouvernemental ou communautaire), selon des modalités (militaires ou civiles), dans des zones (zone sous souveraineté ou juridiction des États membres, haute mer, zone sous juridiction d'un État tiers) et en vue d'objectifs (sauvetage des personnes en mer, maîtrise de l'immigration, interruption du trafic d'êtres humains et arrestation des passeurs) très différents. Ces opérations confirment toutefois le rôle décisif de la coopération, aussi bien entre l'Union européenne et ses États membres qu'avec des tiers pour remplir les missions qui leur étaient assignées. Elles constituent donc une expérience considérable pour la mise en place d'une garde-côtes européenne. Il reste cependant que la construction institutionnelle retenue par le règlement du 14 septembre 2016 apparaît clairement en retrait par rapport à cet objectif.

## *II.2. - Une construction institutionnelle reposant sur Frontex*

Bien que la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères sur la politique de sûreté maritime adoptée le 6 mars 2014 ait conçu une stratégie couvrant toutes les fonctions maritimes y compris la garde-côtes, et que cette démarche se retrouve dans la Stratégie de Sûreté maritime adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 24 juin 2014, le dispositif retenu par le règlement de 2016 pour mettre en

place la garde-côtes repose sur une construction peu lisible et l'inscrit dans une perspective peu maritime.

### **II.2.1. - Une construction peu lisible**

La garde-côtes européenne est selon le règlement une composante d'un « corps de garde-frontières et de garde-côtes » mentionné en son chapitre 1. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes comprend pour sa part (article 3) l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que les autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières ». Ainsi, d'un côté, on retrouve une agence européenne dont la nature juridique, les organes et le fonctionnement sont classiques et développés par le chapitre 3 du règlement. Organisme de l'Union, elle est dotée de la personnalité juridique, indépendante en ce qui concerne l'exercice de son mandat technique et opérationnel, et a son siège à Varsovie (article 56) sur la base d'un accord de siège passé avec la Pologne (article 57). Enfin, l'Agence devra exercer une activité importante de coopération notamment avec les « pays tiers » avec lesquels elle pourra passer des « arrangements de travail ». De l'autre côté, les « autorités nationales » auxquelles il est fait référence constituent une catégorie générique renvoyant, dans les différents États membres, à des formes très variées : services administratifs centraux, agences, personnes

morales de droit privé<sup>1</sup>. La question se pose alors de déterminer quelle est la nature de l'instrument destiné à assurer la coordination de l'action de ces « autorités » avec l'Agence. Face à une telle question, il est ordinairement répondu, dans une démarche fonctionnelle, par l'adoption d'une stratégie ou d'un programme piloté par une institution. La référence à un « corps » renvoie au contraire à une tout autre construction, celle de la mise en place d'une structure particulière ayant son organisation et ses moyens propres. La logique de fonctionnelle devient institutionnelle et il est alors indispensable de pouvoir déterminer la nature de l'institution (qui ne peut, par hypothèse, être une agence) et de l'autorité (qui ne peut être communautaire en l'état de la construction européenne) dont elle dépend. Comme le constate le directeur de Frontex, « un corps fédéral de garde-frontières est aujourd'hui impossible »<sup>2</sup> et ajoutera-t-on, *a fortiori*, un corps de garde-frontières et de garde-côtes. Force est de constater que le règlement ne fournit aucune indication sur ce qu'il entend de ce point de vue par « corps ». L'ambiguïté devient de plus une faiblesse car il sera possible de démontrer que le terme s'avère mal choisi pour atteindre les objectifs poursuivis par le règlement.

<sup>1</sup> Plus de 300 autorités civiles et militaires des États membres, selon le rapport final du Projet pilote « création d'une fonction européenne de garde-côte », voir *infra*.

