



HAL
open science

Le regard du juriste sur une notion peu appréhendée par le droit

Pascale Ricard, Anaïs Bereni, Wissem Seddik

► To cite this version:

Pascale Ricard, Anaïs Bereni, Wissem Seddik. Le regard du juriste sur une notion peu appréhendée par le droit. Anaïs Bereni, Pascale Ricard, Wissem Seddik. *Conflits d'usage en mer. Regards croisés sur la nécessaire conciliation des activités humaines dans les eaux européennes.*, A. Pedone, 2023. hal-03904468

HAL Id: hal-03904468

<https://hal.science/hal-03904468>

Submitted on 25 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

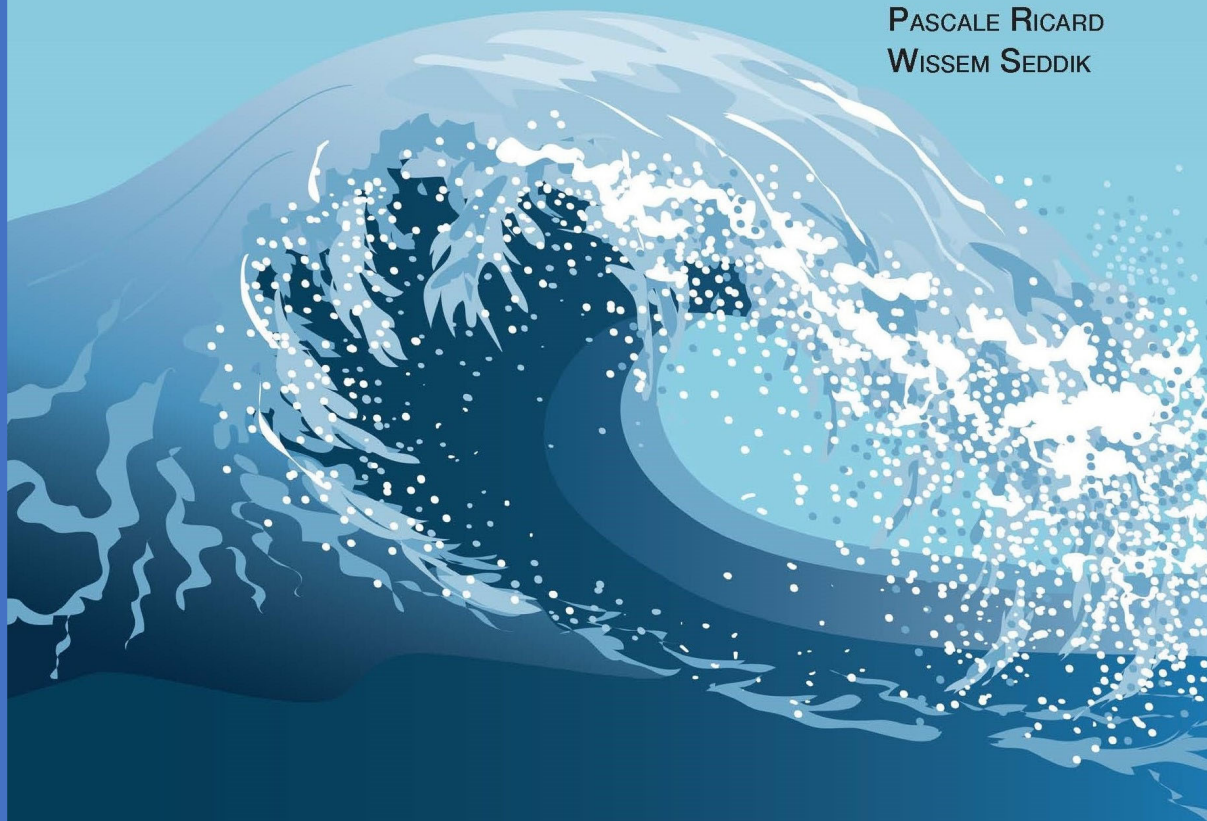
COLLOQUE AIX-EN-PROVENCE

Sous la direction de

ANAÏS BERENI

PASCALE RICARD

WISSEM SEDDIK



REGARDS CROISÉS

SUR LA NÉCESSAIRE

CONCILIATION

ENTRE ACTIVITÉS

HUMAINES

DANS LES EAUX

EUROPÉENNES

CONFLITS
d'usage
EN MER

Editions A. PEDONE



© Editions A. PEDONE
13 rue Soufflot
75005 PARIS

2023

I.S.B.N. 978-2-233-01043-8

AVANT-PROPOS

« De moyen, la mer est devenue objet de conquête »¹. En ce début de XXI^{ème} siècle, la mer est un espace où se concentrent des enjeux économiques, écologiques et géostratégiques. Outre l'intensification d'activités classiques telles que la pêche et le transport maritime, de nouvelles activités apparaissent ou se développent dans des espaces de plus en plus reculés, à l'instar de l'aquaculture, de la production d'énergie en mer, du stockage de carbone ou encore de l'utilisation de drones. Cette croissance des activités en mer fait de l'espace maritime un lieu de rencontre d'intérêts multiples qui parfois se superposent et entrent en concurrence.

La notion de conflit d'usage permet d'approcher ce phénomène. Surtout présente dans la littérature sociologique et géographique², elle convoque également d'autres disciplines, y compris le droit. De manière générale, la question des conflits d'usage renvoie à la nécessité de concilier des intérêts et objectifs parfois contradictoires, ce qui rend leur articulation d'autant plus complexe. Ses développements dans les espaces marins et côtiers donnent matière à l'illustrer.

En mer, la notion peut *a priori* être entendue comme la rencontre d'utilisations concurrentes – voire incompatibles – de l'espace maritime ou de ses ressources. Par exemple, l'ouverture d'une zone à la recherche et à l'extraction d'énergies fossiles sera difficilement compatible avec les activités de pêche préexistantes dans cette zone. Certains conflits apparaissent de façon moins évidente : tel peut être le cas lorsque se superposent, au sein d'une aire marine protégée, des activités de conservation du milieu marin et des projets relatifs au développement d'énergies marines renouvelables ayant à la fois une vocation écologique et économique, qui sont néanmoins susceptibles de causer des dommages à la faune marine³. La concurrence entre usages dans un même espace devient un problème juridique lorsque les activités en question reposent sur des règles de droit distinctes dont l'application conjuguée ne se traduit pas de manière cohérente. L'application concurrente voire contradictoire de règles peut alors être prise en compte en amont par le droit, lorsqu'il prévient les conflits ou prévoit les modalités de leur résolution, mais elle peut aussi résulter d'une absence de prise en compte de cette

¹ L. LUCCHINI, M. VOELCKEL, *Les Etats et la mer, le nationalisme maritime*, La Documentation française, 1978, p. 433.

² P. MELÉ, « Conflit d'usage », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et participation, 2013.

³ C'est notamment le cas au sein du parc marin du Golfe du Lion, avec un projet relatif à l'installation d'une ferme d'éoliennes flottantes. Voir le Rapport d'enquête publique *Enquête unique sur le projet de ferme pilote « Eoliennes flottantes du Golfe du Lion » au large de LEUCATE et LE BARCARES et de son raccordement électrique au réseau présenté par les sociétés EFLG et RTE*, disponible en ligne.

situation par le droit. Se pose alors, derrière le conflit entre activités, la question du conflit de normes et du conflit de compétences.

Le présent ouvrage s'intéresse particulièrement aux conflits entre activités dans les eaux de l'Union européenne (UE), dans lesquelles trouve à s'appliquer le droit de l'UE. Ce droit présente un intérêt spécifique pour étudier les conflits d'usage car il tend désormais à réguler ceux-ci dans le cadre, notamment, de la Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime⁴, progressivement mise en œuvre par les Etats membres. Ce texte vise à favoriser une gestion coordonnée des activités et « usages » de la mer dans une logique de développement durable. Or, les activités conduites dans les eaux communautaires dépendent des compétences attribuées, exclusivement ou de manière partagée, par les Etats membres à l'Union. Ainsi, seule l'UE est compétente pour assurer la conservation des stocks halieutiques dans le cadre de sa Politique commune des pêches (PCP), tandis qu'en matière d'énergie, de transport et de protection de l'environnement, sa compétence est partagée avec les Etats membres. En outre, certaines organisations internationales (à vocation universelle ou régionale) possèdent des compétences dans cet espace en matière de pêche, de navigation, ou encore de protection du milieu marin. Comment résoudre un conflit impliquant des activités menées sous l'égide d'autorités compétentes différentes ? Ceci amène à s'interroger sur l'articulation de compétences distinctes entre les Etats membres et l'Union.

L'ouvrage vise, dans ce contexte, à présenter la manière dont d'autres disciplines se sont emparées de la notion et à étudier comment, de son côté, le droit appréhende, prévient, voire résout les situations de conflits d'usage en mer, conflits qui cristallisent généralement une confrontation entre intérêts économiques, écologiques, ou encore stratégiques. Il est issu du colloque organisé les 18 et 19 novembre 2021 par le Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC) de l'Université Aix-Marseille, dans le cadre de l'Institut d'établissement « Sociétés en mutation en Méditerranée » (SOMUM), à la faculté de droit de l'Université Aix-Marseille. L'ambition du colloque était d'ouvrir la sphère juridique d'étude de cet objet – relativement nouveau en droit international de la mer – à d'autres approches, afin de les confronter et de s'enrichir de leurs contacts. La rencontre a ainsi permis de réunir des chercheurs de différentes disciplines – le droit, la géographie, l'histoire, la sociologie ou encore la gestion et l'anthropologie –, ainsi que des praticiens, en particulier des fonctionnaires de l'administration française, sur la notion de plus en plus couramment utilisée – et amenée à l'être davantage dans le futur – de « conflits d'usage en mer ».

⁴ Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime entrée en vigueur vingt jours après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne le 28 août 2014, conformément à son article 16. Le délai de transposition par les Etats a été fixé au 18 septembre 2016. Quant aux plans nationaux de planification de l'espace maritime prévus dans le cadre de la Directive, ils devaient être adoptés au plus tard le 31 mars 2021.

Les auteurs ayant contribué à cet ouvrage tentent ainsi d'abord de préciser les contours de la notion de conflits d'usage. Apparaît alors un premier obstacle, d'ordre terminologique : l'épithète « usage » doit-il s'accorder au nom ? Conflits d'usage, ou d'usages ? Faut-il mettre l'accent sur la pluralité des usages en conflit – auquel cas, même au singulier, il s'agirait d'un « conflit d'usages » – ou plutôt sur l'unité thématique « usage » comme un objet-type caractéristique d'un ensemble de conflits, dans la même logique que les conflits de souveraineté ? Un choix, probablement discutable, a été fait par les coordinateurs de l'ouvrage pour ce qui concerne le mot et, s'agissant de la chose, une première série de contributions tenteront d'éclairer le sens et surtout d'illustrer la notion de conflits d'usage en mer à partir de disciplines différentes. La première partie permet ainsi de croiser les regards des juristes (Pascale Ricard, Anais Bereni, Wissem Seddik), géographes (Anne Cadoret), historiens (Daniel Faget, Hugo Vermeren), sociologues (Pedro Baños-Páez), gestionnaires (Héloïse Berkowitz) et anthropologues (Tarik Dahou) sur la manière dont chacune de ces disciplines aborde et appréhende la concurrence pour l'utilisation de l'espace maritime.

Ces prérequis théoriques permettent ensuite d'identifier de manière plus pratique différents exemples de conflits entre « utilisateurs » de la mer. Il s'agit notamment de mettre en lumière les activités actuellement ou potentiellement concurrentes dans les eaux européennes, que ces activités soient statiques ou dynamiques (énergies, pêche et aquaculture, navigation, aires marines protégées, activités militaires, recherche scientifique, câbles sous-marins, tourisme, activités sportives, etc.). Ces conflits sont, en outre, exacerbés du fait de la spécificité de l'espace maritime, qui s'étend sur plusieurs dimensions (fonds marins, colonne d'eau, surface, espace aérien surjacent). Leur dimension temporelle doit également être prise en compte puisque la réalisation de certaines activités, comme l'exploitation minière, limite fortement la réalisation successive d'autres activités au sein du même espace à moyen et long terme et peut porter atteinte au milieu marin sur le long terme. La seconde partie s'intéresse ainsi aux manifestations pratiques et aux enjeux juridiques des conflits d'usage en mer, d'abord selon une approche par secteurs d'activités – avec une étude des conflits d'usage liés aux activités de pêche en haute mer par Sophie Gambardella et une réflexion sur la politique européenne de concurrence et le gigantisme maritime par Adrien Alaux – puis par le biais d'une approche spatiale, permettant de mettre en évidence la manière dont ces conflits se traduisent au sein de certains espaces en particulier comme les ports maritimes (Sophearith Pan), les plateaux continentaux (Kiara Neri), ou plus généralement la mer Méditerranée qui est au cœur de nombreux conflits de souveraineté, y compris en mer, conflits qui exacerbent la concurrence entre les « utilisateurs » de celle-ci (Sylvain Traversa).

Enfin, les contributions invitent à réfléchir, d'une part, aux conséquences engendrées par ces conflits d'usage, et, d'autre part, aux moyens mobilisés ou mobilisables pour les résoudre, voire si possible les prévenir, ce qui constitue l'objet du troisième temps de l'ouvrage. Les outils à la disposition des Etats pour

AVANT-PROPOS

prévenir ou résoudre ces conflits sont variés : il peut s'agir, entre autres, de la planification spatiale maritime, de l'obligation de réaliser des études d'impact, ou encore des outils de règlement juridictionnel ou non des différends potentiellement engendrés. Ces outils sont issus, en partie, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui consacre une obligation de « tenir dûment compte » des droits et des devoirs des autres Etats, notamment dans la zone économique exclusive des Etats (Alina Miron), obligation qui demeure très générale et souvent insuffisamment opérationnelle ; l'Union européenne développe quant à elle une approche coopérative et intersectorielle qui pourrait s'avérer très utile pour prévenir les conflits d'usage en mer (Frédéric Schneider), y compris dans les zones maritimes des territoires dont la souveraineté est disputées entre plusieurs Etats (Ysam Soualhi), ou encore dans le contexte très complexe du Brexit (Peter Langlais) ; enfin, certains acteurs comme le juge communautaire (Marie-Pierre Lanfranchi) ou le Préfet maritime (Thierry Duchesne) sont directement confrontés à de telles situations et jouent un rôle déterminant dans leur appréhension, que ce soit en amont ou une fois le conflit éclaté. Les contributions ont été achevées entre l'automne 2021 et l'été 2022.

