

La gouvernance des mers Adriatique et Ionienne et le rôle de l'Union européenne

Andréa CALIGIURI

Professeur associé en Droit international, Université de Macerata, Italie

SOMMAIRE : I. Les principales caractéristiques géographiques, politiques et économiques des deux mers. – II. L’obligation de coopération entre États riverains d’une mer semi-fermée ou la régionalisation du droit de la mer. – III. Les formes de coopération sectorielles. – IV. Les nouveaux défis de la coopération. – V. La gouvernance européenne de la mer Adriatique et de la mer Ionienne. – VI. Observations sur le rôle des deux mers dans les enjeux géopolitiques entre Puissances mondiales.

I. - Les principales caractéristiques géographiques, politiques et économiques des deux mers

La mer Adriatique est, sans doute, une mer semi-fermée selon l’article 122 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « CNUDM »)¹. Elle forme un golfe long mais relativement étroit, aligné généralement du nord-ouest au sud-est, vers son seul accès, le détroit d’Otrante. La mer Adriatique relie les territoires de sept pays : Italie, Slovénie, Croatie et

Grèce, États membres de l’Union européenne ; Monténégro et Albanie, États candidats à l’adhésion, et Bosnie-Herzégovine, État associé à l’Union et candidat potentiel à l’adhésion².

L’Adriatique est une mer sous tension, surtout à la lumière de son caractère semi-fermé avec un échange limité des eaux avec la mer Méditerranée et avec un milieu marin particulièrement vulnérable à cause d’une inquiétante combinaison de phénomènes (pollution provenant de la terre et des navires, détritiques, atteintes à la biodiversité, surpêche et dégradation des côtes). Il a été calculé que même si l’Italie ne domine que la côte ouest de la mer Adriatique - 15 % du total de la côte adriatique - en revanche, elle est responsable de l’essentiel du trafic maritime et de l’utilisation des ressources, en particulier la pêche. Ce déséquilibre marin a conduit nécessairement à des contributions inégales aux problèmes environnementaux qui affligent l’Adriatique.

L’accès de l’Adriatique à la Méditerranée passe par la mer Ionienne. Cette mer est entourée par seulement deux pays membres de l’Union européenne³, l’Italie et la Grèce, et

¹ Selon l’article 122 CNUDM, on entend par « mer fermée ou semi-fermée » « un golfe, un bassin ou une mer entourée par plusieurs États et relié à une autre mer ou à l’océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États ».

² Il faut souligner que l’Organisation Hydrographique Internationale (ci-après IHO) fixe l’extrémité sud de la Mer Adriatique au niveau le plus méridional du canal d’Otrante, du cap Santa Maria di Leuca, dans les Pouilles, à l’Ákra Kavokéfali (Île de Corfou) et de l’Ákra Koulourá, sur cette même île, à

l’embouchure du canal de Butrinti, en Albanie. Pour cette raison, la Grèce est considérée comme un des États côtiers de cette mer.

³ L’IHO détermine les limites de la mer Ionienne de la façon suivante : « *On the North*. A line running from the mouth of the Butrinto River (39°44’N) in Albania, to Cape Karagol in Corfu (39°45’N), along the North Coast of Corfu to Cape Kephali (39°45’N) and from thence to Cape Santa Maria di Leuca in Italy. *On the East*. From the mouth of the Butrinto River in Albania down the coast of the mainland to Cape Matapan. *On the South*. A line from Cape Matapan to Cape Passero, the Southern point of Sicily. *On the West*. The East coast of

pourrait être qualifiée de mer semi-fermée, selon l'article 122 CNUDM, si chaque État côtier établit sa propre zone économique exclusive (ci-après « ZEE ») ; dans une telle hypothèse, la mer Ionienne serait constituée, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les ZEE des États riverains, et, en tant que telle, elle serait une mer semi-fermée.

La mer Ionienne a les mêmes problèmes que la mer Adriatique car elle est la mer de transit de toutes les activités qui se déroulent en Adriatique et pour cette raison sa gouvernance est liée strictement à celle de l'Adriatique.

La coopération entre les États côtiers des deux mers a été toujours perçue comme une nécessité surtout pour garantir une protection et une préservation adéquates du milieu marin et une

gestion durable des ressources biologiques marines. Toutefois, cette coopération est conditionnée par les problèmes de délimitation des frontières maritimes entre États côtiers.

Les six États riverains de l'Adriatique (à l'exception de la Bosnie-Herzégovine)¹ et de la mer Ionienne revendiquent une mer territoriale d'une largeur de 12 milles, conformément aux dispositions de la CNUDM. L'Italie a conclu des accords de délimitation du plateau continental avec tous les États de la côte orientale de la mer Adriatique et de la mer Ionienne². Toutefois, la délimitation des frontières maritimes entre les États de l'Adriatique orientale reste un problème loin d'être résolu. Des différends concernent : la Croatie et la Slovénie dans le Golfe de Piran³ ; la Croatie et la Bosnie-Herzégovine dans le Golfe de Klek-Neum⁴ ; la Croatie et le Monténégro sur la délimitation

Sicily and the Southeast coast of Italy to Cape Santa Maria di Leuca » (IHO, *Limits of Oceans and Seas*, Special Publication N° 23, III éd., 1953, p. 17).

¹ La Bosnie-Herzégovine a une portion de mer territoriale entourée par les eaux territoriales de la Croatie.

² Des progrès importants ont été réalisés à un stade relativement précoce en termes de délimitation de la mer territoriale (1975) et du plateau continental (1968) entre l'Italie et la RSFY. Le tracé des délimitations maritimes entre l'Italie et la RSFY a été confirmé par les États successeurs de la Yougoslavie. La Grèce et l'Italie ont également été en mesure de conclure un accord de délimitation de leur plateau continental en 1977. En 1992, un accord pour la délimitation du plateau continental a été aussi signé entre l'Albanie et l'Italie.

³ Le 4 novembre 2009, les deux États ont signé un Accord d'arbitrage afin de soumettre leur différend terrestre et maritime à l'arbitrage. Cet accord a été dénoncé par la Croatie le 30 juillet 2015 après le scandale impliquant le juge slovène du tribunal arbitral qui aurait fait pression sur les autres juges. Le 29 juillet 2017, le Tribunal d'arbitrage a finalement octroyé les deux tiers de la

Baie de Piran à la Slovénie et a établi qu'une zone de jonction (d'approximativement 2,5 milles marins de largeur) doit être établie en créant un accès entre la mer territoriale slovène et la haute mer. Toutefois, Zagreb a déclaré qu'il ne respecterait pas la décision.

⁴ La frontière maritime entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie a été fixée dans le cadre du *Traité sur la frontière d'État* du 30 juillet 1999, qui est appliqué seulement à titre provisoire. Après la conclusion de ce traité, deux contestations ont été soulevées par la partie croate : a) le Comitat de Dubrovnik soutenait que l'extrémité de la Péninsule de Klek lui appartenait historiquement et que, par conséquent, elle n'appartenait pas à la Bosnie-Herzégovine, comme le mentionnait le traité, mais bien à la Croatie ; b) la Croatie revendiquait les îlots attribués à la Bosnie-Herzégovine près de la Péninsule de Klek, pour des raisons historiques. Depuis 2002, la tension entre les deux pays est montée à cause de l'intention de la Croatie de construire le pont de Pelješac, entre le village de Klek et la Péninsule de Pelješac, traversant le Canal de Mali Ston. Le pont se situe au-delà du territoire faisant l'objet du différend, mais la Bosnie-Herzégovine le considère comme un éventuel obstacle à la navigation dans la baie de Neum et,

des eaux à l'entrée du Golfe de Hercegovskie et sur la délimitation du plateau continental autour de la Péninsule de Prevlaka¹ ; l'Albanie et le Monténégro et l'Albanie et la Grèce² pour la délimitation du plateau continental.