## II.2.2. - Une perspective peu maritime

Le règlement du 14 septembre 2016 mérite une lecture attentive afin de vérifier s'il confère à la dimension maritime l'importance qu'exige la référence à la garde-côtes. Force est de constater que tel n'est pas le cas et de multiples mentions du texte le confirment. La première, qui peut sembler formelle, est tout à fait illustrative. L'article 2 définit les termes utilisés par le règlement : un seul fait défaut... celui de garde-côtes alors qu'on le verra, la clarification est ici indispensable. Plus généralement, la formule retenue est toujours celle de « garde-frontières et de garde-côtes » sans que les problématiques propres à cette dernière ne soient jamais isolées. De plus, les garde-côtes ne sont pris en considération que « dans la mesure où ils effectuent des tâches de contrôle aux frontières » ce qui réduit singulièrement le rôle qui leur est habituellement dévolu. Par ailleurs, l'énumération des fonctions, celles du Corps comme celles de l'Agence, insiste sur la dimension frontalière, en réalité sur le contrôle des flux migratoires. Ainsi, le Corps (article 1<sup>er</sup>) doit gérer efficacement « le franchissement des frontières extérieures » ce qui implique de s'attaquer « aux défis migratoires » et aux « éventuelles futures menaces à ces frontières » (rédaction curieuse, alors que depuis longtemps et la Stratégie européenne de sûreté maritime le consacre on sait

<sup>2</sup> F. Leggeri, *op. cit.*

que ces menaces ne sont pas éventuelles). Quant à l'Agence, ses missions définies par l'article 8 confirment, s'il en était besoin, le prisme « frontalier » du texte puisqu'il vise très précisément des opérations propres au contrôle des frontières face aux migrations comme l'identification et le relevé d'empreintes digitales (Art 8, i) ou la constitution d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour (article 8, n). Il est donc clair que, pour les rédacteurs du texte, l'approche frontalière est décisive, la considération de sa dimension maritime accessoire, ce qui est confirmé par la dimension institutionnelle du dispositif. Selon l'exposé des motifs du règlement, celui-ci vise à élargir les missions de Frontex qui demeure la même personne morale, avec une pleine continuité de toutes ses activités et procédures mais qui est rebaptisée Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes<sup>1</sup>. On ne trouve de ce fait quasiment aucune spécificité maritime (moins de 5 items sur 21 définissant les fonctions de l'Agence et encore sans être explicites) dans une Agence qui est pourtant l'élément structurant d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. L'essentiel des missions est donc consacré au contrôle des frontières, aux procédures de retour et à l'asile. On est loin de retrouver les ambitions maritimes annoncées par les textes précédents mais la nécessité de faire face à l'urgence et sans doute aussi

l'absence de véritable consensus entre les États membres, peuvent expliquer les solutions retenues.

Il reste que, outre le règlement lui-même, la pratique des institutions et des organes de l'Union, comme celle des États membres rendent néanmoins possible une évolution vers une garde côte européenne

### **III. - Vers une garde-côtes européenne**

L'objectif européen est clair : parvenir à un système intégré de gestion des frontières maritimes de l'UE comme stratégie de sécurisation de l'espace européen. Pour cela, la mise en place d'une garde-côtes est en effet un élément indispensable. Mais la réponse doit prendre en considération à la fois la spécificité de l'espace maritime et l'état d'avancement de la construction européenne. À partir de ce constat, le règlement de 2016 peut constituer une étape importante dans la création d'une fonction garde-côtes européenne.

#### ***III.1. - La fonction garde-côtes : un instrument au service d'un objectif***

Une garde côte, pour quoi faire ? Il n'est pas inutile de clarifier ce point avant de se prononcer sur l'instrument le plus pertinent

---

<sup>1</sup> D'où l'interrogation judiciaire : Establishing the European Border and Coast Guard : all-new or Frontex reloaded, H.Rosenberg, *EU Law Analysis* Sunday, 16 octobre 2016.

pour atteindre l'objectif qui aura été fixé. Le recours à la notion de stratégie de sauvegarde maritime peut ainsi s'avérer d'un particulier intérêt comme cadre d'action d'une fonction garde-côtes

### III.1.1. - L'objectif : la sauvegarde maritime

Les débats sur la création et la forme d'une garde-côtes européenne conduisent à revenir sur un concept passé trop inaperçu lorsqu'il fut présenté et débattu, et qui conserve aujourd'hui tout son intérêt : celui de sauvegarde maritime<sup>1</sup>. Il n'est pas certain en effet que le seul recours aux notions de sûreté et de sécurité maritime suffise à rendre compte de ce que doit être l'objectif d'une garde-côtes. Selon la Stratégie européenne de sûreté maritime, celle-ci désigne « une situation du domaine maritime mondial dans laquelle le droit international et la législation nationale sont appliqués, la liberté de navigation est garantie et les citoyens, les infrastructures, les transports, l'environnement et les ressources marines sont protégés ». Elle vise donc la prévention et la lutte contre tous les actes illicites à l'encontre du navire, de son équipage et de

ses passagers ou à l'encontre des installations portuaires. Elle se distingue ainsi de la sécurité maritime qui comporte plusieurs aspects indissociables : la sécurité des navires (comprenant les navires, leur équipage et le cas échéant leurs passagers), la sécurité de la navigation et la facilitation du trafic maritime. Une telle approche repose en réalité sur la distinction de deux types d'événements de mer, traités le plus souvent par des structures et des moyens mais aussi selon des règles différentes, alors que l'unité du milieu marin devrait conduire à leur réunion.