Il serait, finalement, trop ambitieux – mais aussi hasardeux – de s'aventurer dans une tentative de définition immuable et trop précise de la notion de conflits d'usage ainsi que du régime juridique devant lui être associé, étant donnée la diversité de situations que celle-ci permet d'appréhender. Le présent ouvrage a ainsi vocation à mettre en évidence et à illustrer un phénomène amené à s'intensifier mais faisant, à l'heure actuelle, l'objet de très peu de travaux juridiques. Il est destiné aux chercheurs, étudiants, et plus largement au public désireux d'en apprendre davantage sur les approches pratiques et théoriques pouvant être mobilisées face à ce phénomène. Nous espérons donc que celles et ceux qui s'intéressent à la question des conflits d'usage en mer y trouveront des pistes de réflexion pour approfondir la recherche autour d'une notion au croisement de nombreuses disciplines et d'une actualité parfois brûlante, qui le sera sans doute davantage encore dans les années à venir.

Anaïs BERENI, Pascale RICARD, Wissem SEDDIK

novembre 2022

LE REGARD DU JURISTE SUR UNE NOTION PEU APPRÉHENDÉE PAR LE DROIT

Anaïs BERENI

*ATER, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence*

Pascale RICARD

*Chargée de recherche au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon,
Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence*

Wissem SEDDIK

*Doctorant, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence,*

En ce début de XXI^{ème} siècle, la mer est un espace où se concentrent des enjeux économiques, écologiques et géostratégiques. Outre l'intensification d'activités classiques, telles que la pêche et le transport maritime, de nouvelles activités apparaissent ou se développent dans des espaces de plus en plus reculés, à l'instar de l'aquaculture, de la production d'énergie en mer, du stockage de carbone ou encore de l'utilisation de drones. Ce développement croissant des activités en mer fait de l'espace maritime un lieu de rencontre d'intérêts multiples et parfois concurrents, ce qui pose dès lors la question de la conflictualité des usages – ces derniers étant entendus comme les utilisations diverses de la mer en tant qu'espace de communication, en tant que réservoir de ressources ou en tant que milieu naturel à préserver. Par exemple, l'ouverture d'une zone à la recherche et à l'extraction d'énergies fossiles sera difficilement compatible avec les activités de pêche préexistantes dans cette zone. Certains conflits d'usage apparaissent en revanche de façon moins évidente : tel peut être le cas lorsque se superposent des activités de conservation du milieu marin et des projets relatifs au développement d'énergies marines renouvelables, ayant à la fois une vocation écologique et économique, qui sont susceptibles de causer des risques pour la faune marine¹.

Dans ce contexte, la notion de « conflits d'usage en mer » est de plus en plus fréquemment utilisée par les acteurs de la gouvernance maritime. C'est notamment le cas au sein des institutions de l'Union européenne (UE) qui, depuis le milieu des années 2000, pour justifier l'élaboration d'une politique maritime au niveau

¹ Voir par exemple le cas du parc marin du golfe du Lion au regard d'un projet d'installation d'une ferme d'éoliennes flottantes. Conseil national de la protection de la nature (CNPN), *Autosaisine du CNPN sur le développement de l'énergie offshore en France et ses impacts sur la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages*, séance du 6 juillet 2021, n° 2021-17.

supranational, ont invoqué la multiplication des « conflits d'usage liés à l'espace maritime »² ou encore des « conflits d'utilisation » engendrés par l'effet cumulé des activités en mer³.

L'expression « conflit d'usage » est utilisée traditionnellement dans d'autres disciplines que le droit, telles que la géographie ou la sociologie. Par exemple, en géographie, la notion a pu être définie laconiquement comme des « antagonismes entre usages des espaces »⁴. D'après le *Dictionnaire des conflits*, ainsi, « un conflit d'usage est une opposition entre deux ou plusieurs acteurs concernant les usages actuels ou futurs de l'espace et/ou leurs conséquences. Il s'agit d'antagonismes concernant l'affectation de l'espace terrestre ou marin, le partage des ressources, la transgression des règles d'utilisation de l'espace (coutumières ou réglementaires) et les conséquences réelles et potentielles d'un usage sur un ou plusieurs autres »⁵. Le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* définit quant à lui et de manière comparable la notion de conflit d'usage comme caractérisant « des situations d'opposition portant sur l'utilisation de sous-ensembles spatiaux. Il s'agit de la dénonciation d'incompatibilités entre certaines formes d'appropriation ou d'exploitation des espaces et des ressources naturelles »⁶. La question des conflits d'usage renvoie donc, à première vue, à des oppositions d'intérêts et d'objectifs liés à l'utilisation d'un même espace. Ceci appelle, par conséquent, une régulation tendant à concilier – si possible – ces intérêts et objectifs.

Dès lors, bien qu'elle soit encore très peu utilisée dans le domaine juridique, la notion de conflit d'usage trouve également à s'y appliquer. C'est particulièrement le cas en matière maritime où la rencontre d'utilisations concurrentes de l'espace marin ou de ses ressources met en jeu des régimes juridiques relatifs à des activités et à des zones maritimes. La concurrence d'activités comporte en effet nécessairement une dimension juridique, dans la mesure où les activités en question s'inscrivent dans l'application de règles de droit distinctes, dont la rencontre ne permet pas toujours une relation cohérente entre ces règles. Or, le droit n'appréhende pas ces situations de concurrence de manière globale.

² Communication de la Commission du 7 juin 2006, « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », COM(2006) 275 final, p. 41.

³ Communication de la Commission du 10 octobre 2007, « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », COM(2007) 575 final, p. 2.

⁴ T. KIRAT, A. TORRE (dir.), *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, 2008, p. 13 ; voy. aussi, M. GUÉRIN, *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?* Commissariat général du plan, La documentation Française, 2005, p. 13.

⁵ A. CADORET, entrée « Conflit d'usage » in M. GÉRARDO, C. PRÉVÉLAKIS (dir.), *Dictionnaire des conflits*, Atlande, 2012, 608 p.

⁶ P. MELÉ, « Conflit d'usage » in I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU et D. SALLES (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conflit-dusage>. Pour l'auteur, « Il s'agit d'un sens proche de celui de compétition entre usages, de concurrences spatiales dans lequel le conflit peut être latent ou seulement sous-jacent ».

Le droit définit, certes, la notion de « conflit », comme une « opposition de points de vue ou d'intérêts », une « situation d'affrontement entre sujets antagonistes »⁷, ce qui demeure tout à fait pertinent pour notre recherche, bien que trop large. L'identification et la caractérisation du conflit est d'ailleurs un processus dynamique : il peut en effet contenir différentes phases (émergence, manifestations d'oppositions et régulation⁸), et se manifester par différents moyens (couverture médiatique, menaces, actes de violence, arrestations, ou simple manifestation d'opposition entre acteurs⁹). Il convient de préciser, néanmoins, que la notion de « conflit *d'usage* » en mer se distingue dans une approche juridique de celle de « conflit » prise isolément. En effet, il existe plusieurs catégories de conflits, chacune possédant des caractéristiques spécifiques : les espaces maritimes sont aussi, par exemple, le théâtre de conflits liés à des revendications de souveraineté entre Etats ou à leur désaccord quant à la définition de leur frontière maritime. Ces conflits se concrétisent par l'existence de zones maritimes disputées entre plusieurs Etats, qui sont, d'ailleurs, d'autant plus sujettes à l'émergence de conflits d'usage. On observe alors la superposition de plusieurs conflits, les conflits liés à la souveraineté ou la délimitation des frontières maritimes entre Etats, et les conflits liés à la réalisation d'activités sur ces espaces. Cette superposition des conflits d'usage à d'autres types de conflits, comme les conflits de souveraineté, en complexifie l'appréhension.

Si le droit s'intéresse de plus en plus aux situations de conflits d'usage, il ne définit ni n'appréhende encore précisément cette notion. La présente contribution – tout comme le présent ouvrage dans son ensemble – a ainsi pour objectif premier de contribuer à préciser les contours juridiques de la notion de conflit d'usage en mer, non seulement en s'inspirant de l'approche consacrée dans d'autres disciplines, mais aussi en s'intéressant à la pratique des Etats et autres acteurs du droit international et européen, de plus en plus développée en la matière.

En effet, l'on peut déjà noter à titre préliminaire trois traits caractéristiques de la notion. Tout d'abord, la concurrence ou l'incompatibilité entre les usages ou activités est souvent de nature *juridique* (normative ou institutionnelle), provenant de l'existence de droits ou de devoirs potentiellement concurrents et résultant de normes différentes. Ensuite, elle est aussi généralement *spatiale*, lorsqu'il est impossible de réaliser certaines utilisations de la mer dans un même espace ou dans des espaces adjacents, simultanément ou successivement. Le caractère fragmenté des zones maritimes créées par la Convention des Nations Unies sur le

⁷ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 233. La notion d'« usage » est définie par ce même dictionnaire comme l'« utilisation d'une chose, d'un bien, d'un pouvoir, d'une puissance, etc. ». *Eod. Loc.*, p. 11212.

⁸ A. CADORET, « Analyse des processus conflictuels. Le cas du littoral du Languedoc Roussillon », *Revue L'espace géographique*, vol. 2011/3, tome 40, pp. 231-244, p. 232 ; A. CADORET, « Conflict dynamics in coastal zones : a perspective using the example of Languedoc Roussillon (France) », *Journal of Coastal Conservation*, 2009, vol. 13, pp. 151-163, p. 158 et suiv.

⁹ J.-E. BEURET *et al.*, « Understanding and valuing conflicts in marine protected areas: The best way to develop innovations ? », *Aquatic Conservation: Marine Freshwater Ecosystems*, 2019, vol. 29(2), pp. 212-222, p. 213.

droit de la mer (CNUDM) amplifie dans ce contexte la possibilité pour les Etats d'exercer des droits légitimes mais concurrents lorsqu'ils concernent un même espace (exploitation des ressources, navigation...). Enfin, la superposition et la coexistence dans cet espace maritime fragmenté d'activités de plus en plus nombreuses et de plus en plus éloignées des côtes ont un impact négatif sur le milieu marin, et risquent parfois de rendre difficiles les usages futurs ou successifs des ressources, ce qui implique une troisième dimension, cette fois-ci *temporelle*, dans l'appréhension des conflits d'usage en mer.

Cette concurrence entre activités, qu'elle soit juridique, spatiale et/ou temporelle, peut être considérée comme une conséquence naturelle du caractère pluraliste de notre société, et même s'avérer productive¹⁰. Elle peut être prise en compte en amont par le droit, lorsqu'il prévient les conflits ou prévoit les modalités de leur résolution. Une telle concurrence peut aussi résulter d'une absence de prise en compte de cette situation par le droit. Se pose alors, derrière le conflit entre activités, la question du conflit de normes et du conflit de compétences, qui seront étudiés dans cette contribution. Après avoir constaté que l'émergence et le développement de conflits d'usage en mer ont été favorisés par un contexte de fragmentation juridique auquel participent le droit international de la mer et le droit de l'Union européenne (I), il conviendra ainsi d'observer que les instruments juridiques en vigueur ne prennent pas suffisamment en compte ces conflits (II). Pour autant, certains outils juridiques relatifs à l'aménagement de l'espace visent à combler ces lacunes et à mieux appréhender les conflits d'usage en mer (III) et contribuent alors, en partie, à l'élaboration d'un cadre juridique général en matière de prévention et de résolution de ces derniers.

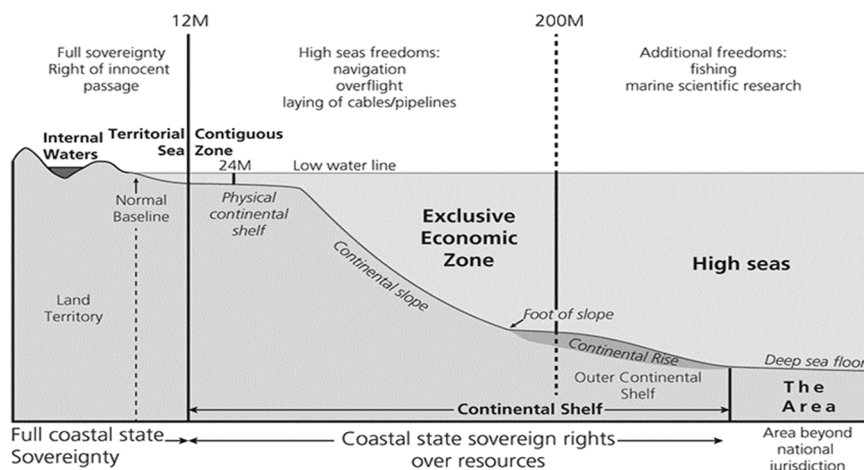
I. UN CONTEXTE DE FRAGMENTATION SPATIALE ET MATÉRIELLE DU DROIT DES ACTIVITÉS EN MER PROPICE À L'ÉMERGENCE DE CONFLITS D'USAGE

Le droit international de la mer, à travers ses instruments, s'est moins intéressé aux questions de concurrence pour le contrôle de l'espace maritime qu'à la question de la répartition des compétences des Etats sur ces mêmes espaces. Celui-ci organise en effet une simple coexistence de droits et de devoirs selon les zones maritimes et les secteurs d'activités (A), coexistence qui se traduit également à l'échelle européenne (B). L'articulation entre usages concurrents se révèle néanmoins nécessaire du fait de l'accroissement constant des activités humaines en mer et de la demande d'espace par les différents utilisateurs de la mer (C).

¹⁰ Voy. P. ARBO, P.T.T. THÛY, « Use conflicts in marine ecosystem-based management – The case of oil versus fisheries », *Ocean & Coastal Management*, vol. 122, 2016, pp. 79-80 ; G. SIMMEL, 1904. *The sociology of conflict*. Am. J. Sociol. 9 (4), pp. 490-525 ; Coser, (L.), 1957. *Social conflict and the theory of social change*. Br. J. Sociol. 8 (3), pp. 197-207.

