

RAPPORT D'ÉTUDE n° 1 - 2018

LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ NATIONALE DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME EN FRANCE

Synthèse des recommandations

- R.1/ Privilégier une définition organique et non fonctionnelle des missions régaliennes de la marine et des armées : sont présumées militaires ou de sécurité nationale toutes les activités des armées¹ quels que soient leur objectif, leur contenu et leurs participants.**
- R.2/ Rappeler dans les documents stratégiques de façade le principe d'exclusion des activités de défense ou de sécurité nationale, en se référant notamment à la CNUDM. La coactivité et la concurrence, en particulier économique, que la planification des espaces maritimes a pour ambition d'encadrer et de pacifier ne concerne en aucun cas les activités de défense ou de sécurité nationale. La planification des activités dans l'espace maritime français ne peut donc s'imposer de facto ou de jure aux activités militaires et de sécurité nationale.**
- R.3/ Mentionner explicitement que l'activité régalienne militaire ou de sécurité nationale, quelle qu'en soit la nature, doit être préservée en tout lieu et en tout temps. L'activité d'entraînement pourrait faire l'objet de concessions ponctuelles de la part des autorités militaires opérationnelles à travers la programmation des activités dans les zones d'exercice (Zonex).**
- R.4/ Rappeler que le commandant de zone maritime (via le pouvoir réglementaire du préfet maritime) dispose de la faculté d'interdire la navigation des tiers (navires marchands, de pêche et de plaisance et autres usagers) de façon provisoire ou permanente pour des raisons liées aux opérations navales, soit parce qu'elles présentent un danger pour les tiers, soit parce qu'elles doivent être couvertes par le Secret défense.**
- R.5/ Préciser enfin que les commandants de zone maritime prendront les mesures appropriées qui sans mettre en cause les opérations et la capacité opérationnelle tiendront compte dans toute la mesure du possible de la planification de l'espace maritime dans l'esprit de l'article 236 de la CNUDM.**

Dans le cadre des études qu'elle réalise chaque année à son profit, le chef d'état-major de la marine (CEMM) consulte l'Académie de marine sur « la prise en compte des enjeux de défense et de sécurité nationale dans la planification de l'espace maritime en France ». Comme le souligne le CEMM, « si les activités de défense en sont exclues², cette planification portant sur des espaces maritimes communs impactera inévitablement certains enjeux de défense. ». Et la prise en compte des enjeux prioritaires peut suivre différentes approches :

- ✓ simple mention rappelant le socle « défense »,
- ✓ vérification de compatibilité pour des activités défense non confidentielles ciblées,
- ✓ zones identifiées soumises à un droit de veto défense, etc.

Le CEMM demande à l'Académie quelles orientations elle préconise pour la sécurisation des enjeux de défense par les commandants de zone maritime dans la rédaction des Documents Stratégiques de Façade (DSF). Les réflexions et propositions qui suivent sont le fruit de la lecture de la documentation relative à

¹ En incluant la gendarmerie maritime dans ses missions de défense et de police administrative, et la DGA dans ses activités d'essais.

² DIRECTIVE 2014/89/UE du PARLEMENT EUROPÉEN et du CONSEIL du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, article 2§2 : *La présente directive ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale*. Repris à l'identique dans l'article 219-5-1 du CODE DE L'ENVIRONNEMENT

la Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML) et aux DSF ainsi que d'entretiens (Toulon) et correspondances (Brest et Cherbourg) avec les préfets maritimes et leurs Adjoints (OPS –AEM).

Compte tenu des enjeux supérieurs de Défense et de Sécurité nationale, l'Académie recommande globalement de s'en tenir aux fondamentaux de ces missions régaliennes de l'État, qui doivent laisser à ceux qui en ont la lourde responsabilité une large marge de manœuvre, y compris exorbitante du droit commun. On aurait du mal à imaginer par exemple que les gendarmes chargés de l'ordre public soient tenus de publier la programmation de leur activité à venir, ou même de respecter en toutes circonstances le « code de la route ».

Alors que la planification de l'espace maritime (PEM) fait l'objet d'une concertation publique menée par le ministre d'État (MTES) selon ses propres critères³, il est aussi urgent que nécessaire que la marine et les armées adoptent une position claire et argumentée ; cette étude a l'ambition d'y contribuer.

