

L'ASPIM : OUTIL DE LEGITIMATION DANS LA FORMATION D'UNE NORME COUTUMIERE REGIONALE

Pendant près de trente ans, la Mer Méditerranée, est restée en dehors du processus de déclaration de zones économiques exclusives qui s'est développé, à partir de 1974, dans toutes les mers, sur la base du droit coutumier, bien avant l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, intervenue le 16 novembre 1994. Pendant longtemps, cette absence de zones économiques exclusives ou de zones de pêche, au-delà des mers territoriales, en Méditerranée, n'a connu que quelques rares exceptions :

- la zone de pêche réservée tunisienne (connue sous l'appellation italienne d' « Il Mammellone ») instituée depuis des temps immémoriaux, au large du Golfe de Gabès, sur la base de droits historiques liés à l'affermage par le Bey de Tunis de la pêche aux éponges dans les fonds de 50 mètres, droits ayant bénéficié d'un acquiescement général de la part des Etats tiers ; établies d'abord par l'usage, les limites de cette zone ont été fixées par une « Instruction » du Directeur des Travaux Publics de la Régence datant du 31 / 12 / 1904, avant d'être précisées par le décret beylical du 26 / 7 / 1951 qui a prévu que cette zone de pêche réservée est délimitée par l'isobathe de 50 mètres vers le large et du côté latéral, par une ligne inclinée vers le NNE = ZV 45° ; délimitation reprise par la loi N° 63 – 49 du 30 / 12 / 1963, puis par la loi N° 73 – 49 du 2 / 8 / 1973 et par le décret d'application N° 73 – 527 du 3 / 11 / 1973¹ ;
- la zone de pêche exclusive de 20 milles marins instituée en 1975 par Malte, autour de l'Île, puis portée à une largeur de 25 milles, par une décision du Gouvernement de Malte du 15 / 7 / 1978 ;
- la zone économique exclusive déclarée par l'Egypte, lors de la ratification de la Convention de Montego Bay, le 26 / 8 / 1983, quoique sans aucune suite ;
- la zone économique exclusive marocaine de 200 milles marins déclarée par le Dahir N° 1-81-179 du 8 / 4 / 1981 portant promulgation de la loi 1 – 81 du 8 / 4 / 1981, sans que l'on sache expressément si elle s'étend à la Méditerranée ou si elle se limite à l'Atlantique² ;

Ces quelques cas – dont certains très anciens – concernant quatre Etats seulement sur 22 Etats du bassin méditerranéen, ont poussé le Professeur Umberto Leanza à affirmer que « *la pratique de la zone économique exclusive ne s'est pas réalisée en méditerranée.* »³ Et il croit

¹ Voir : C.I.J. , Mémoires , plaidoiries et documents , Affaire du plateau continental Tunisie – Jamahiriya Arabe Libyenne , I , p. 395 ;

Voir aussi : Tullio Scovazzi, les zones côtières en méditerranée : Evolution et confusion, in Annuaire du Droit de la Mer, Paris , Pedone , Tome VI , 2001, p. 99.

² Voir : Saïd Ibraï , Les zones maritimes marocaines : l'état des lieux , in Les zones maritimes en Méditerranée , Actes du Colloque de Monaco (4 – 6 / 10 / 2001) , Revue de l'INDEMER , N° 6 , Paris , Ed. Pedone, 2003 , pp. 87 – 107 ;

³ Le Nouveau Droit International de la Mer Méditerranée, Editoriale Scientifica, Milano, 1994, p. 434.

pouvoir expliquer cette situation par le fait que le concept de zone économique exclusive a été inventé pour les océans et non pour les mers fermées ou semi – fermées , comme la Méditerranée où les risques de territorialisation feraient disparaître la haute mer et auraient de graves répercussions sur la liberté de la navigation.⁴

A cette argumentation développée par le Professeur Leanza , il faut répondre qu'il y a , dans la Convention de Montego Bay , un régime juridique unique de la zone économique exclusive pour toutes les mers , que la question d'un régime spécifique , pour les mers fermées ou semi – fermées , a été , certes soulevée et discutée au cours de la 3^{ème} Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, mais , finalement, elle a été abandonnée.

I - Le concept de Z.E.E. , concept mal adapté à la Méditerranée ?

En réalité, si le processus de déclaration de zones économiques exclusives ou de zones de pêche en méditerranée a été très lent , c'est en raison des vives oppositions des puissances maritimes , notamment la France et l'Italie et du souhait des Etats du Sud de la Méditerranée , comme la Tunisie par exemple, de ne pas provoquer des conflits de délimitation assez complexes et difficiles à résoudre avec les Etats voisins, qu'il s'agisse d'Etats adjacents ou d'Etats qui leur font face .

