



Par Armelle Sandrin-Deforge

Avocat
Jones Day

→ BDEI 1897

Ressources marines et délimitation des zones en mer : les grandes manœuvres

Droit méconnu, le droit de la mer se rappelle à nous de manière plus ou moins directe suivant l'actualité environnementale (marées noires), économique (quotas de pêche) et les « faits-divers » (piraterie en haute mer). Droit confondu avec le droit maritime, qui est une branche de droit privé et traite notamment de transports ou d'assurances maritimes, le droit de la mer est un droit public, mis en œuvre par les États sur des questions aussi fondamentales que la définition de leur territoire national, les zones de pêche, la surveillance des côtes, la protection de l'environnement en mer et l'utilisation des ressources marines.

Les ressources marines, qu'elles se trouvent dans la colonne d'eau, posées au fond de la mer ou dans le sous-sol sous-marin, font l'objet de plus en plus d'intérêt. Certaines deviennent exploitables grâce à des avancées technologiques. D'autres s'épuisent et deviennent plus rares.

Or, pour déterminer qui peut exploiter ces ressources, ou décider de leur protection, il faut tout d'abord savoir dans quelle zone de juridiction nationale ou internationale elles se trouvent. La délimitation des zones en mer est donc une première étape fondamentale dans la gestion des ressources marines. Cet exercice relève tout d'abord du droit international (I) et a fait l'objet d'applications récentes en droit français (II).

I - LES ZONES EN MER DÉFINIES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Sans rentrer dans la litanie des traités internationaux susceptibles de s'appliquer en mer, qui comprend inévitablement une des nombreuses conventions de Vienne⁽¹⁾ et une des non moins nombreuses conventions de Paris⁽²⁾, il faut mettre en exergue la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982. Il s'agit de la convention des Nations Unies,

considérée comme fondatrice du droit de la mer et qui constitue la base du droit international actuellement applicable en ce qui concerne les zones maritimes.

Une récente communication de l'Organisation des Nations Unies a remis la Convention de Montego Bay sous les feux de l'actualité juridique. En effet, un groupe de travail⁽³⁾ a recommandé, à l'issue de réunions qui se sont tenues du 23 au 25 janvier 2015, que l'assemblée générale de l'ONU développe un nouveau traité concernant la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Le calendrier actuellement retenu serait l'étude de cette proposition au cours de la 69^{ème} session de l'assemblée générale de l'ONU (session 2014-2015), la rédaction d'un projet de texte en 2016-2017 et l'adoption de ce texte avant la fin de la 72^{ème} session (2017-2018).

L'idée n'est pas de remplacer la Convention de Montego Bay, puisque le nouveau traité ne porterait que sur une partie des dispositions de la convention de 1982, mais plutôt de créer un instrument juridique adossé à cette convention, qui en préciserait certains points sans remettre en cause son équilibre.

Bien sûr, il se posera dans un second temps la question de mise en œuvre de cette éventuelle nouvelle convention, de même que se pose encore, de façon prégnante, la question de l'application de la Convention de Montego Bay. Faut-il le rappeler : elle n'a notamment été ni signée ni ratifiée par les États-Unis, à l'exception toutefois de l'accord relatif à l'application de la Partie XI, sur la Zone (définie ci-après), signé en 1994 mais non ratifié par le pays jouissant de la plus grande zone de juridiction en mer.