Il est cependant possible de retenir une autre approche se fondant sur l'action que doit conduire l'État en mer. Deux missions s'imposent en effet logiquement à un État riverain à l'égard de l'espace maritime adjacent. La première est une mission de défense destinée à protéger les approches mais aussi le territoire national contre les menaces pouvant provenir des forces navales des autres États. Elle n'a pas disparu mais son importance quantitative a décliné du fait de l'évolution géopolitique<sup>2</sup> au profit des missions de service public<sup>3</sup> qu'impose la souveraineté ou la juridiction exercée sur les

<sup>1</sup> Voir sur cette notion, entre autres, « La sauvegarde maritime », *Bulletin d'Études de la Marine*, n°28, mars 2004, notamment, X. Rollin, pp. 21-25 ; J-L. Battet, « Le nouveau concept de sauvegarde maritime », Institut français de la Mer ; C. Girard, « La sauvegarde maritime, La Jaune et la Rouge », *Revue mensuelle de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'École Polytechnique*, n°596, juin-juillet 2004 ; P. Adam, P. Vitel, Assemblée Nationale, Commission de la Défense Nationale et des forces armées, rapport d'information n° 4327 sur l'action de l'État en mer, 7 février 2012.

<sup>2</sup> Et même si la Marine demeure un instrument de gestion des crises irremplaçable.

<sup>3</sup> Il est sans doute préférable de recourir à cette notion dans son acception française plutôt que d'utiliser l'opposition entre action militaire et action civile puisque dans ce cadre, comme on va le voir, les forces militaires effectuent des missions civiles. Pour la Marine française, celles-ci constituent même aujourd'hui la plus grande part de son activité.

espaces maritimes. L'État doit en effet y assurer, comme il le fait sur terre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique<sup>1</sup>, mais dans un espace où la souveraineté connaît d'importants tempéraments et dans un contexte de croissance considérable des usagers et des usages de la mer générant la multiplication des menaces<sup>2</sup>. Dans les deux cas, ce sont donc les exigences traditionnelles du maintien de l'ordre public qui vont commander l'action de l'État en mer : pour les États, « la capacité (...) de pouvoir intervenir pour maîtriser les risques liés à l'activité maritime dans leurs eaux territoriales et au large, est devenu un enjeu stratégique essentiel »<sup>3</sup>. Le concept de sauvegarde maritime exprime alors la synthèse des missions de défense et de service public, destiné à fonder un dispositif permanent de protection des intérêts nationaux dans les approches maritimes. Elle ne désigne pas en effet seulement les missions auparavant qualifiées de « missions de service public », mais un ensemble de missions plus vaste, qui vise à prévenir ou combattre les menaces ou les risques liés aux activités conduites en mer ou à partir de la mer, qu'elles soient de nature civile ou militaire »<sup>4</sup>. Cet objectif de sauvegarde maritime ne peut être atteint sans le développement d'une fonction garde-côtes.

<sup>1</sup> Th. Duchesne, « La fonction garde-côte, la Marine nationale et les nouvelles exigences de l'ordre public en mer », communication au colloque de Brest, *L'ordre public en mer*, 12 et 13 mai 2011, Centre d'Études Supérieures de la Marine, [cesm.etudes@marine.defende.gouv.fr](mailto:cesm.etudes@marine.defende.gouv.fr).

### III.1.2. L'instrument : le recours à la fonction garde-côtes

L'établissement d'un « corps de garde-côtes et de garde-frontières européen » apparaît au moins en ce qui concerne la garde-côtes comme une anticipation dans laquelle le mimétisme a joué un rôle important. Or, ce qui est décisif plus que le corps est bien la fonction garde-côtes.