A. La fragmentation spatiale et matérielle du droit international

Le droit international de la mer, à travers les Conventions de Genève de 1958 puis la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM), surnommée « constitution des océans », divise les espaces maritimes en zones distinctes dont le statut et le régime juridique varient selon la distance à la côte. Le droit de la mer, généralement défini comme l'« ensemble des règles de droit international relatives à la détermination, au statut des espaces maritimes et au régime des activités ayant pour cadre le milieu marin »¹¹, constitue ainsi une sorte d'« amalgame de régimes juridiques applicables à des espaces divers »¹², bien qu'il présente une certaine unité. Fragmenté ou « morcelé » par nature, puisqu'il est entièrement fondé sur la division des espaces maritimes¹³, il s'inscrit dans le cadre plus général du phénomène de la « fragmentation » du droit international¹⁴.



Source : Stephen FIETTA, Robin CLEVERLY, *A practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation*, Oxford University Press, Hardback, 2016.

¹¹ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 375.

¹² P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 8ème éd., 2009 p. 1277 ; voy. aussi M. FORTEAU, J.-M. THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, LGDJ, 2017, p. 1288.

¹³ L. LUCCHINI et M. VOELCKEL parlent du « morcellement géographique des océans », comme « conséquence du nationalisme maritime » : voy., L. LUCCHINI, M. VOELCKEL, *Les Etats et la mer, le nationalisme maritime*, la Documentation française, 1978, p. 34.

¹⁴ Voy. notamment, A.-C. MARTINEAU, *Une analyse critique du débat sur la fragmentation du droit international*, thèse de droit, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, présentée le 2 décembre 2013, dirigée par E. TOURME JOUANNET, 471 p. ; voy. aussi H. RUIZ FABRI, L. GRADONI (dir.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Société de législation comparée, vol. 16, 2009, 575 p., ou encore BARNES (R.A.), « Consolidating Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, p. 264 ; voy. encore : J. GAMBLE, L. PIERA, R. WATSON, « Ocean regimes as reflected in 500 years of multilateral treaty-making » in A. CHIRCOP, T.L. MC DORMAN, S.J. ROLSTON, *The future of ocean regime building, essays in tribute to D. M. Johnston*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 87-104.

Plus concrètement, la CNUDM définit en premier lieu, dans les limites de la juridiction nationale, les eaux intérieures¹⁵ (incorporées au territoire de l'Etat riverain), puis les eaux territoriales dans lesquelles il exerce sa souveraineté et qui sont délimitées des lignes de base jusqu'à la limite de 12 milles nautiques¹⁶. Au-delà, la Convention fait une distinction entre le régime du sol et du sous-sol, qui constituent le plateau continental¹⁷ et celui de la colonne d'eau, la zone économique exclusive (ZEE)¹⁸, qui s'étendent potentiellement jusqu'à la limite de 200 milles nautiques¹⁹. Sur chacun de ces espaces, l'Etat exerce des droits souverains exclusifs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles et est responsable de la protection du milieu marin²⁰. Ce régime illustre bien l'idée traditionnelle selon laquelle « la terre domine la mer »²¹. Au-delà des limites de la juridiction nationale, la Convention distingue la haute mer de la Zone. La première est définie à l'Article 86 comme « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un Etat, ni dans les eaux archipélagiques d'un Etat archipel ». Les Etats y disposent de la liberté de navigation, de survol, de pose de câbles et de conduites sous-marines, de construire des îles artificielles ou autres installations autorisées par le droit international, de la liberté de pêche, et de la liberté de recherche scientifique²². La Zone, enfin, obéit à un régime juridique différent et singulier : elle est, avec ses ressources minérales, le « patrimoine commun de l'humanité »²³. L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM)²⁴ instituée par la CNUDM est ainsi chargée d'organiser et de contrôler les activités menées dans cet espace²⁵. Chaque zone maritime, selon un dégradé normatif défini en fonction de sa distance à la côte, est ainsi soumise à un régime différent concernant la réalisation d'activités en mer : « le morcellement n'est pas seulement géographique, il est aussi juridique »²⁶.

¹⁵ Article 8(1) CNUDM.

¹⁶ Article 2(2) CNUDM.

¹⁷ Article 76(1) CNUDM.

¹⁸ Article 55 CNUDM.

¹⁹ Le plateau continental quant à lui peut s'étendre au-delà, jusqu'à 350 milles des lignes de bases ou 100 milles de l'isobathe 2000 (critère lié à la profondeur) : voy. art. 76(5) CNUDM.

²⁰ Pour le plateau continental : article 77(1) et 77(2) CNUDM. Les ressources naturelles sont à la fois les ressources minérales, et les ressources « sédentaires », ressources vivantes qui sont liées au sol et se déplacent sur celui-ci. Pour la ZEE : article 56(1)(a) CNUDM. Voir aussi notamment concernant la protection du milieu marin l'article 220 CNUDM sur les pouvoirs de l'Etat côtier en matière de lutte contre la pollution dans sa ZEE.

²¹ R.-J. DUPUY, *L'océan partagé*, Pedone, 1979, p. 61 ; voy. aussi, CIJ, *affaire du Plateau continental de la mer du nord*, *Plateau continental de la mer du Nord*, Arrêt du 20 février 1969, *CIJ Recueil 1969*, p. 3, 31, 43 et suiv.

²² Ces libertés sont classées de la mieux protégée à la plus encadrée par l'article 87 CNUDM. Voy. J. P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz Action, 3^{ème} éd., 2015/2016, p. 131 et suiv. pour un aperçu de ces différentes libertés.

²³ Article 136 CNUDM : « La Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité ».

²⁴ Partie XI, Article 156(1) CNUDM : « Il est créé une Autorité internationale des fonds marins dont le fonctionnement est régi par la présente partie ».

²⁵ Article 157(1) CNUDM.

²⁶ L. LUCCHINI, M. VOELCKEL, *Les Etats et la mer, le nationalisme maritime*, la Documentation française, 1978, p. 37. Les auteurs parlent d'une « situation de grande confusion », d'« un droit de la spécification ».

Il est aisé, dans ce contexte, d'envisager la concurrence entre des activités se situant sur des plans différents, horizontalement ou verticalement.

Cette fragmentation spatiale des espaces maritimes s'ajoute en effet à une fragmentation sectorielle ou matérielle, concernant le régime juridique applicable aux différentes activités en mer, en fonction, de plus, des zones dans lesquelles elles prennent place. La mise en œuvre des divers instruments juridiques applicables à chaque secteur d'activité est ainsi confiée à un foisonnement d'institutions internationales dont les compétences sont distinctes, mais qui peuvent se chevaucher²⁷. Par exemple, les activités liées à la navigation sont du ressort de l'Organisation maritime internationale ; celles relatives à la pêche sont gérées à la fois par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et au niveau régional par les organisations régionales de gestion des pêches telle que la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM). Concernant l'exploitation des ressources minérales, c'est l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) qui est compétente dans la Zone et les Etats, ainsi que certaines organisations de mers régionales comme la Commission OSPAR pour l'Atlantique Nord-Est, concernant le plateau continental. Pour la recherche scientifique marine, la pose de câbles et de pipelines sous-marins, ou encore la lutte contre les changements climatiques et la géo-ingénierie, les dispositions applicables figurent en grande partie dans la CNUDM et sont mises en œuvre à la fois par les Etats eux-mêmes et par les organisations régionales compétentes qui permettent aux Etats de coopérer. Les activités relatives au commerce sont régies dans le cadre de la Convention pour le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), des accords ou instruments adoptés dans le cadre de la FAO mais aussi ceux adoptés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Enfin, les activités relatives à la protection de l'environnement sont appréhendées non seulement par la CNUDM, en fonction de chaque zone maritime mais aussi globalement puisque les Etats ont d'après l'article 192 « l'obligation générale de protéger et préserver le milieu marin » et par d'autres instruments dont, en premier lieu, la Convention sur la diversité biologique, qui prévoit une obligation de conservation *in situ* des écosystèmes marins avec la possibilité de créer des aires marines protégées (article 8).

Or, les effets de cette double fragmentation, qui s'avère inévitable à l'heure actuelle, dépendent de la manière dont elle est opérée ainsi que du degré d'intégration et de cohérence entre les différentes normes²⁸. Elle entraîne certaines conséquences, notamment la complexité et le manque de lisibilité des différentes

²⁷ Voy. N. BLOKKER, « Proliferation of international organizations: an exploratory introduction » in N. BLOKKER, H.G. SCHERMERS (eds.), *Proliferation of International Organizations*, Kluwer Law International, 2001, pp. 1-49, p. 1.

²⁸ Voir les Conclusions des travaux du Groupe d'étude de *La fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Commission du droit international, 58ème session, 2006, soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, document A/61/10, § 251 ; voy. aussi l'Annuaire de la CDI, 2006, vol II (2).

normes applicables dans chaque espace et pour chaque activité. En effet, non seulement les frontières maritimes ne sont pas « visibles », mais aussi tous les Etats ne sont pas parties à toutes les conventions, qui ne s'étendent pas non plus à tous les espaces : certaines ne concernent que les eaux territoriales et la ZEE, d'autres sont uniquement applicables à la haute mer, etc. C'est donc un cadre juridique fortement morcelé qui régleme les différents usages de la mer. La multiplication des activités humaines et leur éloignement progressif vers le large sont ainsi susceptibles de multiplier les hypothèses de rencontre et de concurrence, voire de conflits, entre les différents droits ou devoirs des Etats et les divers usages qu'ils réalisent ou planifient dans les océans. Ces espaces et ces activités sont en effet nécessairement liés et interdépendants.

B. Une fragmentation accentuée dans les eaux de l'UE

La fragmentation des espaces et des normes tend à s'accroître lorsqu'elle est considérée dans le cadre des eaux de l'Union européenne. En effet, dans cet espace, les ordres juridiques internationaux, régionaux et nationaux se superposent. L'Union – comme chacun des Etats membres qui la constitue – ayant signé et ratifié la CNUDM²⁹, chaque Etat doit appliquer les normes auxquelles il a accepté d'être lié dans ce contexte, de même que l'UE (1), dans la limite des compétences qui lui ont attribuées par ses Etats membres (2).

1. L'application de la CNUDM dans les eaux de l'Union

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu plusieurs arrêts permettant de préciser la relation entre le droit international de la mer et le droit de l'Union. En effet, tel qu'il ressort de l'article 3(5) du Traité sur l'Union européenne (TUE), la Cour rappelle le principe traditionnel selon lequel l'Union respecte les dispositions du droit international et veille à son développement³⁰. Elle peut de surcroît procéder à l'examen d'un acte dérivé lorsque la validité de ce dernier est affectée, en raison de son incompatibilité présumée avec des règles du droit international³¹. Compétente pour juger de la conformité des actes de l'UE au

²⁹ Déc. du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, *JOUE* L 179/1 du 23 juin 1998 ; voy. égal. E. PAASIVIRTA, « The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea », *Fordham International Law Journal*, vol. 38, issue 4, 2015, pp. 1045-1070 ; voy. encore, G. GARZON CLARIANA, « L'Union européenne et la Convention de 1982 sur le droit de la mer », *RBDI*, 1995/1, 1995, pp. 36-45.

³⁰ Art. 3(5), TUE ; CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, pts n^{os} 9 et 10 ; CJCE, 24 novembre 1993, *Etablissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*, aff. C-405/92, pts n^{os} 13 à 15 ; CJCE, 16 juin 1998, *Racke v Hauptzollamt Mainz*, aff. C-162/96, pts n^o 45 ; CJCE, 29 mars 2007, *Aktiebolaget NN*, aff. C-111/07, pts n^o 54 ; CJCE, 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, aff. C-308/06, pts n^o 51 ; CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport of America e.a.*, aff. C-366/10, pts n^o 101.

³¹ CJCE, 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, préc., pts n^{os} 43 à 45 ; Pour rappel, en application de l'art. 267 T.F.U.E. (ex art. 234 T.C.E.) la Cour vérifie la validité d'un acte de droit dérivé au regard des règles du droit international, sous respect de deux conditions : dans un premier temps, l'Union doit être liée par ces règles ; voy. CJCE, 12 décembre 1972, *International Fruit Company e.a.*, aff. jtes C-21/72 à

droit international pertinent, la Cour considère ainsi que la CNUDM limite les pouvoirs de l'Union de la même manière que cette dernière limite les pouvoirs des Etats membres en mer³². Dans le cadre de sa jurisprudence, la Cour a d'ailleurs souligné certaines de ces limites³³. A titre d'exemple, dans son arrêt *Poulsen et Diva Navigation*³⁴, elle rappelle que « bien que la mer territoriale relève de la souveraineté de l'Etat côtier, celui-ci doit y respecter le droit de passage inoffensif des navires battant pavillon d'autres Etats »³⁵, conformément aux articles 17 à 32 de la CNUDM. En outre, en ce qui concerne la ZEE, la Cour relève que les compétences de l'Etat côtier doivent être exercées dans le respect de la liberté de navigation, conformément à l'article 58(1) de la Convention³⁶.

2. La fragmentation des compétences géographiques et matérielles entre Etats membres et Union

L'Union européenne ne dispose pas de territoire maritime qui lui soit propre. Elle exerce pourtant des compétences normatives et opérationnelles sur le territoire maritime des Etats membres. En droit de l'Union, l'usage du mot « territoire » doit se faire de manière prudente parce qu'il ne peut être utilisé que pour désigner une assise spatiale qui lui est propre et qui caractérise en réalité le champ d'application territorial de son droit³⁷. Ce n'est donc que par abus de langage que l'on parle d'un « territoire maritime de l'Union ». Le principe est celui de la concordance du « territoire maritime de l'Union » et des territoires maritimes des Etats membres³⁸.

La CNUDM ne peut modifier l'interprétation des traités européens en ce qui concerne les dispositions relatives à leurs champs d'application territorial³⁹. En effet, la CJUE a rappelé qu'un accord international ne peut porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités établissant l'Union⁴⁰. La jurisprudence

C-24/72, pt n° 7 ; dans un second temps, la Cour ne procède à un tel examen que lorsque la nature et l'économie du traité en cause ne s'y opposent pas et que ses dispositions apparaissent du point de vue de leur contenu comme étant inconditionnelles et suffisamment précises : voy. CJCE, 10 janvier 2006, aff. *IATA et ELFAA*, aff. C-344/04, pt n° 39.

³² CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, préc., pt 9 ; voy. égal. J. WAVERIJN, C. NIEUWENHOUT, « Swimming in ECJ Case Law : The Rocky Journey to EU Law Applicability in the Continental Shelf and Exclusive Economic Zone », *Common Market Law Review (CMLR)*, vol. 56, 2019, pp. 1623-1648.

³³ Voy. J. WAVERIJN, C. NIEUWENHOUT, « Swimming in ECJ Case Law: The Rocky Journey to EU Law Applicability in the Continental Shelf and Exclusive Economic Zone », préc., p. 1629.

³⁴ CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, préc., pt 25.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Art. 4, TUE.

³⁸ En fait, le champ d'application de la compétence *ratione loci* de l'Union est fonction du dénombrement des Etats membres (article 52 du TFUE) auxquels se greffent les territoires européens dont ils assurent les relations extérieures (article 355 TFUE). Voy. en ce sens, V. CONSTANTINESCO, V. MICHEL, « Compétences de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, 2017 ; voy. encore P. DAILLIER, « Champ d'application maritime du droit de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, 2017.

³⁹ Voy. J. WAVERIJN, C. NIEUWENHOUT, « Swimming in ECJ Case Law : The Rocky Journey to EU Law Applicability in the Continental Shelf and Exclusive Economic Zone », préc., p. 1630.

⁴⁰ CJCE, 30 mai 2006, *Commission c. Irlande*, aff. C-459/03, spéc., pt 123.

de la Cour permet par ailleurs d'établir que le droit de l'Union s'applique lorsque l'activité maritime dépend de l'exercice de la souveraineté d'un Etat membre⁴¹. Le droit matériel de l'Union a donc un champ d'application géographique très large. Par exemple, la Cour a précisé que le droit de l'Union est applicable dans la ZEE et le plateau continental des Etats membres et ce, dans le respect des dispositions du droit international⁴².

Ces éléments nous mènent à la question de la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union lorsqu'est considéré l'espace maritime. La décision du Conseil du 23 mars 1998 dispose que l'Union devient partie à la CNUDM *dans la limite des compétences qui lui ont attribuées par ses Etats membres*⁴³. Certaines de ces compétences sont exclusives, comme c'est le cas pour la conservation des ressources biologiques de la mer et le commerce⁴⁴, d'autres partagées, comme c'est le cas pour les activités de pêche, d'exploitation énergétique et de transport⁴⁵, alors que d'autres encore appartiennent entièrement aux Etats, comme c'est le cas pour les activités d'exploration et d'exploitation *offshore*⁴⁶. L'Union exerce alors ses compétences en l'absence de tout lien de rattachement territorial direct avec les espaces marins. Ainsi, ses compétences « transitent »⁴⁷ par des liens rattachant l'ordre juridique de l'Union aux ordres juridiques nationaux. Elle dispose de compétences « à géométrie variable ».

En droit matériel, la capacité de l'Union à agir en mer est alors appréhendée de manière limitée. En effet, les traités sont muets quant à l'existence d'une « politique maritime » de l'UE à proprement parler. C'est grâce à une interprétation extensive des traités et par ses compétences dans d'autres politiques sectorielles trouvant à s'appliquer dans l'espace marin, voire par la reconnaissance de compétences implicites⁴⁸ que l'Union fonde sa compétence dans le domaine maritime. L'action de l'Union en mer est alors purement fonctionnelle : elle agit dans un cadre précis et limité. Conséquemment, l'organisation des activités maritimes est du ressort des Etats membres, ce qui entraîne un morcellement de compétences entre les Etats membres et l'Union.

⁴¹ CJUE, 17 janvier 2012, *A. Salemink contre Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*, aff. C-347/10, pt 35.

⁴² Voy. par exemple : CJCE, 27 février 2002, *Weber*, aff. C-37/00 ; C.J.C.E., 20 octobre 2005, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-6/04 ; CJUE, 17 janvier 2012, *Salemink*, aff. C-347/10 ; CJUE, 8 mai 2019, *Inspecteur van de Belastingdienst*, aff. C-631/17 ; Conclusions de l'Avocat général M. GIOVANNI PITRUZZELLA, 10 janvier 2019, *SF contre Inspecteur van de Belastingdienst*, aff. C-631/17.

⁴³ Déc. du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, préc., p. 1.

⁴⁴ Art. 3 § 1 sous d), T.F.U.E.

⁴⁵ Art. 4 § 2, T.F.U.E.

⁴⁶ Voy. J. WAVERIJN, C. NIEUWENHOUT, « Swimming in ECJ Case Law : The Rocky Journey to EU Law Applicability in the Continental Shelf and Exclusive Economic Zone », préc., p. 1630.

⁴⁷ P. DAILLIER, « Champ d'application maritime du droit de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen*, préc.

⁴⁸ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c. Conseil*, aff. 22/70.

C. L'émergence consécutive des conflits d'usage

La fragmentation spatiale et matérielle de la mer, accentuée à l'échelle européenne, amène à se poser la question de la manière dont les activités se combinent entre elles, mais aussi dont elles conditionnent l'utilisation de l'espace maritime et s'articulent avec l'obligation générale de protection de l'environnement marin des Etats. Différentes incompatibilités peuvent en effet surgir : la coexistence entre plusieurs activités sur un même espace peut s'avérer difficile voire impossible (par exemple, entre des activités d'exploitation d'énergies renouvelables et de pêche) ; par ailleurs, l'exercice d'une activité peut avoir des conséquences à moyen ou long terme sur un espace maritime ou sur le milieu marin : une installation pétrolière durable, statique par nature, bénéficiera par la force des choses d'une priorité d'usage sur toute autre activité et en particulier sur des activités dynamiques telles que la pêche ou la navigation. Enfin, les activités concernées ne sont pas forcément compatibles en elles-mêmes avec l'exigence de préservation du milieu marin.

Ces problèmes de compatibilité ou d'articulation peuvent par exemple se manifester dans un même écosystème qui possède des propriétés attractives à de nombreux égards, qu'il s'agisse de zones maritimes sous juridiction ou de zones maritimes internationales, comme l'illustre Daniel Owen à propos des monts sous-marins :

« Seamounts are an important location for some commercially important fish stocks. They also support habitats that may be sensitive to the use of certain fishing gears. Cobalt-rich ferromanganese crusts may also occur on seamounts. Thus it is conceivable that a particular seamount may be of interest for the purpose of commercial fishing, seabed mining and nature conservation; yet these may all be incompatible with each other. Potentially, a difficult decision will need to be made as to which takes priority »⁴⁹.

En effet, les monts sous-marins⁵⁰ sont qualifiés de « *points chauds* » de biodiversité⁵¹. Ils abritent des coraux profonds, des éponges, et servent d'habitat à des espèces de poissons d'une grande valeur commerciale comme le poisson empereur, tout en étant visités par des espèces migratrices : thons, tortues, requins, baleines⁵². Certains ont un taux d'endémisme très fort, la faune différant donc d'un mont sous-marin à un autre. Ces écosystèmes sont fragiles, du fait de leur éloignement et de leurs caractéristiques, et sont fortement menacés par la pêche

⁴⁹ D. OWEN, « Principles and objectives of the legal regime governing areas beyond national jurisdiction – Commentary on Tullio Treves » in A.O. OUDE ELFERINK, E.J. MOLENAAR (eds.), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 27-37, p. 30.

⁵⁰ Les monts sous-marins peuvent s'élever sur plus de 1 000 mètres au-dessus du plancher océanique, sans dépasser de la surface de l'eau. J. MOSSOP « Protecting marine biodiversity on the continental shelf beyond 200 nautical miles », pp. 283-304, *Ocean development and international law*, n° 38, 2007, p. 284.

⁵¹ Ils résultent des activités géologiques passées mais ne sont plus en activité, sauf s'ils abritent une source hydrothermale active.

⁵² *Ibid.*

profonde, en particulier par certaines méthodes destructrices comme le chalut⁵³, mais aussi par les activités d'exploitation des fonds marins. La cohabitation entre un trop grand nombre d'utilisateurs n'est pas possible dans ces écosystèmes, que ce soit simultanément ou à plus long terme.

De même, comme le précise l'Avis élaboré par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2013 au sujet de l'extension du plateau continental français, à propos des activités liées à l'exploration et l'exploitation minière, « les activités d'exploration et d'exploitation conduisent nécessairement à des perturbations du sous-sol marin et de la colonne d'eau qu'il surplombe, et peuvent par conséquent gêner et perturber les activités que les autres pays pratiquent librement sur la haute mer [...], voire limiter le régime de liberté, propre au statut de la haute mer, et aboutir à l'existence de conflits d'usage[s] »⁵⁴. La législation de l'Etat côtier doit donc « tenir compte des usages pratiqués dans l'espace de liberté qu'est la haute mer qui le surplombe »⁵⁵, et inversement, les Etats doivent tenir compte des activités de l'Etat côtier sur son plateau continental.

II. UNE PRISE EN COMPTE LACUNAIRE DES CONFLITS D'USAGE PAR LES INSTRUMENTS DU DROIT DE LA MER EN VIGUEUR

L'interdépendance entre les zones maritimes et les activités en mer rend nécessaire de réfléchir en termes de conciliation entre espaces et usages. Or, le comportement à adopter en cas de concurrence entre ces derniers n'est pas précisé par les instruments internationaux concernés. L'expression « conflits d'usage », de plus en plus fréquemment employée pour décrire la situation dans laquelle l'articulation et la conciliation des activités en mer est délicate, d'autant plus dans un contexte de concurrence croissante pour l'espace maritime⁵⁶, n'est ni définie, ni même mentionnée dans les instruments classiques du droit international de la mer (A). Devant cette absence de la notion dans le droit positif, il y a lieu de l'approcher d'un point de vue doctrinal en essayant de distinguer différentes catégories de conflits d'usage (B).

⁵³ En effet, les espèces vivant à de telles profondeurs ont un rythme de développement très lent, une longévité limitée mais une maturité sexuelle très tardive et donc un rythme de reproduction lent et tardif aussi. De nombreuses études montrent l'impact de ces techniques de pêche sur les écosystèmes. Le projet de l'UICN dans l'océan Indien avait ainsi pour objectif d'étudier ces monts sous-marins et de constater les effets des activités humaines sur ces milieux. Voir les rapports : F. SIMARD, A. SPADONE (eds.), *An ecosystem approach to management of seamounts in the Southern Indian Ocean. Volume 2 – Anthropogenic threat to seamount ecosystems and biodiversity*. Gland, UICN, 2012, IV-64 p. et R. WARNER, P. VERLAAN, G. LUGTEN, *An Ecosystem Approach to Management of Seamounts in the Southern Indian Ocean. Volume 3 – Legal and Institutional Gap Analysis*. Gland, Switzerland, IUCN, 2012, IV-58 p.

⁵⁴ G. GRIGNON (Rapporteur), *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, Avis du CESE, octobre 2013, publié au Journal officiel de la République française, p. 28.

⁵⁵ *Eod. Loc.*, p. 29.

⁵⁶ *Ibid* ; L. BORDEREAUX, « Tourisme et régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale », *Neptunus, e-revue*, Université de Nantes, vol. 22, 2016/3.

A. Une appréhension minimale des conflits d'usage en droit international

La question de la coexistence et de l'articulation parfois difficile des droits des Etats en mer est loin d'être nouvelle. Elle avait été envisagée avant même l'élaboration de la CNUDM : en 1970, au sein du Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, les Etats-Unis d'Amérique proposaient en effet un document de travail intitulé *Prévenir les conflits entre les utilisateurs du fond des mers*, dont l'objectif visait à « empêcher toute entrave abusive aux autres utilisations du milieu marin, [et] éviter que des dommages irréparables ne soient causés »⁵⁷. Jean-Pierre QUÉNEUDEC, en 1981, publiait par ailleurs un article dans la *Nouvelle revue maritime* intitulé « Espaces marins : des usagers antagonistes ». Il évoquait déjà un problème qui :

*« tend à revêtir aujourd'hui une ampleur et une acuité sans commune mesure avec les difficultés rencontrées jusqu'ici, en raison essentiellement de la diversification constante des usages de l'espace marin, qui s'accompagne d'une diversification des engins utilisés en mer. A cela s'ajoute la volonté d'un nombre croissant d'Etats de participer à l'exploitation de la mer et de ses ressources. Les règles juridiques existantes ne permettent pas toujours de résoudre au mieux les problèmes de compatibilité qui résultent des nouvelles formes de la conquête des mers et des océans »*⁵⁸.

Les risques d'interférences existaient selon lui, par exemple, entre les opérations de chalutage et l'existence de câbles sous-marins, ou encore entre les pêcheurs professionnels ou plaisanciers. Certaines règles de priorité, en matière de navigation et d'autres activités exercées à partir de navires, existaient, certes, en vertu de la Convention internationale du 20 octobre 1972 sur la prévention des abordages en mer (COLREG, Londres) : par exemple, les navires de pêche avaient priorité sur les navires marchands ou de plaisance, du fait de leurs capacités de manœuvre plus ou moins restreintes. Néanmoins, ces règles n'apportaient qu'une réponse sectorielle au problème.

La concurrence entre les usages n'était donc pas inconnue à l'époque de l'adoption de la CNUDM. Si certains articles y font référence, comme l'article 87(2) qui précise que les libertés de la haute mer doivent s'exercer en tenant compte des droits « reconnus par la Convention concernant les activités dans la Zone », cette prise en compte demeure indirecte et minimale.

La prévention et la gestion des conflits d'usage en mer requièrent une hiérarchisation des intérêts divergents en présence. La CNUDM prévoit, dans ce contexte, quelques outils qui ont vocation, ponctuellement, à déterminer des règles

⁵⁷ *Le droit de la mer. La notion de patrimoine commun de l'humanité. Historique de l'élaboration des articles 133 à 150 et 311(6) de la CNUDM*. Doalos, Bureau des affaires maritimes, Nations Unies, New York, 1997, p. 170.

