



## Les tensions maritimes en Méditerranée

### Perspectives juridiques et stratégiques

*Le colloque, organisé par les laboratoires CERC (Centre d'Étude et de Recherche sur les Contentieux) et CDPC (Centre de Droit et Politique Comparés), en partenariat avec la Marine nationale, s'est tenu le 29 novembre 2019 à la Faculté de droit de Toulon. Il dresse un panorama précis de la situation méditerranéenne, à travers les regards croisés de diplomates, militaires et chercheurs, nourrissant ainsi la réflexion autour des problématiques juridiques et des enjeux stratégiques en présence. En cela, il s'inscrit, à l'instar des quatre éditions qui l'ont précédé, dans la tradition toulonnaise des colloques régulièrement organisés par le Groupe des écoles du commissariat de la Marine et l'Institut méditerranéen d'études stratégiques de l'Université de Toulon. la Revue maritime poursuit la publication des actes de ce colloque du plus haut intérêt dans ce numéro. La troisième et dernière partie sera publiée dans le suivant.*

### Les délimitations maritimes contestées en Méditerranée occidentale

#### Didier Ortolland

Sous-directeur du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Coordinateur de l'Atlas des espaces maritimes/Geopolitical Atlas of the Oceans éd Technip

*La Méditerranée constitue un cas particulier pour les délimitations maritimes.*

**L**a Méditerranée dispose d'une géographie singulière ; il s'agit d'un espace compliqué à la géographie tourmentée comprenant de nombreux golfes et des îles de tailles diverses. Fernand Braudel disait à juste titre qu'il ne s'agis-

sait pas d'une mer mais d'une succession de mers. C'est, par ailleurs, un espace assez étroit qui n'atteint jamais les 400 milles nautiques et dans lequel il n'y aurait théoriquement pas d'espaces pour la haute mer.

Pendant longtemps, la Méditerranée a échappé au grand mouvement d'appropriation des mers auquel se sont livrés les États à partir du moment où les travaux de la troisième conférence sur le droit de la mer ont indiqué qu'une majorité se dessinait, pour accepter l'instauration de zones sous juridiction pouvant aller jusqu'à 200 milles nautiques.

En effet, le sol et le sous-sol de la Mare Nostrum ne semblaient pas favorables à la présence d'hydrocarbures, en raison de l'existence d'importantes couches de sel dont l'épaisseur dépasse fréquemment le millier de mètres et, parfois, plusieurs milliers de mètres. Dans un premier temps, les découvertes d'hydrocarbures sont demeurées limitées, notamment dans le golfe de Gabès. Il y a donc eu quelques exercices de délimitation concernant uniquement le plateau continental, notamment en Méditerranée centrale entre l'Italie et ses voisins : Grèce et Tunisie par exemple, avec parfois recours à la Cour internationale de justice (Tunisie c. Libye CIJ 24 février 1982 et Libye c. Malte CIJ 10 novembre 1986).

L'instauration de zones économiques exclusives (ZEE) paraissait par ailleurs superfétatoire, car la Méditerranée dispose d'un relief particulier, qui la prive des grandes plates-formes propices à la reproduction des espèces marines. La pêche y est essentiellement côtière. Les importantes ressources thonières, situées au-delà de la limite extérieure des douze milles de la mer territoriale, sont gérées par la Commission internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique (CICTA/ICCAT) ; cette commission est également compétente pour les eaux de la Méditerranée.

L'instauration de ZEE paraissait également peu opportune en raison de la configuration des côtes, de l'existence de nombreux caps ou golfes et de la multitude d'îles dont certaines disposent d'une surface importante et qui ne manqueraient pas de compliquer tout exercice de délimitation. Par ailleurs, la conclusion de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), qui consacre le droit des États à instaurer des zones sous juridiction, a contribué à accentuer les tensions existantes dans certains espaces, notamment en mer Egée ; il paraissait donc plus prudent de ne pas se lancer dans l'instauration de ZEE, d'autant plus que les enjeux économiques (hydrocarbures, pêche) ne le justifiaient pas.

- Ce consensus tacite s'est progressivement effrité avec deux phénomènes :
- D'abord, la découverte dans les années quatre-vingt-dix de gisements



de gaz au large du delta du Nil, indiquant que l'importance des couches de sel n'était pas incompatible avec la présence d'hydrocarbures. Le bassin du Levant, adjacent à cet espace, est soudain devenu très prometteur ; ce qui a conduit l'Égypte et Chypre à conclure en 2003 le premier accord délimitant des ZEE en Méditerranée. Ce mouvement s'est depuis accéléré<sup>1</sup>.

• La nécessaire protection des ressources halieutiques et de l'environnement a ensuite conduit les États à adopter la législation indispensable pour pouvoir lutter contre la pêche illicite ou la pollution des mers. En effet, si aux termes de la CNUDM le plateau continental existe ipso facto ce n'est pas le cas des zones de pêche ou des zones économiques exclusives, et les États ne peuvent pas intervenir au-delà de leur mer territoriale, en l'absence de la réglementation idoine.

