



## Conclusions du colloque

Louis Balmond,

Professeur émérite à l'Université de Toulon

### Introduction

« Les tensions maritimes en Méditerranée : perspectives juridiques et stratégiques » : voilà un titre que l'on doit au commissaire général Duchesne et à mon collègue Frédéric Schneider, par lequel tout est dit : unité de lieu, la Méditerranée, laquelle, comme Molière, est toujours un sujet neuf ; unité d'action, les stratégies et plus particulièrement les stratégies navales et leurs relations au droit ; unité de temps, enfin certes un temps plus long<sup>1</sup>, mais un temps en mouvement comme il l'était déjà, en une journée, chez l'illustre écrivain.

Cela ne nous épargnera pas pour autant de revenir brièvement sur cet intitulé pour en préciser les termes et éclairer ainsi les quelques développements qui vont suivre. Par stratégie, on entendra un ensemble d'actions coordonnées destinées à permettre d'atteindre un but précis. Pour l'entité qui la formule, dans notre cas essentiellement des États, elle conduit à identifier des enjeux qui sont pour elle autant d'intérêts à défendre. Par ailleurs, si le droit international public, selon Robert Kolb<sup>2</sup> peut être considéré comme un ordre d'injonctions composé de droits et de devoirs que les États doivent respecter et mettre en œuvre, il est aussi, pour Guy de Lacharrière, auquel l'ouvrage de Robert Kolb répond, une argumentation juridique subjective (d'un État) au service d'une politique extérieure<sup>3</sup>. C'est cette approche, qui n'est pas antinomique de la précédente, selon laquelle le droit international est d'abord une politique juridique extérieure, qui sera retenue par la suite. Enfin, la Méditerranée, après 15 000 ans d'histoire, voit celle-ci s'accélérer sans cesse sous le coup de nouvelles données touchant l'espace méditerranéen, du fait du jeu renouvelé des États et de la

1. « *Le monde méditerranéen : 15 000 ans d'histoire* », titre de l'ouvrage magistral d'Alain Blondy, Perrin, 2018, 447 pages.

2. R. Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, Pedone, 2015.

3. G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983.

pression des groupes humains, mais aussi le milieu méditerranéen de plus en plus fragilisé par les comportements de l'homme.

Tout conduit le clerc et le soldat à redoubler de vigilance pour scruter les évolutions, les comprendre et, si possible, les anticiper. Elle reste toutefois un espace qui connaît des invariants : mer semi-fermée, fragile, menacée par la pollution et par la marche vers les littoraux, ligne de fracture socio-économique entre le Nord et le Sud, et de ce fait lieu d'expression de nouvelles menaces. Elle est ainsi tout à la fois irréductiblement une, car constituée par un milieu liquide, et multiple, du fait d'une césure historique entre bassin oriental et bassin occidental<sup>4</sup>.

La stratégie en Méditerranée, au départ, modeste « aventure maritime de l'homme », est devenue progressivement une stratégie majeure pour les États, qu'ils soient riverains ou tiers, qu'ils aient une volonté impériale ou cherchent à sauvegarder leur indépendance. Alors qu'elle est le siège de tensions et de conflits qui structurent les relations internationales, les puissances ne peuvent se désintéresser de la Méditerranée<sup>5</sup>. Toutes doivent néanmoins faire avec le droit, né pour l'essentiel sur ses rives. Derrière les stratégies se cachent en effet des choix exprimant des intérêts dans lesquels le droit, le respect du droit et notamment du droit international trouvent leur place. Ainsi, d'emblée, stratégie et droit ne se situent-ils pas dans un rapport d'exclusion. Au contraire, la stratégie commande le droit international qui est, lui-même, un élément de la stratégie.