Encore faut-il ajouter qu'à partir de 1994, le mouvement des déclarations de zones économiques exclusives ou de zones de pêche s'est accéléré :

- En Croatie : création d'une zone économique exclusive par la loi du 27 janvier 1994 portant Code maritime ;
- En Algérie : création , par le décret législatif du 28 mai 1994 , d'une zone de pêche ayant 32 milles de large à l'Ouest du cap dit Ras Tenes et 52 milles à l'Est ;
- En Espagne : création , par le décret royal 1215 / 1997 du 1^{er} août 1997, d'une zone de protection des pêches , délimitée sur la base de la ligne d'équidistance tracée entre les côtes espagnoles et , respectivement les côtes adjacentes de la France , d'une part et , d'autre part, les côtes opposées de l'Algérie et de l'Italie⁵ ;
- En France : création, par la loi N° 2003 – 346 du 15 / 4 / 2003 d'une zone de protection écologique, au large des côtes du territoire de la République ; cette loi qui modifie la loi N° 76 – 655 du 16 / 7 / 1976 prévoit que « lorsque , dans une zone économique, les autorités françaises entendent, pour des motifs tenant aux relations internationales, n'exercer que les compétences relatives à la protection et à la préservation du milieu marin, à la recherche scientifique marine, à la mise en place et à l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, cette zone est dénommée zone de protection écologique »⁶ .

Ce mouvement récent s'explique par la conjoncture de plus en plus inquiétante que traverse le bassin méditerranéen, du point de vue de l'aggravation des menaces de pollution et de surexploitation des ressources halieutiques .Les catastrophes écologiques causées ,

⁴ Le Nouveau Droit International de la Mer Méditerranée , précité, p 429.

⁵ Sur toutes ces questions, voir : Daniel Vignes, Les zones de pêche en Méditerranée, in Les zones maritimes en Méditerranée , Actes du Colloque de Monaco (4-6 / 10 / 2001) , Revue de l'INDEMER, Ed. Pedone, Paris, p. 111- 120. Voir aussi : Tullio Scovazzi, , Les zones côtières en Méditerranée ..., précité , pp. 95 – 108 .

⁶ Voir : Sébastien Marciali , France : instauration d'une zone de protection écologique en Méditerranée, in R.G.D.I.P. , Paris, Ed. Pedone , Tome 107 , 2003 / 2 , p.448 ;

successivement , par le naufrage des pétroliers « Erika » et « Prestige » , ont provoqué une très nette prise de conscience de l'extrême vulnérabilité de cette mer Méditerranée qui accueille près de 30 % du trafic maritime pétrolier mondial et où se déverse , chaque année , un million de tonnes d'hydrocarbures , provenant du déballastage des pétroliers qui , de plus en plus souvent , sont soumis à des pavillons de complaisance , peu soucieux quant au respect des normes de sécurité des navires . De ce point de vue , tous les pays méditerranéens ont fini par se rejoindre dans le même constat , à savoir que tous les Etats côtiers se trouvent démunis de moyens d'action, en matière de protection de l'environnement marin, dès lors qu'au – delà de la mer territoriale et en l'absence de zones économiques exclusives, la haute mer est soumise à la liberté de navigation et la règle générale reste la compétence de l'Etat du pavillon⁷. En conséquence , même les Etats méditerranéens les plus farouchement opposés à l'institution de zones économiques exclusives en Méditerranée, ont dû se résoudre à rechercher des palliatifs leur permettant de concilier deux impératifs qui semblent contradictoires : d'un côté, leur volonté d'arrêter l'hémorragie de la pollution de l'environnement marin , au – delà de la mer territoriale et , de l'autre, leur souci de ne pas ouvrir la voie à ce qu'on a appelé une « territorialisation rampante » des mers ou « creeping jurisdiction » , dans la zone économique exclusive⁸.

C'est précisément face à la dégradation continue de ses ressources halieutiques, depuis quelques années, que la Tunisie s'est résolue à envisager la déclaration d'une zone économique comme une solution à cette situation fort inquiétante. Dans cette perspective, le Gouvernement tunisien a ouvert des consultations avec les Etats voisins , notamment l'Algérie et l'Italie , dans le but de fixer les frontières de sa future zone économique exclusive et éviter , ainsi , les conflits de délimitation . Après de longues négociations tuniso – algériennes , un Accord a été conclu , le 11 février 2002 , entre les deux gouvernements portant Arrangements provisoires relatifs à la délimitation de la frontière maritime entre les deux pays. Cet Accord est entré en vigueur à la date de l'échange des instruments de ratification, le 23 novembre 2003 , avant d'être enregistré au Secrétariat des Nations Unies , en date du 14 janvier 2004 .