1. La présente étude est rédigée dans le cadre de la marine nationale mais doit être élargie à la défense tant il est vrai que les autres armées et services ainsi que la DGA sont concernées par les activités en mer. S'il appartient à chacun de ces organismes de faire valoir ses priorités, le préfet maritime, autorité de coordination de l'État en mer, les fera inscrire en tant que de besoin dans les DSF. L'Académie souligne la nécessité de prendre aussi en compte ces activités des autres administrations participant à l'action de l'État en mer.
2. Couverte par une exception légale (article L 219-1 du code de l'environnement – cf. annexe) la mettant hors du champ d'application de la planification de l'espace maritime, la question des activités de défense ou de sécurité nationale ne semble pas poser *a priori* de difficulté à ce stade de la concertation. Il convient toutefois d'être vigilant dans la mesure où le dispositif de planification sera piloté en dehors du ministère des Armées. C'est donc un sujet que les armées et plus singulièrement la marine doivent aborder de façon sérieuse, sans toutefois mettre en avant une quelconque position de force qui pourrait être interprétée comme de l'arrogance, mais en s'intégrant autant que possible dans un dispositif général qu'elles ne peuvent ignorer.
3. Pour écarter le risque d'un examen de compatibilité, activité par activité⁴, et pour préserver leur caractère protéiforme et simultané, il est recommandé de ***privilégier une définition organique et non fonctionnelle des missions de la marine et des armées : sont présumées de défense ou de sécurité nationale toutes les activités des armées⁵ quels que soient leur objectif, leur contenu et leurs destinataires (RI)***. Une telle interprétation est d'ailleurs conforme au Droit de la mer, qui ne distingue pas parmi les actions des navires de guerre pour le bénéfice des immunités et privilèges qui sont les leurs, à titre statutaire pourrait-on dire.
4. Cette référence au Droit de la mer et à l'immunité souveraine des navires de guerre doit être réaffirmée compte tenu de la primauté de la CNUDM sur la législation nationale, en faisant notamment état de la clause « d'effort » inscrite à l'article 236 de la Convention et qui dispose que « *chaque État prend les mesures appropriées n'affectant pas les opérations ... de façon à ce que [les navires ou aéronefs] agissent autant que faire se peut de façon conforme à la Convention* »⁶.
5. En précisant que la réglementation relative aux DSF (et donc à la PEM) ne s'appliquait pas aux activités de défense ou de sécurité nationale, les rédacteurs ont choisi la concision mais pris le parti de l'ambiguïté⁷. Dans une correspondance du 15 décembre 2017 adressée à chacun des préfets coordonnateurs de façade (dont les PREMAR), le ministre d'État (MTES) pour sa part invite à sortir de ce non-dit, répondant par là au souhait du MINARM. Ainsi, les enjeux de défense « qui le

³ Référence à la seule Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML).

⁴ La lettre du MTES citée au §5 en faisant état des activités « qui le méritent » montre bien la tentation qu'il pourrait y avoir d'un examen activité par activité, il faut éviter ce piège.

⁵ En incluant la gendarmerie maritime dans ses missions de défense et de police administrative et la DGA dans ses activités d'essai.

⁶ Voir annexe. C'est d'ailleurs de cette manière et de façon informelle qu'en Méditerranée la marine agit dans les limites du sanctuaire Pélagos dédié à la protection des mammifères marins.

⁷ On notera cependant que cet « oubli » se traduit par le fait que le MINDEF (désormais MINARM) n'en est pas contresignataire mais le CEMM fait partie des autorités dont l'avis est demandé depuis le décret du 3 mai 2017 (*intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade*).

méritent » (voir § 7 - nota 8) pourront figurer sur les cartes du DSF à l'appréciation du PREMAR. ***Un rappel de ce principe dans le DSF semble opportun (R2).***

6. L'exception de défense se rapporte aux « *activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale* ». L'emploi de la conjonction ***ou*** n'a pas un sens alternatif mais inclusif, ce sont bien les deux types d'activités qui, sans être confondues, sont couvertes ; par contre, l'emploi de l'adjectif « ***unique*** » semble indiquer une application restrictive de l'exception ouverte par l'article 2§2. On est donc en droit de s'interroger sur ses limites.

Seraient couvertes :

- les activités militaires au sens traditionnel caractérisées par l'emploi des systèmes de combat naval dans le cadre d'un conflit armé (et l'entraînement qui leur est associé),
- Les activités de sûreté⁸ caractérisées par l'emploi d'armes non létales ou l'emploi non légal d'armes navales⁹ (et entraînement associé) ;
- La réponse est moins certaine s'agissant des missions « civiles » de service public sans emploi de la force dont la marine a la charge seule ou en collaboration avec les autres administrations maritimes (sauvetage, lutte contre les pollutions, hydrographie, protection des câbles sous-marins, ...).