## Les stratégies commandent le droit international

### *Les stratégies contribuent à fixer les règles de droit international*

L'idée selon laquelle le droit international n'est d'abord que la mise en forme juridique de la conjonction de stratégies nationales convergentes et/ou divergentes trouve à se manifester particulièrement dans le domaine maritime et plus particulièrement encore en Méditerranée.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) en est le meilleur exemple. Ce texte, pierre de touche du droit de la mer, est animé, selon l'heureuse formule de René-Jean Dupuy par des vents contraires : le vent de la terre qui pousse les États riverains à rechercher l'extension de leur souveraineté en mer pour protéger leurs approches et leurs intérêts, auquel s'oppose le vent du large qui pousse les puissances navales à rechercher la limitation de cette extension de souveraineté au nom de la liberté des mers... et du libre

4. A. Blondy, op.cit. p.14.

5. La Russie ne s'est pas plus désintéressée de la Méditerranée dans sa période d'impuissance après la fin de l'URSS que les États-Unis aujourd'hui alors même que leur présence navale y est (momentanément ?) réduite.



passage de leur flotte. Le résultat de cette dialectique des stratégies prend la forme d'un dégradé progressif de la souveraineté, de la mer territoriale vers la haute mer, avec comme point d'équilibre la création de la zone économique exclusive (ZEE) où règne la liberté de navigation (CNUDM, article 56) mais où l'État côtier dispose de droits souverains sur l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, ainsi que sur d'autres activités économiques comme la production d'énergies renouvelables. La subtilité de cet équilibre, particulièrement significatif en Méditerranée, mer semi-fermée, reste cependant toujours sujette à contestation. Face à la plasticité des stratégies, le droit, comme l'a montré monsieur Didier Ortolland, manifeste ses limites et peut susciter des différends aussi bien qu'en permettre le règlement.

Les détroits constituent également des points particulièrement sensibles où se manifeste avec encore plus d'acuité l'opposition entre souveraineté et liberté. Le régime général des détroits servant à la navigation internationale, issu de la CNUDM, particulièrement important en Méditerranée puisqu'applicable au détroit de Gibraltar, a ainsi trouvé un point d'équilibre autour de la règle du droit de passage en transit sans entrave<sup>6</sup>. Le droit international spécial, illustré par le régime des détroits turcs, Bosphore et Dardanelles, manifeste plus encore la dépendance du droit à l'égard des stratégies des États et même dans ce cas de la « grande stratégie ». Qu'est-ce que la Convention de Montreux du 20 juillet 1936 si ce n'est le résultat de la conciliation obtenue à un moment historique donné entre la volonté séculaire de la Russie d'accéder à la Méditerranée, mer chaude, et les volontés d'États méditerranéens, par nature ou par destination (Royaume-Uni), s'appuyant sur l'Empire ottoman, gardien des détroits, pour cantonner la Russie dans son domaine continental comme l'avaient suggéré Mackinder et Spykman.

Les intérêts et les stratégies des États qui en résultent ne sont cependant pas immuables ; ils évoluent et avec eux les règles de droit dont ils constituent le sous-bassement.

## Les stratégies contribuent à faire évoluer les règles du droit international

### *Quelques changements stratégiques majeurs à l'œuvre en Méditerranée*

**S**tabilité du droit et fluidité des stratégies : le droit international public pose la conciliation des stratégies en un instant donné mais les stratégies évoluent parce que les intérêts des États et leur appréciation changent. Deux éléments peuvent être notés de manière générale de ce point de vue, les manifestations en étant particulièrement perceptibles en Méditerranée. On assiste d'abord à un retour du recours à la puissance, sous toutes ses formes et, par là même, à un retour privilégié à la régulation par les rapports de force. Cela se

6. CNUDM, articles 34 et 38.

traduit par le déclin du multilatéralisme et l'érosion du principe de l'interdiction de l'emploi de la force. Beaucoup de stratégies étatiques visent avant tout la recherche de l'emprise spatiale et de son extension, légale ou non, sur terre mais également sur mer. On note ensuite un développement considérable de la dimension maritime et navale du phénomène, qui exige de la part des États l'accroissement, la reconstruction ou la construction d'une puissance navale. Elle peut prendre des formes diverses, de la multiplication des grands navires de guerre (l'objectif affiché par les États-Unis étant ainsi de 355 bâtiments dont 66 sous-marins<sup>7</sup>) à l'utilisation de bâtiments plus petits et plus rustiques, mais fortement armés, accessibles à un grand nombre d'États, qui peuvent s'avérer pertinents dans une zone particulière et pour conduire des actions de contestation. Il en résulte une « arsenalisation » des espaces maritimes méditerranéens et une compétition navale lourde de tensions et de risques, mais que la nature même des mers et des océans et la diplomatie navale des forces sur zone ont permis pour l'instant de conjurer. Confrontés à une telle situation, dans laquelle le développement de la force navale sert de moyen d'influence, de dissuasion ou d'intimidation, les États, souhaitant défendre une approche multilatérale reposant sur des règles communément acceptées, n'ont alors d'autre choix que de renforcer leur propre potentiel naval et de manifester par leur action la nécessité de respecter ces règles<sup>8</sup>.