De plus, bien que conformément à la pratique de la plupart des pays méditerranéens, aucun des États côtiers de l'Adriatique n'ait expressément revendiqué une ZEE, des initiatives ont été prises par la Croatie³, la Slovénie⁴ et l'Italie⁵ en vue de créer des « zones de protection écologique », non explicitement prévues par la CNUDM⁶. Mais dans tous les cas, ces zones ne sont pas encore opérationnelles et pour cette raison il y a encore un espace de haute mer dans la mer Adriatique comme dans la mer Ionienne.

en tant que tel, une violation de la CNUDM. Toutefois, le 7 juin 2017, la Commission européenne a approuvé le financement de la construction du pont de Pelješac pour 357 millions d'euros au titre des fonds de la politique de cohésion et les travaux devraient être terminés en 2022. Enfin, les deux pays s'opposent aussi sur la gestion du port de Ploče, en Croatie, depuis le rejet de la ratification de l'accord signé entre les deux pays le 22 novembre 1998, *Agreement on Free Transit through the Territory of Croatia to and from the Port of Ploce and through the Territory of Bosnia and Herzegovina at Neum*, qui organisait une administration partagée du port.

¹ Les deux États ont réglé provisoirement la définition de la frontière commune avec le *Protocole portant création d'un régime provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États* de 2002.

² Les deux États avaient signé, en 2009, un *Accord sur la délimitation des zones respectives du plateau continental et d'autres zones maritimes*, mais l'accord a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle albanaise avec la décision n. 15 du 15 avril 2010. Voir :

www.gjk.gov.al/include_php/previewdoc.php?id_kerkesa_vendimi=793&nr_vendim=2)

L'existence de tous ces différends est sans aucun doute un obstacle important à la pleine coopération entre États riverains.

II. - L'obligation de coopération entre États riverains d'une mer semi-fermée ou la régionalisation du droit de la mer

L'article 123 CNUDM affirme que « Les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention. (...) »⁷.

En interprétant à la lettre cette disposition, il est permis de supposer qu'une mer fermée ou semi-fermée est soumise au même régime juridique général, établi par la CNUDM, qu'une

³ Voir *Décision sur l'extension de la juridiction de la République de Croatie en Mer*, 3 octobre 2003.

⁴ Voir *Ecological Protection Zone and Continental Shelf of the Republic of Slovenia Act*, 22 October 2005.

⁵ Voir *Legge 8 febbraio 2006, n. 61 - Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*.

⁶ Pour approfondir cette question, voir G. Andreone, « Les zones écologiques en droit international de la mer », in R. Casado Raigon, G. Cataldi (dir.), *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes*, Bruxelles, 2009, p. 39 et s.

⁷ La particularité des mers fermées et semi-fermées est aussi prise en compte par l'*Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs* de 1995. Voir article 15 (Mers fermées et semi-fermées) : « Lorsqu'ils appliquent le présent Accord dans une mer fermée ou semi-fermée, les États tiennent compte des caractéristiques naturelles de ladite mer et agissent de manière compatible avec la partie IX de la Convention et les autres dispositions pertinentes de celle-ci ».

mer ordinaire, sauf que la coopération entre les États côtiers n'établit pas un régime juridique spécial. Toutefois, il faut souligner que l'article 123 dicte une obligation *sui generis* de coopération, qui ne comporte pas une obligation de résultat. Il exprime plutôt une obligation de *bona fide*, suivant laquelle les États ne doivent pas agir de manière contraire à la recherche d'une coopération dans les domaines indiqués dans la CNUDM, c'est-à-dire la gestion, la conservation, l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques de la mer ; la protection et préservation du milieu marin ; la coordination des politiques de recherche scientifique ; l'invitation, le cas échéant, d'autres États ou organisations internationales concernés à coopérer avec eux à la mise en œuvre de la gestion de la mer fermée ou semi-fermée.

L'article 123 CNUDM assigne aussi un rôle important à la coopération institutionnalisée, autrement dit à la coopération « par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée ».

Plus généralement, il faut noter que l'établissement d'une stricte coopération entre États côtiers d'une même mer fermée ou semi-fermée pourrait conduire à régionaliser les règles du droit de la mer¹.

¹ Voir L.M. Alexander, *Regionalism and the Law of the Sea: The Case of Semi-enclosed Seas*, dans *Ocean Development & International Law Journal*, 1974, p. 151 ss. et *Regional Arrangements in the Oceans*, dans *American Journal of International Law*, 1977, p. 84 et s. ; L. Lucchini, M. Vøelckel, *Droit de la mer*, t. 1, Paris, 1990, p. 39-40 ; A. Vallega, *The regional approach to the ocean, the*

Le but de cet article est d'analyser les formes de coopération qui ont été structurées dans les mers Adriatique et Ionienne.

III. - Les formes de coopération sectorielles

A. - La coopération en matière de pêche

Après la dissolution de l'ex-Yougoslavie, dans le domaine de la gestion de la pêche, les relations conventionnelles entre les États côtiers en mer Adriatique ne sont pas claires. Trois États, Italie, Croatie et Slovénie, devraient être partenaires d'une zone de pêche partagée, en vue d'une exploitation conjointe, dans le Golfe de Trieste, sur la base d'un accord entre l'Italie et la RSFY de 1983², à laquelle la Croatie et la Slovénie devraient s'être substituées après la dissolution de la Yougoslavie. L'état de l'accord a été incertain pendant plusieurs années dès lors que la Slovénie ne l'a pas inclus parmi les traités pour lesquels elle s'est déclarée successeur de l'ex-Yougoslavie et la Croatie n'a pas manifesté sa volonté quant au destin de l'accord, pour lequel était prévue, par ailleurs, une durée annuelle tacitement renouvelable. Toutefois, cette question est dépassée après l'adhésion de la Slovénie et de la Croatie à l'UE,

ocean regions, and ocean regionalisation – a post-modern dilemma, dans *Ocean & Coastal Management*, 2002, p. 721 et s.

² Échange de lettres entre Italie et RSFY relatif à la création d'une zone commune de la pêche dans le Golfe de Trieste, 18 février 1983.

respectivement en 2004 et en 2013, et l'application de la politique commune de la pêche (ci-après « PCP ») à cette zone.

En 1995, la Slovénie et la Croatie ont signé un *Accord sur la pêche dans l'Adriatique de l'Est* qui permet aux pêcheurs slovènes de pêcher dans une zone spécifique de la mer territoriale de la Croatie. Toutefois, l'accord n'a pas été ratifié, mais il est appliqué depuis la date de la signature à titre provisoire¹. Cet accord est également remplacé par l'application des règles de la PCP entre les deux États.

La seule forme de coopération qui n'est pas entièrement affectée par la PCP est liée à la création du *Programme Haute Adriatique*, à partir de 2001, sur une initiative des autorités locales des trois États riverains. En fait, le programme a été convenu entre les régions Émilie-Romagne, Vénétie et Frioul-Vénétie Julienne, en Italie, la région de l'Istrie et Primorsko-Goranska, en Croatie, et la municipalité d'Izola, en Slovénie. Il a permis la création d'un modèle de gouvernance pour le développement durable du secteur de la pêche, du point de vue économique, du tourisme, des transports et de l'environnement, dans le but ultime d'apporter des avantages directs aux

consommateurs, à travers la qualification et la sécurité alimentaire des produits de la pêche.

Au plan international, la coopération dans le domaine de la gestion de la pêche est assurée à l'intérieur des organisations régionales compétentes pour la mer Adriatique et la mer Ionienne, c'est-à-dire la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (ci-après « GFCM », en anglais) et la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ci-après « ICCAT », en anglais).