⁵⁸ J.-P. QUÉNEUDEC, « Espaces marins : des usagers antagonistes », *la Nouvelle revue maritime*, 1981, p. 61.

de priorité entre usagers. D'abord, dans sa mer territoriale et ses eaux intérieures, l'État côtier est souverain pour réglementer les activités « dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international » (article 2(3)), par exemple par la délivrance de permis pour les activités câblières⁵⁹ ou la mise en place d'une politique maritime intégrée visant à planifier les activités d'exploitation d'énergies, de pêche, etc., en favorisant la communication entre acteurs ainsi que le partage d'informations (inscription sur les cartes marines par exemple)⁶⁰.

Au-delà des zones de souveraineté, les droits et compétences de l'État côtier doivent se combiner avec les droits des États tiers et sont donc susceptibles de se chevaucher. Par exemple, s'il est précisé, d'un côté, que l'État côtier possède le droit exclusif d'autoriser et de réglementer les forages sur son plateau continental, quelles qu'en soient les fins (article 81), ce qui lui octroie une priorité de fait concernant les activités menées dans cet espace sous sa juridiction⁶¹, la mise en place d'îles artificielles, installations ou ouvrages ne doit pas « entraver l'utilisation de voies de circulation reconnues essentielles pour la navigation internationale » (article 60(4) et 60(7)). Des zones de sécurité « de dimension raisonnable » peuvent néanmoins entourer ces installations afin de limiter les risques d'atteinte à la sécurité maritime et d'aménager la concurrence des usages. Une telle priorité aux activités de navigation dans les « routes internationalement pratiquées » est également consacrée concernant les activités de recherche scientifiques marines, quelle que soit la zone concernée (article 261). Pour autant, ces règles qui permettent une certaine articulation entre activités demeurent sectorielles et ne permettent pas de prendre en considération la problématique des conflits d'usage dans son ensemble. En outre, il peut être délicat de distinguer des activités de bioprospection, de pose de câbles ou d'exploration avec des activités de recherche scientifique, ce qui rend cette approche par secteurs parfois peu opérante.

En revanche, la CNUDM prévoit toute une série de standards généraux de comportement qui pourraient servir cet objectif. Le principal standard prévu dans la CNUDM pour appréhender la rencontre concurrente d'activités en mer consiste ainsi à « tenir dûment compte des droits et devoirs des autres États », autrement

⁵⁹ Y. SOUALHY, *Les conflits d'usages impliquant l'activité câblière. Vers une standardisation de la gestion des conflits d'usages impliquant les câbles ?* Mémoire de recherche de Master 2 réalisé sous la direction de A. MIRON, Université d'Angers, soutenu publiquement le 18 septembre 2020, 129 p.

⁶⁰ Voy. la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE L 257* du 28 août 2014.

⁶¹ Plus généralement, l'État doit donner son consentement à l'exercice de toute activité d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles sur son plateau continental par un autre État (article 77(2)), mais aussi en ce qui concerne la pose de câbles et pipelines (article 79(3)), et pour la recherche scientifique marine (article 246(2)). Ce principe du consentement préalable de l'État connaît une exception : d'après l'article 246(6) de la CNUDM, il peut refuser les activités de recherche d'un autre État s'il a désigné ou souhaite désigner des zones spécifiques qui devront faire plus tard l'objet d'exploitation de sa part. Il ne peut cependant pas, sur ce fondement, refuser la conduite de cette activité pour motif de conservation de la biodiversité dans cette zone, mais seulement s'il a l'intention de l'exploiter.

dit de « ne pas entraver de manière injustifiable » les droits des autres Etats⁶². La Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958 précisait déjà, après avoir énoncé les différentes libertés de la haute mer, que celles-ci « sont exercées par tous les Etats en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats ». La CNUDM présente ainsi un champ lexical relativement riche concernant les standards de comportement que doivent adopter les Etats dans l'exercice de leurs droits et obligations en mer, selon les zones maritimes : *tenir raisonnablement compte*, *tenir dûment compte*, *ne pas affecter*, *ne pas porter atteinte*, *ni gêner l'exercice de manière injustifiable*, ou encore *s'abstenir de toute ingérence injustifiable*. Ces termes proches mais distincts sont utilisés à différentes reprises dans la Convention, en particulier au sein des dispositions qui prennent justement en compte la coexistence entre zones maritimes et activités des Etats. Il est significatif de noter que le terme « raisonnable » apparaît quarante-huit fois dans la Convention et ses annexes, même si ces occurrences ne concernent pas toutes le comportement des Etats. Ces standards de comportements traduisent le principe international traditionnel du raisonnable et plus spécifiquement de l'utilisation raisonnable de la mer.

La notion d'interaction *raisonnable* entre zones maritimes est, de plus, confortée par l'article 300 qui renvoie à la bonne foi et l'abus de droit, notions fortement liées au raisonnable puisqu'elles limitent le pouvoir discrétionnaire de l'Etat de manière générale⁶³ : « les Etats Parties doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Convention et exercer les droits, les compétences et les libertés reconnus dans la Convention d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit »⁶⁴. Ces éléments montrent bien que les conséquences préjudiciables de l'exercice de leurs droits par les Etats et de leurs interactions sont tolérées, dès lors qu'elles ne sont pas considérées comme abusives : la notion de raisonnable nécessite une appréciation *a contrario*, c'est-à-dire que pour définir ce qui est raisonnable, il faut d'abord déterminer ce qui est « déraisonnable ». La mise en balance des droits et devoirs des Etats ainsi que des activités exercées doit alors conduire, au cas par cas, à statuer sur la hiérarchisation à effectuer⁶⁵.

⁶² Par exemple, dans le cas de la ZEE, l'Article 56(2) de la CNUDM prévoit que *lorsque, dans la ZEE, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'Etat côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres Etats et agit d'une manière compatible avec la Convention* ». Pour le plateau continental, la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur le plateau continental prévoyait déjà que : « *l'exploitation du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles ne doivent pas avoir pour effet de gêner de manière injustifiable la navigation, la pêche ou la conservation des ressources biologiques de la mer* (article 5). Ces éléments ont été repris à l'article 78 de la CNUDM.

⁶³ O. CORTEN., *L'utilisation du « raisonnable » par le juge international. Discours juridique, raison et contradictions*. Collection de droit international, Bruylant, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 127.

⁶⁴ D'après J. SALMON, l'abus de droit est *l'exercice par un Etat d'un droit, un pouvoir ou une compétence d'une manière ou dans un but qui ne correspondent pas aux finalités de ce droit, pouvoir ou compétence [... C]e n'est pas l'existence du droit qui est contestée mais les modalités de son exercice lorsqu'elles sont préjudiciables à autrui*. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 3.

⁶⁵ Un critère pour déterminer dans quelle mesure une entrave aux autres activités maritimes est justifiable ou acceptable peut être celui de la sécurité maritime. J.-P. QUENEUDEC, « Espaces marins : des usagers antagonistes », *la Nouvelle revue maritime*, 1981, p. 63.

L'interprétation des standards de comportement raisonnable ou justifiable, à première vue laconiques, montre que des règles plus précises peuvent être, dans une certaine mesure, utilisées en cas de conflit d'usage⁶⁶. Selon Jean-Pierre COT, la polysémie du terme « raisonnable » permet de favoriser son utilisation par le juge, qui doit « gérer tensions et contradictions au mieux de ses moyens limités »⁶⁷. Pour autant, ces standards laissent toujours une importante marge d'appréciation aux Etats⁶⁸ et autres utilisateurs de la mer, source d'incertitude. Ces concepts traduisant en effet une absence de consensus sur le contenu de la règle lors de sa création et donc un compromis : celle-ci sera vraisemblablement mise en œuvre et interprétée de manière variable⁶⁹. Comme le remarque Erietta SCALIERIS, on peut ainsi s'interroger sur la « pertinence et la suffisance de ce critère au regard des diverses situations de conflits nés de compétences concurrentes »⁷⁰. Ces standards, en effet, ne permettent pas de résoudre une situation où l'exercice légitime de leurs droits par les Etats pourrait générer des conflits d'usage.

D'autres obligations générales de comportement sont présentes dans la CNUDM et pourraient se voir mobilisées en matière de prévention ou de résolution des conflits d'usage. Il s'agit de l'obligation coutumière de réaliser des études d'impact environnemental, consacrée à l'article 206 de la Convention, et de l'obligation générale de coopération prévue entre autres aux articles 118, 74 et 83. Ces obligations ne sont néanmoins pas précisées par la Convention. Concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement, la définition de seuils précis au-delà desquels l'atteinte à l'environnement est trop importante permettrait utilement de prévenir les conflits liés à l'utilisation de l'espace, entre une activité et l'objectif de protection de l'environnement. Concernant l'obligation de coopération, elle concerne à la fois la nécessaire coopération entre Etats mais peut aussi être interprétée plus largement comme impliquant une coordination au sein des organisations internationales, dans le contexte d'une fragmentation sectorielle.

L'approche au cas par cas de ces principes généraux n'apparaît pas suffisante. Ces standards ont simplement un rôle transitoire, et appellent le développement de règles subséquentes, en vue d'apporter plus de précision et de prévisibilité à la règle de droit en déterminant, par exemple, des règles de priorité ou encore des seuils précis au-delà desquels toute interférence doit être proscrite.

⁶⁶ V. TASSIN, *Les défis de l'extension du plateau continental. La consécration d'un nouveau rapport de l'Etat à son territoire*, Préfaces de J.-M. SOREL et S.B. KAYE, INDEMER, Pedone, 2013, p. 199.

⁶⁷ J.-P. COT, « Les fonctions du raisonnable dans la jurisprudence du tribunal international du droit de la mer » in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Mélanges offerts à Jean SALMON, Bruylant, 2007, pp. 271-289, p. 289. Le raisonnable permet ainsi de maintenir une marge d'appréciation pour l'interprète de la règle. Voir O. CORTEN, *L'utilisation du « raisonnable » par le juge international...*, précit., p. 141.

⁶⁸ J.-P. COT, « The law of the sea and the margin of appreciation » in T. NDIAYE, R. WOLFRUM (eds.), *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes – Liber amicorum Thomas Mensah*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 389-403, p. 397.

⁶⁹ Voir la contribution d'Alina Miron dans le présent ouvrage. Voir également O. CORTEN, *L'utilisation du « raisonnable »...*, précit., pp. 306-322.

⁷⁰ E. SCALIERIS, *L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Etat côtier en droit de la mer*, INDEMER, Pedone, 2011, p. 297.

B. Les conflits d'usage comme révélateurs d'un besoin de clarification du droit

Dans le contexte de fragmentation juridique précédemment décrit, et face à la diversification et à l'intensification des activités en mer, les aspects juridiques des conflits d'usage se complexifient. Les activités concurrentes peuvent impliquer divers types d'intérêts, qu'ils soient étatiques, catégoriels ou individuels⁷¹, commerciaux, environnementaux ou géostratégiques, plus ou moins encadrés juridiquement. Il apparaît que deux types de situations peuvent être distinguées : celles où les conflits d'usage se traduisent en termes de confrontation de prétentions juridiques (1) et celles où ils résultent d'une indétermination du droit applicable (2).

1. Les conflits d'usage comme résultant de prétentions juridiques contradictoires

a. Dans le contexte de la fragmentation spatiale

Au niveau international, l'émergence d'un conflit d'usage peut être liée à un différend de délimitation maritime entre Etats, comme cela a été mentionné en introduction. En raison de leur situation géographique, des Etats dont les côtes se font face ou sont adjacentes peuvent être amenés à revendiquer concurremment la souveraineté territoriale ou la juridiction sur certaines zones maritimes⁷². Des conflits d'usage peuvent alors émerger à l'intérieur de zones internationalement disputées, dans lesquelles se superposent des prétentions étatiques exclusives – donc incompatibles. Dans ce contexte précis de conflit de délimitation maritime, l'utilisation de l'espace à travers des activités spécifiques matérialise les prétentions juridiques de l'Etat dans la zone disputée. Or, à l'heure où les espaces maritimes sont de plus en plus convoités, les conflits de délimitation tendent à augmenter⁷³, faisant ainsi croître le risque de conflits d'usage qui sous-tendent une opposition de prétentions étatiques.

Pour autant, le droit international offre un cadre normatif visant à limiter ce type de conflits. Tant qu'un accord de délimitation n'a pas été conclu, la CNUDM prévoit que « les Etats 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

⁷¹ La CJUE a eu l'occasion d'expliquer cet entremêlement entre intérêts étatiques et intérêts privés en droit international de la mer. Dans ce contexte en effet, le comportement des personnes privées en mer est considéré comme « la traduction des droits et des obligations liés à l'Etat de leur pavillon » CJCE, gr. ch., 3 juin 2008, *Intertanko*, préc., para. n° 58.

⁷² L'application des règles internationales relatives au zonage maritime peut aboutir à des chevauchements nécessitant le recours à des procédures de règlement de différends. La CNUDM renvoie aux procédures de sa partie XV lorsque les Etats ne parviennent pas à délimiter par voie d'accord leur ZEE (art. 74 § 2) ou leur plateau continental (art. 83 § 2).

⁷³ Voir les conflits inventoriés dans le cadre du projet ZOMAD : <https://zomad.eu/fr/> (consulté le 02.06.2021).

de transition la conclusion de l'accord définitif »⁷⁴. Toutefois, si cette disposition tend à prévenir l'émergence des conflits d'usage, elle n'implique qu'une obligation de moyen – « faire tout son possible » – et non une obligation de résultat. En outre, le degré de généralité de la prescription formulée – « ne pas compromettre ou entraver la conclusion d'un accord définitif » – nécessite l'intervention du juge pour en préciser la portée, susceptible de varier selon les situations particulières. C'est donc un régime qui a vocation à être plus précisément défini, notamment par la jurisprudence internationale⁷⁵.

b. Dans le contexte de la fragmentation matérielle

Indépendamment des questions de statut territorial, certains conflits d'usage en mer peuvent être la conséquence de l'application conflictuelle de normes qui permettent des utilisations concurrentes d'une même portion d'espace. Cette situation résulte généralement d'un manque de coordination entre des politiques sectorielles, lorsque celles-ci sont mises en œuvre à travers des réglementations adoptées par des autorités administratives séparées qui, chacune poursuivant sa propre organisation, n'agissent pas de manière concertée.