Entre les prétentions d'États que l'on pourrait qualifier, les uns de « révolutionnaires », les autres de « conservateurs », le droit international se trouve alors confronté à des tensions accrues.

### *Les conséquences sur le droit international*

**T**ributaire des stratégies des États, le droit international est de ce fait affecté par leurs évolutions. Certes, elles peuvent être vertueuses : suppléant ou développant un accord formel, la pratique conjointe des États va modifier la règle et lui conférer une portée coutumière, processus dont l'amiral Isnard a souligné le potentiel stabilisateur. De même, la vénérable règle *rebus sic stantibus* peut trouver légitimement à s'appliquer en mer pour faire face à un changement fondamental de circonstances. Il est certain que l'apparition de superpétroliers transitant par les détroits turcs, pouvant créer une menace grave pour la navigation et pour la population d'Istanbul, a considérablement modifié l'appréhension de la sécurité dans le Bosphore. Cela a justifié l'adoption par la Turquie de mesures permettant, sans violer la Convention de Montreux, d'assurer un contrôle plus étroit de l'État riverain sur le transit des navires. La Turquie étant demeurée dans les limites de ce qui était nécessaire et justifié, les autres États y ont tacitement consenti.

7. Chiffres de 2019 (NDLR).

8. Voir, M. Paglia, « La mer, un espace militairement contesté », *Annuaire RAMSES 2020*,



L'impact de la stratégie peut être également moins vertueux s'il s'impose aux tiers, non parce qu'ils y ont consenti, mais parce qu'il résulte d'un rapport de force appuyé le cas échéant sur une grave violation du droit international. Dans un tel cas, la sauvegarde du respect du droit international devrait être assurée par l'application du principe *ex injuria jus non oritur*<sup>9</sup> qui exclut de prendre en considération les effectivités apparues dans une telle hypothèse. Encore faut-il que le nouvel état de fait ne soit pas reconnu par les tiers car il risque de se transformer en fait accompli. Le temps faisant son œuvre, l'exigence de la considération des réalités peut finir par s'imposer pour éviter l'instabilité. C'est alors un principe *ex injuria jus oritur* qui sera invoqué, fruit d'un coup de force, de la ténacité de son auteur et du progressif désintérêt des autres acteurs. La situation résultant de la création de la république turque de Chypre du Nord (RTCN) à la suite de l'invasion de Chypre par les forces turques en 1974, qui semble aujourd'hui « gelée », illustre une pratique qui a sans doute inspiré la Russie, annexant la Crimée et prenant le contrôle du détroit de Kertch.

On notera également que les stratégies des États peuvent également prendre une dimension révolutionnaire lorsqu'elles tendent, même en ordre dispersé, à une remise en cause globale d'un ordre juridique bien établi comme c'est le cas actuellement de la négociation *Biodiversity Beyond National Jurisdiction* (BBNJ). Si elle aboutit, il sera difficile pour le principe (le dogme ?) de la liberté de la haute mer d'en sortir intact et seule la pratique permettra d'apprécier cette évolution comme vertueuse, ou non.

## Le droit international participe de la stratégie

Si l'on s'intéresse alors à ce qui est la part du droit dans la stratégie, force est de revenir quelque peu sur l'unité de la Méditerranée, telle que magnifiée par Fernand Braudel. Les géographes mettent aujourd'hui plutôt l'accent sur les multiples fractures qu'elle connaît et insistent sur les différences existantes entre un Bassin oriental et un Bassin occidental séparés par l'archipel sicilien et Malte. Si cette partition a aussi un sens pour les stratégies, justifiant qu'il y ait été fait appel pour construire ce colloque, elle ne doit pas néanmoins être exagérée. L'unité de la Méditerranée ne peut être occultée car les faits militaires et politiques irradient inévitablement l'ensemble du bassin et parce qu'il est bien connu que la mer, si elle tolère les délimitations, ignore les frontières. Enfin, un État, la Libye, situé sur la ligne de fracture, présente des caractéristiques qui, comme on le verra, le rattache aussi bien au bassin oriental qu'au bassin occidental. Il reste néanmoins que le rapport du droit

9. Voir l'analyse du principe et ses limites à propos de la création de l'État in O. Corten, F. Dubuisson, V. Koutroulis et A. Lagerwall, Introduction critique au droit international, Editions de l'Université de Bruxelles, 2017, pp. 86-88.

international aux stratégies connaît, entre les deux bassins, des différences sensibles.