Tous les États riverains des deux mers, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que l'UE, le Japon, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, sont membres de la GFCM. La Commission a élaboré un programme de gestion de l'effort de pêche concernant notamment les pêcheries de petits pélagiques dans l'Adriatique nord (GSA 17) et l'Adriatique sud (GSA 18)². De plus, une résolution pour l'établissement d'une « Zone réglementée de pêche » dans la zone de la fosse de Pomo/Jabuka a été adoptée par la 41^e Session de la GFCM, le 17 octobre 2017, après plusieurs années de négociation³.

¹ Il faut noter que, en 1997, les deux pays ont aussi signé un Accord sur la circulation et la coopération transfrontalière. L'accord, qui n'est pas en vigueur, définissait une « zone transfrontalière » entre la mer territoriale de la Slovénie et la mer territoriale de la Croatie où les pêcheurs des deux pays auraient eu un droit de pêche.

² Voir *Rec. GFCM/37/2013/1 on a multiannual management plan for fisheries on small pelagic stocks in the GFCM GSA 17 (Northern Adriatic Sea) and on*

transitional conservation measures for fisheries on small pelagic stocks in GSA 18 (Southern Adriatic Sea).

³ Cf. *Final Report*, Forty-first session of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), Budva, Montenegro, 16–20 October 2017, *Appendix 7, Recommendation GFCM/41/2017/3 on the establishment of a fisheries restricted area in the Jabuka/Pomo Pit in the Adriatic Sea.*

La ICCAT est responsable de la conservation des thonidés et des espèces apparentées dans l'océan Atlantique et ses mers adjacentes, y compris la Méditerranée. Toutefois, bien que la Commission soit aussi compétente pour les mers Adriatique et Ionienne, il faut souligner qu'à la Commission sont parties l'UE¹ et l'Albanie, mais pas le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine. L'activité de la Commission se déroule autour la mise en place de la *Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'Atlantique* de 1966 et avec cette finalité la Commission a inclus la mer Adriatique dans le programme de rétablissement de 15 ans pour le thon rouge dans l'Atlantique et la Méditerranée, commencé en 2007 et jusqu'en 2022².

B. - La coopération en matière de protection et préservation du milieu marin

Il faut souligner que l'existence de différends concernant les délimitations maritimes entre États de la côte orientale de l'Adriatique a eu comme résultat le développement d'une coopération bilatérale qui engage l'Italie, seule d'une part, et

chacun des autres États riverains de l'Adriatique, d'autre part. Dans le domaine de la protection du milieu marin, les États côtiers ont ainsi créé un système juridique complexe, mais qui s'avère fragmenté et incomplet.

Deux accords fondamentaux existent : l'*Accord italo-yougoslave sur la coopération pour la protection contre la pollution des eaux de la Mer Adriatique et les zones côtières* de 1974, dont la Slovénie, la Croatie, et le Monténégro³ sont États successeurs et qui a conduit à la création d'une Commission mixte (Italie-Slovénie-Croatie- Monténégro) ; et l'*Accord entre l'Italie et la Grèce pour la protection du milieu marin de la Mer Ionienne et de ses zones côtières* de 1979, qui a aussi conduit à la création d'une Commission mixte.

En 2007, l'Italie et la Slovénie ont signé un *Mémorandum de coopération* pour la création d'un Pôle de développement du Nord Adriatique qui devrait conduire à des formes de coordination et de gestion commune des ressources de la région et de protection de l'environnement, dans la perspective d'un partenariat dans le Nord de l'Adriatique conforme à la

¹ L'UE est membre de la Convention et de la Commission en raison de sa compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP. Par conséquent, la Convention et les résolutions de la Commission sont obligatoires pour ses États membres.

² Au programme participent les Parties contractantes et les Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérant avec la Commission dont les navires pêchent activement du thon rouge dans l'Atlantique-est et en Méditerranée ; voir la *Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement*

d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée [Rec. 13-07] et *Recommandation de l'ICCAT pour amender la Recommandation de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge l'Atlantique Est et de la Méditerranée* [Rec. 08-05].

³ Voir le *Mémorandum sur la succession dans les traités bilatéraux conclus avant la décision d'indépendance du Monténégro*, 3 juin 2006.

législation sur la protection de l'environnement et aux *best practices* de l'UE.

Une protection indirecte du milieu marin est aussi offerte par la signature par les États côtiers des deux mers¹ des Protocoles bilatéraux d'entente pour la création de systèmes communs du trafic maritime (VTS)², de systèmes communs de séparation du trafic³ et de systèmes de déclaration obligatoire des navires⁴.

Dans le domaine de la protection du milieu marin, il faut constater que les traités multilatéraux offrent diverses solutions de coopération aux États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne qui ne sont pas pleinement exploitées.

¹ Il faut noter que dans l'Adriatique nord, la coopération bilatérale semblait être conçue comme transitoire ; en effet, en 2000, l'Italie, la Croatie et la Slovénie avaient aussi signé deux accords relatifs à la création d'un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique et à la création d'un système commun de séparation du trafic dans la Mer Adriatique. Toutefois, le différend entre Croatie et Slovénie dans le Golfe de Piran a interrompu le processus de ratification de ces accords.

² Protocole d'entente entre l'Italie et la Slovénie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la Croatie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la Grèce pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Ionienne de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) pour la création d'un système commun VTS dans la Mer Adriatique de 2000.

³ Protocole d'entente entre l'Italie et la Croatie pour la création d'un système commun de séparation du trafic dans les parties Nord et Centrale de la Mer Adriatique de 2000 ; Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie pour la création

Le cadre juridique de référence est sans doute la *Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée* de 1976, amendée en 1995⁵. L'article 3, par. 2, de la Convention autorise les États contractants à signer des accords sous-régionaux « pour la promotion du développement durable, la protection de l'environnement, la conservation et la sauvegarde des ressources naturelles », sous réserve que de tels accords soient compatibles avec la Convention et ses Protocoles et conformes au droit international.

Au sein du système de la Convention de Barcelone, deux instruments juridiques qui pourraient être utilisés sont le *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée* de 1995⁶ et le *Protocole*

d'un système commun de routes et un aperçu de séparation du trafic dans la partie sud l'Adriatique de 2000 ; Accord entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) sur la mise en place d'un système commun de routes et un plan de séparation du trafic dans l'Adriatique de 2000.

⁴ Protocole d'entente l'Italie et l'Albanie sur un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique (Trafic adriatique) de 2000 ; Protocole d'entente entre l'Italie et la RFY (Monténégro, État successeur) sur un système de déclaration obligatoire des navires dans la Mer Adriatique (Trafic adriatique), 11 décembre 2000.

⁵ La Convention et ses Protocoles cités dans le texte ont été ratifiés par tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne et par l'UE.

⁶ Le but du Protocole est la création d'« Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne » (ASPIM). Les critères utilisés pour évaluer l'intérêt méditerranéen d'une aire (Annexe I, Section C) sont : a) l'unicité (l'aire renferme des écosystèmes rares ou uniques, ou des espèces rares ou endémiques) ; b) la représentativité naturelle (l'aire renferme des processus écologiques, ou des types de communauté ou d'habitat, ou d'autres caractéristiques naturelles, particulièrement représentatifs. La représentativité

relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée de 2008¹. L'intérêt de ces deux instruments réside dans les dispositions de non préjudice qui sont prévues pour favoriser l'établissement de formes de coopération et dépasser les difficultés liées au fait qu'un accord entre les États est souvent bloqué par les différends sur les délimitations maritimes. L'idée sous-jacente au mécanisme juridique conçu est simple : d'un côté, l'établissement d'une coopération intergouvernementale dans le domaine de l'environnement marin ne doit pas préjuger toutes les autres questions de nature

est le degré suivant lequel une aire représente un type d'habitat, un processus écologique, une communauté biologique, un aspect physiographique ou une autre caractéristique naturelle) ; c) la diversité (l'aire a une grande diversité d'espèces, de communautés, d'habitats ou d'écosystèmes) ; d) le caractère naturel (l'aire conserve dans une très grande mesure son caractère naturel grâce à l'absence ou au degré limité de dégradations et de perturbations résultant d'activités humaines) ; e) la présence d'habitats d'une importance cruciale pour les espèces en danger, menacées ou endémiques ; et f) la représentativité culturelle. Il faut rappeler que les critères indiqués dans l'Annexe I au Protocole correspondent aux critères scientifiques des « Aires marines d'importance écologique ou biologique » adoptés en 2008 par la neuvième Réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique.