Lorsqu'un conflit entre autorités spécialisées prend la forme d'une confrontation de normes sectorielles au sein d'un ordre juridique donné, la résolution de ce conflit dépend de l'articulation de ces normes dans l'ordonnement du système juridique. Par exemple, pour régler un conflit entre un permis de pêche et un permis de recherche d'hydrocarbures dont les zones d'application se chevauchent, en supposant qu'il s'agisse d'actes administratifs formellement équivalents, il conviendrait de se référer aux normes pertinentes revêtant une valeur supérieure⁷⁶. Toutefois, la référence à la norme supérieure, dont le contenu est plus général, suffit rarement à arbitrer le conflit, dont la résolution nécessite le plus souvent une solution *in concreto* équilibrant des intérêts légitimes en présence.

Au-delà d'une confrontation entre des normes distinctes, il peut arriver qu'une même disposition juridique soit interprétée de manière contradictoire. Le cas de figure s'est produit lors de l'affaire du *Rhin de fer*⁷⁷. La Belgique et les Pays-Bas s'opposaient sur la question de savoir si le passage d'une ligne ferroviaire, réactivée par la Belgique⁷⁸, sur un site de conservation néerlandais classé Natura 2000, était conforme à la Directive « Habitats » de l'UE⁷⁹. Or, les deux parties

⁷⁴ CNUDM, art. 74 § 3 s'agissant de la ZEE et art. 83 § 3 s'agissant du plateau continental.

⁷⁵ Voir la contribution au présent ouvrage d'Ysam SOUALHI, « L'Union européenne et la gestion des conflits d'usage dans les eaux disputées de ses Etats membres ».

⁷⁶ Ce principe de hiérarchie entre les normes s'applique notamment dans le cadre théorique d'un système normativiste dans lequel chaque norme de l'ordre juridique est créée conformément aux dispositions d'une norme supérieure.

⁷⁷ CPA, *Sentence relative à la ligne du Rhin de fer (« Ijzeren Rijn »)*, Belgique c. Pays-Bas, 24 mai 2005.

⁷⁸ Ce faisant, la Belgique se fondait sur un traité bilatéral de 1839 lui conférant des droits de passage sur le territoire néerlandais (*Rhin de fer*, § 31 et s.).

⁷⁹ Directive du Conseil 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE 1992, L 206 p. 7. La directive était interprétée en vertu de l'article 31 § 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en tant qu'élément de contexte du traité de séparation de 1839.

invoquaient les mêmes dispositions de ce texte pour appuyer leurs prétentions contraires, concernant les « mesures appropriées » à adopter lorsqu'un plan ou un projet est susceptible d'affecter le site (article 6 de la directive). D'un côté, la Belgique soutenait que ces dispositions obligeaient les Pays-Bas à envisager, dans le cas où le droit de passage de la Belgique serait incompatible avec les objectifs de l'aire protégée, la possibilité de mesures compensatoires (§ 129). De l'autre, les Pays-Bas affirmaient que l'interdiction du passage de la ligne était justifiée en tant que mesure appropriée pour limiter la détérioration des habitats naturels sur le site (§ 136)⁸⁰. De tels conflits d'interprétation du droit renvoient à l'ambiguïté de concepts tels que le développement durable, invoqué tant aux fins de protection de la biodiversité et des milieux naturels que dans le cadre des échanges commerciaux internationaux⁸¹.

Cette problématique est, en fait, aussi présente en mer que sur terre. Par exemple, une étude récente a pointé l'impact négatif « majeur » que peut avoir le secteur de l'énergie éolienne *offshore* sur la pêche commerciale et la protection l'environnement marin⁸². Les énergies marines renouvelables constituent pourtant un axe central des stratégies visant à inscrire la gouvernance internationale des océans dans une perspective de développement durable⁸³. Celui-ci pourrait alors être invoqué, selon les cas, pour appuyer ou pour s'opposer à un projet d'éolien marin.

2. Les conflits d'usage comme résultant de l'indétermination du droit applicable

Si le droit international de la mer, codifié par la CNUDM, promeut une approche holistique tenant compte des rapports d'interdépendance entre acteurs maritimes⁸⁴,

⁸⁰ La solution apportée par le tribunal arbitral confirme le droit de passage de la Belgique tout en affirmant que ce droit n'est pas restreint par le classement en zone protégée de secteurs de son tracé historique (point 241). Les mesures de prévention et de réduction des atteintes à l'environnement sont intégrées aux « coûts nécessaires aux possibilités d'utilisation du tracé historique » (243), coûts partagés entre les parties en fonction des zones géographiques des tronçons de la ligne (244).

⁸¹ Par exemple, la Charte constitutive de l'Organisation mondiale du commerce vise dans son préambule « l'accroissement de la production du commerce de marchandise et de services (...) dans le respect du développement durable ». Pour une analyse approfondie de l'interprétation du développement durable en droit international, voir les travaux de Virginie Barral, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruylant, Bruxelles, 2016, 500 p.

⁸² Voy. Conseil national de la protection de la nature (CNPN), *Autosaisine du CNPN sur le développement de l'énergie offshore en France et ses impacts sur la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages*, préc. L'étude évoque en particulier les risques de perturbation des habitats naturels à proximité des champs éoliens. Outre le déplacement des ressources halieutiques, les éoliennes représenteraient aussi pour les pêcheurs des risques d'emmêlement des filets de pêche dans les câbles de transmission et les turbines. Cette industrie interroge également en tant que nouvelle source de contaminants du milieu marin.

⁸³ Au niveau de l'UE par exemple, le développement des énergies marines renouvelables est pleinement intégré à la stratégie pour un « futur climatique neutre en carbone ». La Commission préconise, pour atteindre cet objectif de neutralité à l'horizon 2050, de porter la capacité de production éolienne en mer de l'Union de 12 GW actuellement à au moins 60 GW d'ici à 2030 et à 300 GW : voy., COM(2020) 741 final, 19 novembre 2020.

⁸⁴ « Les États parties à la Convention (...), conscients que les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble (...) ». voy., Préambule, para. 3.

cette approche s'applique essentiellement à la répartition des compétences dans l'espace entre sujets de droit international. Comme vu précédemment, ce cadre général ne traite que partiellement de l'articulation entre activités en mer, et laisse largement indéterminé le droit applicable aux utilisations concurrentes de l'espace marin. Il en résulte que les organes d'application du droit de la mer ne peuvent pas toujours se fonder sur une règle préexistante pour guider leur décision. Par conséquent, qu'ils se traduisent ou non sous la forme de prétentions juridiques opposées, les conflits d'usage renvoient souvent à un problème d'indétermination ou de silence du droit. Ce problème n'est évidemment pas l'apanage du droit de la mer, étant admis de longue date que « les lois ne peuvent point être conçues de manière à embrasser tous les cas possibles »⁸⁵. Des concepts tels que la « texture ouverte du droit », théorisée sous la plume de HART, rendent compte de « domaines de conduite pour lesquels une grande partie doit être laissée à l'appréciation des tribunaux ou des fonctionnaires qui établissent un équilibre, à la lumière des circonstances, entre des intérêts concurrents dont le poids varie d'un cas à l'autre »⁸⁶. Il s'agit donc d'un problème qui concerne le langage juridique en général⁸⁷. Pour autant, à travers la question des conflits d'usage en mer, ce problème donne lieu aujourd'hui à des situations qui appellent une réponse précise.

L'indétermination suggère une approche casuistique du droit applicable aux conflits d'usage⁸⁸. La règle de droit tient alors lieu de standard juridique qui invite le juge à réaliser une interprétation actualisée selon les cas particuliers, en vue d'établir un « juste équilibre » entre les intérêts en conflit⁸⁹. Il n'est pas rare que le règlement judiciaire du conflit soit suivi *a posteriori* par l'intervention du législateur. En mer du Nord par exemple, à l'issue d'un contentieux entre pêcheurs et producteurs de pétrole *offshore*⁹⁰, la Norvège a adopté une loi qui régule l'activité des entreprises pétrolières en posant le principe de responsabilité pour les faits de pollution, de rejet de déchets et autres externalités pouvant causer des dommages ou des pertes économiques aux pêcheries⁹¹.

Des travaux, à l'instar de ceux de la Commission océanique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO, ont mis l'accent sur la distinction à établir entre conflits

⁸⁵ *Digeste*, Livre premier, point 59.

⁸⁶ H. L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 132 (citation traduite de l'anglais).

⁸⁷ Voy., par exemple, C. PERELMAN, R. VANDER ELST (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984.

⁸⁸ L'emploi du terme « casuistique » s'entend ici dans son acception juridique en tant qu'« art d'appliquer les lois générales d'une discipline à un fait, réel ou supposé » ; voy. définition de « casuistique » sur l'encyclopédie en ligne www.universalis.fr.

⁸⁹ Voy. la partie II, A, de l'étude, et la contribution de Marie-Pierre Lanfranchi dans le présent ouvrage.

⁹⁰ Ce contentieux émerge dès le début des années 1970, autour du champ pétrolifère d'Ekofish, dans la mer du Nord (installations entourées de zones de sécurité de 500 mètres). Se plaignant d'avoir perdu l'accès à des zones de pêche et de se faire endommager leurs filets par des débris laissés sur le plateau continental, des pêcheurs demandent une compensation économique. P. ARBO, P.T.T. THÛY, « Use conflicts in marine ecosystem-based management – The case of oil versus fisheries », *Ocean & Coastal Management*, vol. 122, 2016, pp. 77-86.

⁹¹ *Ibid.*

« *use/use* », qui impliquent des usages pouvant avoir des effets négatifs les uns sur les autres, et conflits « *use/environment* », lorsque des usages entraînent une dégradation parfois irréversible du milieu marin et de ses écosystèmes⁹². Dans un contexte de multiplicité des usages où les impacts environnementaux sont cumulatifs, la COI privilégie, plutôt que le rôle des juges pour mettre en œuvre le droit de la mer en réglant *a posteriori* les conflits d'usage, celui des politiques publiques pour coordonner des secteurs d'activités et prévenir *a priori* les conflits. La démarche est révélatrice d'une tendance actuelle à compléter l'approche classiquement casuistique du droit (jugée insatisfaisante en termes de prévisibilité et de sécurité juridiques, notamment pour les opérateurs économiques⁹³, mais aussi au regard des risques systémiques liés aux effets du changement climatique et de la chute de la diversité biologique) par une approche plus englobante de « gestion intégrée », développée à travers de nouveaux outils d'aménagement de l'espace marin et côtier.

III. L'ÉMERGENCE D'OUTILS D'AMÉNAGEMENT SPATIAL POUR MIEUX APPRÉHENDER LES CONFLITS D'USAGE

Dès les années 1990, des outils ont émergé à l'échelle internationale afin de gérer l'espace marin et côtier de manière plus cohérente. Si la portée juridique de ces outils interroge à première vue (A), elle semble trouver des éléments de réponse et une application pratique se développe dans le cadre du droit de l'UE (B).

A. La place du droit dans la mise en place de ces outils

Les outils d'aménagement spatial sont conçus pour mieux penser la multiplicité des usages, et ainsi concrétiser une approche intégrée permettant de prévenir plus efficacement les conflits d'usage. S'ils ont été développés en tant qu'outils d'aide à la prise de décision des autorités compétentes, peu contraignants en tant que tels (1), ils s'articulent aujourd'hui avec des règles obligatoires qui leur confèrent une plus grande portée normative (2).

1. Des outils de soft law appliquant une approche de gestion intégrée des usages

Ces outils sont marqués par deux caractéristiques essentielles. D'une part, il s'agit d'instruments techniques fondés sur des données scientifiques relatives à la connaissance du milieu marin et aux interactions des activités humaines entre elles et avec ce milieu. Cette centralité de la connaissance scientifique et de sa

⁹² C. EHLER, F. DOUVERE, *Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides, Paris, UNESCO, 2007, p. 8.

⁹³ C'est ce qui ressort du *Livre bleu* de la Commission sur la « Politique maritime intégrée de l'UE » qui explique que l'aménagement de l'espace maritime offrira aux opérateurs « une meilleure prévisibilité pour la planification de leurs investissements futurs », voy. en ce sens, COM(2007) 575 final, 10 octobre 2007, p. 7.

circulation entre les acteurs est fondamentale pour développer une approche intersectorielle des utilisations de l'espace marin. Elle favorise, par la gestion intégrée des activités⁹⁴, l'application d'une approche de gestion écosystémique (ou *ecosystem based management*). Celle-ci est définie dans le cadre de la CDB comme un compromis entre l'objectif de conservation et celui, à connotation plus économiste, d'utilisation des services écosystémiques⁹⁵. D'autre part, ces outils sont censés permettre une négociation entre les différents acteurs de l'utilisation de l'espace marin en vue d'aboutir à un consensus. La prise de décision résulterait ainsi d'un processus de concertation entre les différents représentants d'intérêts sectoriels, publics et privés, nationaux et locaux. Elle matérialiserait la coordination horizontale des politiques sectorielles, contribuant ainsi à mieux prévenir d'éventuels conflits d'usage.

Parmi ces outils, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été consacrée au niveau international lors de la Conférence de Rio en juin 1992. L'Agenda 21, adopté à l'issue de cette conférence, formule en son chapitre 17 un ensemble de recommandations aux Etats côtiers. Ils sont notamment appelés à intégrer dans les processus décisionnels « toutes les parties en cause, de manière à promouvoir la compatibilité et l'équilibre entre les différentes utilisations ». Pour ce faire, il convient de « recenser les utilisations actuelles et prévues des zones côtières et leurs interactions ». La dimension scientifique est soulignée à travers « l'évaluation préalable et l'observation systématique des incidences de grands projets » ainsi que « l'application des méthodes, telles que les comptes de patrimoine naturel et la comptabilité écologique, qui rendent compte des changements de valeur dus à l'utilisation des zones côtières et marines – pollution, érosion marine, perte des ressources et destruction d'habitats par exemple »⁹⁶.