### *Le droit international, otage des stratégies en Méditerranée orientale*

**E**n Méditerranée orientale, le vent de la terre souffle le plus fort et charrie sur la mer les tensions et les conflits terrestres. La zone, réceptacle de stratégies de puissance, est d'une particulière instabilité avec des États riverains à l'existence discutée (Palestine), au pouvoir contesté (Syrie), parfois non reconnu (la république de Chypre par la Turquie ; la RTCN par tous les autres États), et aux prises avec des conflits latents ou particulièrement sanglants. Des États non riverains interviennent directement dans ces conflits, en appui de certains États riverains (la Russie et l'Iran pour la Syrie) ou pour leur propre compte (la Turquie en Syrie), aggravant encore l'instabilité et les victimes. Ils s'efforcent par ailleurs d'acquérir, au besoin par la force, une emprise terrestre pour pérenniser leur présence en Méditerranée et y déployer leur puissance. L'installation de la Russie à Tartous, qui a obtenu de la Syrie, en 2017, la location gratuite ainsi que la souveraineté sur la base navale, parachève ainsi un parcours éclairé par l'analyse de Frédéric Schneider. Elle devient un État riverain de la Méditerranée, ce qu'elle était déjà, indirectement, de par sa qualité de riveraine de la mer d'Azov et de la mer Noire et plus encore avec l'annexion de la Crimée et le contrôle du détroit de Kertch. Pour conforter ce statut de puissance méditerranéenne, elle s'est également engagée dans une stratégie de déni d'accès à l'encontre des occidentaux, d'abord sur le plan aérien avec le déploiement de systèmes antiaériens S-400, ensuite sur le plan naval. À partir de 2015, elle démontre sa capacité de projection de puissance depuis la mer en lançant des frappes depuis la mer Caspienne et la mer Noire. Dès 2013, la flotte russe, venue de la mer Noire, occupe le terrain maritime et quadrille le canal de Syrie. À partir de 2016 enfin, elle déploie dans la zone un groupe aéronaval autour du porte-avions *Kouznetsov* qui, même avec ses limites, montre la capacité de la Russie à déployer durablement (en s'appuyant sur Tartous) une force navale conséquente au service d'une diplomatie offensive. Elle lui permet de s'assurer d'une emprise maritime en instrumentalisant le droit de la mer. En effet, la CNUDM proclame certes en son article 88 que la haute mer « est affectée à des fins pacifiques », mais la formule a toujours été interprétée comme signifiant « dans le respect de la Charte des Nations Unies ». Seul est interdit l'emploi de la force armée en mer ou à partir de la mer en violation de celle-ci. Au-delà de cette interdiction, et de l'obligation de tenir dûment compte du droit des autres États d'utiliser la haute mer, les navires militaires bénéficient d'une grande liberté pour conduire des activités et notamment des exercices qui exigent, du fait de leur durée, de sanctuariser une zone maritime. La répétition des exercices est de nature à permettre de transformer un usage



# Géopolitique

## géopolitique

### géopolitique

passager en occupation, et ceci en haute mer comme dans la ZEE<sup>10</sup>. La liberté de navigation est ainsi bafouée.