#### III.1.2.1 - *Le caractère inopérant de la notion de « corps de garde côte »*

La réflexion sur une garde-côtes européenne était bien présente depuis plusieurs années dans les travaux des institutions européennes. En juin 2006, un « Livre Vert » présenté par la Commission se donnait pour but d'établir « un juste équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable ». La mise en place d'une garde-côtes européenne y était liée à l'ensemble des activités des États en mer, y compris à la lutte contre le terrorisme ; elle en limitait toutefois l'extension aux eaux territoriales et à la zone économique exclusive. Il était proposé la mise en place de règles communes pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement et s'appliquant sur un « espace maritime commun » grâce à une force commune de garde-côtes. En 2007, le « Livre Bleu » sur l'organisation de la PMI

<sup>2</sup> C. Girard, *op.cit.*

<sup>3</sup> J-L. Battet, *op.cit.*

<sup>4</sup> Rapport P. Adam, P. Vitel, *op. cit.*

approuvé par le Conseil européen du 14 décembre 2007, écartait cependant, deux des idées les plus controversées avancées par le « Livre Vert », l'organisation d'un espace maritime commun et la création d'un corps de garde-côtes européens. Chaque État membre conservait donc le contrôle sur tout ce qui relève de l'action de l'État en mer avec néanmoins des règles de coordination et de coopération définies dans une approche régionale ou intersectorielle. Cette démarche prudente sur un dossier controversé est partiellement remise en cause par le règlement qui repose sur le concept de corps de garde-côtes, renvoyant naturellement à l'exemple états-uniens de l'*US Cost Guard* (USCG). Il faut alors rappeler que l'USCG est un organisme fédéral américain, représentant de l'action de l'État en mer, ce qui comporte l'application de la loi et des règlements maritimes, la police de la navigation et des pêches, la lutte contre les trafics illicites, la protection de l'environnement maritime, le sauvetage et l'assistance en mer. L'USCG est un organisme militaire (parfois évoqué comme la quatrième armée des Etats-Unis), disposant, entre autres, d'unités armées, placé depuis 2003, sous l'autorité du Département de la Sécurité Intérieure mais pouvant en cas de conflit, passer sous la direction de l'U.S. Navy<sup>1</sup>. Cette rapide

évocation fait apparaître toute la distance qui existe encore avec un éventuel corps de garde-côtes européen. Un corps de garde-côtes étant conduit en effet à exercer des compétences régaliennes, emploi de la contrainte, usage de la force armée, répression pénale, il doit nécessairement s'adosser à un pouvoir souverain. Ceci résulte, aux Etats-Unis de sa nature de service de l'administration agissant sous l'autorité du gouvernement et du Président : le pouvoir fédéral se manifeste ainsi par l'action d'un organisme fédéral. Il est évident qu'une telle construction ne correspond cependant pas à la forme constitutionnelle actuelle de l'Union européenne. Par ailleurs l'USCG, service étatique commun, applique un droit uniforme, le droit des Etats-Unis, là où un corps de garde-côtes européen est confronté, sur ce point, à la pluralité des institutions et des droits. Enfin, dans la garde-côtes, le navire est au moins aussi important que les équipages qu'il porte. Or, le navire, dont pourtant l'état civil impressionne<sup>2</sup> est le grand oublié du règlement de 2016 et pour cause. Là où les navires de l'USCG battent pavillon des Etats-Unis, les navires du corps européen arborent naturellement, faute de pavillon européen, leur pavillon national avec toutes les conséquences juridiques que cela induit<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir la présentation résumée mais éclairante de l'USCG dans la Fiche documentaire n° 4/10, « La fonction garde-côtes », Institut Français de la Mer, 5 juin 2010.

<sup>2</sup> Pour reprendre la belle formule de L. Lucchini, « Le Navire et les navires », in *Le navire en droit international*, Pedone, 1992, p. 11.

<sup>3</sup> La solution évoquée par l'Académie de Marine consistant à faire agir comme « garde-côtes régionale européenne », des navires qui, tout en conservant leur pavillon national, pourraient arborer une « marque de garde-côtes européenne » (sous réserve d'une formalisation juridique internationale) paraît soit illusoire en l'État, soit sans véritable portée juridique, in *Une garde-côtes ? Quelle garde-*

On perçoit donc que le mimétisme, au-delà de l'expression même de corps de garde-côtes, présente des limites rédhibitoires et de nature à induire en erreur aussi bien les partenaires de l'Union que les citoyens européens. Il faut en revenir à ce qui est la mission dévolue à ce corps, c'est à dire la fonction garde-côtes.