Cet outil juridique pourrait donc être un traité spécifiquement dédié à la « BBNJ »⁽⁴⁾, la biodiversité située dans les zones au-delà des limites de juridiction nationale, c'est-à-dire « La Zone » dans

(1) Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, voir notamment son article 17

(2) Convention de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est de 1992, dite Convention « OSPAR »

(3) Le « Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale »

(4) BBNJ: « Biodiversity beyond areas of national jurisdiction ».



le vocabulaire de la Convention de Montego Bay ainsi que la colonne d'eau sur-jacente. Aux termes de l'article 1 de la convention de 1982, la « Zone » correspond aux fonds marins et à leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale. Cette « Zone », (« the Area » en anglais, intitulé digne d'un film de science-fiction, mais ne sommes-nous justement pas dans une zone encore inconnue et mystérieuse comme peut l'être l'espace extra-planétaire ?) se comprend donc par la colonne d'eau et toutes les ressources, notamment halieutiques, minérales ou énergétiques, que celle-ci peut contenir. C'est pourquoi le groupe de travail ad hoc de l'ONU fait référence aux zones « BNJ » (au-delà des limites de juridiction nationale) et non à la seule Zone.

Ces zones se définissent donc par opposition aux limites de juridiction nationale. Il n'est pas inutile d'en rappeler les principes, tels que définis par la Convention de Montego Bay. Au-delà du territoire national (émergé) et de ses eaux intérieures, s'entend tout d'abord la mer territoriale. Celle-ci commence, coté terre, soit par la limite des eaux telle que définie par le droit national, soit par les lignes de base, droites tracées entre des caps s'avancant dans la mer ou des îles, comme par exemple les lignes de base définies par le décret du 19 octobre 1967⁽⁵⁾ pour la France métropolitaine et qui ressemblent à une litanie pour les amoureux des côtes françaises: « feu de Corn-Carhai, îlot de Keller, feu d'An Ividig, dernier rocher découvrant à l'Ouest de la Chaussée de Sein »... Côté mer, la limite de la mer territoriale doit s'arrêter au maximum à 12 milles nautiques⁽⁶⁾ du point le plus proche de la ligne de base. La mer territoriale, selon l'article 2 de la Convention de 1982 est un espace de souveraineté nationale au même titre que le territoire terrestre, et comprend à la fois la colonne d'air subjacente, la colonne d'eau, le sol et le sous-sol sous-marins. On notera à titre indicatif qu'en droit français, la notion de domaine public maritime naturel est plus étendue, coté terre, que la seule mer territoriale, ainsi qu'il ressort de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques⁽⁷⁾. Au-delà de la mer territoriale, l'État côtier peut revendiquer une zone économique exclusive, qui ne lui appartient pas mais sur laquelle il a des droits économiques définis par l'article 56 de la Convention de Montego Bay. Cette zone ne peut dépasser 200 milles nautiques à partir de la limite des eaux intérieures (ou des lignes de base, soit 188 milles à partir de la limite extérieure de la mer territoriale). Toutefois, si le plateau continental, réalité géographique, s'entend au-delà de 200 milles nautiques, une demande de reconnaissance des

droits de l'État côtier peut être déposée devant la Commission des limites du plateau continental, qui est un organe de l'ONU. Pour simplifier le présent propos, il ne sera pas fait état des détails concernant la zone contigüe (12 milles nautiques supplémentaires au-delà de la mer territoriale) ou des règles de délimitation des zones en mer entre les États se faisant face (sauf accord contraire : l'équidistance)...

Ces délimitations font aujourd'hui, de manière récurrente, l'objet de revendications internationales, parfois de manière musclée comme on peut le voir en mer de Chine.

Il n'est pas besoin d'aller chercher loin: la France elle-même a déposé, le 16 avril 2014, une demande de reconnaissance de l'extension de son plateau continental au-delà de 200 milles nautiques au large de Saint-Pierre et Miquelon. Le Canada s'oppose actuellement à ce que cette demande soit examinée par la Commission des limites du plateau continental à qui la demande française a été adressée. Dans un courrier du 17 décembre 2014, la France a insisté pour que sa demande soit étudiée, l'affaire reste donc à suivre.