C'est pourquoi, l'Espagne a créé une zone de pêche, en 1997, et la France une zone de protection écologique (ZPE), en 2002. Le mouvement a été suivi par l'Italie qui a créé une zone de protection, écologique en mer Tyrrhénienne et en mer de Ligurie, en 2006<sup>2</sup>. C'est à partir de ce moment que sont apparus les problèmes de délimitation des espaces maritimes en Méditerranée occidentale.

### *L'absence de règles concernant la méthode pour délimiter les espaces maritimes*

Les délimitations des espaces maritimes ont ceci de particulier : il n'existe pas vraiment de règle s'agissant de la méthode pour y procéder. Fort heureusement, la Cour internationale de Justice a progressivement élaboré une jurisprudence qui permet d'y remédier.

Il convient de distinguer la mer territoriale d'une part, et la ZEE et le plateau continental d'autre part.

Dans son article 15, la CNUDM propose une méthode pour la délimitation de la seule mer territoriale mais l'assortit de conditions :

*« Lorsque les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre de ces États n'est en droit, sauf accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de*

1. Accords conclus entre Chypre et le Liban 17 janvier 2007 (pas entré en vigueur) et entre Chypre et Israël 17 décembre 2010, qui ont permis d'accorder une certaine sécurité juridique à la recherche exploration d'hydrocarbures dans le bassin du Levant qui s'est révélé abriter d'importants gisements de gaz.

2. Il convient de relever que le Maroc avait institué une ZEE au large de ses côtes, dès 1981, mais sans en préciser les limites et que l'Algérie avait pour sa part créé une zone de pêche de largeur assez réduite, en 1994. Ces zones sous juridiction ne suscitaient aucun chevauchement car la ZPE espagnole ne s'appliquait pas à la mer d'Alboran.

*la mer territoriale des deux États. Cette disposition ne s'applique cependant pas dans le cas où, en raison de l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales, il est nécessaire de délimiter autrement la mer territoriale des deux États ».*

Ces circonstances spéciales sont légions en Méditerranée ; cela peut être un cap ou de petites îles qui, en raison de leur position géographique, peuvent exercer un effet jugé excessif sur une délimitation effectuée, en application de la méthode de la ligne médiane, voire la configuration de côtes concaves ou convexe.

La CNUDM est en revanche très silencieuse, s'agissant de la délimitation de la ZEE (article 74) ou du plateau continental (article 83), puisqu'elle se contente de préciser que : « *la délimitation de la zone économique exclusive [du plateau continental] entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable ».*

Cette imprécision s'explique par la division des États lors de la négociation des dispositions pertinentes de la CNUDM. Les États se sont en effet divisés en deux groupes ; ceux qui étaient favorables à l'application de la méthode de l'équidistance et ceux qui se prononçaient en faveur des « principes équitables ». La méthode de l'équidistance est celle décrite dans l'article 15, car, la ligne médiane et l'équidistance c'est techniquement la même chose. Elle est simple, pratique et apparemment équitable.

Apparemment seulement car cela dépend de la configuration des côtes. Tracer une ligne d'équidistance, entre deux îles qui se font face, peut sembler donner un résultat équitable mais, cela le demeure-t-il si ces deux îles ont des superficies très différentes ? La délimitation est-elle équitable dans le cas de la délimitation de deux territoires ayant des côtes adjacentes mais dont l'un dispose d'un cap, ou d'un promontoire, ayant pour effet de faire dévier la ligne de délimitation ? La méthode de l'équidistance a en effet ceci de particulier : elle est très sensible à la régularité, ou à l'irrégularité, de la côte depuis laquelle la ligne d'équidistance est tracée car, elle fait dévier les lignes de délimitation en fonction de la configuration de la côte. Des lignes d'équidistance tracées aux deux limites d'une côte concave, tel un golfe ou une baie, vont se recouper amputant les espaces maritimes de l'État côtier. En revanche deux lignes d'équidistance, tracées aux deux limites d'une côte convexe, vont s'écarter progressivement, élargissant les espaces maritimes de l'État côtier au détriment des États dont les côtes sont adjacentes.

C'est ce qui explique que nombre d'États (dont la France) ne considèrent pas la méthode de l'équidistance comme la seule méthode possible, et que la CNUDM se contente de faire référence à une solution équitable, pour la délimitation de la ZEE et du plateau continental.