### III.1.2.2. - La spécificité de la fonction garde-côtes

Lorsque le règlement de septembre 2016 associe « garde-frontières » et « garde-côtes », il sous-estime considérablement la spécificité de cette dernière. La côte n'est pas une frontière et si le sens de l'expression « garde-frontières » est clairement identifiable, facilité en cela par l'image du garde-frontières, personne physique, il n'en va pas de même pour la garde-côtes. Celle-ci en effet ne consiste pas à « garder la côte », encore moins à garder le trait de côte ou la laisse de basse-mer comme si la côte était assimilable à une frontière de l'État. Ce serait ignorer l'unité du milieu et sa nécessaire internationalisation. Dès lors, garder la côte n'est pas attendre l'ennemi sur les plages, mais maîtriser l'espace maritime adjacent aux côtes et y faire respecter l'ordre public face aux menaces de toutes

sortes qui pèsent sur l'État en provenance de cet espace. La garde-côtes n'a de sens que dans la profondeur, celle-ci s'étendant, dans le respect des règles du droit international, jusqu'à la côte des autres États<sup>1</sup> et même au-delà<sup>2</sup>.

Cette « fonction garde-côtes »<sup>3</sup>, née justement du besoin de mettre en place une organisation nationale apte à s'intégrer dans le dispositif maritime européen, a été formalisée en France avec le comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009. Elle s'appuie sur un Comité directeur réunissant les directeurs des administrations intervenant en mer, présidé par le Secrétaire général de la mer et assisté d'un Centre opérationnel de la « fonction garde-côtes ». Le Comité constitue l'instance d'animation et d'arbitrage de la « fonction garde-côtes » dont il fixe le cadre et évalue les besoins. Mais surtout, il développe l'action en commun des administrations concernées en améliorant les procédures communes et en favorisant les mutualisations. Cette coordination, que ce soit dans un cadre interministériel ou international, se trouve assurée sur le plan

---

*côtes ?*, communications et mémoires de l'Académie de marine Année académique 2003-2004, n° 2 (janvier-mars 2004).

<sup>1</sup> Son exercice est encadré par les règles issues notamment de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui fixent les pouvoirs de l'État en fonction des zones maritimes qu'elle établit.

<sup>2</sup> Dans le cas où existent des accords avec les États côtiers qui se chargent par exemple d'assurer une information des autres États pour permettre à ceux-ci d'exercer une garde-côtes très en amont. On notera d'ailleurs que le mécanisme

vaut également pour la garde-frontières, qu'il s'agisse de faire face aux migrations illégales comme aux menaces terroristes.

<sup>3</sup> Voir entre autres, *Une garde-côtes ? Quelle garde-côtes ?*, *op. cit.* ; M. Picard, « Europe, garde-côtes et action de l'État en mer », *Notes de la FRS*, 05/2008, 29 février 2008 ; Th. Duchesne, « La fonction garde-côtes, la Marine nationale et les nouvelles exigences d'ordre public en mer », *op. cit.* Voir la présentation résumée mais éclairante de l'USCG dans la fiche documentaire « La fonction garde-côtes », *op. cit.*

tactique par les préfets maritimes<sup>1</sup>. Atout majeur du dispositif français, ces officiers généraux de la Marine qui se situent à l'intersection des chaînes opérationnelles civiles et militaires, sont chargés de l'ensemble des actions de l'État en mer relevant de l'exercice de la souveraineté ou de la maîtrise des risques liés à l'activité maritime<sup>2</sup>, que ce soit dans les zones côtières aussi bien qu'au large.

L'expérience française permet ainsi de définir quelques grands traits caractéristiques de la fonction garde-côtes. Celle-ci repose sur l'unité du milieu et peut donc s'étendre jusqu'au territoire des États tiers sous réserve de respecter pour chaque zone d'action, les dispositions pertinentes du droit international de la mer<sup>3</sup>. Il s'agit ensuite d'une fonction civilo-militaire<sup>4</sup>, qui doit pouvoir mobiliser des moyens terrestres, aériens et maritimes aussi bien côtiers qu'hauturiers. Elle nécessite enfin une coordination (faute d'une intégration, laquelle dans le cadre de l'Union européenne réclamerait une structure fédérale) des acteurs et des moyens permettant d'assurer les quatre missions assignées à la fonction garde-côtes : la sûreté de défense ; l'exercice des pouvoirs souverains de l'État dans

les eaux territoriales ; la maîtrise des risques liés à l'activité maritime dans les eaux territoriales et au-delà (secours en mer, pollution, assistance) ; la mise en œuvre des polices spéciales (sécurité des navires, pêche, narcotrafic, immigration clandestine et contre-terrorisme)<sup>5</sup>.