De son côté, le Danemark a déposé une requête similaire le 15 décembre 2014 concernant l'extension de son plateau continental au nord du Groenland au-delà de la limite des 200 milles nautiques. Cette demande sera étudiée au cours de la réunion de la Commission des limites du plateau continental au cours de l'été 2015. Elle est l'une des manifestations de la course au Pôle Nord, et aux ressources de ses fonds sous-marins, dans laquelle se sont lancés les pays limitrophes : Russie, Canada...

En effet, du droit international de la mer, découlent bien des applications en droit national, qui sont la plupart du temps des revendications de souveraineté vis à vis des ressources marines, y compris en France.

II - RÉCENTES ÉVOLUTIONS EN DROIT FRANÇAIS CONCERNANT LES ZONES EN MER

Un récent rapport du Sénat met l'accent sur l'importance pour la France de profiter des ressources que lui offrent ses zones de juridiction en mer, notamment en Outre-mer. Dans ce rapport intitulé « Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité »⁽⁸⁾, les sénateurs de la Guyane, de la Loire-Atlantique et de la Polynésie française s'expriment sans détour sur un sujet qui leur tient à cœur: « La France, qui dispose grâce à ses outre-mer de la deuxième zone économique exclusive (ZEE) la plus vaste au monde derrière les États-Unis avec près de 11 millions de km², se réfugie dans les discours incantatoires et laisse s'étioler le capital de connaissance qu'elle avait engrangé. [...] La France, et ses outre-mer en première ligne, doivent se saisir de cette chance et miser sur l'économie bleue ». Voilà qui a le mérite d'être clair!

Or, de manière intéressante, toutes les zones en mer sous juridiction française (ou souveraineté en ce qui concerne la mer territo-

(5) Décret du 19 octobre 1967 définissant les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales

(6) Un mille nautique équivaut à 1,852 kilomètres

(7) Ce dernier a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, à laquelle le Conseil constitutionnel a répondu le 24 mai 2013(Cons. const. QPC, 24 mai 2013, n° 2013-316) en considérant que cet article était conforme à la constitution, sous une réserve d'interprétation permettant de garantir aux propriétaires que, s'ils ont été autorisés à élever une protection sur leur propriété, l'incorporation de cette propriété au domaine public maritime naturel ne saurait conduire à ce que puisse être obtenue une destruction à leurs frais de cette protection

(8) Rapport n° 430 (2013-2014) de MM. Jean-Étienne ANTOINETTE, Joël GUERRIAU et Richard TUHEIAVA, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 avril 2014



riale elle-même) ne sont pas définies en 2015 ou ne l'ont été que de très récente date. Ainsi, c'est par un décret du 11 décembre 2014 (D. n° 2014-1491, 11 déc. 2014, JO 13 déc.)⁽⁹⁾ que la délimitation de la zone économique exclusive en Manche entre la France et le Royaume-Uni a été (enfin) définie.

Il a été fait référence plus haut aux revendications de la France concernant le plateau continental au large de Saint-Pierre et Miquelon, et sur lesquelles la commission de l'ONU n'a pas encore tranché.

Un autre exemple concerne les limites entre la France et l'Italie, qui ne sont pas toutes définies par un texte. Il existe bien un décret du 12 juillet 1989 qui définit la frontière en mer au niveau des Bouches de Bonifacio (D. n° 89-490, 12 juill. 1989, JO 14 juill.)⁽¹⁰⁾, mais toujours pas de délimitation entre la Corse et la « botte » italienne. À titre anecdotique, la question s'était posée lors d'une première délimitation du tracé du gazoduc sous-marin GALSI, en 2011. Ce projet de gazoduc acheminant du gaz depuis l'Algérie jusqu'aux côtes continentales italiennes, via la Sardaigne, a été mis de côté au cours des quatre dernières années pour des raisons économiques. Il pourrait toutefois revenir à l'ordre du jour, compte tenu du changement du contexte économique-énergétique (incertitude vis à vis de l'approvisionnement en gaz russe, flottement concernant le mix énergétique européen...), si une décision était prise en ce sens par les investisseurs en avril prochain. Ce projet, s'il devait aboutir et s'il comprenait un embranchement pour desservir la Corse, hypothèse envisagée en 2011-2013, pourrait avoir un impact sur le mix énergétique utilisé sur l'Île de Beauté et ses conséquences environnementales comme le démontrent les actuelles hésitations concernant l'avenir de la centrale thermique du Vazzio à Ajaccio, fonctionnant au fioul lourd.

