

RAPPORT D'ÉTUDE n° 1 – 2022-2023

ÉTUDE SUR « LES ENJEUX LIÉS A LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE (ZEE) FRANÇAISE »

Le Ministère de la mer de l'ancien gouvernement a souhaité que l'Académie de marine produise une étude sur « les enjeux de la ZEE française ».

Pour avoir une vision complète de ces enjeux, il apparaît utile de lier la réflexion sur la ZEE proprement dite (colonne d'eau) et celle portant sur le plateau continental et le plateau continental étendu.

On cherchera dans un premier temps à distinguer les principales caractéristiques de la ZEE française puis on essaiera d'en établir une typologie actuelle à partir du critère des délimitations maritimes. Enfin, on analysera les enjeux de la ZEE française aujourd'hui avant de conclure.

1. Quelques caractéristiques de la ZEE (y compris plateau continental (PC) et plateau continental étendu (PCE)) et les enjeux globaux.

- Le cadre juridique.

Il est celui de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) signée en 1982, entrée en vigueur en 1994 et ratifiée par la France en 1996. La France a été très active pendant la négociation de cette convention qui a suivi les Conventions de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur la haute mer, sur la pêche et sur le plateau continental. Il est à cet égard important de rappeler que c'est la CNUDM qui a créé le concept de ZEE (art.55) d'une largeur maximale de 188 milles au-delà de la mer territoriale en établissant toute une série de droits et obligations dans cette zone pour l'Etat côtier comme pour les autres Etats (Partie V). La Convention (art.76) a également élaboré un régime juridique nouveau pour le plateau continental (Partie VI) avec une définition beaucoup plus précise et plus adaptée aux progrès scientifiques et techniques que la définition donnée par la Convention de Genève. Un dispositif nouveau est en outre créé donnant la possibilité à l'Etat côtier, lorsque certaines conditions géologiques et géomorphologiques sont remplies, d'étendre son plateau continental jusqu'à une distance maximale de la côte de 350 milles marins. A cet effet un nouvel organe scientifique des Nations Unies a été créé : la Commission des limites du plateau continental (CLPC) chargée de produire une « recommandation » sur la volonté d'extension manifestée par l'Etat côtier. Ce dernier doit ensuite fixer les limites de son PCE « sur la base de ces recommandations » ; elles deviennent alors définitives et obligatoires¹. La France a été un des Etats ayant déposé le plus grand nombre de dossiers auprès de la CLPC. Souvent, les débats ont été longs et difficiles avec les sous-commissions chargées d'un premier examen des dossiers mais aujourd'hui, le résultat global de la relation entre la France et la CLPC est positif. Plusieurs dossiers sont encore en instance d'examen. A ce jour, 7 zones ont fait l'objet de recommandations, une est en cours d'examen et 4 sont incluses dans la longue liste d'attente de la CLPC.

¹ Cet élément de l'article 76 rend, dans la pratique, les recommandations de la CLPC obligatoires, ce qui oblige les Etats à de longues négociations avec la commission et ses sous-commissions pour parvenir à un accord.

La France était un des Etats très favorables à la création du concept de ZEE. Elle y voyait un moyen de réduire les risques de différends avec ses voisins sur l'utilisation des zones maritimes au-delà des 12 milles. Elle percevait également l'intérêt des ressources halieutiques et autres de cette zone qui s'annonçait très vaste et variée. Ainsi, avant même la fin de la négociation de la CNUDM et bien loin de son entrée en vigueur, la France a pris l'initiative de la création d'une « zone économique » au large de ses côtes, d'abord métropolitaines puis ultramarines par la loi du 16 juillet 1976.

- Une vaste étendue.

La France détient des droits souverains sur sa ZEE et son plateau continental (PC). Aujourd'hui ces domaines représentent une superficie de près de 11 millions de km² comprenant les nouvelles zones de Plateau continental étendu (PCE) obtenues après recommandations de la CLPC. Ce chiffre la place au deuxième rang des domaines maritimes au monde après les Etats-Unis². Il est important de rappeler que 97% de ce domaine sont dus aux collectivités ultramarines, en particulier la Polynésie française (44%). Cela n'est pas sans conséquences sur les enjeux qui pèsent sur le domaine maritime français, comme on le verra plus loin dans cette étude.

- Une grande diversité géographique.

Un simple regard sur une carte géographique de l'Océan mondial montre l'extrême répartition des ZEE françaises. Tous les océans et la mer Méditerranée sont concernés sauf l'océan Arctique. Plusieurs possessions sont situées dans l'océan Austral.

La diversité est un avantage dès lors que plusieurs types climatiques sont concernés ce qui se traduit par des écosystèmes, des ressources biologiques et autres multiples, mais aussi par une expérience et une connaissance de milieux marins divers, forgée in situ par les scientifiques, les pêcheurs, les marins etc. Cela se traduit également par l'adaptabilité de la Marine nationale dans ses actions lointaines à des « types de mer » différents. Tout cela concourt à faire de la France un Etat maritime à l'expérience éprouvée.

- Une responsabilité environnementale.

La CNUDM comprend une Partie XII « Protection et préservation du milieu marin » qui débute par un article 192 court mais explicite : « Les Etats ont l'obligation de protéger et préserver le milieu marin ». Cette obligation est générale et touche toutes les zones maritimes. Elle est d'autant plus importante dans les zones sous souveraineté (eaux intérieures, mer territoriale) et sous juridiction (ZEE, PC et PCE) où la responsabilité première en la matière repose sur l'Etat côtier. Il doit mettre en place un régime juridique protecteur et le faire respecter par son pavillon et ceux des autres Etats. Compte tenu de la superficie totale couverte par les zones maritimes françaises sous juridiction, on imagine l'ampleur de la tâche, en particulier pour ce qui touche à la mise en œuvre de la protection et la mise en place de moyens de surveillance. La France a ainsi élaboré des politiques publiques de protection avec des textes en faveur de l'environnement ou en lutte contre le crime organisé en mer. Elle a également mis en place des structures administratives et judiciaires permettant le contrôle et la répression des actions illégales. Ces obligations qui découlent directement de la CNUDM sont parfois difficiles à faire respecter sur l'ensemble des zones en raison de leur taille. En outre, les régimes juridiques différents entre collectivités ultramarines, notamment dans le Pacifique, peuvent parfois poser quelques difficultés sur le terrain ou dans l'application de certains textes.

