

LES ENJEUX DE LA TRANSNATIONALITE DES APPROCHES  
INTEGREES POUR L'AMENAGEMENT DES ESPACES MARINS,  
REGARDS CROISES ECONOMISTE ET JURISTE

Betty QUEFFELEC,

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,  
UMR AMURE-Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM,  
chercheur associé au GSPR (EHESS)*

Denis BAILLY

*Maître de conférences en économie à l'Université de Bretagne occidentale,  
UMR AMURE - Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM*

Par nature, l'espace maritime s'inscrit dans une dimension transnationale impliquant la coopération non seulement entre États mais encore avec d'autres acteurs, personnes privées (entreprises, associations...) ou personnes publiques (particulièrement les collectivités territoriales). Historiquement, le territoire maritime est d'abord investi par les activités de pêche, de commerce maritime et de défense dont la dimension internationale caractérisée par le mouvement, les flux s'est inscrite profondément dans le droit applicable. Aujourd'hui, les activités se multiplient sur cet espace et avec elles les enjeux, souvent d'envergure internationale. Le trafic maritime ou la pose et l'entretien des câbles et pipelines établissent des liens entre les différents États. Les pêcheurs conduisant largement leur activité en fonction de l'abondance et du prix du poisson traversent régulièrement les frontières. La dimension environnementale de cet espace renforce son caractère international, les écosystèmes comme les espèces ne connaissant pas les frontières.

Les éoliennes *offshore* sont un parfait exemple des enjeux contemporains en mer. De prime abord on pourrait penser qu'il s'agit d'une question nationale car chaque État décide relativement librement de l'emplacement qu'il souhaite attribuer à ces infrastructures sur son territoire maritime. Leur fixité permettrait d'en occulter les aspects internationaux. En réalité, même un point fixe en mer est concerné par les mouvements qui l'entourent. En effet, comment concilier les éoliennes avec les activités de pêche ? Comment les combiner avec les routes de transport maritime ? Ensuite, les conditions optimales d'installation de ces infrastructures président à leur localisation pour que celles-ci puissent être non seulement matériellement réalisables mais encore rentables (éloignement de la côte, caractéristiques du sol, du vent...). Ces localisations idéales peuvent alors se

## LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

situer dans des zones transfrontalières. C'est le cas par exemple à la frontière entre la Belgique et les Pays Bas ou sur le *Dogger Bank* partagé entre l'Allemagne, les Pays Bas, le Royaume Uni et le Danemark. Force est ainsi de constater que l'installation d'éoliennes *offshore* comporte une dimension internationale. Ces infrastructures ont un impact sur les activités qui s'étendent sur des espaces sous la souveraineté ou la juridiction de différents États et jusqu'aux espaces internationaux. Leur installation peut nécessiter des coopérations internationales pour la prise en compte des impacts sur l'environnement et pour une gestion intégrée permettant la mise en cohérence globale des activités de part et d'autre de la frontière. Cela a été souligné dans le cadre de la mise en place du *North Sea Offshore Grid Initiative* qui a donné lieu à l'adoption d'un *Memorandum of Understanding* entre dix États<sup>1</sup>.

Dès lors, on comprend que le droit applicable sur cet espace intègre largement la dimension internationale. Ainsi peut-on mentionner par exemple le droit de passage inoffensif<sup>2</sup> ou bien en droit de l'Union européenne la compétence exclusive de cette dernière en matière de la conservation des ressources biologiques de la mer exercée dans le cadre de la politique commune de la pêche<sup>3</sup>.