Après quelques balbutiements, la Cour internationale de Justice a progressivement développé une jurisprudence qui est désormais appliquée dans le



cadre de tous les arbitrages, qu'il s'agisse du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) ou de tribunaux ad hoc. Quand elles doivent procéder à la délimitation de deux territoires, les juridictions internationales procèdent en trois étapes : dans un premier temps, elles tracent une ligne d'équidistance lorsque les côtes pertinentes sont adjacentes ou entre les deux côtes quand elles se font face, elles déterminent ensuite s'il existe des circonstances pertinentes, qui pourraient appeler un ajustement ou un déplacement de la ligne d'équidistance provisoire afin d'aboutir à un résultat équitable. Les juridictions vérifient enfin si la ligne telle qu'ajustée ou déplacée a pour effet de créer une disproportion marquée entre les espaces maritimes attribués à chacune des parties dans la zone pertinente par rapport à la longueur de leurs côtes pertinentes respectives<sup>3</sup>. Il faut par ailleurs relever que cette procédure ne doit pas être appliquée de façon mécanique et que les disproportions susceptibles de conduire à un ajustement de la ligne choisie doivent être marquées.

### *Les chevauchements de délimitations en Méditerranée occidentale*

La politique suivie par la France en Méditerranée occidentale constitue une illustration de cette situation.

Nous avons conclu un accord de délimitation avec l'Italie (accord de Caen), signé le 21 mars 2015. Il s'agit d'un accord reposant sur la méthode de l'équidistance, car, nous considérons qu'il n'y a pas en l'espèce de « circonstances pertinentes » susceptibles d'adapter la méthode de l'équidistance ou d'en choisir une autre. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur car il n'a pas été ratifié par la partie italienne. En revanche, du côté espagnol aucun accord n'a été signé pour délimiter les plateaux continentaux ou nos ZEE respectives<sup>4</sup> ; en effet, la France a transformé sa ZPE en ZEE en 2012, et l'Espagne a converti sa zone de pêche en ZEE en 2013.

Les limites fixées unilatéralement par l'Espagne à sa zone de pêche puis à sa ZEE reposent sur l'équidistance intégrale ; la France a choisi une autre méthode<sup>5</sup> pour fixer les limites provisoires de sa ZPE puis de sa ZEE. L'attitude de la France s'explique par les effets défavorables en la circonstance de l'application de la méthode de l'équidistance ; en effet, en raison de la protubérance que constitue le cap Creus du côté espagnol, et de la concavité de la côte du Languedoc du côté français, la ligne d'équidistance remonte vers le nord amputant des espaces maritimes que la France pense légitime de revendiquer. Il en résulte

3. La procédure est bien résumée dans les paragraphes 190 à 194 de l'arrêt de la CIJ du 19 novembre 2012 (*Nicaragua c. Colombie*)

4. L'Italie et l'Espagne ont signé un accord délimitant les plateaux continentaux entre la Sardaigne et les Baléares en février 1974.

une zone de chevauchement, relativement importante, sur la gestion de laquelle les deux pays se consultent régulièrement.

Du côté sud de la Méditerranée la situation est plus complexe en mer d'Alboran. Nous sommes, en effet, en présence d'une contestation portant sur la souveraineté sur les terres, en l'occurrence, les villes espagnoles de Ceuta et Melilla et les différents rochers qui sont situés sur la côte africaine et revendiqués par le Maroc. Le principe du droit de la mer, selon lequel « la terre domine la mer » rend la délimitation des espaces maritimes très délicate, quand nous sommes en présence de contestation portant sur la souveraineté sur les terres. Une autre difficulté, apparue récemment, concerne la ZEE algérienne qui a été créée l'an dernier et dont les limites parviennent jusqu'à la limite extérieure des mers territoriales de la Sardaigne et des Baléares.

Les chevauchements de revendications portant sur les espaces maritimes sont multiples de par les océans ; ils atteignent une certaine acuité lorsqu'ils portent sur des ressources, comme c'est le cas en Méditerranée orientale par exemple, ou lorsque des libertés telle la liberté de navigation apparaissent menacées. La seule ressource, avérée en Méditerranée occidentale, concerne les thonidés dont les stocks sont gérés par une organisation régionale de gestion de la pêche et dont le caractère migrateur relativise l'intérêt des délimitations maritimes.

Les délimitations maritimes demeurent importantes pour sécuriser ou gérer les espaces maritimes mais, la collaboration internationale, pour la protection des océans, peut se développer en l'absence de délimitation des espaces maritimes. C'est ce que l'on observe entre la France et l'Italie qui (avec Monaco) ont mis en place le sanctuaire Pelagos, dans le golfe de Gênes ; en outre, la France et l'Espagne collaborent, en cas de besoin, pour la création d'aires marines spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM), dans le cadre de la convention de Barcelone. On se trouve là dans le cadre du préambule de la CNUDM qui souligne, à juste titre, que les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble.