¹ L'article 2, let. f), du Protocole définit la « Gestion intégrée des zones côtières » comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre ». Dans le cadre du Protocole, les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à coopérer à la formation du personnel scientifique, technique et administratif dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières (article 25, par. 1), à promouvoir la recherche scientifique et technique sur la gestion intégrée des zones côtières (article 25,

politique ou juridique ; mais d'un autre côté, l'existence même de ces questions, auxquelles des solutions ne seront sans doute pas apportées à court terme, ne doit pas empêcher ou repousser l'adoption de mesures nécessaires pour la protection de l'environnement marin en Méditerranée².

Deux autres conventions ont leur propre champ d'application qui affecte la mer Adriatique et la mer Ionienne et qui proposent l'établissement de zones protégées :

a) la *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* de 1979³, qui impose aux

par. 2), à coopérer pour fournir aux Parties qui la demandent, une assistance scientifique et technique (article 26), à coopérer pour échanger des informations sur l'utilisation des meilleures pratiques environnementales (article 27), à titre bilatéral ou multilatéral, de coordonner, s'il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières (article 28).

² Voir l'article 2 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée : « 2. Aucune disposition du présent protocole ni aucun acte adopté sur la base du présent protocole ne peut porter atteinte aux droits, revendications ou positions juridiques actuelles ou futures de tout État touchant le droit de la mer, en particulier la nature et l'étendue des zones marines, la délimitation de ces zones entre États adjacents ou qui se font face, la liberté de navigation en haute mer, le droit et les modalités de passage par les détroits servant à la navigation internationale et le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, ainsi que la nature et l'étendue de la juridiction de l'État côtier, de l'État du pavillon et de l'État du port. / 3. Aucun acte ou activité intervenant sur la base du présent protocole ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté ou de juridiction nationales ». Voir aussi les règles similaires contenues dans l'article 4, paragraphes 1 et 2, du *Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*.

³ Tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, et l'UE sont parties contractantes à la Convention.

Parties contractantes de prendre des mesures pour protéger, gérer et conserver les habitats de la faune sauvage à travers l'élaboration d'accords spécialisés parmi les États concernés en vertu desquelles ils acceptent des plans de gestion commune pour la protection de l'espèce migratrice identifiée¹. Ces accords se combinent le plus souvent avec les plans de gestion d'un habitat, mais sans parvenir à une « protection géographique formelle » ; toutefois, la Convention peut être considérée comme la voie qui mène à l'établissement de zones protégées ;

b) l'*Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et la zone atlantique adjacente*², dans le cadre duquel, il faut signaler l'invitation de la Réunion des Parties à l'Accord, en 2007, aux États intéressés à coopérer à la création de nouvelles aires marines protégées pour répondre

aux menaces sur les cétacés³. Dans la liste des sites recommandés, il y a deux aires d'importance spéciale pour le dauphin commun et autres cétacés dans l'est de la mer Ionienne et le Golfe de Corinthe (Grèce) et une aire d'importance particulière pour le grand dauphin, la réserve marine spéciale de Cres-Lošinj (Croatie)⁴.

Enfin, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (ci-après « OMI »), les États adriatiques et ioniens pourraient coopérer pour l'établissement d'aires marines protégées en application des règles de certaines conventions : la *Convention MARPOL pour la prévention de la pollution par les navires* de 1973, amendée en 1978 (MARPOL 73/78)⁵ et la *Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments* de 2004⁶. Dans le même cadre de l'OMI, les États intéressés pourraient aussi demander

¹ Article IV (Espèces migratrices devant faire l'objet d'accords : Annexe II) : « 1. L'Annexe II énumère des espèces migratrices dont l'état de conservation est défavorable et qui nécessitent la conclusion d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion, ainsi que celles dont l'état de conservation bénéficierait d'une manière significative de la coopération internationale qui résulterait d'un accord international. / 2. Lorsque les circonstances le justifient, une espèce migratrice peut figurer à la fois à l'Annexe I et à l'Annexe II. / 3. Les Parties qui sont des États de l'aire de répartition des espèces migratrices figurant à l'Annexe II s'efforcent de conclure des accords lorsque ceux-ci sont susceptibles de bénéficier à ces espèces ; elles devraient donner priorité aux espèces dont l'état de conservation est défavorable. / 4. Les Parties sont invitées à prendre des mesures en vue de conclure des accords portant sur toute population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages dont une fraction franchit périodiquement une ou plusieurs des limites de juridiction nationale. / 5. Une

copie de chaque accord conclu conformément aux dispositions du présent Article sera transmise au Secrétariat ».

² Tous les États côtiers de la mer Adriatique et de la mer Ionienne, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, et l'UE sont parties contractantes à la Convention.

³ Voir *Résolution 3.22, Marine Protected Areas for Cetaceans*, ACCOBAMS-MOP3/2007/Res.3.22.

⁴ Il faut souligner que le format pour la proposition d'aires protégées pour les cétacés est inspiré du format existant relatif aux *Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne* (ASPIM) de la Convention de Barcelone.

⁵ La Mer Méditerranée a été qualifiée, dans le contexte de la Convention, de « zone spéciale » pour les hydrocarbures depuis 1983 et pour les ordures depuis 2009 : voir MARPOL 73/78, Annexes I (hydrocarbures) et V (ordures).

⁶ Cette convention a pour objectif d'éviter le transport d'organismes ou d'agents pathogènes d'un écosystème marin vers un autre, et le recours à des produits chimiques. La convention prévoit la possibilité d'adopter des mesures spéciales

l'institution de « zones maritimes particulièrement sensibles », pour être autorisés à adopter des mesures spécifiques pour contrôler les activités maritimes dans la zone, comme les mesures d'organisation du trafic, l'application stricte des règles MARPOL sur le rejet et l'équipement des navires, par exemple les pétroliers, et l'installation de Services de trafic maritime (STM).

À la lumière de cette analyse, on peut dire que bien que le milieu marin et les zones côtières adjacentes et leurs ressources naturelles forment un tout et constituent un capital qui peut offrir des possibilités de développement durable sur les côtes de l'Adriatique et de la mer Ionienne, les États côtiers n'ont pas encore mis en place une coopération structurée. Au contraire, il faut noter, de la part des États, l'approbation et la réalisation de politiques nationales très fragmentées en raison d'un niveau inégal d'expérience, de capacités techniques, de ressources financières et de savoir-faire destinées à la protection du milieu marin.

IV. - Les nouveaux défis de la coopération

A. - *L'exploitation des ressources partagées de pétrole et gaz*

Un des problèmes les plus récents que les États riverains sont appelés à traiter dans le cadre de la coopération en Adriatique est lié à l'activité d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières. Il y a deux raisons principales qui font de ce sujet la source d'une confrontation plutôt qu'un terrain de coopération : l'absence d'accords de délimitation du plateau continental entre les États de l'ex-Yougoslavie et la présence de gisements de pétrole et de gaz qui sont partagés, en raison de la configuration géologique et géomorphologique des fonds et sous-sols adriatiques.