² Les Etats-Unis ont déclaré une ZEE sans pour autant avoir ratifié la CNUDM.

- Obligations juridiques de l'Etat.

La taille et la variété des localisations géographiques des zones sous juridiction françaises obligent l'Etat à multiplier les accords de délimitation, à définir avec précision les lignes de base³ et à appliquer en droit national les principes de la CNUDM. Il est à cet égard essentiel que les décisions prises par les autorités françaises soient en parfaite harmonie avec les textes internationaux issus de la CNUDM et du droit dérivé créé par les organisations internationales dont la France est membre. De même, les décisions nationales doivent s'adapter à la jurisprudence internationale quand celle-ci cherche à préciser les dispositions de la CNUDM et à leur donner une application concrète. A cet égard, le régime des îles (art.121) a fait l'objet de nombreuses décisions de justice et il est encore souvent discuté. La France est concernée par ces débats et devrait y participer et prendre position (rochers et hauts fonds découvrants par exemple)⁴.

Ces caractéristiques mettent en avant la diversité des zones françaises sous juridiction et les enjeux généraux qu'elles soulèvent. Il faut maintenant en faire une typologie plus précise à partir de l'état d'avancement de leur dossier de délimitation car de cela découle des enjeux régionaux souvent différents.

2. Une typologie des zones sous juridiction à partir de leur délimitation et les enjeux régionaux qui en découlent.

On peut répartir les zones en deux catégories selon que la délimitation vers le large et/ou les zones voisines est achevée ou en voie de l'être et celles pour lesquelles des problèmes subsistent, en particulier en raison de revendications de souveraineté sur les parties terrestres engendrant ces zones.

- Les zones délimitées ou en voie de l'être.

Avec le **Royaume-Uni**, de nombreux accords ont été signés puis modifiés. La délimitation dans la Manche ne pose pas de problème. En revanche, au-delà, en Atlantique, la ligne s'arrête à 180 milles de l'île d'Ouessant (arbitrages de 1977 et 1978). Pour les 20 milles restants, les deux Etats doivent trouver un accord⁵. Cette question est en suspens en raison de l'atmosphère difficile créée par le Brexit. Mais les difficultés proviennent essentiellement des Îles anglo-normandes pour lesquelles plusieurs accords ont été conclus sur les délimitations de mers territoriales, de ZEE et de PC ou sur les zones de pêche, avec pour résultat une grande complexité des discussions. En 2000, une simplification a été trouvée par le biais d'un accord de délimitation et un accord de pêche, ce dernier seul remis en cause depuis par le Brexit. Il ne reste plus qu'à régler la situation de la zone de mers territoriales entre Guernesey et la côte française. Sur cette zone, les questions de pêche priment et compliquent celles de délimitation. Le statut juridique particulier des Îles anglo-normandes ne facilite rien, le Royaume-Uni et les autorités insulaires sachant très bien en jouer pour éviter de prendre position quand cela ne les intéresse pas.

Avec la **Belgique**, les choses allaient fort bien depuis un accord sur la mer territoriale de 1990 et un accord tripartite (Belgique, Royaume-Uni, France) de 1991 pour fixer le point de jonction de leurs délimitations en Mer du Nord. Le projet d'une ferme éolienne française en zone française mais au large des côtes belges est venu perturber cette bonne entente et éloigne un accord entre la France et la Belgique pour la ZEE et le PC.

³ le plus souvent la laisse de basse mer ce peut être aussi mais aussi la ligne droite fermant un golfe ou une baie sur une longueur réduite ou une ligne entre deux îles proches du rivage.

⁴ Le caractère d'île, selon la CNUDM, attribué par la France à certaine possession ultramarine peut être contesté par des Etats étrangers.

⁵ malgré l'action unilatérale menée par le Royaume-Uni en 2013 qui a tracé une ligne des 180 aux 200 milles en partant des îles Sorlingues, ce qui désavantage la France.

La France et l'**Italie** sont parvenues à un accord de délimitation de leurs ZEE⁶ et PC en 2015 (accord de Caen). Cet accord s'applique à une zone géographiquement complexe et constitue un bel exemple d'une équidistance adaptée. L'accord est censé remplacer l'accord sur les Bouches de Bonifacio de 1986. L'accord a été ratifié rapidement côté français mais il ne l'était pas côté italien⁷ lorsqu'un incident est survenu. Un pêcheur a été arraisonné par une administration française pour avoir pêché dans une baie réputée italienne selon un accord de pêche de 1882 mais devant devenir française par le traité de Caen. Les autorités françaises concernées pensaient l'accord de Caen déjà en vigueur alors que l'absence de ratification italienne s'y opposait. Depuis, la campagne de presse en Italie après cet incident a « éveillé » les députés italiens à certains aspects du traité (échanges de zones maritimes) et l'accord ne leur a pas été représenté à ce jour. Avant le changement de gouvernement en Italie, le gouvernement de l'époque s'orientait vers une renégociation de points « mineurs » de l'accord.

Aucun problème avec **Monaco** depuis la signature d'un accord en 1984 sur la mer territoriale et le plateau continental. La création par la France d'une zone de protection écologique en 2004 puis d'une ZEE en 2012 qui tient compte des limites du traité de 1984 n'a créé aucune difficulté.