Il reste cependant que la seule présence ostensible d'un bâtiment de la Marine nationale à la mer est déjà une activité militaire significative en soi et que ces unités sont en outre toujours susceptibles de missions militaires inopinées, comme en attestent de nombreux exemples.

7. Exclure les armées et notamment la marine nationale (ainsi que la gendarmerie maritime et les administrations civiles participant à l'AEM) d'espaces qui seraient réservés exclusivement à la protection écologique (éventuelle réserve intégrale) ou à l'exploitation économique (ferme éolienne par exemple¹⁰) est évidemment inenvisageable. Une présence régaliennne sera d'ailleurs le meilleur moyen de prévenir toute tentative d'en faire des lieux propices aux activités illicites, voire des « ZAD » maritimes. De façon générale, ***l'activité militaire, quelle qu'en soit la nature, doit être préservée en tout lieu et en tout temps. L'activité d'entraînement pourrait faire l'objet de concessions ponctuelles de la part des autorités militaires opérationnelles à travers la programmation des activités dans les zones d'exercice (Zonex) (R3).***
8. ***Le commandant de zone maritime (via le pouvoir réglementaire du préfet maritime) doit conserver la faculté d'interdire la navigation des tiers (navires marchands, de pêche et de plaisance et autres usagers) de façon provisoire ou permanente pour des raisons liées aux opérations navales soit parce qu'elles présentent un danger pour les tiers soit parce qu'elles doivent être couvertes par le Secret défense (R4)***, lequel est légalement opposable aux citoyens. Cette faculté doit bien sûr répondre aux obligations de nécessité, d'actualité et de proportionnalité.
9. En conclusion, rester dans le silence des textes fondateurs pouvant laisser la porte ouverte à des interprétations, il convient donc de répondre à l'invitation du MTES et de préciser explicitement dans le DSF que « ***les activités des armées sont hors du champ d'application de la planification de l'espace maritime. Les commandants de zone maritime prendront les mesures appropriées qui sans mettre en cause les opérations et la capacité opérationnelle tiendront compte dans toute la mesure du possible de la planification de l'espace maritime, dans l'esprit de l'article 236 de la CNUMD (R5).*** »

⁸ Dans son acception large telle qu'elle ressort de « **La Stratégie Nationale de Sûreté des Espaces Maritimes** » adoptée en CIMER le 15 octobre 2015, document auquel il convient de se référer au même titre qu'à la SNML.

⁹ Sauf légitime défense.

¹⁰ Dont le MTES souligne l'importance en Méditerranée dans sa correspondance du 15/12/2017 « d'ici 2030 6 à 10 appels d'offre pour une superficie de 1800 à 3000Km² ».

Annexe

Début de **l'Article L 219-1** du Code de l'environnement

La stratégie nationale pour la mer et le littoral est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, mentionné au I de l'article L. 219-9, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, **à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale.**

CNUDM

Sous-section C : Règles applicables aux navires de guerre et autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales.

Art. 29 Définition de « navire de guerre »

Aux fins de la Convention, on entend par « navire de guerre » tout navire qui fait partie des forces armées d'un État et porte les marques extérieures distinctives des navires militaires de sa nationalité, qui est placé sous le commandement d'un officier de marine au service de cet État et inscrit sur la liste des officiers ou un document équivalent, et dont l'équipage est soumis aux règles de la discipline militaire.

Art. 32 Immunités des navires de guerre et autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales. Sous réserve des exceptions prévues à la sous-section A et aux articles 30 et 31, aucune disposition de la Convention ne porte atteinte aux immunités dont jouissent les navires de guerre et les autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales.

Section 10 Immunité souveraine

Art. 236 Les dispositions de la Convention relatives à la protection et à la préservation du milieu marin ne s'appliquent ni aux navires de guerre ou navires auxiliaires, ni aux autres navires ou aux aéronefs appartenant à un État ou exploités par lui lorsque celui-ci les utilise, au moment considéré, exclusivement à des fins de service public non commerciales. Cependant, chaque État prend les mesures appropriées n'affectant pas les opérations ou la capacité opérationnelle des navires ou aéronefs lui appartenant ou exploités par lui de façon à ce que ceux-ci agissent, autant que faire se peut, d'une manière compatible avec la Convention.