Par rapport au premier élément, un exemple de la rivalité entre États sur ces ressources est le différend déclenché, en 2014, par la décision du Gouvernement de la Croatie de donner à certains concessionnaires étrangers le droit d'explorer et d'exploiter les hydrocarbures dans les blocs 27, 28 et 29 de la Mer Adriatique, qui sont situés en tout ou en partie dans une zone maritime revendiquée par le Monténégro. L'action unilatérale de la Croatie a été critiquée par le Gouvernement du Monténégro en tant que violation du *Protocole portant création d'un régime*

dans des zones particulièrement concernées (voir Annexe sur le « Règlement pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments », Section C).

provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États de 2002¹ et a tendu les relations entre les deux États.

Des problèmes portant sur l'exploration et l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz partagés peuvent aussi surgir entre l'Italie et les États qui lui font face, en premier lieu avec la Croatie.

On doit observer que la solution à ce problème n'est pas contenue dans la CNUDM. Cet instrument affirme seulement que « L'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de

ses ressources naturelles » (article 77, par. 1)². Par conséquent, la solution ne peut être que bilatérale.

L'*Accord entre l'Italie et la RFSY sur la délimitation du plateau continental* de 1968 comporte une disposition qui établit une obligation de coopérer pour résoudre les différends concernant l'exploitation des ressources partagées. L'article 2 affirme : « Lorsqu'il est établi que les ressources naturelles du sol ou du sous-sol s'étendent des deux côtés de la ligne de délimitation du plateau continental, de sorte que les ressources du plateau de l'une des Parties peuvent être, en tout ou en partie, exploitée du côté du plateau de l'autre Partie

¹ Le Monténégro a affirmé que l'action unilatérale de la Croatie est une violation du *Protocole portant création d'un régime provisoire le long de la frontière méridionale entre les deux États* de 2002, dont le quatrième paragraphe du préambule se lit comme suit : « Guidés par les principes de réciprocité dans le respect des obligations, d'inadmissibilité des actes unilatéraux et de bonne foi dans l'application du présent Protocole » ; et de la CNUDM qui au paragraphe 1 de son Préambule affirme que les États contractants sont « Animés du désir de régler, dans un esprit de compréhension et de coopération mutuelles, tous les problèmes concernant le droit de la mer et conscients de la portée historique de la Convention qui constitue une contribution importante au maintien de la paix, à la justice et au progrès pour tous les peuples du monde » (voir *Communication from the Government of Montenegro, dated 2 July 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*; *Communication from the Government of Montenegro, dated 1 December 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*, disponibles sur www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/MNG.htm). Le Monténégro a ainsi souligné « qu'aucun contrat de concession ou de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures dans le territoire contesté ne saurait être valablement conclu par la République de Croatie avec quelque société que ce soit dans le monde, avant que la ligne de démarcation entre la Croatie et le Monténégro ait été définitivement établie, ou avant que les deux États aient

conclu un accord mutuellement acceptable, fondé sur l'application d'instruments équitables et justes qui ont déjà été utilisés pour le règlement de différends comparables » (voir *Communication from the Government of Montenegro, dated 2 July 2014, concerning exploration and exploitation of resources in the Adriatic Sea by the Republic of Croatia*, cité).

² Le Secrétariat de la Commission de droit international dans le *Memorandum on the Regime of the High Sea* (UN Doc. A/CN.4/32 (1950)), avait proposé le « principe de l'unité du gisement » sur la base duquel les règles sur la délimitation du plateau continental devaient être complétées par des accords spéciaux pour prendre en considération que les gisements de ressources naturelles ne coïncident pas avec la ligne de délimitation du plateau. Une obligation de coopération est aussi affirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 3129 (XXVIII) « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États » du 13 décembre 1973 et dans la résolution 3281 (XXIX) « Charte des droits et devoirs économiques des États » du 17 décembre 1974. Pour une analyse sur les implications juridiques de l'exploitation des ressources naturelles partagée, voir M.R. Mario, « The Exploitation of Offshore Transboundary Marine Resources or those in Disputed Areas: Joint Development Agreements », in A. Del Vecchio (ed.), *International Law of the Sea. Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014, pp. 281-316.

contractante, les autorités compétentes des Parties contractantes doivent prendre contact, dans le but de parvenir à un accord pour déterminer la façon dont ils exploitent les ressources précitées, après avoir consulté les titulaires de tout titre d'exploitation »¹. Une règle comparable est aussi prévue dans l'Accord de délimitation du plateau continental entre l'Italie et la Grèce de 1977².

L'article 2 a trouvé application dans le cas de l'exploitation du gisement de gaz dénommé « Annamaria » dans l'Adriatique nord. Ce gisement est à cheval sur la ligne de délimitation des plateaux continentaux de l'Italie et de la Croatie. Par un accord technique³, les Gouvernements des deux pays se sont entendus

sur les programmes d'exploitation de gaz signés entre les deux titulaires de titres d'exploitation (l'ENI, pour l'Italie, et l'INA, pour la Croatie)⁴ ; toutefois, ils ont posé des conditions pour l'application de cet arrangement⁵.

Cependant, le modèle de coopération prévu par l'article 2 de l'Accord de 1968 n'est pas exempt de critique. Il établit un mécanisme de coopération très sommaire, parce que, comme l'affaire du gisement « Annamaria » l'a démontré, le succès de la coopération entre les États repose, *de facto*, sur une entente préalable entre les sociétés qui ont les titres d'exploitation pour le gisement. Au contraire, en pratique, les États qui ont le même problème d'exploitation de ressources partagées, par exemple,

¹ En outre, l'article 3 souligne qu'en cas de différend sur l'emplacement de toute installation ou d'équipement en référence à la ligne de délimitation du plateau continental, les autorités compétentes des Parties contractantes déterminent, par accord mutuel, la partie du plateau continental où se trouvent ces installations ou équipements.

² Article 2 : « Si un gisement de substance minérale, y compris les sables et graviers, est partagé par la ligne de séparation, et si la part du gisement qui est située d'un des côtés de la ligne de séparation est exploitable en tout ou en partie à partir d'installations situées de l'autre côté de celle-ci, les deux Gouvernements chercheront, en liaison avec les titulaires des titres miniers, s'il y en a, à se mettre d'accord sur les conditions de mise en exploitation du gisement, afin que cette exploitation soit la plus rentable possible et de telle sorte que chacune des Parties conserve l'ensemble de ses droits sur les ressources minérales du sol et du sous-sol de son plateau continental. / Dans le cas où auraient été exploitées des ressources naturelles d'un gisement situé d'un côté et de l'autre de la ligne de séparation, les Parties contractantes mettront tout en œuvre, après avoir consulté les titulaires de titres d'exploitation, s'il y en a, afin de parvenir à un accord sur une indemnisation équitable ».

³ *Technical Agreement between the Ministry of Economic Development of the Italian Republic (Directorate General for Energy and Mineral Resources) and*

the Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship of the Republic of Croatia (Directorate for Mining) on the Joint Exploitation of the Annamaria Gas Field in the Adriatic Sea, 1 juillet 2009.

⁴ *Annamaria Integrated Development and Operating Agreement*, 19 décembre 2006.