Dans la **Mer des Caraïbes** de nombreux accords ont mis un point presque final à l'exercice de délimitation avec des Etats indépendants ou des Etats possessionnés⁸. Il reste à trouver des interlocuteurs pour négocier un accord avec St Christophe et Niévès (St Kitts et Nevis), de nombreuses relances étant restées lettres mortes. Le différend avec les Pays-Bas concernant la délimitation dans l'Étang aux huîtres sur l'île de St Martin est en voie de règlement⁹.

Dans l'**Océan Indien**, la situation est plus compliquée du fait des revendications de plusieurs Etats sur nos possessions ultramarines de la région (voir infra). Toutefois un travail important de négociation a donné ses fruits¹⁰.

Malgré son immensité, l'**Océan Pacifique** reste un océan aux nombreuses délimitations accomplies¹¹. Une délimitation demeure en suspens, celle avec les Samoa occidentales pour Wallis et Futuna. Malgré les efforts de l'administration française pour entrer en négociation avec cet Etat alors que la ligne de délimitation ne devrait pas être difficile à tracer, les discussions n'ont pu être engagées. Une demande commune d'extension des PC a été déposée auprès de la CLPC par la France (Wallis et Futuna), la Nouvelle-Zélande (Tokelau) et Tuvalu. Ce dossier n'a pas encore été étudié mais une fois que la CLPC aura émis une recommandation, il entraînera des négociations de délimitation entre les trois Etats.

⁶ Pour l'Italie il s'agit d'une Zone de protection écologique (ZPE)

⁷ Côté français, les accords de délimitation maritime ne passent pas devant le Parlement car ils sont considérés comme une application simple des principes de la CNUDM, déjà ratifiée. Il en va autrement en Italie où l'autorisation de ratifier du Parlement est nécessaire.

⁸ Sainte Lucie (1981), Venezuela pour l'île d'Aves (1980), Barbade (2009), Royaume-Uni pour Montserrat et Anguilla (1996), Dominique (1987), Antigua et Barbuda (2017), Pays-Bas pour St Eustache et Saba (2016), Brésil (1981), Surinam (2017).

⁹ La partie néerlandaise a finalement accepté après de nombreuses années de négociations, de faire passer la frontière au milieu de l'étang et non sur la rive nord de celui-ci. La France défendait cette position de lien avec le droit de la mer et d'application en l'espèce les principes de la CNUDM.

¹⁰ La Réunion-Madagascar (2005), La Réunion-Maurice (1981), Îles Glorieuses-Seychelles (2001)

¹¹ Pour Wallis et Futuna : Tonga (1980), Tuvalu (1985), Fidji (1990), Nouvelle-Zélande pour Tokelau (2003)

Pour la Nouvelle Calédonie : Fidji (1990), Australie (1982), Îles Salomon (1990)

Pour la Polynésie française : Nouvelle-Zélande pour les Îles Cook (1990), Royaume-Uni pour Pitcairn (1983 et 1993), Kiribati (2002)

La France est également concernée par une délimitation dans l'**océan Austral** pour Kerguelen¹². Il est à noter que la France a déposé un dossier d'extension du PC devant la CLPC en commun avec l'Afrique du sud (dossier Crozet/ Prince Edouard). Ce dossier connaît quelques difficultés au sein de la sous-commission qui en est chargée. Le désaccord avec la sous-commission ne porte que sur les demandes sudafricaines mais la France est à ce jour restée solidaire des positions de cet Etat et a décidé de poursuivre la procédure sous forme d'un dossier commun. Il est important en effet de montrer que la France est volontaire pour présenter devant les Nations Unies des dossiers avec un Etat en développement. Une fois la décision de la CLPC publiée, il faudra que les deux Etats négocient une délimitation de leurs PCE respectifs.

- Les zones objets de différends.

Espagne.

Avec l'Espagne, la France doit procéder à une délimitation dans le Golfe de Gascogne et en Méditerranée. A cela s'ajoute l'impossibilité, à ce jour, de conclure une répartition négociée de la zone de PCE dans le Golfe de Gascogne pour laquelle la CLPC a émis une recommandation en 2009. Ce dossier était présenté en commun par la France, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne. Plusieurs solutions de répartition ont été proposées au cours de négociation quadripartites mais l'Espagne s'est opposée à toutes. Les négociations ont été interrompues pour le moment devant le manque de coopération espagnol et l'absence d'enjeu économique immédiat.

Dans le Golfe de Gascogne, un accord de délimitation du plateau continental de 1974 ne suit pas dans sa totalité la ligne d'équidistance et tient compte de facteurs géographiques favorables à la France. La création par les deux Etats de ZEE en 1976 et 1978 a fait apparaître la nécessité d'établir une délimitation qui concerne à la fois la ZEE et le PC. En Méditerranée, les choses sont plus complexes et les revendications des deux Etats n'ont débouché sur aucune perspective d'accord. L'Espagne a lié les négociations en Atlantique et en Méditerranée. De nombreuses réunions ont eu lieu sans succès. Il est difficile aujourd'hui d'envisager une avancée sur ces dossiers à la fois parce que l'Espagne les lie et parce qu'elle se trouve dans une position difficile vis-à-vis de la Catalogne dans la négociation méditerranéenne. Heureusement ce blocage ne se traduit pas par une absence de coopération entre administrations sur le terrain. Des recherches scientifiques communes sont menées dans la « zone grise »¹³, l'action des deux Etats en mer contre le crime organisé se fait dans une bonne entente et avec efficacité et la pêche est de la compétence communautaire.

Vanuatu.

