



Les tensions maritimes en Méditerranée

Perspectives juridiques et stratégiques

La Revue maritime achève dans ce numéro¹ la publication des actes du colloque « Tensions maritimes en Méditerranée », tenu à la faculté de droit de Toulon le 29 novembre 2019. Ce colloque était 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.

La gestion des conflits d'usage en Méditerranée occidentale

Thierry Duchesne

Commissaire général des armées/Marine

Adjoint du préfet maritime de la Méditerranée

La Méditerranée est une toute petite mer (0,8 % des océans) mais cet espace connaît une concentration d'enjeux humains, militaires, économiques et environnementaux comme il en existe rarement ailleurs dans le monde. Or le marin sait que, en mer, ce n'est pas le vide des grands espaces liquides qui pose question, mais plutôt la densité des activités maritimes

Cette situation a pour conséquence la multiplication des conflits d'usage entre États mais aussi dans les espaces maritimes de chaque État. La France n'échappe pas à ces difficultés mais dispose d'une organisation et de normes assez remarquables pour être développées devant vous.

1. Les actes sont publiés dans les numéros 517, 518 et 519 de La Revue maritime (NDLR).

En prenant du recul, on peut constater que ces conflits d'usage ne sont, en réalité, pas récents. Les Méditerranéens ont donc dû toujours rechercher les voies et moyens les plus appropriés pour résoudre des situations conflictuelles en mer.

C'est ainsi que, dès le X^e siècle une institution originale de résolution des conflits est apparue, la prud'homie de pêcheurs. Cette organisation, confortée par lettres de patentes de 1452 et 1477 du roi René, comte de Provence, a même été confirmée par l'Ordonnance de la Marine de Colbert. Cette ordonnance de 1681 fixera ainsi les modalités d'élection des prud'hommes pêcheurs. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, cette institution sera très puissante et disposera de tous les pouvoirs réglementaires, disciplinaires et juridictionnels. Supprimée par la Révolution en 1789, les prud'homies renaissent dès 1790 à Toulon et Marseille, les pêcheurs exigeant le retour de cette institution essentielle pour la pacification de leurs activités.

Aujourd'hui, nous avons sous les yeux une institution originale et propre à la Méditerranée qui a permis, et permet toujours, de régler bien des conflits entre pêcheurs. Les prud'hommes pêcheurs, élus par leurs pairs, ont une parfaite connaissance de leur zone de pêche et des pratiques ; en assurant une régulation des activités de pêche ; ils permettent de prévenir bien des conflits.

Les conflits d'usage actuels

Comme nous avons pu le voir, la pêche a été pendant très longtemps une source importante de conflits d'usage en Méditerranée. Aujourd'hui, ce cas de figure est assez rare. Cela s'explique par la forte capacité de cette activité à s'auto réguler grâce aux prud'homies mais aussi grâce à l'action efficace des comités régionaux des pêches en étroite liaison avec les autorités publiques. L'autre explication tient au fait que les activités de pêche se sont réduites et sont devenues de plus en plus côtières.

Aujourd'hui, les conflits d'usage ont principalement pour origine une incompatibilité avec la protection de l'environnement en mer. En faisant l'inventaire de nos conflits d'usage, j'en ai recensé quatre sur lesquels la préfecture maritime veille précisément.

Le premier concerne une activité qui n'a pas encore commencé en mer mais qui fait déjà l'objet de vives oppositions : l'éolien. La Méditerranée française accueillera prochainement trois parcs éoliens offshore au large des communes de Barcarès, Gruissan et Fos. Cette nouvelle occupation de l'espace maritime a fait l'objet de fortes oppositions de la part de certains milieux professionnels comme d'associations environnementales. Actuellement, l'arrêté portant création de la



ferme éolienne de Faraman a fait l'objet d'un recours en annulation de la part d'une association environnementale. Le processus administratif est à nouveau bloqué.