⁵ En particulier, les programmes annuels d'exploitation de gaz doivent être approuvés par les autorités compétentes de l'Italie et de la Croatie ; toute suspension des activités imposées par les autorités compétentes d'un pays doit être acceptée par les autorités de l'autre pays ; les autorités compétentes des deux parties approuvent conjointement les systèmes de mesure qui s'appliquent aux deux plates-formes réalisées ; les autorités compétentes des deux parties vont vérifier périodiquement le fonctionnement des systèmes de mesure sur les deux plates-formes et certifient tous les trois mois la production et le retrait de gaz des deux plates-formes. Enfin, les deux Gouvernements ont prévu que les modifications de la répartition des réserves et des régimes de rémunération sur la production passée doivent être approuvés par le ministère du Développement économique de l'Italie et par le ministère de l'Économie, du Travail et de l'Entrepreneuriat de la Croatie et que chaque partie dans ses propres actes doit spécifier les quantités qui doivent être compensées pour les années passées.

dans le Golfe Persique, la Mer du Nord, la Mer des Caraïbes ou le Golfe du Mexique adoptent des règles différentes : dans ces différents cas, les États concernés ont fixé des règles plus détaillées dans leurs accords bilatéraux qui vont conditionner la conclusion des ententes entre les sociétés qui ont les titres d'exploitation¹.

B. - La recherche scientifique marine : une coopération en devenir

Si la CNUDM encourage, au niveau général, la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine entre les États et les organisations internationales compétentes², pour les mers fermées ou semi-fermées, elle indique une obligation de coopération plus stricte, celle « de coordonner leurs politiques de recherche scientifique et

entreprendre, s'il y a lieu, des programmes communs de recherche scientifique »³.

En effet, la coopération serait très nécessaire dans ce domaine, qui demande des investissements considérables en technologies, ressources humaines et financières. Des avantages pourraient être tirés de la mise en réseau des institutions nationales de recherche et d'une meilleure coopération dans l'élaboration de projets scientifiques communes entre ces institutions.

Certains projets internationaux de recherche couvrant les mers Adriatique et Ionienne existent, mais pas activés sur la base de l'article 123 CNUDM ; les exemples sont les projets MEDITS (Enquête internationale sur le chalutage de fond en Méditerranée)⁴ et ADRIAMED (Coopération scientifique pour soutenir une pêche responsable dans la mer Adriatique)⁵.

¹ En particulier, l'accord entre les États-Unis et le Mexique de 2012 facilite la formation d'arrangements volontaires - accords d'exploitation - entre les entreprises américaines et la société Petróleos Mexicanos pour l'exploration et le développement conjoint de gisements transfrontières et fournit des incitations appropriées pour encourager la formation de ces arrangements s'il est certain qu'un tel gisement est transfrontière et qu'un accord d'exploitation n'a pas été signé. L'accord prévoit aussi que l'exploitation doit se développer de façon équitable pour protéger les intérêts de chaque pays. Enfin, l'accord prévoit la coopération entre les deux Gouvernements concernant la sécurité et l'environnement, et la constitution d'équipes d'inspection conjointes pour assurer la conformité aux lois et règlements applicables. Les deux Gouvernements examineront et approuveront tous les accords d'exploitation régissant l'exploration et le développement de gisements transfrontières, prévoyant l'approbation de toutes les mesures de sécurité et environnementales.

² Voir les articles 242 et 243 CNDUM.

³ Cf. article 123, let. c), CNUDM.

⁴ MEDITS a été lancé en 1993. Il entend produire des informations de base sur les espèces benthiques et démersales en termes de répartition de la population et de structure démographique, sur les plateaux continentaux et le long du talus supérieur en Méditerranée, à travers des campagnes systématiques de chalutage de fond. Au début du projet, entre les États riverains de l'Adriatique et de la mer Ionienne, seul l'Italie et la Grèce ont participé ; en 1996, aussi la Slovénie, la Croatie et l'Albanie ont adhéré.

⁵ Le projet ADRIAMED a été lancé par la FAO en 1999. Les principaux objectifs du Projet sont de développer les connaissances de base communes et le soutien à la gestion régionale de la pêche grâce à une meilleure coordination scientifique entre les institutions qui s'occupent de la pêche. Le défi majeur sera de créer un organisme permanent, un réseau entre les institutions de la pêche de l'Adriatique pour promouvoir la coopération scientifique entre les pays de

Un vif intérêt pour la promotion de la recherche scientifique marine dans la région a été manifesté aussi par l'UE à partir du lancement de *la Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*¹. Il a même fourni des exemples de projets possibles, notamment un « réseau d'observation en haute mer » pour cartographier et surveiller les fonds marins, une « plate-forme de recherche robotique marine » pour renforcer les véhicules marins non pilotés pour les opérations sous-marines et océaniques ; une « plate-forme sur l'exploitation des micro-organismes » croissant dans les mers Adriatique et Ionienne. Ces projets pourraient être potentiellement financés par le Programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » qui couvre la recherche scientifique marine.

V. - La gouvernance européenne de la mer Adriatique et de la mer Ionienne

La coopération au sein des bassins maritimes est conçue comme une pierre angulaire du développement et de la mise en œuvre de la Politique maritime intégrée de l'UE². L'action de l'UE se base sur le principe de responsabilité partagée en ce qui concerne les mers qu'elle partage avec ses plus proches voisins. En particulier, elle a comme objectif de renforcer la coopération dans la gestion des mers partagées avec des États tiers.

À partir de 2011, l'UE a décliné une véritable politique pour l'Adriatique et la mer Ionienne³ et, à cet égard, des enseignements utiles ont été tirés de l'expérience acquise en ce qui concerne la gouvernance de la Mer Baltique⁴ et de la région Atlantique⁵.

l'Adriatique et améliorer la gestion des activités de pêche en conformité avec le *Code de conduite pour une pêche responsable*.

¹ *Action Plan accompanying the Communication concerning the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Seas*, SWD (2014), 190 final.

² Voir *Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the "Limassol Declaration"*, 8 octobre 2012.

³ Voir Conseil « Environnement », *Conclusions sur une politique maritime intégrée*, 19 décembre 2011. Dans ces conclusions, le Conseil a exprimé son soutien aux « travaux menés par des États membres riverains de la mer Adriatique ou Ionienne afin de renforcer la coopération maritime dans la région

avec des pays voisins n'appartenant pas à l'UE dans le cadre d'une stratégie macro-régionale ».

⁴ Voir *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique*, COM (2009) 248 final ; *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique*, COM (2012) 128 final.

⁵ Voir *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Définir une stratégie maritime pour la région atlantique*, COM (2011) 782 final.

La politique adriatique et ionienne de l'UE a traversé toutes les grandes étapes de l'évolution de l'action de l'Union pour la protection des mers : la nécessité de l'instauration de zones marines protégées selon les indications de la Directive-Cadre sur la Stratégie pour le milieu marin¹ ; la planification de l'espace maritime, c'est-à-dire 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, selon une approche fondée sur les écosystèmes² ; l'élaboration d'une stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne³ et l'approbation d'une stratégie macro-régionale.

¹ Selon le par. 6 du Préambule de la Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique environnementale marine (Directive-Cadre sur la Stratégie pour le milieu marin), une importante contribution à la réalisation d'un bon état écologique des mers réside dans l'instauration de zones marines protégées, y compris les zones déjà désignées au titre de la « Directive habitats » et de la « Directive oiseaux » et des autres accords internationaux ou régionaux auxquels l'UE ou les États membres concernés sont parties. L'article 13, par. 4, précise que les programmes de mesures établis conformément à la Directive-Cadre « comprennent des mesures de protection spatiales, contribuant à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif ». La Mer Méditerranée est l'une des quatre régions marines retenues par l'article 4, par. 1, de la Directive-Cadre. Elle est divisée en quatre sous-régions : « la Méditerranée occidentale », « la Mer Adriatique », « la Mer Ionienne et la Mer Méditerranée centrale » et « la Mer Égée-Levantine ». Afin de parvenir à la coordination nécessaire au développement de stratégies marines, les membres de l'UE « utilisent, lorsque cela est réalisable et opportun, les structures institutionnelles régionales en matière de coopération, y compris celles qui relèvent de conventions sur la mer régionale, concernant la région ou sous-région marine en question » (article 6 par. 1).