Ancien condominium franco-britannique des Nouvelles Hébrides, la Vanuatu a acquis son indépendance en 1980. Il revendique depuis la souveraineté des deux îles Matthew et Hunter, plus proches des dépendances de la Nouvelle Calédonie (île Walpole) mais dépendant du même archipel géologique sous-marin que le Vanuatu. Ces îles, de taille réduite, impropres à une installation humaine permanente (volcanisme actif), sont difficiles d'accès en dehors de temps calme. Leur intérêt est venu de la CNUDM et de la possibilité d'engendrer une ZEE. Depuis, les deux Etats se disputent la souveraineté de ces deux îles et ce différend porte préjudice à leur relation bilatérale. Les arguments avancés sont du reste peu juridiques car si la France met en avant des activités ponctuelles sur les îles depuis 1960 et leur proximité relative avec la Nouvelle Calédonie, les autorités ni-vanuatu avancent des facteurs religieux¹⁴ et géologiques.

¹² Australie (1982) pour la délimitation entre Kerguelen et Heard Mac Donald.

¹³ Zone revendiquée à la fois par les deux Etats ; celle-ci est très vaste, aucun des deux Etats n'ayant accepté de réduire ses revendications à la fin des rencontres successives.

¹⁴ Ces îles seraient considérées depuis toujours par les peuples du Vanuatu comme le domaine des dieux.

A ce jour, le différend reste entier mais, en dehors des périodes électorales au Vanuatu, il n'empêche pas le développement de coopérations diverses autres que maritimes entre les deux Etats.

Sur le plan maritime en revanche, force est de constater que le différend constitue un handicap. En matière de délimitation maritime, la France a proposé de scinder le dossier et de mener à bien la délimitation pour la partie non concernée par Matthew et Hunter. Pour cette partie, la délimitation devrait en effet être simple et utiliser le principe de l'équidistance. Une réunion en 2018 a vite buté sur la volonté ni-vanuatu de ne pas mettre de côté le différend sur Matthew et Hunter. La France a également présenté un dossier d'extension du PC néo-calédonien partie Est auprès de la CLPC en 2007 qu'elle a dû suspendre après une objection ni-vanuatu.

L'avenir constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie pèse également sur ce dossier et le complique. Le SHOM¹⁵ a pourtant démontré le peu d'influence de Matthew et Hunter sur l'extension du PC néocalédonien, le dossier présenté aux Nations Unies ne tenant pas compte de ces îles¹⁶. Il est probable que l'implantation grandissante de la Chine au Vanuatu, ne facilite pas l'option de la négociation. Pour terminer, il convient de mentionner l'attitude équivoque de certaines autorités canaques qui se sont officiellement prononcées pour le rattachement de Matthew et Hunter au Vanuatu. Sur ce dossier, la solution ne peut être que politique.

Les îles éparses du Canal du Mozambique (Îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India).

Ce différend qui date de 1973 a été déclenché par le Président malgache Ratsiraka bien après l'indépendance de Madagascar (1960), au moment où ses relations avec la France se sont nettement détériorées. Depuis, le désaccord revient régulièrement sur le devant de la scène, au rythme des échéances électorales de Madagascar. Aucune négociation de délimitation maritime n'a pu être menée ni avec Madagascar, ni avec les Comores ou le Mozambique. L'Union africaine (UA) a pris fait et cause pour la revendication malgache. Les autorités malgaches ont plusieurs fois sollicité les Nations Unies (Assemblée générale en 1979 et 1980), des résolutions en leur faveur ont été votées sans conséquence concrète sur le terrain. Il n'empêche que cette situation est diplomatiquement préjudiciable à la France et que des solutions politiques doivent être recherchées¹⁷. Une commission s'est réunie à deux reprises depuis 2019 sans même être capable de se mettre d'accord sur l'ordre du jour et les objectifs des réunions.

Economiquement, les enjeux sont limités depuis l'interdiction française de toute recherche et exploitation d'hydrocarbures sur son sol. La pêche est réduite mais les activités illicites par des pêcheurs malgaches¹⁸ demeurent nombreuses. La surveillance de la zone maritime est assurée par les forces françaises basées à La Réunion, sans exclure des opérations communes ou de formation avec Madagascar et le Mozambique.

Il n'empêche que le Canal du Mozambique est considéré par les scientifiques comme un « hot spot » de biodiversité qu'il convient de protéger. Un départ français créerait les conditions d'une détérioration rapide et sans retour des écosystèmes de la zone. C'est sur ces sujets qu'un accord pourrait se fonder à l'avenir pour peu que le dialogue

¹⁵ SHOM : service hydrographique de la Marine

¹⁶ Matthew et Hunter sont bordées par une faille qui interdit toute extension.

¹⁷ Du reste, une négociation sur les délimitations maritimes avec Madagascar et le Mozambique amènerait probablement la France à revenir largement sur ses décisions unilatérales de 1978 sur les limites extérieures de la ZEE fondées sur l'équidistance. Depuis, la justice internationale a mis en avant dans plusieurs cas la comparaison entre les masses terrestres concernées pour des territoires qui se font face. Un tel élément ne favoriserait certainement pas les Îles éparses.

¹⁸ Pêche artisanale d'holothuries dans les lagons et près de îles au profit d'entreprises chinoises basées à Madagascar.

s'engage sur ces thèmes et mette de côté temporairement la question de la souveraineté. En tout état de cause, une action devant la justice internationale à l'initiative d'un des deux Etats aurait des résultats très aléatoires ne se fondant pas forcément sur les arguments juridiques mis en avant par la France. La justice internationale n'est pas toujours insensible aux arguments politiques.

Tromelin.