Ces importantes difficultés font que le préfet maritime, en tant que préfet coordonnateur de façade maritime avec le préfet de la région PACA, ne peut se passer d'un travail de concertation préalable, souvent dans le cadre du Conseil maritime de façade et avec les associations environnementales.

Néanmoins, pour faciliter le traitement rapide de ces conflits d'usage, notons que le Gouvernement a confié, par décret du 10 janvier 2016, à la Cour administrative de Nantes, la compétence pour connaître en premier et dernier ressort de tous les recours nationaux contre les décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer. Cette modification a supprimé un niveau de juridiction et réduit le temps de traitement des dossiers ; cette Cour disposant d'un an maximum pour statuer à compter du dépôt du recours.

Dans le domaine de l'environnement, l'autre source de conflit est liée au bruit en mer. Cette préoccupation est montante car de plus en plus d'études mettent en évidence les perturbations sonores générées par les activités maritimes pour de nombreuses espèces marines, dont les mammifères marins. Mais ce sujet du bruit se cristallise actuellement sur les opérations de déminage de la marine nationale.

En effet, malgré des interventions quasi quotidiennes des plongeurs démineurs ou des chasseurs de mine de la marine nationale, les munitions héritées des deux derniers conflits mondiaux sont encore très nombreuses sur notre littoral et en mer. Près de 100 000 seraient encore immergées dans nos eaux françaises de Méditerranée et représentent toujours un danger pour la population.

La sécurisation de ces engins est une responsabilité de l'État sur laquelle veille le préfet maritime au titre de la sauvegarde des personnes. La mission est confiée à la Marine nationale qui, chaque année, en neutralise un millier. Cette mission n'a jamais posé de difficultés, sauf depuis environ cinq ans. En effet, de nombreux environnementalistes ou pêcheurs considèrent que les dégâts occasionnés au milieu marin sont supérieurs à l'intérêt de la neutralisation pour la vie humaine. Ils ont donc commencé à menacer de s'opposer physiquement à la réalisation de certaines opérations malgré toutes les mesures de réduction de l'impact environnemental prises par la marine².

2. Octobre 2019 : mine à orin découverte à proximité du cœur du parc marin du cap Corse et des Agriates par 80 mètres de fonds. Non déplaçable, le contre-minage risquait d'avoir des conséquences environnementales bien supérieures au risque pour la vie humaine. Le préfet maritime a donc décidé de surseoir.

Septembre 2019 : torpille allemande de la Seconde Guerre, à l'est du cap Corse, dans le parc marin éponyme, reposant par 28 mètres de fonds sur de la posidonie. Déplaçable, cette munition a été contre minée au large entre deux eaux.

Face à cette situation, le préfet maritime a décidé un moratoire pour la neutralisation des munitions dont le danger est le moins avéré, dans l'attente d'une nouvelle doctrine de la marine sur le sujet. Pour les cas « non négociables », de nouveaux outils ont été acquis par la marine pour réduire les impacts environnementaux éventuels (rideaux de bulles, bouée acoustique).

Mais d'autres conflits d'usage ont trait aux activités de la plaisance. Le premier concerne le mouillage des navires et l'autre les compétitions sportives.

La plaisance a connu un très fort développement ces dernières années avec un accroissement non seulement du nombre de navires mais aussi de leur tonnage. La difficulté réside dans le fait que cette pression s'exerce sur une portion assez limitée de notre littoral où souvent les enjeux de sécurité maritime et de protection de l'environnement sont très forts. C'est pour remettre de l'ordre dans la notion de passage inoffensif et d'autorisation par l'État des mouillages des grandes unités que le préfet maritime a adopté en juin 2019 un arrêté fixant pour la première fois les règles relatives au mouillage et à l'arrêt des navires dans les eaux territoriales françaises.

D'ici l'été prochain, le préfet maritime adoptera les arrêtés locaux qui fixeront, pour tout le littoral, les zones de mouillage prévues pour les navires inférieurs à 80 mètres, les navires d'une taille supérieure étant déjà encadrés par un arrêté antérieur de 2016. Ces nouvelles règles vont constituer une rupture considérable avec la situation précédente.