La Turquie de son côté, principale puissance riveraine avec Israël, joue de l'instabilité de la région et de l'existence de la RTCN pour développer une action particulièrement agressive. Comme elle le fait sur terre, notamment en Syrie ou en Libye, elle conduit en mer, selon la formule de l'amiral Lebas, une politique de « puissance décomplexée », avec une large utilisation de la force armée visant à assurer son emprise sur un espace maritime particulièrement riche (le gisement de gaz est-méditerranéen est évalué à 3 500 milliards de m<sup>3</sup>). Qu'il s'agisse d'une tentative de prédation ou d'une prise de gages pour un partage futur comme le suggère l'amiral Ausseur, la Turquie déploie une stratégie strictement unilatérale, usant de la contrainte et de l'intimidation. Alors que plusieurs accords entre États riverains ont vu le jour à la fois pour délimiter les zones d'exploitation et aussi pour assurer la gestion et le transfert de la ressource, Ankara revendique une ZEE, conteste celle qui est déclarée par la République de Chypre, et soutient la revendication d'une ZEE par la RTCN en se posant en défenseur de ses droits. Sa volonté d'expansion touche même le bassin occidental : l'accord de délimitation maritime signé avec la Libye le 27 novembre 2019 confirme son intervention dans le conflit libyen et élargit considérablement son emprise maritime en lui donnant accès à des zones économiques revendiquées par la Grèce et par Chypre. Utilisant des moyens militaires pour dissuader ou intimider, elle est de plus intervenue contre les opérations de prospection engagées par des entreprises italiennes et françaises dans la zone chypriote et a développé ses propres opérations de prospection dans cette même zone ainsi que dans la zone revendiquée par la RTCN. Contrairement à ce qu'exige expressément l'article 74 de la CNUDM, selon lequel, en substance, la délimitation des ZEE est effectuée par voie d'accord international ou, faute d'accord dans un délai raisonnable, par voie d'arrangements provisoires, la Turquie fixe ses ZEE de manière unilatérale. S'appuyant sur un rapport de force qui lui est favorable, elle tente de créer ainsi un fait accompli.

Le bassin oriental de la Méditerranée est donc particulièrement conflictuel du fait de l'importance des forces navales sur zone, dont certaines tendent à s'affranchir des règles du droit international, alors que d'autres, et notamment la Marine nationale, s'efforcent d'assurer une présence pour en rappeler l'existence et l'obligation de les respecter. Il en résulte des escarmouches que la fluidité du milieu et la responsabilité des marins permettent de contrôler, mais qui rendent possible un incident majeur. Or, ces « embouteillages maritimes » pourraient encore s'aggraver si la Chine, poursuivant la stratégie des nouvelles routes de la soie, voyait ses intérêts se multiplier en Méditerranée

10. B. Oxman, « Le régime des navires de guerre dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire français de droit international*, volume 28, 1982. pp. 811-850.

comme le laisse prévoir les investissements réalisés dans de nombreux ports méditerranéens (le Pirée, Port Saïd, Alexandrie, Ashdod, Haïfa, Istanbul, mais aussi Cherchell, Savone, Trieste, Gènes ou Naples). Elle pourrait alors, comme le souligne l'amiral Isnard, être conduite à déployer une force navale permanente pour protéger ses intérêts.

### *Le droit international, composante des stratégies en Méditerranée occidentale*

Si la Méditerranée orientale apparaît comme une mer de tempêtes, la Méditerranée occidentale est parfois perçue comme un océan de tranquillité. À juste titre, le commissaire général Fillon a rappelé qu'une telle image serait largement exagérée. D'une part, en effet, l'unité de la Méditerranée ne peut totalement être occultée. Elle a pour effet de ne pas rendre le bassin occidental imperméable aux conflits qui agitent le bassin oriental, qu'il s'agisse de la question de la Palestine, de la guerre en Syrie et en Libye, d'autant que des États, entre autres la Turquie en Libye, contribuent à les y exporter. D'autre part, certaines questions comme la lutte contre le terrorisme et les trafics ainsi que la gestion des mouvements de population du nord vers le sud ont une portée globale et concernent de ce fait l'ensemble du bassin. La volonté de toutes les personnes qui tentent d'accéder à la rive nord est la même, quelle que soit la voie empruntée. Seuls changent le choix des passeurs, les conditions de la traversée et l'attitude éventuelle de l'État destinataire.

Il reste néanmoins que le bassin occidental apparaît incomparablement plus pacifique que le bassin oriental. Dans la dialectique des intérêts qui peut conduire à devoir choisir entre le rapport de force et l'utilisation du droit au besoin en l'interprétant largement, le droit a tendance à l'emporter car l'intérêt d'y recourir est désormais intégré par tous les riverains. Cela permet de maîtriser les différends et même d'entreprendre la construction d'un espace maritime commun.