Ici aussi, le différend repose sur la question de la souveraineté sur cette île de l'océan Indien, exercée par la France et contestée par Maurice. Toutefois, à la différence des autres cas similaires, les deux Etats sont ici allés loin dans la direction d'un règlement, au moins temporaire, du différend. Un traité a été signé en 2010 qui organise la cogestion de certaines activités terrestres (archéologie)¹⁹ et maritimes (pêche, recherche scientifique). Cet accord a été ratifié par Maurice malgré l'opposition d'une partie du Parlement mauricien refusant la mise de côté des revendications de souveraineté. En France, un petit groupe de députés de diverses obédiences et malgré l'accord pour la ratification voté par le Sénat, a amené le gouvernement à reculer au moment de présenter l'accord à l'Assemblée nationale. Le débat sur l'abandon de souveraineté, mis en avant par ces députés et certains organes de réflexion sur les questions maritimes, n'a pu vraiment être mené, faute pour le gouvernement de l'époque de vouloir engager le débat sur cette question. Ainsi l'analyse et les conséquences de l'article 2 emprunté au Traité de Washington sur l'Antarctique n'a pas eu lieu²⁰. Mais rien n'est définitivement immobile sur la scène internationale. L'avis consultatif de 2019 de la Cour internationale de justice saisie par Maurice sur les Chagos, nettement en faveur des attentes mauriciennes devrait amener la France à réouvrir ce dossier avant qu'une opposition mauricienne n'ait l'idée de faire de la saisine de la justice internationale un slogan de politique intérieure.

Mayotte.

Mayotte est un cas spécifique depuis l'indépendance de l'Union des Comores en 1975. Seule des quatre îles de l'archipel, Mayotte a montré une volonté de rester française lors du référendum d'indépendance. Depuis, l'Union des Comores n'a cessé de revendiquer le rattachement de Mayotte au reste de l'archipel, mettant en avant aux Nations Unies et auprès de l'Union africaine, la notion d'unité de l'archipel. Pour la France la voix spécifique des habitants de Mayotte devait être entendue et respectée.

La France a fixé les limites de la mer territoriale et de la ZEE autour de Mayotte avec dépôt auprès des Nations unies comme le prévoit la CNUDM. Elle y a même créé un parc marin, mettant en avant la question de la protection de l'environnement comme un enjeu majeur de cette zone maritime. La pêche artisanale par des pêcheurs comoriens a été tolérée et la préoccupation essentielle aujourd'hui demeure l'immigration illégale par

¹⁹ Tromelin est restée célèbre en raison de l'histoire des « esclaves oubliés ».

²⁰ Article 2 « Les parties conviennent de ce qui suit : (a) rien dans le présent accord ni aucun acte en résultant ne peut être interprété comme : (i) un changement de la position de la République de Maurice en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants ; (ii) un changement de la position de la République française en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants ; (iii) la reconnaissance ou le soutien de la position de la République de Maurice ou de la République française qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants. (b) aucun acte ou activité de la République de Maurice ou de la République française ou de toute tierce partie résultant du présent accord et de sa mise en œuvre ne constituera une base pour affirmer, soutenir ou rejeter la position de la République de Maurice ou de la République française en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants. »

voie maritime. Mayotte est département français depuis 2011 et RUP²¹ de l'Union européenne. On a du mal à voir la fin d'un tel différend.

Clipperton.

Territoire isolé dans le Pacifique, loin de la Polynésie dont il dépend administrativement et proche du Mexique qui l'a, un temps, revendiqué, Clipperton est un atoll dont l'importante ZEE qui l'entoure justifie que la France se soit toujours engagée pour la protection de sa souveraineté. Malheureusement la situation géographique de l'atoll et l'insuffisance des moyens à la mer de l'Etat dans cette région, n'ont pas permis d'éviter que l'île soit régulièrement visitée par des trafiquants de drogue et des pêcheurs illégaux. Le différend de souveraineté avec le Mexique a été tranché par un tribunal arbitral en 1931²² en faveur de la France. Le Mexique a reconnu cette sentence en 1934.

C'est à l'occasion de l'arraisonnement par la France en 2005 d'un navire de pêche mexicain dans la ZEE française que le Mexique a contesté le statut d'île de Clipperton au sens de la CNUDM. Selon les autorités mexicaines, Clipperton n'est pas une île et ne peut donc engendrer de ZEE. Pour aplanir ce différend, les deux Etats se sont orientés vers la négociation d'un accord de pêche finalisé en 2007. La France accorde des licences gratuites aux navires mexicains et en contrepartie, par le fait même de sa signature, le Mexique reconnaît les droits français sur la ZEE. Cet accord a été prolongé en 2017 avec une partie de coopération scientifique qui mériterait d'être suivie d'effets. Aujourd'hui, l'intérêt français pour Clipperton repose sur le développement d'activités scientifiques ayant pour but la protection de l'environnement marin. La pêche n'est ainsi plus permise dans les eaux territoriales, là où se reproduisent de nombreux poissons. Une aire marine protégée a été créée dans la mer territoriale et des réflexions sont en cours pour créer une nouvelle aire marine qui engloberait une grande partie, sinon la totalité de la ZEE. Pourtant la question de la pêche reste primordiale pour les autorités mexicaines²³. Il faudra donc dans les prochaines années approfondir les discussions bilatérales. L'idée de se rapprocher d'autres Etats de la région²⁴ possédant des îles dans la même zone et ayant décidé d'y mener des politiques de protection de la biodiversité mériterait d'être étudiée plus avant.

St Pierre et Miquelon.

Les relations entre la France et le Canada au sujet de St Pierre et Miquelon ont toujours été difficiles en particulier pour ce qui concerne les zones maritimes. Un recours à l'arbitrage international s'est soldé par une sentence du 10 juin 1992 qui se révèle peu favorable à la France. La taille des côtes canadiennes concernées et leur position au Nord et à l'Ouest de St Pierre et Miquelon obligent à une reprise de la négociation dès lors que la France a souhaité étendre son plateau continental au large de l'archipel. Selon la France, cette question n'a pas été abordée par la sentence arbitrale de 1992 alors que le Canada estime que cette sentence a clos le dossier des délimitations même au-delà des 200 milles.