² Selon l'UE (Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime), le niveau élevé et la croissance rapide de la demande pour les espaces maritimes à différentes fins, telles que les installations pour la production d'énergie renouvelable, l'exploration et l'exploitation de pétrole et de gaz, la navigation maritime et les activités de pêche, la conservation des écosystèmes et de la biodiversité, l'extraction de matières premières, le tourisme, les installations aquacoles et le patrimoine culturel sous-marin, ainsi que les pressions multiples qui pèsent sur les ressources côtières, rendent nécessaire une approche intégrée

de planification et de gestion au niveau de chaque État. En plus, dans le cadre du processus de planification et de gestion, les États membres riverains d'eaux marines doivent coopérer en vue de s'assurer que les plans issus de la planification de l'espace maritime sont cohérents et coordonnés au sein de la région marine concernée. Cette coopération peut être mise en place au moyen : a) de structures institutionnelles régionales existantes, telles que les conventions de mers régionales ; et/ou b) des réseaux ou structures des autorités compétentes des États membres ; et/ou c) de toute autre méthode, par exemple dans le cadre des stratégies de bassin maritime (article 11 de la directive).³ La *Stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne*, proposée le 30 novembre 2012 par la Commission européenne, représente un tournant à l'égard de l'engagement de l'UE dans la région. Elle analyse les besoins et le potentiel des activités liées au secteur maritime et établit un cadre afin de coordonner les efforts de toutes les parties prenantes. Elle vise à atteindre les objectifs suivants : maximisation du potentiel de l'économie bleue ; amélioration sanitaire de l'environnement marin ; un espace maritime plus sûr ; des activités halieutiques durables et responsables. Ces objectifs constituent les quatre priorités de la stratégie. Le contenu de la stratégie maritime est aujourd'hui intégré à la *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*.

³ La *Stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne*, proposée le 30 novembre 2012 par la Commission européenne, représente un tournant à l'égard de l'engagement de l'UE dans la région. Elle analyse les besoins et le potentiel des activités liées au secteur maritime et établit un cadre afin de coordonner les efforts de toutes les parties prenantes. Elle vise à atteindre les objectifs suivants : maximisation du potentiel de l'économie bleue ; amélioration sanitaire de l'environnement marin ; un espace maritime plus sûr ; des activités halieutiques durables et responsables. Ces objectifs constituent les quatre priorités de la stratégie. Le contenu de la stratégie maritime est aujourd'hui intégré à la *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*.

La *Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la Mer Ionienne*¹ porte principalement sur les possibilités offertes par l'économie maritime : croissance bleue ; interconnexion de la région ; qualité environnementale ; tourisme durable. Ces secteurs sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la création d'emplois et le renforcement de la croissance économique dans la région.

Il s'agit de la première « stratégie macro-régionale » de l'UE qui a associé un nombre aussi élevé de pays non membres de l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie), qui coopèrent avec des pays de l'UE (Croatie, Grèce, Italie et Slovénie). La réalisation de chaque élément du plan d'action est assignée à l'action coordonnée de deux pays (un État membre de l'UE et un pays non membre) :

- la Grèce et le Monténégro pour la « croissance bleue » ;
- l'Italie et la Serbie pour l'« interconnexion de la région » ;
- la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine pour la « qualité environnementale » ;
- la Croatie et l'Albanie pour le « tourisme durable ».

¹ Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 avait demandé à la Commission de présenter une stratégie de l'Union pour la région adriatico-ionienne avant la fin de 2014, en s'appuyant sur les expériences des régions du Danube et de la Mer Baltique. La nouvelle stratégie, présentée par la Commission le 17 juin 2014 (COM(2014) 357 final), prend en compte les résultats des consultations publiques des parties prenantes menées en ligne de septembre 2013 à janvier 2014, ainsi que les conclusions des débats qui se sont tenus lors du séminaire des parties prenantes intitulé « Stimuler la croissance

En outre, le renforcement des capacités, la recherche et l'innovation, et le soutien aux PME sont considérés comme des aspects transversaux. L'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que la gestion des risques de catastrophes sont des principes horizontaux communs aux quatre piliers.

La gouvernance politique de la Stratégie est assurée au niveau ministériel par une réunion annuelle de l'*EUSAIR Ministerial Meeting* qui se déroule simultanément avec le Conseil Adriatique et Ionien de l'Initiative Adriatique-Ionienne, un forum intergouvernemental créé en 2002 à l'initiative de l'Italie en dehors du cadre de l'UE, qui réunit tous les États membres de la Stratégie.

Enfin, il faut envisager qu'avec l'adhésion à l'UE des actuels et futurs pays candidats balkaniques, la Mer Adriatique deviendra une véritable mer intérieure de l'UE. Il est facile d'imaginer que les règles générales du droit de la mer, à l'exception de celle sur la liberté de navigation, seront appliquées uniquement dans la mesure où il n'existera pas une législation de l'UE, c'est-à-dire une *lex specialis* applicable.

bleue dans la région adriatico-ionienne : vers un plan d'action pour la stratégie de l'UE pour la région adriatico-ionienne », voir :

www.amiando.com/EUSAIR-BlueGrowth.html

et lors de la conférence organisée à Athènes les 6 et 7 février 2014, voir :

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/adriatic-ionian/.

La stratégie macro-régionale a été adoptée par le Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014.

Cette constatation s'appuie sur l'analyse de la nature des compétences attribuées à l'UE dans le domaine de la mer¹.

Comme on le sait, l'UE a une compétence exclusive pour « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » (article 3 d, TFEU). Bien qu'avec des dérogations, spécialement imposées dans les traités d'adhésion, le règlement sur la PCP s'applique aux

« eaux de l'Union » qui sont identifiées comme « les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres », à l'exception des eaux adjacentes aux Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)². De plus, la jurisprudence de la Cour de Justice a étendu le champ d'application de la PCP, pour ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la mer, à la haute mer³.

¹ Le Traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Ainsi, il introduit pour la première fois dans les traités fondateurs une classification précise en distinguant trois compétences principales : a) les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui. En matière d'affaires maritimes, le TFUE établit : une compétence exclusive de l'Union européenne pour « la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche » (article 3, d) ; une compétence exclusive sur la politique commerciale et douanière qui concerne les dispositions de la Partie X (sur les droits d'accès des États sans littoral à la mer et depuis la mer) et la Partie XI (sur la gestion de la Zone internationale des fonds marins) CNUDM ainsi que de l'Accord du 28 juillet 1994 relatives à l'application de la Partie XI de la CNUDM ; b) une compétence partagée avec les États membres pour « la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer » (article 4 d), l'environnement (article 4 e), les transports (article 4 g) et l'énergie (article 4 i) ; c) une compétence partagée avec les États membres dans le domaine de la recherche (article 4, par. 3) ; et d) une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans le domaine du tourisme (article 6 d). Aux termes de l'article 3, par. 5 TUE, l'Union européenne « contribue au strict respect et au développement du droit international ». Par conséquent, ainsi que la Cour de Justice l'a systématiquement affirmé, les compétences de l'Union européenne doivent être exercées dans le respect du droit international et, pour ce qui nous concerne, en particulier, le droit international de la mer. Ainsi, un acte de l'Union européenne adopté en vertu de ces compétences doit dès lors être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international, parmi lesquelles, outre celles issues des accords internationaux conclus par l'Union européenne, les règles de droit international coutumier,

lesquelles lient les institutions de l'Union européenne et font partie de l'ordre juridique de celle-ci.