### III.2. - Vers une garde-côtes européenne

Puisque sa nécessité est avérée, est-il alors possible de concevoir une garde-côtes européenne, c'est-à-dire non pas un corps de garde-côtes mais un dispositif institutionnel et juridique apte à exercer avec la plus grande efficacité la fonction garde-côtes, c'est-à-dire la mission de sauvegarde maritime ? En se situant dans le cadre du droit institutionnel positif de l'Union et non *de lege ferenda*<sup>6</sup> et en tenant compte des caractéristiques propres que présente l'action de l'État en mer dans chaque État membre, un certain nombre d'éléments tirés aussi bien du texte du règlement que du contexte de l'action maritime de l'Union et de ses États membres devraient permettre d'approcher ce résultat.

<sup>1</sup> Y. Lagane, « Le Préfet maritime, l'«amiral préfet» », *La Jaune et la Rouge, Revue mensuelle de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'École Polytechnique*, n° 596, juin-juillet 2004.

<sup>2</sup> X. Rolin, *op. cit.*, p. 24.

<sup>3</sup> Ce qui renvoie à la notion de zone maritime comprenant les espaces sur lesquels l'État exerce sa souveraineté ou sa juridiction mais également la haute mer sur laquelle, conformément au droit international, il exerce certaines

attributions à l'encontre des navires battant pavillon national ou étranger. En ce sens, Th. Duchesne, *op. cit.*

<sup>4</sup> Et qui devra éventuellement comporter une dimension judiciaire pour pouvoir traiter les problèmes juridiques suscités par l'action de l'État en mer

<sup>5</sup> X. Rolin, *op. cit.*, et *Une garde-côtes ? Quelle garde-côtes ?*, *op. cit.*, qui donne des missions inhérentes à la fonction garde-côtes une liste exhaustive.

<sup>6</sup> Car selon la formule de T.Y. Lagane, *op. cit.*, « dans l'avenir, pourquoi pas un préfet maritime européen ? ».

### III.2.1. - Le règlement du 14 septembre 2016 à l'appui de la création d'une garde-côtes européenne

Le règlement du 14 septembre 2016 doit être apprécié aujourd'hui à la lumière de son début d'application, en s'appuyant sur le rapport de la Commission du 2 mars 2017 et sur le projet pilote « Création d'une fonction garde-côtes européenne »

Le règlement comporte des éléments qui s'inscrivent tout à fait dans la perspective d'une fonction garde-côtes européenne si l'on en donne une lecture plus maritime. Il s'efforce en effet de coordonner à défaut de pouvoir dès à présent les intégrer, les actions des très nombreux acteurs susceptibles de contribuer à cette fonction. Trois axes peuvent être relevés

Le texte développe d'abord les principes de subsidiarité et de coopération mais aussi de gestion intégrée et de responsabilité partagée sur lesquels elle devra nécessairement se construire. Les États restent donc responsables en premier ressort de la gestion de leurs tronçons de frontières extérieures dans leur propre intérêt et dans l'intérêt commun de tous les États membres. Cette gestion s'opère toutefois en coopération étroite avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes qui établit à cet effet une stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée, tenant éventuellement

compte de la situation particulière des États. Les autorités nationales chargées de la gestion des frontières établissent de leur côté leurs stratégies nationales conformément à la stratégie de l'Agence et les États membres peuvent poursuivre la coopération à un niveau opérationnel avec d'autres États membres mais en respectant un devoir de coopération loyale (article 9). Le caractère indispensable de la coordination est ensuite mis en évidence par le rôle de l'Agence dans le domaine de la collecte et du partage de l'information rappelé par l'article 53 du règlement qui vise la coopération européenne en ce domaine, concernant spécifiquement les fonctions de garde-côtes. Sont associées à cette mission, l'Agence européenne de contrôle des pêches, l'Agence européenne pour la sécurité maritime et les autorités nationales exerçant des fonctions de garde-côtes. La coopération s'étend aussi à d'autres institutions exerçant des responsabilités dans le domaine de la sécurité comme EUROPOL et EUROJUST. Enfin, le lancement d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières extérieures (article 15) à la demande d'un État membre est un gage d'efficacité de l'action de sauvegarde maritime, l'expérience prouvant que certains États membres étaient très insuffisamment pourvus en ce domaine pour faire face aux menaces<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> On notera que la question du consentement de l'État à une intervention sur les espaces maritimes se trouvant sous sa juridiction a été débattue mais la nécessité du consentement maintenue.