5. Il s'agit d'une perpendiculaire à la direction générale de la côte.



## Gibraltar à l'heure du Brexit : quelles implications pour la sécurité de la zone Méditerranée ?

Kiara Néri

Maître de conférences HDR, Université Jean Moulin Lyon 3,

Directrice du Centre de droit international\*

**L**e 23 juin 2016, Gibraltar votait à 95,9% pour rester dans l'Union européenne (UE). C'est de très loin le score le plus élevé pour le « remain » de toutes les zones participantes. Pourtant, Gibraltar est sorti de l'UE le 31 janvier 2020<sup>1</sup>, en même temps que le reste du Royaume-Uni. L'impact du Brexit sur ce territoire sera sans doute important, en raison des liens économiques forts avec l'Espagne et du besoin de liberté de circulation, vitale pour l'économie du rocher. Le rapport émis par le Parlement britannique sur la situation de Gibraltar en fait l'enjeu majeur.

Toutefois, au-delà des questions purement économiques, la position stratégique de Gibraltar impose une réflexion, sur les impacts potentiels d'une sortie de l'UE, en termes de sécurité de la zone Méditerranée. Il est donc placé au cœur des préoccupations de défense, de maintien de la paix<sup>2</sup>, d'environnement, de migration et plus largement de contrôle des activités maritimes (II). La sécurité de la zone est également étroitement liée à l'évolution du différend territorial et maritime, entre le Royaume-Uni et l'Espagne, sur le statut du territoire et de ses eaux adjacentes (I).

\* Maître de conférences HDR, Université Jean Moulin Lyon 3, Directrice du Centre de droit international.

1. Après trois reports, 29 mars, 12 avril et 31 octobre 2019, l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020), prévoit dans son article 3 b) la sortie de Gibraltar de l'Union européenne, « dans la mesure où le droit de l'Union lui était applicable avant la date d'entrée en vigueur du présent accord ».

2. Notamment dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions édictées par le Conseil de sécurité.

*L'Impact du Brexit sur le statut juridique de Gibraltar*

L'existence, dans une zone aussi stratégique que le détroit de Gibraltar, d'une zone maritime disputée et d'un différend territorial, est un facteur de déstabilisation potentiel de la région. Le *Brexit* est susceptible de jouer un rôle dans la situation du détroit, notamment en modifiant le statut de Gibraltar vis-à-vis de l'Union européenne (1), mais également, en risquant d'aggraver le différend quant à la souveraineté sur le territoire (2).

1. Depuis l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, le droit de l'Union s'applique à Gibraltar, bien que de manière partielle<sup>3</sup>. Selon l'article 355§3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « les dispositions des traités s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures »<sup>4</sup>. Dès lors, les quatre libertés de circulation s'y appliquent, jusqu'à la fin de la période de transition<sup>5</sup>.

La décision du Conseil approuvant l'accord de retrait<sup>6</sup> prévoit des dispositions spécifiques, notamment :

- un protocole dédié,
- un comité spécialisé pour sa mise en œuvre (art. 165),
- la possibilité pour l'Espagne de négocier des accords bilatéraux avec le Royaume-Uni, même dans des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union<sup>7</sup>.

3. Certaines exclusions ont néanmoins été prévues pour Gibraltar lors de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE, notamment, pour la politique agricole commune ; la politique de la pêche ; l'union douanière (y compris la politique commerciale commune et la TVA communautaire).

4. La déclaration formulée par le Royaume d'Espagne et par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord prévoit, en effet, que « les traités s'appliquent à Gibraltar en tant que territoire européen dont un État membre assume les relations extérieures ». Voir également la déclaration commune du Royaume-Uni et de l'Espagne lors de l'adoption du traité de Lisbonne en 2007 : « The Treaties apply to Gibraltar as a European territory for whose external relations a Member State is responsible. This shall not imply changes in the respective positions of the Member States concerned ». Gibraltar était le seul des British Overseas territories à faire partie de l'Union. Les citoyens de Gibraltar votent donc au Parlement européen depuis 2004. Voir l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni* de la Cour européenne des droits de l'homme du 1<sup>er</sup> février 1999.

5. Le territoire bénéficie également d'une période de transition jusqu'à la fin de l'année 2020. L'accord de retrait ne produira donc tous ses effets qu'à partir de 2021.

6. Décision (UE) 2020/135 du Conseil du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), XT/21105/2018/REV/3, JO L 29 du 31.1.2020, pp. 1–6.

7. Dans la mesure où l'accord envisagé est compatible avec le droit de l'Union et les objectifs de son action extérieure, décision du Conseil approuvant l'accord de retrait, préc., art. 4. Voir également préambule, considérant 12.



L'Accord de retrait ouvre donc la possibilité à la négociation bilatérale, notamment au sujet de la souveraineté sur Gibraltar et sur ses eaux attenantes.