### *La maîtrise des différends dans le bassin de la Méditerranée occidentale*

Parce que la terre commande là aussi à la mer, la maîtrise des différends maritimes est facilitée, en Méditerranée occidentale, par le fait que la construction étatique est, dans une large mesure, achevée, la dernière étape ayant concerné les Balkans à la suite des guerres de l'ex-Yougoslavie. Ainsi les rapports interétatiques sont-ils aujourd'hui globalement stabilisés : le caractère pacifié des relations entre les protagonistes ne semble pas devoir être remis en cause pour des problèmes territoriaux symboliques mais mineurs (Ceuta et Melilla entre l'Espagne et le Maroc ; baie de Piran entre la Croatie et la Slovénie, voire Gibraltar entre l'Espagne et le Royaume uni). La participation ou la candidature des États de la rive nord à des mécanismes d'intégra-



tion (OTAN, Union européenne) ou l'existence de mécanismes de coopération entre États de la rive nord et États de la rive sud (Initiative 5+5) permet d'éviter ou de maîtriser les conflits. La carte des riverains de la Méditerranée pourrait éventuellement être modifiée par des revendications indépendantistes (Catalogne) mais elles devraient voir leurs effets politiques limités du fait qu'elles s'inscrivent dans la recherche d'une intégration à l'Union européenne. Cela ne signifie pas pour autant que les situations internes de certains États riverains ne soulèvent pas des questions plus générales quant à la stabilité du bassin. C'est particulièrement le cas de la Libye, État charnière entre la Méditerranée orientale et la Méditerranée occidentale, aux prises avec une guerre civile aggravée par les interventions extérieures, notamment de la Turquie, et les hésitations voire les divergences des États de la rive nord. C'est aussi le cas, à un degré bien moindre, de la Bosnie-Herzégovine, toujours affaiblie par un système constitutionnel bâti sur l'équilibre de communautés antagonistes.

Plutôt que des « conflits », il importe donc de relever, dans le bassin occidental, l'existence de « différends », au sens d'un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts »<sup>11</sup>, qui peuvent, en l'état des relations entre les riverains, être réglés par des moyens pacifiques. Ce peut être le recours à l'arbitrage comme dans le différend entre la Croatie et la Slovénie sur la baie de Piran. Et, même si la sentence arbitrale favorable à la Slovénie rendue dans le cadre de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) le 29 juin 2017<sup>12</sup> est contestée par la Croatie, le différend est néanmoins circonscrit, là encore, par le jeu de la diplomatie européenne, les deux États étant membres de l'Union. De même les différends historiques portant sur le statut de Ceuta et de Melilla ainsi que de Gibraltar sont-ils encadrés par la diplomatie qui constate périodiquement « un accord sur un désaccord », sans qu'il y ait de la part des protagonistes l'intention d'aller au-delà de déclarations de principe, de manifestations symboliques voire d'escarmouches. On rangera dans cette catégorie « l'invasion » (selon l'Espagne) de l'îlot de Persil proche de Ceuta (0,15km<sup>2</sup> inhabités) le 10 juillet 2002. Le débarquement sur l'île de six membres des forces auxiliaires marocaines a entraîné, de la part de Madrid, le déclenchement de l'opération « Récupérer la souveraineté » mobilisant plusieurs navires de guerre, des hélicoptères et des membres des forces spéciales. L'affaire s'est réglée sans un coup de feu et par la réaffirmation par les deux parties de leurs positions antagonistes sur la souveraineté de l'îlot. A Gibraltar, les positions contraires de l'Espagne et du Royaume-Uni sont bien arrêtées et sources de tensions comme l'a montré Madame Kiara Neri. La participation des deux États à l'Union européenne a eu paradoxalement pour effet à la fois d'améliorer leurs relations et de susciter de nouveaux différends du fait de l'application du droit de

11. *Cour Permanente de Justice Internationale, Concessions Mavrommatis en Palestine, 30 août 1924.*

12. *Cour Permanente d'Arbitrage, Sentence du 29 juin 2017*

l'Union. Si le *Brexit* ne devrait pas permettre de résoudre les différends existants, il ne semble pas, non plus, devoir affaiblir la surveillance des eaux du détroit. Il en va effectivement de l'intérêt des deux États, des organismes internationaux auxquels ils participent (OTAN ; « Initiative 5+5 » pour l'Espagne) et plus généralement de la sécurité en Méditerranée, d'autant que les nouvelles menaces se manifestent dans la zone avec une particulière acuité.