La France a ainsi adressé à la CLPC en 2009 des informations préliminaires laissant ouvertes la possibilité d'extension du PC français au-delà de la zone de ZEE canadienne. Le Canada s'est formellement opposé à ces prétentions. Des demandes contradictoires ont été déposées par les deux Etats en 2013 et 2014, chacun bloquant la demande de l'autre par une objection. La proposition française de créer un comité conjoint d'experts scientifiques n'a pas reçu de réponse de la part du Canada.

²¹ Région ou territoire ultrapériphérique.

²² Sentence arbitrale du 28 janvier 1931, rendue par le Roi d'Italie Victor-Emmanuel III

²³ Près de 30% des thonidés pêchés au Mexique le sont dans la ZEE de Clipperton.

²⁴ Costa Rica, Panama, Colombie, Mexique

Ce dossier et son blocage actuel n'empêchent pas la collaboration et la coopération entre la France et le Canada y compris sur des questions maritimes. Mais elle est difficile en raison de la raréfaction des espèces pêchables.

La position française jugeant possible une extension du PC français au-delà des 200 milles et au-delà de la ZEE canadienne repose sur la théorie du saute-mouton, mise en avant par les juristes saint-pierrais qui n'est que peu reconnue à l'international car elle crée une incertitude juridique majeure dans certaines régions, par exemple dans l'arc antillais où elle serait contraire aux délimitations françaises déjà négociées. Ici encore, la voie politique doit être recherchée pour trouver une solution acceptable par les deux parties.

3. Les enjeux.

- La recherche d'une sécurité juridique complète.

La sécurité juridique est un élément essentiel pour permettre à l'Etat côtier et à ses ressortissants un usage et une utilisation apaisées de la ZEE, du PC et du PCE. Dans la partie précédente on a pu constater que de gros efforts avaient été accomplis par les administrations compétentes de l'Etat pour négocier les délimitations maritimes partout sur le globe. Beaucoup ont abouti mais on a atteint aujourd'hui le noyau dur des dossiers à l'origine de réels différends. A ce moment-là, des négociations fondées uniquement sur le droit de la mer et sur la géographie ne suffisent plus. Les discussions doivent alors prendre un tour plus politique pour permettre d'élaborer des positions susceptibles d'être acceptées par l'autre partie et se rapprocher d'un résultat équilibré et équitable. La chose n'est pas simple car le Parlement et l'opinion publique locale ou nationale peuvent se montrer suspicieux face à des solutions de compromis qui s'éloignent d'une stricte application des règles de droit. L'exemple de la négociation avec l'Espagne pour la partie méditerranéenne démontre l'absence de marge de manœuvre des négociateurs espagnols, incapables d'accepter une solution équitable alors que l'application du principe d'équidistance donne un résultat clairement inéquitable pour la France en raison de l'orientation géographique des côtes catalanes et languedociennes. Les négociateurs espagnols ont toujours mis en avant, pour expliquer leur manque d'ouverture, la nécessité d'obtenir l'accord de leur Parlement national, des autorités catalanes et de l'opinion publique de cette région pour accepter une solution équitable.

L'article 74 de la CNUDM envisage la possibilité pour les Etats qui négocient, d'élaborer des dispositifs temporaires de collaboration et de coopération en attendant de parvenir à un résultat définitif dans leurs négociations. Ces dispositifs ont pour objet de ne pas bloquer tout travail de gestion ou de protection commune sur la zone concernée. Malgré une proposition avancée par la France sur une solution temporaire, l'Espagne n'a pu avancer. Heureusement, comme cela a été dit, sur le terrain la coopération entre administrations nationales, régionales et européennes fonctionne.

En tout état de cause, la bonne gestion d'une ZEE implique de savoir jusqu'où l'on est chez soi et jusqu'où s'applique la réglementation nationale. Malgré les difficultés, il est donc nécessaire de poursuivre les efforts pour aboutir à des accords de délimitation maritime et faire de ce point un point essentiel de la relation bilatérale avec les Etats peu réactifs (Samoa occidentales, St Kitts et Nevis). L'aboutissement de la négociation avec les Pays-Bas sur St Martin par la solution du différend sur l'Etang aux huîtres, montre à l'envi que la ténacité peut payer.

En la matière, afin de rassurer tout citoyen qui pourrait s'émouvoir d'une volonté de négocier au risque de toucher la souveraineté, il convient de rappeler le principe politique selon lequel la souveraineté française sur les îles ne se négocie pas. Il s'agit là d'une prise de position politique du Gouvernement français qui peut trouver son

origine dans la Constitution²⁵ même si l'article 53 envisage cession, échange ou adjonction²⁶ de territoires habités et ne dit rien de territoires inhabités.

Il faut souligner que les contestations de la souveraineté française sont peu nombreuses puisque l'on parle de souveraineté sur des territoires terrestres, en l'occurrence des îles : Îles éparses, Tromelin, Matthew et Hunter toutes inhabitées en permanence. Mayotte constitue un cas particulier puisqu'il y a une population qui s'est exprimée par référendum et qu'il existe une organisation administrative qui la place clairement au sein de la République, sans que les mahorais aient exprimé de quelque façon que ce soit leur souhait d'être rattachés à l'Union des Comores.

Les différends portant sur les délimitations maritimes de ZEE, PC et PCE sont des différends sur des droits souverains. Du reste, comme on l'a vu, ces accords ne portant pas sur des territoires de souveraineté ils ne nécessitent pas une autorisation de ratifier du Parlement et n'entrent pas dans le champ de l'article 53 de la Constitution²⁷. En négociant de tels accords, le Gouvernement se place dans la mise en œuvre de la CNUDM qui a elle-même été ratifiée en 1996 après autorisation parlementaire. Cette position gouvernementale n'a jamais été contestée.