Le deuxième rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>1</sup> du 2 mars 2017, marque en particulier les progrès de la coordination entre les agences européennes exécutant des fonctions de garde-côtes, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) dans la fourniture de services d'information et de surveillance et à la réalisation d'opérations polyvalentes dans le domaine de la surveillance maritime.

Enfin, à l'initiative du Parlement européen, un projet pilote de l'Union européenne dont on notera qu'il retient la formule de « fonction garde-côtes », a été lancé au milieu de l'année 2016 afin de développer et de tester les services et les opérations polyvalentes assurés par les trois agences européennes en étroite coopération avec les autorités nationales. Cette coopération, commencée en 2009 et accélérée par la crise de 2015 a conduit à l'introduction dans les statuts des agences, d'un article commun les invitant à travailler ensemble dans quatre domaines : partage des informations (Coordination AESM) surveillance et communication entre les services (Coordination AESM et Frontex), élaboration des

capacités (AECF), analyse des risques et partage des capacités (Frontex et AECF). Dès à présent, dans ces quatre domaines, des résultats significatifs ont été obtenus<sup>2</sup> marquant une coordination réelle des institutions européennes investies de la fonction de garde-côtes. Cela ne saurait suffire pour autant.

### **III.2.2. - La contribution de la pratique de l'Union et de ses États membres, à la construction d'une garde-côtes européenne**

Si l'objectif que doit poursuivre une garde-côtes européenne est l'établissement d'une posture de sauvegarde maritime, elle ne peut reposer uniquement sur la coopération entre les agences de l'Union. Elle doit également impliquer fortement les États membres. On perçoit alors, par rapport à l'objectif à atteindre, deux difficultés majeures. La première réside dans l'extrême disparité des approches que les États membres ont de l'action de l'État en mer et des solutions institutionnelles et normatives qui en résultent, notamment pour des raisons historiques. Paradoxalement, la question de la coordination se pose tout autant entre les administrations nationales des États membres publiques qu'entre les agences européennes. Cela a naturellement des conséquences sur toute tentative de coordination globale au niveau européen. S'il est illusoire

<sup>1</sup> 2 mars 2017, COM (2017) 201 final.

<sup>2</sup> *Creation of a European Coastguard Function*, Final Report, 22 décembre 2017, <https://www.efca.europa.eu>.

d'envisager une réforme administrative voire constitutionnelle d'ensemble, un progrès résultera sans doute du développement de l'harmonisation des compétences, des pouvoirs et des procédures, servi par la pratique des institutions et des États. Les opérations conduites sous l'égide de Frontex pour gérer les flux migratoires en Méditerranée qui mettent en œuvre des moyens navals relevant de certains États membres<sup>1</sup> illustrent une pratique de la coordination dans un domaine particulier de la fonction garde-côtes. Il en va de même des coopérations mises en place entre des États membres en matière de sauvetage et de lutte contre la pollution. Il existe ainsi des plans de secours avec le Royaume-Uni pour la Manche et la mer du Nord, avec l'Espagne pour le Golfe de Gascogne et le Golfe du Lion, avec l'Italie et Monaco pour la Méditerranée de l'est, qui offrent à un État victime d'une catastrophe majeure dans ses eaux, l'assistance des autres États parties<sup>2</sup>. D'autres mécanismes de coopération ne concernant pas uniquement les États membres de l'Union peuvent être signalés. Ainsi le traité entre la France et l'Australie, entré en vigueur en 2011, a pour but la surveillance des zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises et aux îles australiennes de Heard et McDonald. En vertu de cet accord la France et l'Australie s'engagent à assurer la surveillance de pêches y

compris dans les zones relevant de l'autre pays. Enfin, le Forum des garde-côtes de l'Atlantique-nord qui réunit 20 États riverains permet, dans tous les domaines intéressant les services de garde-côtes, l'échange de bonnes pratiques et d'analyses et la mise en place de coopérations internationales<sup>3</sup>. Dans ces opérations, peuvent être utilisés, du côté français, les moyens proprement militaires de la Marine puisqu'il s'agit de mission de service public.