Enfin, toujours dans le domaine de la plaisance, en vertu de l'arrêté interministériel du 3 mai 1995 relatif aux manifestations nautiques en mer³, le préfet maritime peut prévenir des conflits d'usage en interdisant ou en suspendant le déroulement d'une manifestation nautique lorsque celle-ci risque de porter atteinte à la sécurité des personnes et à l'environnement.

Les motifs de suspension sont variés. Ainsi, en 2019, deux manifestations ont été interdites par le préfet maritime pour des raisons de sécurité des personnes et de protection de l'environnement.

La première était une course de bateaux à moteur *offshore* (*Course internationale Offshore*) prévue au large de Villeneuve-Loubet en mai 2019. Le refus s'est fondé sur un risque pour les personnes en raison d'une interférence avec les activités de baignade et les mouvements du port de plaisance. Par ailleurs, cette course avait lieu dans le sanctuaire PELAGOS dédié à la protection des mammifères marins. La vitesse des navires et le bruit sous-marin émis n'étaient donc pas compatibles avec la bonne conservation de ces espèces marines.

La deuxième interdiction a concerné un projet de compétition de chasse sous-marine en novembre 2019 au large des communes s'étendant de Saint-Raphaël à Antibes. Ce type de compétition est de plus en plus décrié par les

3. Article 5.



associations environnementales. Pour cette raison, le préfet maritime refuse de les autoriser si elles ne font pas l'objet d'une préparation minutieuse. Tel n'était pas le cas de cette demande qui ne contenait pas d'évaluation sérieuse des incidences sur les habitats naturels et les espèces au titre de Natura 2000, compte tenu de l'ampleur de la manifestation (30 navires et jusqu'à 90 personnes). Par ailleurs, la menace de trouble à l'ordre public en mer était réelle. Les espèces ciblées constituaient des poissons à haute valeur commerciale et aucun quota pour les prises n'avait été précisé. Une réaction vive des pêcheurs professionnels était à craindre.

Lorsque le conflit d'usage débouche sur la nécessité de rétablir le bon ordre en mer

Les conflits d'usage peuvent parfois déboucher sur des troubles à l'ordre public en mer. Il serait difficile d'évoquer ce sujet en faisant l'impasse sur les modalités de règlement des crises qui peuvent surgir lorsque des conflits d'usage n'ont pas pu être prévenus.

Le préfet maritime, en tant que représentant de l'État en mer, est responsable non seulement de l'application des lois et règlements en mer mais aussi, au titre du décret du 6 février 2004, du maintien de l'ordre public en mer. Cette mission de l'Action de l'État en mer est une des 45 recensées par l'arrêté du 22 mars 2007. Ce texte confie expressément la mission de maintien de l'ordre en mer au préfet maritime et désigne la marine et la gendarmerie nationales comme responsables de l'application des réglementations.

La définition du maintien de l'ordre public en mer n'existe dans aucun texte de nature législative ou réglementaire. Cette notion a été pensée pour l'espace terrestre et non pour une application en mer. Les dispositions prévues aux articles R 211 et suivants du Code de la sécurité intérieure (CSI) n'envisagent que le rétablissement de l'ordre public à terre (attroupements) ou la dispersion des attroupements prévus (articles L.1321-3 du code de la défense, ou L.211-9 du CSI et L.431-3 du code pénal).

Le préfet maritime est bien le grand oublié de la définition de l'ordre public, du fait des spécificités du maintien de l'ordre public en mer qui, s'il poursuit des fins identiques, ne s'effectue pas de la même manière. En effet, si l'ordre public à terre est destiné à mettre fin à des attroupements d'individus, en mer il n'en est rien. Dans les troubles à l'ordre public, le plus souvent, le préfet maritime est confronté à des navires qui ont une personnalité juridique de nature internationale. Le navire est placé sous la responsabilité d'un pavillon et d'un capitaine qui possède un statut juridique propre ; ce qui simplifie aussi l'éventuelle répression des actes délictueux.