Par ailleurs, décider de créer dans une zone maritime contestée un dispositif temporaire de gestion commune, correspond à ce que prévoit l'article 74 alinéa 3 de la CNUDM²⁸ et ne peut, a priori, être considéré comme portant atteinte à la souveraineté d'un des Etats.

Il est toutefois possible que la négociation décide d'un dispositif temporaire qui touche à la fois une zone maritime de droits souverains et une zone terrestre sous souveraineté. C'est le cas pour Tromelin où l'accord franco-mauricien de 2010 porte sur une cogestion de certaines activités à la fois sur terre et sur mer. Comme on l'a vu plus haut, cet accord n'est pas entré en vigueur en raison de la réaction de quelques députés qui ont mobilisé des milieux maritimes sur l'abandon de souveraineté que représentait ce traité. Malheureusement, la discussion n'a pu avoir lieu sur la réalité du motif et le traité est resté en l'état, la France mettant en avant la proximité d'élections législatives pour justifier le retard dans la mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Depuis, Maurice n'a pas réagi à cette situation déséquilibrée sans doute afin de ne pas créer de conséquences négatives dans la relation bilatérale. Mais les majorités politiques sont fluctuantes et l'on sait la sensibilité des opinions publiques africaines à des situations datant de l'époque coloniale. En outre, Maurice a obtenu un succès incontestable dans son différend sur les Chagos avec le Royaume Uni devant la Cour internationale de justice (avis consultatif du 25 février 2019). La Cour reconnaît l'obligation pour le Royaume Uni de restituer les Chagos à Maurice.

La ratification de l'accord sur Tromelin aurait permis une coopération entre la France et Maurice sans conséquences sur la souveraineté. Il aurait surtout été un modèle concret de la possibilité de dépasser les différends sur la souveraineté en gelant juridiquement les revendications tout en travaillant en commun à la protection et la mise en valeur des territoires et des zones maritimes concernées. En dehors de ce type

²⁵ Article 1 alinéa 1 « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. »

²⁶ Article 53 alinéa 3 « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

²⁷ Article 53, alinéa 1 : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

²⁸ Article 74 al.3 : « En attendant la conclusion de l'accord visé au paragraphe 1, les États concernés, dans un esprit de compréhension et de coopération, font tout leur possible pour conclure des arrangements provisoires de caractère pratique et pour ne pas compromettre ou entraver pendant cette période de transition la conclusion de l'accord définitif. Les arrangements provisoires sont sans préjudice de la délimitation finale. »

d'accords, les négociations sont bloquées et la voie est ouverte à des actes d'autorité (arraisonnements, contrôles). Le plus souvent, quand la France est concernée, les Etats de la région prennent position contre elle ce qui n'aide pas notre diplomatie.

Il conviendrait donc d'engager le dialogue avec les Etats parties aux différends en se limitant à des discussions sur les zones maritimes concernées afin d'éviter toute crainte d'abandon de souveraineté déguisé.

- Protection de la ZEE.

Notre ZEE est de plus en plus menacée par des activités illicites menées le plus souvent sous le couvert de pavillons d'Etats étrangers. La pêche illégale en est l'exemple le plus frappant. Les pêcheurs ont une nationalité et leurs navires un pavillon, du moins le plus souvent. Certains pavillons sont de pure complaisance comme on a pu le constater, par exemple, dans la ZEE des Îles subantarctiques (Mongolie, Togo). L'action efficace de la Marine nationale accompagnée par les actions diplomatiques contre ces Etats menées par la France et l'Union européenne ont permis une mise sous contrôle de ces ZEE. Un accord d'échange de moyens de surveillance entre la France et l'Australie pour l'océan Austral a donné également de bons résultats alors qu'il a été impossible de signer un accord identique avec l'Afrique du Sud.

Dans d'autres circonstances ce sont des flottilles nombreuses dont on connaît le pavillon (Chine, Vietnam) qui agissent en groupe et qui reçoivent des informations leur permettant d'éviter les navires de contrôle français. Les arraisonnements sont ainsi rendus plus rares et difficiles et le travail ultérieur du juge quasi-impossible.

Le trafic de drogue a pris une ampleur inquiétante ces dernières années malgré un dispositif international (Convention de Vienne de 1988 en particulier article 17) efficace mais parfois un peu lourd. Il faut noter que dans le cas de trafics de drogue ou d'autres marchandises illicites l'Etat côtier n'a pas de droit spécifique dans sa ZEE, celle-ci devant être considérée comme la haute mer comme pour toute activité de navigation. La compétence de l'Etat du pavillon prime alors et ce dernier doit donner son accord pour toute opération d'arraisonnement et de contrôle.

En revanche, toute pollution provenant d'un navire en transit dans la ZEE peut faire l'objet d'une action répressive une fois l'infraction constatée.

On le voit, les menaces sont nombreuses et variées. Elle se déroulent dans un contexte de développement des activités de pêche dans le cadre d'Organisations régionales de gestion des pêches et de développement des échanges commerciaux par mer. Plus la zone à contrôler est vaste plus le contrôle est difficile à mener. A juste titre, le juge national exige des preuves irréfutables de l'infraction qui ne peuvent être fournies que par la visite du navire soupçonné.