Pourtant, il ne faut pas sous-estimer l'importance des frontières y compris maritimes. Elles tracent les cartes des compétences mais aussi des enjeux. C'est particulièrement le cas en matière de défense et d'exploitation des ressources naturelles. Ainsi par exemple, même en matière de pêche, qui relève de la compétence exclusive de l'UE, les États ont conservé un pouvoir de réglementation dans leurs eaux territoriales sous réserve des droits historiques des pêcheurs battant pavillon d'autres États (limitativement déterminés notamment par État, par zone géographique et par espèce en annexe du Règlement relatif à la politique commune de la pêche)<sup>4</sup>. Les intérêts des États en mer sont complexes. Dans un sens, ils ont intérêt à coopérer pour optimiser le développement de leurs activités de manière cohérente avec les autres activités maritimes et la protection de l'environnement marin. Parallèlement, ils doivent s'assurer de conserver une liberté suffisante pour exploiter de la manière la plus rentable les ressources naturelles sur cet espace. Enfin, pour certaines activités, les États sont en concurrence. Apparaissent alors les limites de l'intérêt que peuvent avoir les États à coopérer entre eux pour la mise en place et la gestion optimale des activités en mer.

Permettre la conciliation de ces enjeux à la faveur d'une plus grande coopération,

<sup>1</sup> *The North seas countries' offshore grid initiative memorandum of understanding* signé par l'Allemagne, le Royaume Uni, la Suède, la Norvège, la France, les Pays Bas, le Luxembourg, le Danemark, la Belgique et l'Irlande en 2010. Disponible à l'adresse suivante : <[http://www.benelux.int/files/8113/9625/9202/MoU\\_NSCOGI.pdf](http://www.benelux.int/files/8113/9625/9202/MoU_NSCOGI.pdf)>.

<sup>2</sup> Articles 17 et suivants de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signé à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, RTNU vol. 1834, p. 3.

<sup>3</sup> Article 3 1.d) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne JOUE C 326 du 26.10.2012, p. 47-390 (version consolidée).

<sup>4</sup> Annexe 1 du Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

## LA DYNAMIQUE EUROPEENNE

c'est pourtant bien l'objectif que s'est fixé l'Union Européenne dans le cadre de la politique maritime intégrée. Elle vise à la fois le développement de l'économie bleue, la croissance bleue et le respect de l'environnement marin<sup>5</sup>. La planification de l'espace maritime (PEM) est présentée comme un instrument permettant d'y parvenir. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la directive européenne 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. Elle définit la PEM comme « le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social » (Art. 3.2). Ce texte est marqué par les faibles obligations qu'il impose aux États membres<sup>6</sup>. Par contre, et c'est l'une de ses forces majeures, il impose aux États une obligation de coopérer dans la mise en œuvre de la planification de leur espace maritime.

La mise en œuvre de la PEM est un enjeu majeur pour l'UE. Ce processus de gestion intégrée est basé sur l'approche écosystémique. Il a été présenté comme un moyen d'opérationnaliser cette approche<sup>7</sup>. Ce faisant, la PEM constitue le dénominateur commun aux principes généraux de gestion écosystémique et à l'objectif de croissance bleue dans le cadre international de l'espace maritime européen. Il s'agit donc de l'intégration des enjeux environnementaux et économiques à l'échelle européenne autour d'un instrument de planification.

Dans le cadre de cet article nous commencerons donc par analyser l'obligation de coopération inscrite dans la Directive PEM à la lumière des coopérations existantes (I) puis dans une approche plus opérationnelle nous nous interrogerons sur les conditions permettant d'assurer une coopération transnationale efficace (II).

### I. L'OBLIGATION DE COOPERATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME

Conduite en 2011, la consultation des parties prenantes sur la PEM et la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a montré clairement l'importance, accordée par les répondants, d'une bonne coordination entre les processus de PEM d'une

---

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime, COM (2012) 0494 final, 13 septembre 2012 ; Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE, COM/2012/0491 final, 11 septembre 2012.

<sup>6</sup> QUEFFELEC B. et MAES F. (à paraître) « Transboundary Maritime Spatial Planning across the French-Belgian maritime borders : past and future cooperation » Chapitre 8.1 in DAUD H., KUOKKANEN T, SOININEN N. (eds.) *Marine Spatial Planning and International Law : A Transboundary Perspective*, Earthscan, 2015.

<sup>7</sup> L'approche écosystémique a été définie par la décision V/6 de la Conférence des États Parties à la Convention sur la diversité biologique comme « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable » Décision V/6 de la 5ème réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique qui s'est tenue à Nairobi, Kenya du 15 au 26 mai 2000.