2. L'article X du traité d'Utrecht de 1713 place Gibraltar sous souveraineté du Royaume-Uni<sup>8</sup>. Toutefois, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, l'Espagne tente de retrouver la souveraineté sur la ville<sup>9</sup>, arguant que Gibraltar est un territoire sous domination coloniale<sup>10</sup>. Depuis 2011, les négociations étaient totalement bloquées<sup>11</sup>, mais l'annonce du *Brexit* et le changement de gouvernement en Espagne ont conduit à une relance du processus. Néanmoins, l'inquiétude est grande à Gibraltar<sup>12</sup>, que l'Espagne utilise le *Brexit* comme une opportunité pour asseoir ses revendications<sup>13</sup>, notamment en relançant la proposition d'un système

8. « *The catholic King does hereby, for himself, his heirs and successors, yield to the crown of Great Britain, full an entire propriety of the town and castle of Gibraltar, together with the port, fortifications and forts there unto belonging ; and he gives up the said propriety to beheld and enjoyed absolutely with all manner of right for ever, without exception or impediment what so ever [...]* ».

9. Notamment en proposant au Royaume-Uni d'échanger Gibraltar contre Ceuta. Une proposition formulée une première fois en 1868, puis de nouveau en 1937.

10. Par exemple, la Déclaration de l'Espagne, formulée lors de la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, affirme qu'il s'agit d'un territoire « qui fait l'objet d'un processus de décolonisation ». La position espagnole se fonde sur l'inscription de Gibraltar sur la liste des territoires non autonomes établie par les Nations Unies en 1946 en vertu de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies. Résolutions de l'Assemblée générale 66 (I) en date du 14 décembre 1946. Depuis cette date, l'Assemblée générale adopte chaque année une résolution sur Gibraltar. La dernière résolution disponible date du 7 décembre 2018, Décision sur la question de Gibraltar, Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, résolution 73/519. Elle trouve également, dans une certaine mesure un appui dans la jurisprudence de la Cour de justice de, qui, tout en prenant acte que le RU est en charge des relations extérieures du territoire, le qualifie de « colonie », CJCE, 23 septembre 2003, Commission v. Royaume-Uni, C-30/01.

11. Après plusieurs décennies de tensions entre les deux États, qui ira jusqu'à la rupture des communications entre Gibraltar et l'Espagne, la déclaration de Lisbonne de 1983 amorce une « détente » et rétablit les communications. La déclaration de Bruxelles de 1984 lance un processus de négociation.

12. Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001) WITNESSES, The Hon Fabian Picardo QC MP, Chief Minister of Gibraltar, The Hon Dr Joseph Garcia MP, Deputy Chief Minister of Gibraltar, M<sup>r</sup> Michael Llamas QC, Attorney General for Gibraltar, Additional material in support of answers to questions posed by their lordships, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/written/45032.html> : « [T]he people of Gibraltar could see that Spain would use BREXIT as an opportunity to try to advance its Sovereignty claim[...] The referendum was therefore to a great extent seen as being about Sovereignty ».

13. « *The main political implication will be not to allow Spain to advance its sovereignty claim over Gibraltar in anyway. Spain has sign a ledit may use BREXIT for this purpose. It is essential that it is not allowed to do so* », Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), préc.

de souveraineté partagée<sup>14</sup> qui permettrait l'exercice en commun des compétences en matière de défense, de contrôle aux frontières, d'immigration ou encore d'asile<sup>15</sup>.

En matière maritime, le Royaume-Uni a mis en place une zone de mer territoriale de 3 milles autour de Gibraltar, contestée par l'Espagne à deux titres. Tout d'abord, la baie d'Algésiras étant large de 5 milles, une question de délimitation se pose nécessairement. Mais, plus encore, l'Espagne conteste l'existence même de cette zone, considérant que le traité d'Utrecht n'a cédé au Royaume-Uni que les eaux du port. Pour l'Espagne, la Convention de 1982 (qui prévoit le droit à une mer territoriale) n'est pas applicable<sup>16</sup>. Pour les autorités de Gibraltar et le gouvernement britannique, la position de l'Espagne « *is nothing short of absurd* »<sup>17</sup>.

Les deux parties reconnaissent que leur statut de membre de l'UE a permis d'améliorer leurs relations. Toutefois, l'Espagne l'a utilisé pour imposer sa juridiction sur les eaux territoriales, notamment via le système de la *Directive Habitat*<sup>19</sup>. En effet, le site d'importance communautaire (SIC) proposé par l'Espagne

14. *Compromis refusé par référendum en 2002. Le non l'a emporté à 98%. Un premier référendum a été organisé en 1967, proposant deux options aux habitants de Gibraltar : le passage sous souveraineté espagnole ou la préservation des liens avec le Royaume-Uni. La seconde option l'a emportée à plus de 99%*

15. *Pour une analyse, voir J. Martin y Perez de Nanclares, « Brexit and Gibraltar : the Spanish proposal for joint sovereignty », SYBIL, 2016, pp. 305-320.*