Cette approche de gestion intégrée s'est beaucoup affinée depuis 1992. Elle a donné lieu à d'autres outils, à l'instar de la planification de l'espace maritime (PEM)⁹⁷. Dans un document de la COI en 2006, la PEM est définie comme « un moyen d'améliorer la prise de décision et d'adopter une approche écosystémique de la gestion des activités humaines dans le milieu marin. C'est un processus de

⁹⁴ Comme l'expliquait le secrétaire général des Nations Unies dans son rapport de 2006 sur les océans et le droit de la mer, « la gestion intégrée tient compte de la nécessité de protéger l'écosystème eu égard aux effets des utilisations multiples et reconnaît les limites de l'approche sectorielle et des articulations qui unissent les utilisations côtières, maritimes et terrestres. L'approche écosystémique peut être considérée comme une nouvelle forme de gestion intégrée, dans laquelle l'accent serait mis sur les conséquences sur les écosystèmes » Rapport du Secrétaire général, *Les Océans et le droit de la mer*, document A/61/63, 9 mars 2006, para. 117.

⁹⁵ Décision V/6 COP 2000, et Décision VII/11 Annex 1, Refinement and Guidance of the Implementation of the Ecosystem Approach, based on Assessment of Experience of Parties in Implementation. Pour une analyse conceptuelle de l'approche écosystémique, voy. par exemple, P. RICARD, *La conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales*, Thèse de doctorat en droit sous la direction de E. LAGRANGE, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017, pp. 168 et s.

⁹⁶ Agenda 21, point 17.5.

⁹⁷ Appelée aussi planification spatiale marine (*marine spatial planning*).

planification qui permet une prise de décision intégrée, prospective et cohérente concernant les utilisations humaines de la mer »⁹⁸.

Du point de vue des sources juridiques, ces outils sont définis dans des déclarations de principes, des recommandations ou des guides pratiques adoptés par des institutions internationales, sans créer de véritables obligations opposables aux acteurs internationaux. De telles sources conduisent à appréhender ces outils comme appartenant à la catégorie de la *soft law*⁹⁹.

2. Des outils articulés à des règles de droit contraignant

Derrière la qualification de *soft law*, la nature d'outils tels que la GIZC et la PEM évoque moins le droit que les sciences de gestion administrative, plus connues sous l'appellation anglo-saxonne de *policy studies*¹⁰⁰. Ils renvoient moins aux idées classiques de système juridique et d'Etat qu'à celle de gouvernance¹⁰¹. Pour autant, ces outils, à mesure qu'ils se développent, sont difficilement concevables en dehors d'une relation à des règles de droit contraignant. Ces règles semblent en effet nécessaires à la fois pour encadrer le processus décisionnel et pour marquer son aboutissement sous la forme de prescriptions qui s'imposent à tous les acteurs. Cela permet d'éviter l'écueil de certaines « illusions » que Raphaël Billé a analysé à propos de la GIZC : l'illusion du tour de table, par exemple, qui, selon l'auteur, amalgame la concertation entre les parties prenantes et le consensus comme solutions au manque de coordination¹⁰².

En pratique, l'application des outils de gestion intégrée tend de plus en plus à être encadrée par des textes contraignants. Dans le contexte du droit régional de la Méditerranée, l'adoption début 2008 d'un protocole additionnel à la Convention de Barcelone relatif à la GIZC a défini un certain nombre d'obligations incombant aux Etats parties en vue d'établir « un cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières et [prendre] les mesures nécessaires pour renforcer à cette fin la coopération régionale »¹⁰³. Cette tendance à la « juridicisation » des outils de gestion intégrée est particulièrement marquée dans le contexte de l'UE. Si la GIZC

⁹⁸ Marine spatial planning is « a way of improving decision making and delivering an ecosystem-based approach to managing human activities in the marine environment. It is a planning process that enables integrated, forward looking, and consistent decision making on the human uses of the sea ». C. EHLER, F. DOUVERE, *Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, 46: ICAM Dossier, 3. Paris: UNESCO, 2007, p. 7.

⁹⁹ Selon Annick DE MARFFY, ces outils manifestent une « pratique émergente de *soft law* au niveau international sur la base de la partie XII de la Convention de 1982 ». A. DE MARFFY, « Les espaces marins au-delà des juridictions nationales entre droit applicable et modernité », *Annuaire du droit de la mer*, tome X, 2005, pp. 25-89.

¹⁰⁰ Les *policy studies* sont considérées comme une branche des sciences politiques qui portent sur les processus et le contenu des décisions publiques.

¹⁰¹ V. LASSERRE, *Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance*, Lexis Nexis, Paris, 2015, 369 p.

¹⁰² R. BILLÉ, « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3, déc. 2006, consulté le 5 nov. 2021.

¹⁰³ Protocole de Madrid relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, 21 janvier 2008, art. 1^{er}.

a fait l'objet d'une recommandation non contraignante en 2002¹⁰⁴, l'UE est partie au protocole GIZC de 2008 applicable en Méditerranée¹⁰⁵. En outre, la PEM y est rendue obligatoire et encadrée par une directive-cadre qui prévoit des obligations procédurales et des obligations de fond¹⁰⁶. Concernant les premières, les Etats membres sont tenus, dans le processus d'affectation de portions d'espace à des usages spécifiques, d'utiliser les meilleures données scientifiques disponibles¹⁰⁷, d'assurer une coopération transfrontière¹⁰⁸ et de réviser régulièrement les plans adoptés¹⁰⁹. S'agissant des obligations de fond, on peut mentionner l'obligation d'atteindre un « bon état écologique » des eaux marines, défini de manière détaillée par la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »¹¹⁰.

De manière plus générale, l'allocation de l'espace à des activités suppose de recourir à du droit contraignant, y compris en droit international. Par exemple, la gestion du trafic maritime dans le cadre de la PEM peut impliquer d'établir un dispositif de séparation du trafic (TSS)¹¹¹ ou le classement d'une zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV)¹¹² dans la ZEE d'un Etat côtier. Or, ces statuts sont établis au terme de procédures menées dans le cadre de l'OMI. Pour les autorités nationales, ces procédures mettent leur projet de planification en perspective avec des principes juridiques spécifiques tels que la liberté de navigation et l'obligation de coopérer. Cet exemple illustre le lien étroit entre la mise en œuvre des outils de gestion intégrée et l'application des régimes juridiques.

B. La contribution de l'UE à l'émergence de ces outils et leur réception par les Etats membres

Dans le courant des années 2000, une prise de conscience au niveau européen d'un lien entre toutes les activités liées à la mer est à l'origine d'efforts visant à déployer une politique maritime à l'échelle de l'Union par la mise en place d'un cadre d'action cohérent. En effet, jusqu'alors les volontés politiques de l'Union en matière maritime sont éparées et le processus décisionnel divisés par secteur¹¹³, ce qui ne fait qu'accentuer la difficulté d'appréhension des règles applicables aux

¹⁰⁴ Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières.

¹⁰⁵ Signé par l'Union le 16 janvier 2009, le protocole GIZC est entré en vigueur le 24 mars 2011.

¹⁰⁶ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

¹⁰⁷ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE* du 28 août 2014, n° L 257, p. 135 (DCPEM), art. 10.

¹⁰⁸ DCPEM, art. 11.

¹⁰⁹ DCPEM, art. 6(3).

¹¹⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, *JOUE* du 25 juin 2008, n° L 164, p. 19, art. 3(5).

¹¹¹ Règlement international pour prévenir les abordages en mer (COLREG), convention de 1972, règle 10.

¹¹² Résolution de l'OMI A.982(24) du 1^{er} décembre 2005 établissant des critères pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables.

¹¹³ Parlement européen, « Politique maritime intégrée de l'Union européenne », *Fiches techniques sur l'Union européenne*, 2021, [en ligne], consulté le 6 juillet 2021, p. 1.

eaux de l'Union et tend à favoriser les conflits d'usage. Pour remédier à ce problème, l'Union doit coordonner les politiques qui concernent les secteurs maritimes, dans le respect du principe de développement durable¹¹⁴. La création d'une « politique maritime intégrée » vise ainsi à homogénéiser l'action de l'Union en mer et à dépasser le recours à une approche purement fonctionnelle. Cette « gouvernance à plusieurs échelle » vise à suppléer le morcellement des compétences. Il s'agit en effet de donner une cohérence aux corpus juridiques applicables aux activités maritimes dans les eaux de l'Union européenne. Cette cohérence devrait jouer un rôle déterminant dans l'appréhension et l'anticipation des conflits d'usage¹¹⁵.

Dans ce contexte, l'Union enjoint les Etats membres à établir une planification de l'espace maritime dans le respect des préceptes du développement durable et de la protection de l'environnement (1). Cela dit, la subsidiarité de la compétence de l'Union laisse les Etats membres libres de leurs moyens (2), ce qui peut mener à des incohérences d'organisation de l'espace maritime voire à des conflits d'usage, nationaux comme transnationaux. En effet, la réception des obligations de l'UE par les Etats membres est hétérogène, compte tenu de leur marge de manœuvre, ce qui complexifie l'appréhension, l'anticipation et la gestion des conflits d'usage.

1. Une planification de l'espace maritime européen au service de la gestion des conflits d'usage ?

La notion de conflit d'usage cristallise les multiples pressions qui pèsent sur l'espace maritime, ce qui rend « nécessaire une approche intégrée de la planification »¹¹⁶. C'est par un acte de droit dérivé¹¹⁷ que l'Union entend encadrer ces conflits d'usage : la directive 2014/89 pour la planification de l'espace maritime, qui doit être lue en combinaison de son volet environnemental, la directive-cadre 2008/56 établissant une « stratégie pour le milieu marin »¹¹⁸. La méthode d'encadrement des conflits d'usage par l'Union repose ainsi sur une approche holistique de l'espace marin, entendu comme un tout indissociable.

L'Union fait le choix d'une telle approche de la planification de l'espace maritime afin de « promouvoir le développement durable et [de] déterminer l'utilisation de

¹¹⁴ Art. 11, TFUE : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. ».

¹¹⁵ En ce sens, voy. J.-M. SOBRINO HEREDIA, « la politique maritime intégrée de l'Union européenne et les bassins maritimes européens », *Paix et Sécurité Internationale*, n° 1, 2013, p. 22.

¹¹⁶ Dir. 2014/89 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., 1^{er} cons.

¹¹⁷ Cette précision importe dans la mesure où les actes de droit dérivé sont adoptés par les institutions européennes sur la base des traités fondateurs. Une fois adoptée au niveau européen, la directive doit être transposée par les Etats membres dans leur droit national afin d'être appliquée. Il appartient à chacun d'eux de mettre au point sa propre législation pour déterminer la façon dont ces règles sont mises en œuvre.

¹¹⁸ Dir. 2008/56 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), *JOCE L* 164 du 25 juin 2008.

l'espace maritime pour les différents usages maritimes ainsi qu'à gérer les utilisations de l'espace et les conflits que ces utilisations peuvent entraîner [...] »¹¹⁹. Pourtant, le terme de « conflit d'utilisation » n'est cité qu'une seule fois par la directive qui ne donne aucun élément de définition. Cette dernière ne semble prescrire aucune mesure d'évitement, de gestion ou de résolution du conflit. Pour autant, la directive fait la promotion d'un certain nombre de prescriptions qui à la manière d'un trompe-l'œil, permettent d'apporter des réponses à la gestion des conflits d'usage.

Dans un premier temps, la planification de l'espace maritime vise à tenir compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux du secteur maritime et se base sur la promotion d'une coexistence des activités et des usages pertinents¹²⁰. La directive exprime en filigrane que les usages incompatibles de la mer doivent être évités. L'usage d'un même espace par plusieurs secteurs d'activités doit être cohérent et répondre de la même logique. Pour ce faire, la directive définit des exigences minimales qui doivent être mise en œuvre par les Etats¹²¹. Dès lors, pour établir leurs plans et afin de limiter les conflits d'usage, les Etats doivent tenir dûment compte des interactions terre-mer et mettre en cohérence leurs plans avec d'autres processus tel que la gestion intégrée des zones côtières¹²². Les Etats doivent également veiller à ce que la mise en œuvre des activités maritimes intègre les exigences de protection de l'environnement¹²³, notamment les dispositions de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » et celles de la directive-cadre sur l'eau¹²⁴.

En outre, l'Union enjoint les Etats membres riverains à coopérer en vue de s'assurer que leurs plans sont cohérents et coordonnés¹²⁵. Cette coopération peut s'appuyer sur des structures institutionnelles régionales préexistantes, telles que les conventions des mers régionales, mais aussi sur des réseaux et structures des autorités compétentes des Etats eux-mêmes. Enfin, et parce que l'espace marin est un espace non clos, l'Union encourage la coopération avec les pays tiers¹²⁶. Ainsi, conformément aux dispositions du droit international, la coopération des Etats membres avec les Etats tiers doit permettre une coordination de leurs plans afin de rendre plus cohérente la planification de l'espace maritime¹²⁷. Or, pour de

¹¹⁹ Dir. 2014/89 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., cons. n° 19.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 5(1) et 2.

¹²¹ *Ibid.*, art. 6.

¹²² *Ibid.*, art. 7.

¹²³ Art. 11, TFUE.

¹²⁴ Dir. 2014/89 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., art. 6.

¹²⁵ *Ibid.* art. 11.

¹²⁶ *Ibid.*, art. 12.

¹²⁷ K. KERN, M. GILEK, « Governing Europe's Marine Environment: Key Topics and Challenges » in K. KERN, M. GILEK (ed.), *Governing Europe's Marine Environment – Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies ?*, Ashgate Publishing, 2015, pp. 1-12 ; voy. en ce sens, Commission Staff Working Document, *Clean Energy Transition – Technologies and Innovations*, SWD(2020) 953 final.

nombreuses activités maritimes de grande envergure, notamment la production d'énergie marine renouvelable, la coopération joue un rôle clé dans la rationalisation des projets voire dans le partage des coûts. Une telle coopération peut ainsi être bénéfique en ce qu'elle garantit le bon déroulement des projets et facilite le développement à grande échelle de nouvelles technologies.