² Voir article 4 du *Règlement (UE) N° 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche*. Selon le droit de la mer, « les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres » sont les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive des États de l'Union européenne et de leurs régions ultrapériphériques (Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Açores, Madère et les îles Canaries) aux conditions établis à l'article 249 TFUE. Toutefois, on doit souligner, comme la Cour de Justice l'avait fait dans l'affaire *Commission c. Irlande*, que la délimitation des eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres peut être sujette à mutation au cours de la période de validité du règlement et, par conséquent, toute extension des zones maritimes des États membres comporte automatiquement une extension identique du domaine d'application du règlement (arrêt du 16 février 1978, affaire 61/77, points 45 à 51).

³ Dans l'affaire *Kramer et a.*, la Cour de Justice a affirmé que, dans le secteur de la conservation des ressources biologiques de la mer, « la compétence réglementaire *ratione materiae* de la Communauté s'étend également - dans la mesure où une compétence analogue appartient aux États, en vertu du droit international public - à la pêche en haute mer ». Dans l'affaire *Mondet*, la Cour de Justice a affirmé que « pour ce qui concerne la haute mer la Communauté a, dans les matières relevant de ses attributions, la même compétence réglementaire que celle qui est reconnue par le droit international à l'État du pavillon ou d'enregistrement du bateau » (arrêt du 24 novembre 1993, C-405/92, point 12). Par conséquent, puisque les articles 117 et 118 CNUDM obligent tous les membres de la communauté internationale à coopérer pour la

Au contraire, en matière de protection du milieu marin, l'application du droit de l'UE aux zones maritimes des États membres est établie en fonction du contexte et de la finalité de l'acte adopté par les institutions de l'UE. C'est-à-dire que l'UE n'exerce pas une compétence exclusive dans ce domaine mais une compétence partagée avec les États membres.

Plus récemment, la Cour de Justice de l'UE a résolu le problème de l'application du droit de l'UE au plateau continental. Avec l'arrêt *Salemink*¹, la Cour semble reconnaître à l'UE la capacité d'exercer ses compétences également sur le plateau continental en tant que territoire de l'UE, mais dans le respect du droit international. Cette décision a poussé les États membres à abandonner leur attitude consistant à considérer le plateau continental comme une partie de territoire de l'État soustraite au droit de l'UE. Cette mutation dans l'attitude des États membres a été confirmée par la décision du Conseil relative à l'adhésion de l'UE au *Protocole relatif à la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental du*

*fond de la mer et de son sous-sol*² et par l'adoption de la *Directive 2013/30/UE relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer*³, deux décisions qui conditionnent directement les activités menées par les États sur leur plateau continental.

Il est important de souligner que les actions de l'UE dans les deux mers n'ont pas abordé les problèmes de délimitation des frontières maritimes entre les États de la région lesquels, selon les institutions de l'UE, doivent être résolus conformément aux dispositions pertinentes de la CNUDM. Le problème s'est posé particulièrement avec lors du processus d'adhésion de la Croatie.

La signature d'un accord d'arbitrage entre la Slovénie et la Croatie, en 2009, fut une condition pour le début des négociations d'adhésion de la Croatie à l'UE. L'Union avait intérêt en effet à ne pas être impliquée par une dispute entre États membres. La décision définitive adoptée par le Tribunal arbitral le 29 juillet 2017 n'ayant pas été acceptée par la Croatie, l'Union a demandé aux États concernés le respect de

conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, « la Communauté est compétente pour adopter, à l'égard des bateaux battants pavillons d'un État membre ou enregistrés dans un État membre, des mesures tendant à la conservation des ressources de pêche en haute mer ».

¹ CJUE, affaire *Salemink*, C-347/10, arrêt du 17 Janvier 2012.

² Décision du Conseil du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental du fond de la mer et de son sous-sol, *JOUE*, 9 janvier 2013, p. 13. À ce jour, le

Protocole offshore de la Convention de Barcelone a été ratifié, pour ce qui concerne les pays adriatiques et ioniens, seulement par l'Albanie.

³ Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE, *JOUE*, 28 juin 2013, p. 66 et s. ; l'article 2, par. 2, pour définir l'expression « en mer/au large des côtes », fait référence à la mer territoriale, la zone économique exclusive ou au plateau continental d'un État membre « au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ».

la décision arbitrale. Mais, elle ne peut pas engager une forme de médiation entre les deux États pour arriver à résoudre cette dispute. Selon l'article 4 TUE, l'Union respecte l'intégrité territoriale de ses États membres et les modalités pour défendre cette intégrité territoriale sont définies librement par chaque comme partie de sa souveraineté. Cependant, la mise en œuvre de la décision arbitrale aurait des effets juridiques sur le droit de l'UE, parce que selon l'*Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie*¹, les règles relatives à la PCP s'appliqueront pleinement aux eaux territoriales de la Croatie et de la Slovénie seulement à partir du moment où la sentence arbitrale découlant de la convention d'arbitrage de 2009 sera mise en œuvre².

¹ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JOUE*, 22 avril 2012, p. 21 et s.

² Règlement (UE) No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, *JOUE*, 28 décembre 2013, p. 22 et s., Annexe I.

VI. - Observations sur le rôle des deux mers dans les enjeux géopolitiques entre Puissances mondiales

Le rôle prépondérant que l'Union européenne joue dans la mer Adriatique et dans la mer Ionienne n'a pas fait disparaître l'intérêt des Puissances mondiales pour les deux bassins maritimes. Il suffit de donner deux exemples.

Sur le plan sécuritaire, en 2003, les États-Unis et cinq pays balkaniques (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Monténégro) ont signé la *Charte Adriatique* qui a eu pour but d'unifier les efforts des pays de la région en vue de réaliser l'objectif stratégique de leur adhésion à l'OTAN³. La participation des pays balkaniques à l'OTAN pose un défi géopolitique à la Russie qui a des liens historiques, culturels et économiques avec la région et qui a traditionnellement perçu cette région comme un espace de profondeur stratégique.

³ Voir I. Grdešić, *US-Adriatic Charter of Partnership: Securing the NATO Open Door Policy*, dans *Politička misao*, 2004, p. 104 et s. Aujourd'hui, seule la Macédoine n'est pas membre de l'organisation en raison du veto de la Grèce résultant du différend sur le nom de l'ex république yougoslave, et de la Bosnie-Herzégovine du fait des divisions entre les deux entités de la fédération, la Republika Srpska n'acceptant pas l'intégration à l'OTAN pour les mêmes motifs qui poussent la Serbie à confirmer une position de neutralité *de facto*. Toutefois, il faut souligner que la Serbie a le statut d'observateur à la Charte de 2008 et le même statut a été conféré au Kosovo de 2012, bien que cet État ait l'intention de devenir membre effectif de la Charte.

Sur le plan économique, en 2016, les douze pays membres de l'UE de l'Europe orientale et centrale¹ ont fondé l'*Initiative des Trois Mers*, pour établir une coopération permanente le long d'un axe nord-sud de la mer Baltique à la mer Adriatique et à la mer Noire. L'initiative est étroitement liée à la réalisation de grands projets d'infrastructure dans la région². Cette Initiative est appuyée par les États-Unis qui y voit un atout diplomatique face à la Russie, mais elle est aussi un instrument que les pays

membres utilisent pour renforcer leur coopération avec la Chine et organiser la participation de l'Europe centrale et orientale aux investissements que la Chine développe pour réaliser le projet connu comme « *One Belt One Road* »³, lequel n'est pas soutenu par les États-Unis. ■

¹ Les États partie de l'Initiative sont l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

² Les projets sont une autoroute Nord-Sud « Via Carpathia », permettant la connexion de Klaipėda, en Lituanie, à Thessalonique, en Grèce, et une infrastructure de gaz naturel liquéfié, avec des terminaux en Pologne et en Croatie, et un pipeline de raccordement.

³ Pour plus d'information, voir PRC - National Development and Reform Commission (NDRC), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 30 mars 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html ; PRC, *Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative*, 20 juin 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c_136380414.htm.