16. *L'inapplicabilité serait liée au fait que Gibraltar soit un territoire « qui fait l'objet d'un processus de décolonisation ». En effet, lors de la signature de la Convention, l'Espagne a formulé une Déclaration affirmant que son intention d'être partie « ne peut être interprétée comme une reconnaissance de droits ou de situations quelconques relatifs aux espaces maritimes de Gibraltar ».*

17. *« Spain has entered a reservation in this respect which has no effect in International Law », Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), préc. Le Royaume-Uni avait proposé en 1966 de porter le différend devant la Cour internationale de Justice, sans succès. L'Espagne ayant exclu la compétence de la Cour ainsi que du Tribunal international du droit de la mer concernant l'interprétation de l'article 15 de la CNUDM relatif aux délimitations maritimes ainsi qu'aux baies et titres historiques. Les Déclarations de l'Espagne en vertu des articles 287 et 298 prévoient, en effet, que le gouvernement espagnol « n'accepte pas les procédures prévues à la section 2 de la Partie XV en ce qui concerne le règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application des articles 15, 74 et 83 relatifs à la délimitation de zones maritimes ou les différends qui portent sur des baies ou titres historiques ».*

18. *À cet égard, l'UE a pu avoir un rôle pacificateur, et a permis d'apaiser les tensions entre Gibraltar et l'Espagne, notamment lorsque cette dernière utilise l'arme de la gestion de la frontière pour faire pression sur le gouvernement de Gibraltar et sur le Royaume-Uni. Par exemple, l'Union a organisé trois visites à Gibraltar afin de constater que les délais d'attente à la frontière étaient disproportionnés (septembre 2013, juillet 2014 et octobre 2015). Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), préc.*

19. *Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.*



*Estrecho oriental*, non seulement chevauche le SIC britannique *Southern Waters of Gibraltar*<sup>20</sup>, mais également les *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW). Malgré les protestations britanniques, la Commission a inclus la proposition espagnole dans sa liste de SIC pour la région biogéographique méditerranéenne<sup>21</sup>. La Commission a, à cette occasion, refusé de prendre parti dans le différend entre deux de ses États membres et, a indiqué que son rôle ne consistait pas à vérifier si les sites proposés étaient affectés par des différends territoriaux<sup>22</sup>.

La neutralité de la Commission est évidemment liée au fait que les deux parties au différend sont membres de l'UE. Le *Brexit* change la donne sur ce point, et pourrait conduire l'UE à prendre parti pour son État membre, au détriment d'un État désormais tiers<sup>23</sup>. Les autorités de Gibraltar considèrent d'ailleurs que la neutralité de la Commission dans cette affaire est toute relative, puisqu'en acceptant le SIC espagnol dans les eaux de Gibraltar, elle accepte également que l'Espagne y exerce des missions de surveillance et d'inspection afin de mettre en œuvre la *Directive Habitat*, lui fournissant du même coup une base juridique, pour justifier ses incursions dans les BGTW<sup>24</sup>.

20. Créé par la Décision de la Commission du 19 juillet 2006.

21. Décision 2010/45/UE de la Commission du 22 décembre 2009. Dans une lettre du 27 mars 2009, le gouvernement britannique adresse à la Commission sa vive inquiétude au sujet de l'inclusion du site proposé par l'Espagne. Il y réaffirme également « its sovereignty over [BGTW] which extend to 3 nautical miles around Gibraltar » et considère être l'unique État membre compétent pour proposer un SIC dans les eaux de Gibraltar.

22. CJUE, 29 novembre 2012, Royaume-Uni c. Commission, affaire C-416/11 P, §9. Le RU a saisi le Tribunal puis la Cour, mais la requête a été rejetée comme irrecevable. L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 24 mai 2011, Royaume-Uni c. Commission (affaire T-115/10) accueille l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal. La Commission faisait valoir que, concernant l'inscription du site espagnol, la décision litigieuse était un acte purement confirmatif de la décision 2009/95 qui n'avait pas été contestée par le Royaume-Uni dans les délais prescrits. L'ordonnance du Tribunal a été confirmée par la Cour.

23. À cet égard, le retrait du Royaume-Uni de l'Union impliquera un retrait des groupes de gestion de ces sites protégés, et permettrait que l'Espagne prenne le dessus dans la conservation de la biodiversité des eaux adjacentes à Gibraltar. L'inquiétude est en tout cas très vive au sein du gouvernement de Gibraltar : « [w]ith the UK leaving the EU, and not participating in the Working Groups and Committees that designate or monitor such sites, Spain will be able to act with impunity in such matters within the EU. It will no doubt take advantage of the EU to seek to assert jurisdiction in BGTW although this will have no legal effect what so ever given the clear terms of UNCLOS and given the fact that a Member State of the EU can only act in respect of the EU for the territorial ambit of that State recognised by the United Nations. But despite that, Spain has already sought to use the EU to advance its claim to BGTW, even with the UK within the EU », Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), préc.