Du côté de l'Italie , la situation semble beaucoup plus difficile , du fait que l'Italie est , d'une part, opposée , comme on l'a dit par principe , à l'institution de zones économiques en Méditerranée et que , d'autre part , elle estime inacceptable l'utilisation , comme ligne unique , de la ligne de délimitation fixée pour le plateau continental , par l'Accord tuniso – italien du 20 août 1971.

Dans ce contexte , il est fort probable que la solution de compromis qui va prévaloir , dans les années à venir , soit celle de la création de zones de protection de la pêche autour de la Méditerranée , solution vers laquelle a semblé s'orienter le consensus des ministres responsables de la pêche en Méditerranée , au cours de leur réunion tenue à Venise , les 25 – 26 novembre 2003 , puisqu'ils affirment dans leur déclaration finale (§ 10) :

« – Dans le contexte d'un renforcement de la coopération de tous les Etats qui bénéficient de la richesse biologique du milieu marin de la Méditerranée, nous considérons que **la création**

⁷ Sauf quelques tempéraments permettant , par exemple , à l'Etat du port où se trouve volontairement un navire suspecté de rejets , d'ouvrir une enquête et si les éléments de preuve réunis le justifient , d'intenter une action contre ce navire (article 218 de la Convention de Montego Bay du 10 / 12 / 1982).

⁸ Voir : Laurent Lucchini et Michel Voelckel , Droit de la Mer , Tome 2 , volume 2 , Paris , Ed. Pedone , 1996 , p. 205.

des zones de protection de pêche permet d'améliorer la conservation et le contrôle des pêcheries et contribue ainsi à une meilleure gestion des ressources et à notre engagement commun pour combattre la pêche IUU.

– Nous estimons qu'il convient, sans préjudice des droits souverains des Etats et en accord avec les dispositions pertinentes du droit international, d'approfondir la réflexion sur les modalités de la création des zones de protection de pêche, en tenant compte des précédents existants, pour arriver à une approche concertée, régionale, adaptée aux besoins des pêcheries et fondée sur le dialogue et la coordination ».

Il est évident que ce processus de création de zones de protection de la pêche en Méditerranée va aboutir, en fin de compte, à un partage quasi-total de la Méditerranée en zones de protection de la pêche, c'est-à-dire en zones placées sous juridiction nationale, conformément aux principes du droit international et notamment aux principes posés par la Convention de Montego Bay, du fait que ces zones de protection de la pêche ne constituent, au fond, que des composantes, ou encore de « simples déclinaisons » des zones économiques exclusives et qu'il convient de leur appliquer la règle : « qui peut le plus peut le moins », comme l'affirmait le juge Tullio Treves, au cours du Colloque de Monaco, organisé par l'Institut du Droit Economique de la Mer (INDEMER)⁹. Il est donc certain qu'en tant que succédané ou en tant que démembrement de la zone économique exclusive, la zone de protection de la pêche trouve bel et bien son fondement juridique dans la partie V de la Convention du 10 / 12 / 1982.

II - Des zones de protection de la pêche aux ASPIM :

Il n'est pas sans intérêt de noter, avant d'aller plus loin, que la plupart des Etats méditerranéens sont parties à la Convention de Montego Bay. Selon le dernier relevé fourni par les Nations Unies, pour l'année 2003, seule une minorité de cinq Etats sur les 21 Etats méditerranéens (plus l'Union Européenne), n'ont pas encore adhéré à cette Convention, à savoir : Israël, Libye, Maroc, Syrie et Turquie¹⁰.

Cette idée de protection des ressources marines, on la retrouve également dans un autre concept qui peut être considéré comme une autre déclinaison de la zone économique exclusive, c'est celui des « Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne » (ASPIM), dont le régime juridique a été institué par le Protocole à la Convention de Barcelone adopté le 10 juin 1995 et appelé « Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée »¹¹. Encore faut-il ajouter que sur les 21 Etats (plus l'Union Européenne) parties à la Convention de Barcelone du 16 / 2 / 1976, la plupart ont ratifié le Protocole « ASP et biodiversité » ou y ont adhéré, à savoir 13 Etats, plus l'Union Européenne, soit plus de 63 % des Etats parties à la Convention de Barcelone.