On retrouve alors la deuxième difficulté, l'articulation entre la dimension militaire et la dimension civile de la fonction garde-côtes. La sauvegarde maritime s'appuie sur l'unité de l'espace maritime dont les menaces s'efforcent de jouer, ce que doit compenser la continuité de l'action de la puissance publique en mer, continuité civile et militaire et continuité entre missions côtières et missions de haute mer<sup>4</sup>. Si l'on considère les opérations *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans l'Océan indien et *Sophia* de lutte contre les passeurs en Méditerranée, on peut noter que leur succès incontestable manifeste la capacité des marines militaires à coopérer et à conduire simultanément, parfois en s'appuyant sur l'ambiguïté de leur mandat, plusieurs types de mission relevant de manière générale de la fonction garde-côtes, telle que définie précédemment. C'est le cas en particulier de l'opération *Sophia*

<sup>1</sup> Voir *supra*.

<sup>2</sup> Successivement, Manche Plan, Biscaye Plan et Lion Plan et Ramoge Plan.

<sup>3</sup> Forum des garde-côtes de l'Atlantique-Nord qui réunit 20 États riverains pour permettre, dans tous les domaines intéressant les services de garde-côtes,

l'échange de bonnes pratiques et d'analyses et la mise en place de coopérations internationales, [www.ccg-gcc.cg.ca/FGCAN](http://www.ccg-gcc.cg.ca/FGCAN).

<sup>4</sup> Voir J-L. Fillon, « Approches et pratiques européennes », in La sauvegarde maritime, *Bulletin d'études de la marine*, op. cit., p. 40.

qui s'est avérée être à la fois une opération de lutte contre les passeurs mais également, en pratique, une opération de sauvetage en mer. Il apparaît ainsi que la mise en œuvre de « la mixité des modes de coopération <sup>1</sup> » entre les marines militaires pour assurer certaines composantes de la fonction garde-côtes ne soulève pas de difficultés. Toutefois, ce qui pourrait être perçu comme une militarisation de la fonction garde-côtes, justifié par le fait que, sur le plan opérationnel, les forces navales ont seules la capacité d'intervenir sur l'ensemble des espaces maritimes, n'est pas acceptée par tous les États membres et soulève de redoutables problèmes juridiques de répartition des compétences avec l'Union. Comment concilier par exemple la construction intergouvernementale sur la base de laquelle sont conduites les interventions des forces navales en haute mer et la politique commune de la pêche ?

#### IV. - Conclusion

Toute une série d'éléments sont ainsi très favorables à l'institution d'une garde-côtes européenne. Même si la

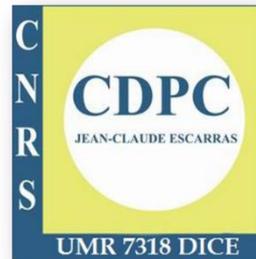
coordination doit encore être améliorée, l'Union européenne et ses États membres savent travailler ensemble dans l'exercice de la fonction garde-côtes, que ce soit en matière de partage de l'information ou d'actions opérationnelles. La relance du mécanisme de la Coopération Structurée Permanente peut également s'avérer particulièrement pertinente dans ce domaine en favorisant l'exercice de la fonction garde-côtes dans un cadre régional<sup>2</sup>. Il reste néanmoins un chantier juridique et institutionnel considérable tenant au fait que l'articulation entre la politique de sécurité et de défense commune et la politique maritime intégrée demeure problématique. « Malgré l'exemple réussi de l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie, il est extrêmement difficile d'articuler la dimension civile et la dimension militaire dans des opérations de grande envergure <sup>3</sup> ». La difficulté est encore renforcée par le fait que la fonction garde-côtes pouvant impliquer dans plusieurs hypothèses, l'emploi de la force, la question de l'harmonisation des règles d'engagement se trouvera nécessairement posée. ■

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Voir sur ce point l'étude du GRIP, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, juillet 2017, EP/EXPO/B/SEDE/FWC/2013-08/LOT6/16, Le découpage en zone maritime

de surveillance est bien connu France : baltique, Méditerranée occ. Méditerranée orientale

<sup>3</sup> Rapport P. Adam, P. Vitel, *op. cit.*



CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS  
(UMR-CNRS 7318 DICE)

Faculté de droit de l'Université de Toulon

<http://cdpc.univ-tln.fr/>

Conception - Réalisation : CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS

Tous droits réservés - 2018