Il est vrai que ces limites en mer n'ont d'intérêt que si elles sont utilisées, notamment pour définir à qui appartiennent ou qui peut exploiter (et de quelles façons) les ressources marines. L'intérêt pour celles-ci évolue, comme on l'a vu avec la transformation de la zone de protection écologique en Méditerranée en une zone économique exclusive au large des côtes françaises, par le décret du 12 octobre 2012 (D. n° 2012-1148, 12 oct. 2012, JO 14 oct.)⁽¹¹⁾. Par ce texte, la France affiche ses intentions d'exploitation économique et en revendique l'exclusivité, en sus du devoir de protection écologique.

(9) Décret n° 2014-1491 du 11 décembre 2014 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la délimitation de la zone économique exclusive (ensemble deux annexes), signé à Paris le 20 avril 2011

(10) Décret n° 89-490 du 12 juillet 1989 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative à la délimitation des frontières maritimes dans la région des Bouches de Bonifacio, faite à Paris le 28 novembre 1986

(11) Décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée

Dans un arrêt du 19 décembre 2014, le Conseil d'État s'est prononcé sur la prolongation d'un permis de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux en mer (CE, 19 déc. 2014, n° 376167). Ce permis, dénommé « Rhône Maritime », avait été délivré initialement à la société TGS-NOPEC par un arrêté du 29 octobre 2002. Il couvre une zone de 25 000 kilomètres carrés environ, au large des côtes des Bouches-du-Rhône et du Var. À noter qu'un précédent permis du même nom « Rhône Maritime » avait été délivré à Elf-Aquitaine en 1983, pour une zone plus restreinte.

Il est intéressant de noter que le tracé exact de la zone couverte par le permis de 2002 n'est pas parfaitement défini. En effet, certains points de délimitation correspondent à la limite séparative entre les plateaux continentaux français et italien ou espagnol, qui reste à déterminer.

La question posée au Conseil d'État en référé portait sur la suspension de l'exécution d'une décision tacite de refus, née du silence gardé pendant plus de 15 mois par l'administration à la demande de la société Melrose Mediterranean Limited déposée le 15 juillet 2010. Sans remettre en cause les moyens par lesquels le juge de première instance avait considéré que l'urgence était caractérisée, le Conseil d'État a jugé qu'il existait également un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse. En effet: « *ni l'article L. 123-4 du code minier, ni le second alinéa de l'article 4 de la loi du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République n'avaient pu légalement impliquer la renonciation de la République française à l'exercice de ses droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation des fonds marins de son plateau continental au large de la Méditerranée* ». Les deux critères de l'urgence et du doute sérieux sur la légalité étant réunis, le Conseil d'État a confirmé l'ordonnance du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui avait ordonné la suspension de la décision litigieuse, en référé.

Le choix de la modification de la zone de protection écologique en zone économique exclusive par le décret du 12 octobre 2012, même si celui-ci est intervenu après l'expiration du délai de 15 mois suivant le dépôt de la demande de renouvellement du permis « Rhône Maritime » (dépôt en date du 15 juillet 2010, le délai ayant donc expiré en octobre 2011) aura-t-il une influence sur le jugement au fond dans cette affaire ou sur une possible décision, expresse, cette fois, de la ministre de l'écologie ?

En toute hypothèse, il ne fait pas de doute que la France se dote actuellement de moyens juridiques visant à l'exploitation des ressources dans ses zones en mer sous juridiction nationale, comme l'a illustré l'adoption du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.