A vrai dire, le grand apport de ce Protocole de Barcelone, c'est que la création des ASPIM peut non seulement se faire dans les zones marines et côtières soumises à la souveraineté ou à la juridiction des Etats parties (article 9 § 1 – alinéa a et article 9 § 2 – alinéa

⁹ Voir : Tullio Treves, Les zones maritimes en Méditerranée : compatibilité et incompatibilité avec la Convention sur le droit de la mer de 1982, in Les zones maritimes en Méditerranée, précité, p. 23.

¹⁰ Voir : United Nations, Law of the Sea, Bulletin N° 52, 2003, Tableau pp. 1 – 12.

¹¹ Voir : Partie II, Deuxième section, articles 8 à 10.

a) , ainsi que dans des zones où les limites de souveraineté ou de juridiction ne sont pas encore définies (article 9 § 2 – alinéa c), mais elle peut même aller au – delà , pour englober des zones situées en tout ou en partie dans la haute mer (article 9 § 1 – alinéa b et article 9 § 2 – alinéa b)¹² . Ce qui est fort intéressant , parce que cela signifie clairement que les mesures de gestion , de conservation des aires et de protection des espèces menacées , ainsi que de leurs habitats et qui sont jugées nécessaires pour la préservation de la biodiversité et des écosystèmes en Méditerranée , pourront s'étendre à des espaces de haute mer.

La création de ces ASPIM , ainsi que l'approbation des mesures de gestion obéit naturellement à des règles spécifiques :

- La décision doit être prise par consensus des Etats parties (article 9 § 4 alinéa c) ;
- Les Etats parties s'engagent à respecter les règles ainsi édictées (article 9 § 5) ;
- Le Centre d'Activités Régionales pour les Aires Spécialement protégées (CAR / ASP) doit informer les organisations internationales compétentes de la liste des ASPIM et des mesures prises dans ces aires (article 9 § 5) ;

A l'heure actuelle et jusqu'à la dernière réunion des parties contractantes à Catane (11 – 14 novembre 2003) , quatorze ASPIM ont été créées :

- Ile d'Alboran (Andalousie , Espagne)
- Parc Naturel de Cabo de Gata Nijar (Andalousie , Espagne)
- Fond Marin du Levant d'Almería (Andalousie , Espagne)
- Parc Naturel de Cap de Creus (Catalogne , Espagne)
- Iles Medes (Catalogne , Espagne)
- Mar Menor et la zone méditerranéenne orientale de la côte de la Région de Murcia (Région de Murcia , Espagne)
- Iles Columbertes (Région de Valencia , Espagne)
- Port-Cros (France)
- Ile de La Galite (Tunisie)
- Iles Kneiss (Tunisie)
- Ile de Zembra (Tunisie)
- Sanctuaire pour la conservation des mammifères marins (France, Italie , Monaco)
- Parque national maritime terrestre del Archipelago de Cabrera (Espagne)
- Acantilados de Maro-Cerro Gordo. (Espagne)

Parmi ces 14 ASPIM , une seule aire a été créée en vertu de l'article 9 § 2 alinéa b , parce qu'elle comprend à la fois des eaux maritimes intérieures (12. 885 km₂) , des eaux territoriales (28. 237 km₂) et , en majeure partie , des espaces de haute mer adjacente (46. 369 km₂) . Il s'agit du Sanctuaire franco – italo – monégasque pour la conservation des mammifères marins (cétacés) . Pour créer ce Sanctuaire, plusieurs réunions de travail gouvernementales franco – italo – monégasques ont abouti à la signature, le 22 mars 1993, d'une déclaration d'intention pour la création d'un Sanctuaire pour la conservation des Mammifères marins dans le bassin corso – liguro – provençal. Cette déclaration d'intention , accompagnée d'un document qui en présente les bases scientifiques a été concrétisée et transformée en accord international au cours de nombreuses réunions de négociation qui

¹² Voir : Habib Slim , Les Aires spécialement protégées en Méditerranée , in Les zones maritimes en Méditerranée , précité , pp. 121 – 139 .

ont eu lieu à Rome et à Paris . Enfin, le texte de l'Accord a été signé à Rome le 25 novembre 1999 et a été déposé auprès de la Principauté de Monaco.