Dans ce contexte général, la possibilité d'avoir au même moment et en nombre conséquent des navires de surveillance en mer est une condition sine qua non d'une surveillance efficace de la ZEE. La superficie de la ZEE française et sa répartition sur presque tous les océans du globe constituent un handicap difficile à dépasser. Le concept français d'action de l'Etat en mer et de fonction garde côtes, permet au moins une utilisation maximale de tous les moyens maritimes des administrations mais il reste insuffisant. La coopération internationale sur l'utilisation réciproque de moyens à la mer, le jeu de contrôles par le biais de moyens mis au service d'organisations internationales, en particulier contre la pêche illégale, peuvent aussi faciliter la répression des actes illégaux dans la ZEE. La recherche d'un contrôle par l'Etat du port d'escale est aussi un moyen qui peut améliorer la lutte contre l'impunité. En tout état de cause, une collaboration avec le juge national pour une prise en compte plus réaliste des conditions de recueil des preuves est essentielle. A cet égard, le travail avec les procureurs de Marseille et de Brest peut être considéré comme exemplaire.

- La taille de la ZEE française, une obligation devant la communauté internationale.

La taille de la ZEE française et sa répartition à la surface du globe nous oblige devant la communauté internationale. Les scientifiques nous ont démontré que l'Océan est UN. Tout y est communication et toute atteinte portée à son intégrité dans un point du globe a des conséquences, à terme, ailleurs. Le débat international sur la protection du milieu marin se développe. Dans la gestion de notre ZEE, notre pays va devoir tenir compte du nouvel accord sur la protection et l'utilisation durable de la haute mer. Notre gestion environnementale et économique de la ZEE, du PC et du PCE sera plus observée qu'elle ne l'est aujourd'hui ne serait-ce que pour ces conséquences sur la haute mer. Celles-ci peuvent être bénéfiques car si un événement négatif en ZEE peut entraîner des conséquences négatives en haute mer, une bonne gestion de la ZEE a des conséquences positives sur l'état de la haute mer adjacente. La France s'est fait le chantre de la notion morale et politique d' « Océan, Bien Commun de l'Humanité ». Déclarer lors d'une réunion internationale comme par exemple la Conférence des Nations Unies sur l'Océan de 2025 à Nice, que les eaux sous souveraineté et sous juridiction françaises sont « bien commun de l'humanité » signifierait que la France a conscience que la manière dont elle gère ses zones a des conséquences sur les ZEE de ses voisins et sur la haute mer et qu'elle prend l'engagement, en conséquence, de gérer ces zones de manière positive en faveur de la protection et de l'utilisation durable de leur biodiversité. Cela donnerait à la notion de « bien commun de l'humanité » une signification internationale qu'elle n'a pas encore.

- La ZEE facteur de coopération.

La ZEE française est largement le fait de la CNUDM appliquée aux collectivités ultramarines. Ces collectivités sont le plus souvent voisines d'Etats en développement. Il serait ainsi utile qu'une partie de l'aide au développement de la France vers ces Etats voisins porte sur des projets de développement maritimes. De la même manière, la France pourrait développer les activités de gestion commune avec des ZEE voisines, tant pour la protection de ces zones que pour une meilleure connaissance scientifique de ce qu'elles renferment. Un tel développement d'actions conjointes de coopération incluant les collectivités ultramarines, faciliterait également l'inclusion de celles-ci dans le contexte international régional. On a vu plus haut que cela permettrait également de relativiser les différends sur la souveraineté de certaines îles au profit d'une meilleure entente régionale et d'un travail en commun au profit de l'Océan.

- Compétences propres de plusieurs collectivités ultramarines.

La Polynésie française, Wallis et Futuna et la Nouvelle Calédonie disposent de compétences spécifiques sur leur ZEE, leur PC et leur PCE. Ceci oblige à une répartition des rôles sur la protection environnementale, la surveillance, l'exploitation de ces zones. La collaboration et la cohérence doivent alors prévaloir. A ce jour, peu de difficultés ont existé mis le dialogue en la matière mériterait d'être développé. A cet égard, une participation plus régulière des collectivités d'outre-mer à certaines conférences internationales où leurs compétences sont en jeu, serait utile. Cette spécificité de la représentation française dans des fora internationaux permettrait également à notre pays de jouer un rôle plus grand au sein des délégations de l'Union européenne et de faire valoir un apport positif aux positions communautaires tout en exigeant une écoute plus grande des spécificités françaises.

- L'Union européenne mène certaines politiques maritimes au nom de l'ensemble des Etats membres, en particulier la politique commune des pêches. La Commission cherche dans la pratique à étendre ses compétences sur des sujets proches (environnement marin par exemple). Elle peut s'appuyer sur le soutien d'Etats-membres sans littoraux ou « désavantagés » aux ZEE réduites. Il revient dès lors à la France, sans doute en lien avec d'autres grands Etats maritimes de l'Union européenne, de veiller à ce que cette extension de compétences n'aboutisse pas à des positions limitées au plus petit dénominateur commun dans les enceintes internationales.

L'Union européenne doit comprendre que sur la base de positions communes, la déclinaison d'expériences nationales a une valeur non négligeable dans les enceintes internationales.

Conclusion.

La ZEE française est vaste et diverse. C'est une qualité mais cela peut devenir une faiblesse si les moyens de protection et de gestion ne sont pas à la hauteur. L'Océan prend une place de plus en plus large dans les échanges internationaux qu'ils soient économiques, environnementaux, scientifiques et donc politiques. La France dispose, grâce à sa ZEE, d'atouts pour faire entendre sa voix. Mais elle doit faire la démonstration d'une politique de gestion de la ZEE qui soit cohérente, au bénéfice de l'état général de l'Océan. Pour ce faire, elle doit se donner les moyens d'agir sur différents tableaux : poursuivre les négociations de délimitation, se montrer novatrice pour surpasser les différends de souveraineté, se donner les moyens matériels d'une surveillance et d'une défense de l'ensemble de la ZEE, placer l'Océan comme un des enjeux essentiels de sa diplomatie environnementale, de sécurité, scientifique et économique. En agissant de la sorte, elle en tirera de nombreux avantages et elle apportera une réponse aux multiples enjeux que présente cette ZEE unique au monde./.