En réalité, seule l'instruction interministérielle relative à l'engagement

des armées sur le territoire national du SGDSN du 14 novembre 2017⁴ ébauche certaines caractéristiques du maintien de l'ordre en mer. Son article 31 prévoit que « *compte tenu de leur compétence de police générale, les unités terrestres et navigantes de la gendarmerie maritime relèvent, en mer, des forces de première catégorie* » et peuvent donc agir sans réquisition « *à l'encontre de tout navire, de toute personne distincte d'un navire ou tout engin flottant n'ayant pas le statut de navire* ». Cette même instruction dispose que le préfet maritime peut employer les moyens de la Marine nationale (navires) sans avoir besoin d'une réquisition, compte tenu de sa contribution permanente à l'action de l'État en mer. En revanche, en cas d'emploi isolé de marins (fusiliers marins) et si un risque d'emploi des armes existe, une réquisition de la force armée sera alors nécessaire. C'est sans doute un des seuls cas de réquisition de militaires par le préfet maritime.

Mais avant d'avoir besoin de recourir à la force pour mettre fin à un conflit en mer, le préfet maritime pourra recourir à d'autres outils paradoxalement plus efficaces qu'à terre.

Cette situation peut être illustrée par la menace de blocage des ports d'Ajaccio et Bastia, en juin 2019, par les marins de la Méridionale dont la compagnie avait été écartée des lignes de Bastia, d'Ajaccio et de l'Île Rousse pour la future délégation de service public maritime, par l'Office des transports de la Corse. Confronté à cette grave menace de trouble à l'ordre public, le préfet maritime avait dû se résoudre à prendre, le 21 juin, deux arrêtés interdisant aux navires de la Méridionale de s'approcher de ces deux ports à moins de 1 mille marin compte tenu des « risques à l'ordre public, de la menace à la sécurité maritime et de la nécessité de préserver la liberté de naviguer ».

Ces deux arrêtés avaient été scrupuleusement respectés par les capitaines des ferries de la Méridionale. Car, outre de graves sanctions administratives (retrait de licences notamment) la violation de l'arrêté les exposaient aux lourdes peines de la nouvelle ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes⁵. L'article 42 de cette ordonnance punit en effet « *d'un an d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende le fait pour tout capitaine, chef de quart, ou toute personne exerçant la responsabilité ou la conduite d'un navire ou d'un engin nautique, de refuser d'obtempérer aux injonctions du représentant de l'État en mer faites en vertu des articles L. 5211-3 et L. 5211-4 du code des transports* ».

À plusieurs reprises, j'ai pu constater le caractère très dissuasif de cet article qui permet de régler bien des conflits d'usage très en amont. Cependant, si cela est nécessaire, le préfet maritime pourra disposer d'autres outils permettant

4. *Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile n°10100 du SGDSN du 14 novembre 2017*

5. *Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.*



Géopolitique

géopolitique géopolitique

le rétablissement du bon ordre en mer comme les astreintes prononcées par les tribunaux de commerce, les actions de police visant à neutraliser les fauteurs de trouble ou l'emploi graduel de la force, ce que je ne développerai pas ici.

Les outils de résolution des conflits d'usage : l'ancien et le moderne

L'appréciation du trouble relève bien du préfet maritime, représentant de l'État en mer. Comme le rappelle la doctrine marine sur le sujet « *le maintien de l'ordre a d'abord pour objet de prévenir les troubles afin de ne pas avoir à les réprimer. Il comporte avant tout des mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue. Il comporte également, si l'ordre est cependant troublé, les mesures destinées à le rétablir* ».

Le préfet maritime met tout en œuvre pour éviter d'avoir à gérer des conflits d'usage en mer. Pour ce faire deux méthodes – ancienne et moderne – existent.