Des différends portant sur les délimitations maritimes existent également mais sans que des moyens autres que des arguments juridiques soient invoqués et des mécanismes diplomatiques, le plus souvent bilatéraux, mis en œuvre. Sur les mers territoriales, ils sont rares mais susceptibles, bien sûr, d'avoir des conséquences politiques et diplomatiques importantes. Le cas s'est présenté en 2019 entre l'Espagne et la France à la suite de l'entrée de navires de guerre espagnols dans une zone revendiquée par les deux États comme relevant de leurs eaux territoriales. La question a été résolue en mettant en œuvre une forme de « procédure diplomatique locale », justement soulignée par le commissaire général Duchesne, entre le Commandant en chef pour la Méditerranée côté français et son homologue espagnol, permettant l'adoption d'un *gentleman's agreement*. Peuvent ainsi être réglés avec célérité les « conflits d'usages » susceptibles de se produire, les questions de délimitation étant laissées au niveau central. Concernant les ZEE par contre, les États du bassin occidental ont longtemps mesuré leurs prétentions en choisissant de ne pas retenir ce type de zone, leur préférant la zone de protection écologique (ZPE de la France créée en 2004 ; ZPE de l'Italie créée en 2006) ou la zone de protection de la pêche (ZPP de l'Algérie créée en 1994 ou de l'Espagne créée en 1997) et, tenant compte de l'exiguïté du bassin, en limitant leur extension bien en deçà des 200 milles possibles en vertu de la CNUDM (la France à 70 milles, l'Algérie à 60 milles, l'Italie à 60 milles). Cette modération, expression d'un « consensus tacite » selon l'expression de Monsieur Didier Ortolland, s'est trouvée remise en cause par les potentialités économiques qui se sont dessinées, d'abord dans le Bassin oriental, puis dans le Bassin occidental, suscitant des revendications d'une autre nature.

Les différends existants, comme celui opposant la France et l'Espagne quant à la délimitation de la ZPE et de la ZPP, se sont transformés en différends entre les ZEE créées par la France en 2012 et par l'Espagne en 2013 – en réplique. Les limites retenues restaient inchangées mais le sens de l'opération était modifié du fait de la compétence économique générale que l'État acquiert sur la zone sous sa juridiction. Cela est encore plus perceptible avec la proclamation par l'Algérie, le 21 mars 2018, d'une ZEE beaucoup plus vaste, qui, d'après la carte publiée par le gouvernement algérien, interfère à la fois avec la ZEE espagnole et avec la ZPE italienne. Alertée par les autorités de la Sardaigne, directement touchée par cette décision, qui reprochent à l'Algérie « d'accaparer les eaux internationales », l'Italie a émis une protestation auprès de l'ONU, jusqu'ici restée sans résultat. Il n'en résulte cependant pour l'ins-



tant que des revendications antagonistes, appuyées sur un état du droit international qualifié, à juste titre, par monsieur Didier Ortolland d'« incertain ». Les solutions viendront inévitablement, pour les États qui n'ont pas tenu des consultations préalables comme le fit la Tunisie lors de la proclamation de sa ZEE en 2005, d'accords de délimitation entre les États en application de l'article 74 de la CNUDM. La France, pour sa part, n'a pas exclu de modifier les limites de sa ZEE sur cette base, l'article 2 du décret du 12 octobre 2012 y renvoyant expressément.

Le constat des divergences des revendications s'accompagne donc d'un appel à la négociation dont on ne voit pas pourquoi il ne pourrait être entendu entre États amis et alliés ou partenaires.