24. House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Gibraltar*, 13<sup>th</sup> Report of Session 2016–17, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/116/116.pdf>, §77.

*L'impact du Brexit sur la sécurité de la zone Méditerranée*

La sécurité de la zone Méditerranée implique une surveillance effective des espaces maritimes, au large de Gibraltar (1), ainsi que des activités qui s'y déroulent (2).

1. La surveillance des eaux du détroit de Gibraltar est essentielle à la sécurité de la mer Méditerranée, mais bien au-delà, notamment pour la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Il est donc fondamental que le Royaume-Uni et l'Espagne continuent tous deux d'assurer la surveillance de cette zone, ce qui semble être le cas. Par exemple, les autorités de Gibraltar ont arraisonné, sur la base de renseignements américains, un pétrolier iranien (le *Grace I*), le 4 juillet 2019, soupçonné de transporter du pétrole vers la Syrie<sup>25</sup>. La désorganisation liée au *Brexit* peut alors conduire à laisser le champ libre aux puissances étrangères, notamment Américaine et Russe.

Il est en revanche peu probable que le *Brexit* aide à mettre fin aux tensions dans la zone maritime disputée. Par exemple, en novembre 2012, un navire de guerre espagnol a effectué une patrouille dans les BGTW avec pour conséquence la convocation de l'ambassadeur espagnol au Royaume-Uni par le *Foreign Office*<sup>26</sup>. De la même manière, en juillet 2016, les autorités espagnoles ont accusé la police royale de Gibraltar d'avoir failli heurter un navire de la Garde civile espagnole<sup>27</sup>. En février 2019, c'est une opération de police d'un bâtiment espagnol, le *Tornado*, dans la zone maritime disputée, qui a fait monter les tensions entre les deux États<sup>28</sup>.

2. Le détroit de Gibraltar est une zone dangereuse où la navigation est délicate. L'intensité du trafic maritime accentue encore cette dangero-

25. *L'exemple du Grace I est sans lien avec l'UE et le fruit d'une coopération RU/USA.*

26. À cette occasion, David Lidington, Minister for Europe du Royaume-Uni, a déclaré : « *The UK has repeatedly made diplomatic protests to Spain over attempts by Spanish state authorities to exercise jurisdiction in British Gibraltar Territorial Waters. Yet on 13 November there were two further serious incursions. A large Spanish naval ship conducted a prominent patrol through British Gibraltar Territorial Waters lasting several hours. Later on the same day a Spanish customs vessel sought to apprehend a Gibraltarian civilian boat in British Gibraltar Territorial Waters, forcing the Royal Gibraltar Police to intervene in order to safeguard the welfare of the four occupants. I condemn these provocative incursions and urge the Spanish government to ensure that they are not repeated* ».

27. *La police de Gibraltar a justifié son action par le fait que le navire espagnol était entré illégalement dans les BGTW.*

28. *Le Tornado, navire de la marine espagnole avait donné l'ordre à des navires de commerce de quitter la zone, considérée par les autorités espagnoles comme relevant de la souveraineté de l'Espagne, « Le ton monte entre Gibraltar et Madrid après un incident maritime », Le Figaro, 18 février 2019.*



sité<sup>29</sup>. Le contrôle efficace et coordonné des activités maritimes dans le détroit est donc fondamental.

Les activités portuaires sont les seules activités maritimes mentionnées par le rapport de la Chambre des Lords sur les impacts potentiels du *Brexit* sur Gibraltar<sup>30</sup>, en raison de l'enjeu économique considérable<sup>31</sup>. Sans accord entre l'Union et le Royaume-Uni, sur la liberté de circulation, la stabilité et le fonctionnement du port pourraient être sérieusement menacés. À terme, une déstabilisation des autorités portuaires serait susceptible d'entraîner une défaillance des contrôles et un danger certain pour l'environnement et la sécurité des navires et des équipages.

En matière environnementale, les tensions, liées à la pêche et à l'interdiction des principales méthodes de pêche commerciale<sup>32</sup>, pourraient être aggravées par le *Brexit*. Toutefois, un impact positif est également à envisager dans la mesure où un Mémoire d'accord a été adopté, en 2018, prévoyant la création d'un comité technique et de coordination (TCC)<sup>33</sup>.