La méthode ancienne peut être illustrée par une difficulté rencontrée en début d'année 2019. Elle concerne notre relation avec l'Espagne. En effet, la France connaît un important différend de délimitations maritimes avec l'Espagne en Méditerranée. Si le contentieux portant sur la zone économique exclusive est bien connu des autorités, celui portant sur la mer territoriale l'est beaucoup moins. Or, les conséquences d'une patrouille ou d'une intervention par un navire d'État dans une mer territoriale contestée peuvent avoir des conséquences politiques et diplomatiques considérables.

Dans ce contexte, en 2019, le sémaphore du cap Béart, à la frontière espagnole, a surpris à deux reprises des navires de la garde-civile et de la marine militaires espagnoles en train de patrouiller dans notre mer territoriale. Les Espagnols contactés nous ont précisé que ces patrouilles avaient été conduites sans intention particulière car ces derniers rappelaient qu'ils se trouvaient bien dans leur mer territoriale...

Sur cette base et conscient d'un risque d'incident grave avec l'Espagne (rappelons que cette mer borde aussi la région espagnole de Catalogne), le préfet maritime a aussitôt saisi le secrétariat général de la mer et le Quai d'Orsay pour demander la conduite à tenir ainsi que le règlement rapide des différends relatifs aux limites de la mer territoriale et de la ZEE avec l'Espagne.

Néanmoins, compte tenu de la durée de traitement d'un différend international, le préfet maritime a décidé de prendre les devants pour éviter un nouveau conflit d'usage « étatique ». Pour ce faire, le commandant de la zone maritime Méditerranée a adressé un courrier à son homologue espagnol pour lui proposer des règles de comportement dans la partie contestée. Ce dernier a reçu un accueil favorable de l'amiral espagnol (ALFLOT) qui lui a accordé la réciprocité pour la marine espagnole. Ainsi, dans l'attente d'un règlement de ce différend, les marines disposent d'un *gentleman agreement* qui est sans doute une des plus anciennes règles de résolution des conflits d'usage.

La prévention des conflits d'usage peut aussi avoir une forme très moderne comme celle qui figure dans le document stratégique de façade (DSF) entré en vigueur le 4 octobre 2019, par arrêté inter-préfectoral des deux préfets coordonnateurs de la façade maritime Méditerranée, le préfet de la région PACA et le préfet maritime.

Outre le fait que le document stratégique de façade fixe des orientations stratégiques, il contient aussi les règles relatives à la planification de l'espace maritime de la Méditerranée française. C'est dans le DSF, en effet, que la France a introduit les mesures demandées par l'Europe dans le cadre de la directive cadre 2014/89/UE du 23 juillet 2014 relative à la planification de l'espace maritime.

Les travaux de planification de l'espace maritime ont été très importants. La motivation de tous les acteurs était grande car chacun voyait dans cette exigence européenne une opportunité de pouvoir disposer, à l'avenir, d'un véritable outil de prévention des conflits d'usage. Les travaux ont ainsi associé tous les acteurs maritimes de la façade sur la base d'un principe voulu par le préfet maritime : une zone ne peut pas être exclusive d'une seule activité maritime. La mer étant un espace international reposant sur un principe de liberté de navigation, la limitation des activités était non seulement non conforme au droit international mais aussi une grave incompréhension de la nature même de ce milieu.

Au résultat, le préfet maritime et les acteurs de la mer disposent désormais d'une cartographie précise des enjeux maritimes mais aussi d'une vision prospective des vocations de chacun des trente secteurs de la façade maritime. Cet outil est indispensable pour éviter à l'avenir des conflits d'usage sur de nouvelles activités émergentes qui chercheraient de nouvelles zones propices.

Demain, confronté à un conflit d'usage le préfet maritime pourra donc disposer, comme le prévoit le DSF, « *d'une aide pour trouver les moyens de la conciliation en fonction de la zone concernée* ».

Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08 - association.assifm@sfr.fr

Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».