### *L'organisation d'un espace maritime commun*

Le degré de pacification des rapports interétatiques et de maîtrise juridique et diplomatique des différends atteint en Méditerranée occidentale permet ainsi aux États riverains de dépasser le stade purement relationnel de leurs rapports pour envisager un niveau institutionnel<sup>13</sup>. Bon gré mal gré, ils perçoivent en effet que les menaces globales qui se manifestent dans une zone devenue une communauté de risques ne peuvent être traitées que par une coopération internationale accrue. Plusieurs éléments militent en ce sens. Il existe d'abord un cadre juridique universel ou régional dont l'application peut être favorisée par le contexte de la Méditerranée occidentale. C'est par exemple le cas de la Convention de Hambourg sur la recherche et le sauvetage en mer du 27 avril 1979. Si elle s'applique à l'ensemble du bassin méditerranéen, ses dispositions ne peuvent s'avérer efficaces sans une coopération étroite et confiante entre les États, naturellement plus aisée à mettre en œuvre lorsque leurs relations sont pacifiées. Il en va de même du cadre multilatéral de coopération en Méditerranée issu du Processus de Barcelone institué en 1995, devenu en 2008 le Processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée, qui regroupe désormais tous les États riverains ainsi que l'Union européenne<sup>14</sup>. Ces promoteurs lui ont conféré une portée politique puisqu'il a pour objectif la construction d'un espace de paix, de sécurité et de prospérité partagée. Le passage à un niveau supérieur de coopération n'est toutefois rendu possible que par l'existence, dans le bassin occidental, d'un sous-système régional, en quelque sorte une coopération renforcée entre dix États (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Portugal, Espagne, France, Italie, Malte) : l'« Initiative 5+5 ». Apparue en 1990, elle est le plus ancien cadre de rencontre entre pays du bassin occidental (dont elle retient une acception large avec une extension envisagée à la Grèce et à l'Égypte). L'Initiative, relancée en 2001 après dix ans de suspension à la suite de la guerre du Golfe de 1991, est une

13. Selon la célèbre distinction de R.-J. Dupuy, *Droit international public*, Paris, PUF, 12<sup>e</sup> édition, 2001.

14. La Syrie a suspendu sa participation le 30 novembre 2011 en raison des sanctions de l'UE.

pièce maîtresse de la gestion de la Méditerranée occidentale. Son intérêt premier, outre d'organiser une coopération dans des activités traditionnelles, réside dans son extension à des questions stratégiques, relevant des ministères de l'Intérieur (lutte contre le terrorisme, le crime organisé, les migrations illégales) et des ministères de la Défense, débouchant sur une coopération militaire. Enfin, dans le même périmètre maritime se sont multipliées les coopérations bi ou plurilatérales, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement (le sanctuaire Pelagos entre la France, la Principauté de Monaco et l'Italie étant de ce point de vue exemplaire).

La Méditerranée occidentale apparaît ainsi comme un carrefour de coopérations inspiré par un outil, l'Action de l'État en Mer (AEM). Ses bases conceptuelles ont été élaborées par la Marine nationale, avec une dimension opérationnelle organisée autour d'une autorité unique : le Préfet maritime. Selon des modalités constitutionnelles et administratives propres à chaque État, tous « font aujourd'hui de l'AEM », qui est « clairement internationale, de par le milieu qui en est le cadre, l'origine des réglementations qui s'y appliquent et les acteurs qui y évoluent »<sup>15</sup>. Il est certain que ces constructions présentent un pouvoir d'attraction sur le reste du bassin méditerranéen, comme le montrent les velléités d'élargissement de l'« Initiative 5+5 », et, on peut le souhaiter, un pouvoir de pacification dans le cas de la Libye, laquelle, bien que connaissant une guerre civile et sous la pression de la Turquie, reste arrimée à l'Initiative.

### Conclusion

La dialectique de l'unité et de la fracture s'impose donc en Méditerranée car « l'ensemble méditerranéen est composé de plusieurs sous-ensembles qui défient ou réfutent les idées unificatrices »<sup>16</sup>. Elle commande la politique juridique extérieure de la France, première puissance navale en Méditerranée. Cette dernière doit être présente au large, voire au grand large, dans l'ensemble du bassin méditerranéen, pour maîtriser les menaces qui peuvent y prendre naissance et pour rappeler aux autres États l'exigence du respect du droit international, et notamment de la liberté de navigation. Elle doit être présente au près pour construire progressivement, dans le Bassin occidental, une planification internationale, préfigurant une gouvernance susceptible d'irradier un jour le bassin oriental. Après-tout, comme le notait René-Jean Dupuy<sup>17</sup>, la Méditerranée, espace des guerriers et des marchands, n'est-elle pas aussi celui des prophètes, c'est-à-dire de toutes les utopies ?

15. J.-P. Courtois, « L'action de l'Etat en mer comme outil de confiance et de sécurité et de bon voisinage en Méditerranée occidentale », in *Méditerranée, un domaine de coopération : l'action des États en mer*, 1999, p. 22.

16. A. Blondy, *op.cit.* p.368.

17. R.-J. Dupuy, in *La Méditerranée, espace de coopération ?*, Paris, *Economica*, 1994, pp. 10-18.