En matière de trafic de migrants, la zone du détroit de Gibraltar est au cœur des tensions. Toutefois, l'implication du Royaume-Uni dans cette coopération est actuellement minimale, voire inexistante. Dès lors, l'impact du *Brexit* paraît assez limité. Tout d'abord, ni le Royaume-Uni, ni Gibraltar n'appartiennent à l'espace Schengen. De plus, le Royaume-Uni ne participe à aucune opération de l'UE en Méditerranée, qu'elles relèvent de FRONTEX<sup>34</sup> ou de la force navale de 29. *On se souvient de l'accident du MV Fedra, un cargo libérien qui s'est échoué sur la pointe de Gibraltar, le 10 octobre 2008, à la suite d'une tempête. À cette occasion, la coopération entre les autorités espagnoles et celles de Gibraltar avait fonctionné et une opération de sauvetage conjointe avait été mise en place. Plus récemment, le 3 août 2019, c'est un Ferry (le Napoles) et un porte-conteneur (le Carolina Star) qui sont entrés en collision dans le détroit, au large du port de Tanger Med, subissant d'importants dommages.*

30. House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Gibraltar*, préc.

31. Gibraltar est l'un des plus grands ports de la Méditerranée. Il est attractif notamment en raison de son carburant non soumis à la TVA comme le reste des ports de l'UE. Toutefois, le port est dépendant de ses bonnes relations avec l'Espagne, et de la liberté de circulation puisque 30% du fuel du port de Gibraltar est stocké à Algésiras, en Espagne. L'attractivité du port de Gibraltar est également liée aux démarches de douanes réduites. Le Capitaine du port de Gibraltar, Bob Sanguinetti, considère que le *Brexit* pourrait sur ce point sévèrement toucher l'activité portuaire de Gibraltar et nécessiter une reconfiguration complète du port si les formalités douanières sont augmentées.

32. Ordonnance de protection de la nature, 1991, Art. 10.

33. Mémoire d'accord entre le RU, le gouvernement de Gibraltar et l'Espagne en matière environnementale dès la sortie du Royaume-Uni de l'UE et jusqu'au 31 décembre 2020, 29 novembre 2018. L'article 4 du Protocole sur Gibraltar, annexé à l'Accord de retrait du Royaume-Uni, prévoit également la création de ce Comité, « lieu de discussion régulière entre les autorités compétentes sur les questions concernant en particulier la gestion des déchets, la qualité de l'air, la recherche scientifique et la pêche », Art. 4 du Protocole sur Gibraltar.

34. FRONTEX a notamment mis en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une opération Indalo au large des côtes espagnoles, dans la zone du détroit de Gibraltar à laquelle seuls des navires français et espagnols participent.

l'Union<sup>35</sup>. Le Comité de coordination en matière policière et douanière, mis en place par le protocole sur Gibraltar annexé à l'accord de retrait, pourrait être le lieu d'une relance de la coopération, pour une meilleure sécurité dans la zone<sup>36</sup>.

35. *EUNAFOR Sophia*.

36. *Art. 5 du Protocole sur Gibraltar*.



### Aidez-nous !

### Adhérez à l'IFM & Abonnez-vous à la Revue maritime

L'IFM et la Revue Maritime ont pour ambition de développer et de faire rayonner parmi nos concitoyens la connaissance de la mer, des activités marines et de leurs enjeux.

Notre action s'inscrit sur la durée plutôt que sur le court terme. La pandémie frappe cruellement certains de nos soutiens traditionnels et nous sommes alors dans les premières cibles des réductions budgétaires. Même si nos besoins sont limités nous avons besoin de quelques moyens pour continuer à vivre et à agir : au siège, dans les comités locaux et au comité de rédaction nos équipes totalement bénévoles s'emploient résolument à continuer à avancer. Nos études et actions d'information, de rayonnement ou d'échanges assurent à nos prises de position une forte visibilité et une grande crédibilité.

Pour continuer à faire porter la voix de l'IFM, nous avons besoin de l'aide de tous. Nos membres sont la caution de notre indépendance. Vos cotisations et abonnements à la Revue nous donnent la légitimité en même temps que les moyens de nos actions.

Nous soutenir, c'est permettre des réflexions comme celles que nous avons menées sur la liberté des mers, la gouvernance mondiale maritime et l'océan, bien commun de l'humanité ; sur la solidarité et l'exemple des gens de mer ; sur l'exploitation et la protection des espaces sous juridiction ou encore sur la défense de l'environnement et les stratégies marines. Nous aider, c'est rendre possibles des débats autour de tels thèmes, afin qu'ils éclairent nos quotidiens et orientent nos avenir.

Pour permettre au plus grand nombre de nous accompagner, le barème de nos cotisations est resté inchangé depuis le passage à l'euro le premier janvier 2002. J'en appelle à votre générosité pour adhérer à l'Institut ou renouveler votre adhésion, pour nous verser une cotisation de soutien ou pour ajouter à votre cotisation le don qui vous paraîtra ajusté.

Les insertions publicitaires dans la Revue sont également indispensables à la pérennité de celle-ci. Ce n'est probablement pas un investissement dont la rentabilité économique soit mesurable. Mais c'est certainement une marque de solidarité, un geste en faveur de la cohésion du monde maritime. Et c'est permettre, de façon unique en France, la présentation d'idées et de réalisations nouvelles, l'expression d'opinions et l'échange de points de vue les plus variés.

Je vous remercie par avance pour votre confiance et pour votre soutien.

Le Président

Eudes Riblier