Le Sanctuaire couvre une zone de 87 500 km², intégrant au projet de 1993 une partie de la mer Tyrrhénienne et l'archipel toscan. En effet , la volonté de gérer des espèces hautement migratrices, comme les Mammifères marins, a nécessité d'inclure dans la zone protégée de vastes zones pélagiques, au-delà des eaux intérieures et de la mer territoriale (12 milles.) des Parties. D'où les caractéristiques spéciales du Sanctuaire, en particulier le fait qu'il ne recouvre que des espaces marins dont la majeure partie est située en haute mer , dans une zone couverte par ce qu'on pourrait appeler des zones économiques potentielles de la France, de l'Italie et de Monaco. Ce qui implique que les compétences et responsabilités de la mise en œuvre des mesures de protection doivent être définies et coordonnées au niveau international.

A cet égard, l'article 14 de l'Accord de Rome prévoit que « dans la partie du Sanctuaire située dans les eaux placées sous sa souveraineté ou juridiction, chacun des États Parties est compétent pour assurer l'application des dispositions prévues » par l'Accord . En revanche , en haute mer, « chacun des États Parties est compétent pour assurer l'application des dispositions de l'Accord à l'égard des navires battant son pavillon, ainsi que, dans les limites prévues par les règles de droit international, à l'égard des navires battant le pavillon d'États tiers ».

Par ailleurs, diverses dispositions de cet Accord , notamment les articles 5 , 7 alinéa c et 10 introduisent des formes de coopération entre les Parties. En particulier , l'article 12 prévoit la tenue régulière de réunions des Parties , pour assurer la mise en œuvre de l'Accord, et l'article 13 institue la coopération entre les services compétents pour l'exercice de la surveillance en mer.

Au surplus, l'Accord de Rome vise expressément un certain nombre d'instruments internationaux dont les trois États sont signataires ou auxquels ils sont Parties et notamment :

- la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ;
- les Conventions sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et relatives à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ;
- la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine et l'Accord sur la conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente ;
- la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et les protocoles y afférents.

La création de ce Sanctuaire sous forme d'ASPIM , s'étendant sur des espaces de haute mer, constitue un précédent intéressant , en tant que composante des zones économiques des parties et dans la mesure où le droit international ne s'y oppose pas.

Au surplus et dans la mesure où cette création d'une ASPIM située en grande partie en haute mer a été nécessairement acquise par consensus entre toutes les parties contractantes au système de Barcelone (article 9 § 4 - alinéa c) , on peut voir dans ce consensus la manifestation d'une « opinio juris » en faveur de la création de telles aires dans des mers fermées ou semi – fermées où le droit de la mer permet normalement la création de zones économiques exclusives , mais où les configurations côtières, en plus de la proximité des États qui se font face peuvent poser d'inextricables problèmes de délimitation.

Jusqu'ici, il est difficile de parler déjà de la naissance d'une coutume régionale, à la suite de ce seul précédent. Car, plusieurs auteurs considèrent qu'« un précédent isolé n'est jamais susceptible de donner naissance à une règle coutumière » et que, dès lors, « la notion de coutume « instantanée » ou « immédiate » doit (...) être rejetée »¹³. Cependant, même ces auteurs reconnaissent qu'il y a des cas où la pratique n'est plus à l'origine de l'opinio juris, puisqu'il y a une inversion du processus de formation de la norme coutumière. En effet, dans certains cas, on a assisté à l'expression d'un « besoin de droit » dans une résolution consensuelle, émanant souvent de l'Assemblée générale des Nations Unies, suivie par une pratique qui vient parachever le processus de formation de la norme coutumière. C'est toute la distinction faite par le Professeur René – Jean Dupuy, le grand artisan des formules imagées à l'emporte – pièce, entre ce qu'il a appelé les coutumes « sages » et les coutumes « sauvages »¹⁴. Alors, il n'est peut – être pas interdit de considérer que la création du Sanctuaire constitue une coutume sauvage qui deviendra, un jour, une coutume sage !

Habib SLIM

Professeur à la Faculté de Droit et
des Sciences Politiques de Tunis

¹³ Voir : N'guyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, Droit International Public, Paris, Ed. L.G.D.J., 7^{ème} Ed., 2002, p.329.

¹⁴ Voir : René – Jean Dupuy, Coutume sage et coutume sauvage, in Mélanges Rousseau, Ed. Pedone, Paris, 1974, pp. 75 – 89 ; et Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft law, in SFDI, L'élaboration du droit international, Paris, Ed. Pedone, 1975, pp. 132 – 148 .

Voir aussi : Georges Abi – Saab, La coutume dans tous ses états, in Mélanges Ago I, Milano, Giuffré, 1987, pp. 53 – 65.