Dans un second temps, il ressort de la stratégie de planification de l'Union un objectif spécifique, celui de permettre et de faciliter les usages multiples de l'espace marin¹²⁸. L'atteinte de cet objectif repose alors sur la capacité des Etats membres « à dresser au moyen du ou des processus de planification, une planification complète qui indique les différentes utilisations de l'espace maritime »¹²⁹. L'objectif d'usages multiples permettrait alors de concilier entre elles certaines activités maritimes que tout oppose en théorie. L'atteinte d'un tel objectif favoriserait, par un « effet domino », l'atteinte d'objectifs issus d'autres politiques sectorielles. A titre d'exemple, en conciliant dans un même espace une activité d'aquaculture et de production d'énergie marine renouvelable, la planification œuvre dans un même temps pour la réalisation des ambitions de l'Union en matière de consommation d'énergie renouvelables¹³⁰ et pour la création d'un système alimentaire sain et respectueux de l'environnement¹³¹ et ce, en faveur *a priori* d'une réduction des conflits d'usage.

2. La gestion des conflits d'usage par les Etats membres en pratique

Les Etats membres sont libres des moyens qu'ils souhaitent mobiliser afin de mettre en œuvre la planification de leurs espaces maritimes respectifs. En dehors des cas dans lesquels une zone spécifique a été déterminée pour la réalisation de telle ou telle activité, l'Union et les Etats membres semblent privilégier la stratégie de conciliation des usages ou d'« usages multiples » au sein d'un même espace (a). Dans d'autres cas, notamment lorsqu'aucun compromis entre les usages n'est possible, certains acteurs du secteur maritime intègrent la participation du public à un stade précoce de la procédure, et mettent en place d'une forme de rétribution, c'est-à-dire une forme de compensation par laquelle ces acteurs offrent en contrepartie une somme d'argent ou un avantage spécifique aux communautés locales (b).

a. Une symbiose d'usages est-elle possible ?

Puisque la planification permet d'organiser la cohabitation des usages de la mer, la mise en place d'une coordination entre les activités est nécessaire. Cette forme de coordination a vocation à créer des synergies, telles que la réalisation d'une croissance de l'économie maritime à l'échelle de l'Union respectueuse du milieu marin. La superposition des activités peut ainsi mener à une symbiose d'usages par la création

¹²⁸ Directive 2014/89, du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., cons. n° 19.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Dir. 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 déc. 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, *JOUE* L 328, p. 82-209.

¹³¹ Communication de la Commission du 20 mai 2020, *Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM(2020) 381 final.

de plateforme dédiées à la réalisation d'activités différentes mais compatibles dans leurs utilisations de l'espace marin. A ce titre, certains Etats membres expérimentent la création de plateformes mêlant production d'énergie issue de sources marines renouvelables et un sous-système de sécurité et de surveillance des mers¹³² ou intégrant des solutions d'aquaculture¹³³. Pour ce faire, les Etats membres doivent, dans le cadre de la mise en œuvre de la planification, identifier des zones propices aux développement conjoint et simultané de nouvelles activités maritimes. Cette stratégie offre une flexibilité particulièrement propice aux développements de nouvelles activités. Elle permet aux usagers de trouver un compromis.

La création de telles plateformes apporte l'avantage important de pouvoir rationaliser l'utilisation de l'espace et ainsi réduire les potentiels conflits. En effet, l'établissement d'une plateforme commune permet l'utilisation d'un seul et même espace pour la réalisation d'activités plurielles. D'ailleurs, il y a fort à parier que ces activités maritimes puissent permettre de coordonner les besoins, notamment humains, lorsqu'il est question de devoir trouver du personnel qualifié pour assurer le bon déroulement de l'activité en mer. Par exemple, les différents acteurs peuvent avoir recours aux mêmes bateaux à la fois pour assurer le transport de leur personnel jusqu'à la plateforme, mais aussi à des bateaux communs adaptés aux besoins de l'ensemble des activités. Au-delà de la simple préservation de l'espace par la réduction du nombre de trajets issus de la mise en place d'une telle symbiose, l'usage de l'espace en lui-même est réduit. En effet, le passage de navires est ainsi fortement diminué ce qui évite les complications liées à leurs droits de passage et de stationnement près de la plateforme d'activité et réduit considérablement le rejet de substances nocives dans les eaux. La coordination des activités, notamment par la mise en place d'une symbiose entre ces dernières apparaît comme un moyen efficace d'anticipation et/ou de gestion du conflit d'usage. Mais il y a de nombreux cas pour lesquels trouver un compromis dans les usages est difficile voire impossible, notamment lorsque les activités ne sont pas statiques¹³⁴.

b. La participation renforcée du public et l'exemple du recours à la rétribution en l'absence de conciliation

La prise en compte de la participation du public par la planification de l'espace maritime¹³⁵, qui impose la mise en place de procédures spécifiques, permet de mettre en évidence les craintes des communautés locales et côtières. Pour ces communautés, en effet, le développement de nouvelles activités maritimes peut conduire à des conflits multiples et être caractérisé, tout d'abord, par l'anticipation

¹³² Voy. le projet « ENTROPI », synthèse disponible sur : <https://www.weamec.fr/syntheses/multi-usage-eolien-offshore-et-aquaculture/>.

¹³³ *Ibid.*, voy. le projet « OPEC ».

¹³⁴ Les activités militaires exercées en mer ne sont pas incluses dans la stratégie de planification de l'Union. Cette limite indiscutable peut entraîner des conséquences importantes dans le cadre de la gestion des conflits d'usage. Lorsque les Etats membres établissent leurs plans respectifs, cette question doit être envisagée de concert avec les institutions concernées.

¹³⁵ Dir. 2014/89, du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., art. 9.

négative de leur impact sur l'environnement marin. Bien qu'il puisse être opposé aux porteurs de projets un manque de connaissances au regard de l'impact de certaines des activités maritimes sur le milieu marin, une plus grande transparence de leur part ainsi qu'une prise en compte à des stades plus précoces de ces communautés dans les processus de participation permettraient, dans une certaine mesure, de limiter l'apparition de ces conflits.

Certaines communautés sont directement affectées par la mise en place de la planification de l'espace maritime, notamment lorsque cette dernière vient limiter le développement ou le bon déroulement de leurs propres activités. Ici, il faut bien entendu citer les communautés de pêcheurs pour lesquelles la mer est source de revenus. Les plans établis par les Etats membres au titre de la directive 2014/89 doivent identifier les zones de pêche¹³⁶. Ces « nouveaux plans » peuvent diminuer l'espace maritime exploitable par les pêcheurs, et peuvent avoir des incidences catastrophiques sur leur activité. Pire, le développement de certaines activités proches de leur zone de pêche peut entraîner des effets de migration sur les ressources piscicoles, ce qui ne fait qu'ajouter à la défiance de ces communautés quant aux développements de certaines activités maritimes. De même, le développement de nouvelles activités peut avoir une incidence sur les clubs de sport nautique, sur les activités de protection du milieu marin et plus largement sur l'attractivité d'un territoire côtier.

Ainsi, la limitation des conflits d'usage pourrait provenir d'une prise en compte et d'une participation renforcée des communautés locales, notamment lorsque ces dernières préjugent de l'impact négatif du développement des nouvelles activités sur leur territoire. Lors des phases de participation du public, le porteur de projet peut par exemple s'engager à contribuer au rayonnement du territoire par une participation financière, ou encore à financer des projets, des mesures, voire des associations œuvrant pour la protection du milieu marin ou plus généralement pour l'attractivité du territoire, notamment en matière de tourisme¹³⁷. Cette option permet de mettre en place une forme de compensation et, si ce n'est de résoudre, au moins d'atténuer le conflit. La contribution des porteurs de projets à la réalisation d'activités supplémentaires dans un territoire côtier peut être un vecteur de dynamisme local et *a fortiori* de dynamisme économique¹³⁸.

Les contours juridiques de la notion de conflits d'usage demeurent, au final, relativement flous. Le caractère insuffisant du droit sur cette question présente cependant l'avantage de laisser aux autorités comme aux usagers une grande marge de manœuvre afin de limiter ou de mettre fin au conflit. Pour l'heure, seule

¹³⁶ Dir. 2014/89, du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, préc., art. 5(2).

¹³⁷ S. KERR, S. WEIR, « Community benefits schemes – Fair shares or token gestures ? » in G. WRIGHT, S. KERR, K. JOHNSON, *Ocean Energy – Governance Challenges for Wave and Tidal Stream Technologies*, Routledge, 2017, p. 200

¹³⁸ N. CASS, G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, « Good Neighbours, Public Relations and Bribes : The Politics and Perceptions of Community Benefit Provision in Renewable Energy Development in the U.K. », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 12, n° 3, 2010, pp. 255-275.

ANAÏS BERENI, PASCALE RICARD ET WISSEM SEDDIK

la pratique semble ainsi pouvoir apporter des réponses casuistiques à la gestion de ces conflits. Le rôle du juge sera, sans aucun doute, déterminant, dans un contexte de concurrence toujours plus forte pour l'espace maritime et ses ressources.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Sommaire.....	7

PARTIE 1.

APPRÉHENSION DE LA NOTION DE CONFLITS D'USAGE EN MER : L'APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE

Le regard du juriste sur une notion peu appréhendée par le droit ANAÏS BERENI, PASCALE RICARD, WISSEM SEDDIK.....	11
Le regard du géographe : Les conflits d'usage révélateurs de dynamiques territoriales et de leviers pour l'action : le cas de Porquerolles, Parc national de Port-Cros (France) ANNE CADORET	41
Le regard de l'historien : Maîtrise des espaces halieutiques et appropriation coloniale les conflits de pêche dans la Tunisie coloniale HUGO VERMEREN, DANIEL FAGET.....	67
Le regard du sociologue Usages et abus dans l'utilisation de la mer. Les cas de la baie de Portmán et la Mar Menor, dans le sud-est de la péninsule ibérique, en Méditerranée occidentale PEDRO BAÑOS-PÁEZ	83
Le regard du gestionnaire. La méta-organisation comme dispositif de gestion des conflits d'usage : la Table de Co-Gestion Maritime en Catalogne HÉLOÏSE BERKOWITZ.....	109
Le regard de l'anthropologue : Des droits d'usages aux conflits d'usages dans la pêche maritime TARIK DAHOU.....	123

PARTIE 2.

MANIFESTATIONS PRATIQUES ET ENJEUX JURIDIQUES DES CONFLITS D'USAGE EN MER

1. L'APPROCHE SECTORIELLE

Une approche juridique des conflits d'usage liés aux activités de pêche en haute mer SOPHIE GAMBARDELLA.....	143
La politique de concurrence et les conflits d'usage en mer : réguler le gigantisme maritime ADRIEN ALAUX.....	161

TABLE DES MATIÈRES

2. L'APPROCHE SPATIALE

Les ports maritimes face aux conflits d'usage en mer SOPHEARITH PAN	181
Conflits d'usage et extension des plateaux continentaux KIARA NERI	193
Les conflits d'usage en mer et le droit de l'Union européenne Les revendications concurrentes en Méditerranée SYLVAIN TRAVERSA	211

PARTIE 3.

LES MOYENS DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION
DES CONFLITS D'USAGE EN MER

1. L'APPROCHE GLOBALE ET PRÉVENTIVE
DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

La ZEE et les obligations de « tenir dûment compte » : un exercice de funambule sur l'eau ? ALINA MIRON	223
---	-----

2. L'APPROCHE COOPÉRATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Les synergies intersectorielles promues par le droit de l'UE FRÉDÉRIC SCHNEIDER	239
L'Union européenne et la gestion des conflits d'usage dans les eaux disputées de ses Etats membres YSAM SOUALHI.....	267
Droits d'accès et gestion collective des ressources : la politique commune de la pêche aurait-elle fait naître une coutume de droit international opposable au Royaume-Uni ? PETER LANGLAIS	281

3. LA MOBILISATION D'ACTEURS DIVERS :
LES ENSEIGNEMENTS DE LA PRATIQUE

Liberté de navigation <i>versus</i> protection de l'environnement marin : le « juste équilibre » ou les enseignements de l'arrêt <i>Bosphorus</i> <i>Queen shipping limited</i> MARIE-PIERRE LANFRANCHI.....	313
La gestion des conflits d'usage par le préfet maritime de la Méditerranée THIERRY DUCHESNE	329



COLLOQUE AIX-EN-PROVENCE

En ce début de XXI^{ème} siècle, la mer est un espace où se concentrent des enjeux économiques, écologiques et géostratégiques. Outre l'intensification d'activités classiques telles que la pêche et le transport maritime, de nouvelles activités apparaissent ou se développent dans des espaces de plus en plus reculés, à l'instar de l'aquaculture, de la production d'énergie en mer, du stockage de carbone ou encore de l'utilisation de drones. Cette croissance des activités en mer fait de l'espace maritime un lieu de rencontre d'intérêts multiples qui parfois se superposent et entrent en concurrence.

La notion de conflit d'usage permet d'approcher ce phénomène. Surtout présente dans la littérature sociologique et géographique, elle convoque également d'autres disciplines, y compris le droit. De manière générale, la question des conflits d'usage renvoie à la nécessité de concilier des intérêts et objectifs parfois contradictoires, ce qui rend leur articulation d'autant plus complexe.

L'ouvrage vise, dans ce contexte, à présenter la manière dont d'autres disciplines se sont emparées de la notion et à étudier comment, de son côté, le droit appréhende, prévient, voire résout les situations de conflits d'usage en mer, conflits qui cristallisent généralement une confrontation entre intérêts économiques, écologiques, ou encore stratégiques. Il est issu du colloque organisé les 18 et 19 novembre 2021 par le Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC) de l'Université Aix-Marseille, dans le cadre de l'Institut d'établissement « Sociétés en mutation en Méditerranée » (SOMUM), à la faculté de droit de l'Université Aix-Marseille.

Le présent ouvrage a ainsi vocation à mettre en évidence et à illustrer un phénomène amené à s'intensifier mais faisant, à l'heure actuelle, l'objet de très peu de travaux juridiques. Il est destiné aux chercheurs, étudiants, et plus largement au public désireux d'en apprendre davantage sur les approches pratiques et théoriques pouvant être mobilisées face à ce phénomène. Nous espérons donc que celles et ceux qui s'intéressent à la question des conflits d'usage en mer y trouveront des pistes de réflexion pour approfondir la recherche autour d'une notion au croisement de nombreuses disciplines et d'une actualité parfois brûlante, qui le sera sans doute davantage encore dans les années à venir.

Illustration de Monique Nicolas



ISBN 978-2-233-01043-8

48 €