



HAL
open science

Coexistence de l'activité de pêche avec les industries gazières, pétrolières et minières sous-marines

José Manuel Sobrino Heredia

► **To cite this version:**

José Manuel Sobrino Heredia. Coexistence de l'activité de pêche avec les industries gazières, pétrolières et minières sous-marines. Patrick Chaumette. Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation - Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin, Marcial Pons, 2019, 978-84-9123-635-1. halshs-02398345

HAL Id: halshs-02398345

<https://shs.hal.science/halshs-02398345>

Submitted on 7 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CONSERVATION OF THE MARINE
ENVIRONMENT AND MARITIME ACTIVITIES**

**CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
MARIN ET ACTIVITÉS EN MER**

CHAPTER 22

COEXISTENCE DE L'ACTIVITÉ DE PÊCHE AVEC LES INDUSTRIES GAZIÈRES, PÉTROLIÈRES ET MINIÈRES SOUS-MARINES

José Manuel SOBRINO HEREDIA

*Professeur de Droit Public
Institut universitaire d'Études européennes «Salvador de Madariaga»
Université de La Corogne. Espagne*

ABSTRACT : *Fishing activities in the marine environment where they must cohabit with the exploitation of oil and mineral underwater resources are now a reality. Just like the conflicts that emerge in this regard. Diamonds in Namibia, tin in Indonesia, phosphates in New Guinea or hydrocarbons in Ireland or Falkland Islands are some examples of interference between fishing and the extraction of these non-living resources from the seabed. These conflicts will increase as technological progress is made to develop these industrial operations, which will be facilitated by increased consumer demand and the scarcity of certain minerals, as well as a reduction in the oil and gas reserve on land. In our paper, we try to present, first, this new reality that results from the convergence of different human activities in certain maritime areas. And then we examine the tensions generated by this concomitance of activities and its echo in international law and in EU law.*

Keywords : *law of the sea ; fishing ; hydrocarbons ; underwater mining ; maritime spatial planning.*

RÉSUMÉ : *Les activités de pêche en milieu marin où elles doivent cohabiter avec l'exploitation de ressources pétrolières et minérales sous-marines sont aujourd'hui une réalité. Tout comme les conflits qui émergent à cet égard. Les diamants en Namibie, l'étain en Indonésie, les phosphates en Nouvelle-Guinée ou*

les hydrocarbures en Irlande Terre-Neuve ou Malouines sont quelques exemples d'interférence entre la pêche et l'extraction de ces ressources non vivantes des fonds marins. Ces conflits augmenteront à mesure que des progrès technologiques seront réalisés permettant le développement de ces opérations industrielles, ce qui sera favorisé par une demande accrue des consommateurs et par la raréfaction de certains minéraux, ainsi que par une diminution de la réserve d'hydrocarbures sur terre. Dans notre communication, nous essayons de présenter, premièrement, cette nouvelle réalité qui résulte de la convergence de différentes activités humaines dans certains espaces maritimes. Et, ensuite nous examinons les tensions générées par cette concomitance d'activités et son écho en droit international et en droit de l'UE.

Mots-clés : *droit de la mer ; pêche ; hydrocarbures ; exploitation minière sous-marine ; aménagement du territoire maritime.*

1. INTRODUCTION

De multiples utilisations, parfois incompatibles, cohabitent dans les mêmes espaces marins. Ceci conduit à la nécessité de trouver des mécanismes leur permettant de coexister et éviter ainsi les éventuels conflits d'usage. Cela pose d'emblée la question de savoir : « Comment concilier des ambitions en principe légitimes sur l'utilisation des ressources naturelles marines et les rendre compatibles les unes avec les autres, ainsi qu'avec la nécessaire préservation des océans ? ». À cet égard et depuis plusieurs fronts —nationaux, européens et internationaux— des initiatives existent dans le but de planifier l'espace marin, ce qui permettrait de canaliser la concurrence entre différents usages afin de garantir que les activités humaines en mer se déroulent de manière efficace, sûre et durable, réduisant ainsi les conflits entre les secteurs et créant des synergies entre les différentes activités¹. La planification de l'espace marin, prônée par ces initiatives, devrait répondre aux exigences concernant la localisation des usages et à la compatibilité de l'exploitation économique des écosystèmes avec sa préservation écologique, en essayant de résoudre les conflits entre les activités marines et ces dernières et l'environnement afin de promouvoir un développement socioéconomique fondé sur la mer pour développer une « économie bleue ». Mais, en général, comme nous le verrons, ces initiatives ont été essentiellement canalisées par des actes juridiques flexibles, plus propositionnels et incitatifs que contraignants, à l'exception de la réglementation des activités de pêche.

La présence de l'exploitation minière et des forages sous-marins en zones de pêche se produit aussi bien dans les eaux d'États membres de l'Union européenne (l'UE), que dans les eaux appartenant à d'autres États. La recherche de solutions visant à faciliter la cohabitation de toutes ces activités doit tenir compte

¹ Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace marin, JO L 257/135, 28.8.2014. Sur ces questions, voir, entre autres, BOLLET, N. (dir.) (2015), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Éd. Pedone.

de ces deux réalités différentes. Dans le premier cas, c'est-à-dire, dans l'UE, il existe une législation européenne bien développée centrée sur le milieu marin, la planification spatiale, l'aménagement du territoire marin, et la préservation des ressources halieutiques. Cette législation est incorporée dans la politique maritime intégrée de l'UE² et mise sur une croissance bleue où s'organisent différentes activités dans le but d'atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux, de manière à prévenir, réduire ou minimiser les conflits pouvant surgir face au chevauchement de deux activités ou plus. Cette approche juridique englobe des domaines matériels relevant exclusivement de l'Union et d'autres où les compétences sont partagées ou simplement destinées à promouvoir, coordonner et compléter les politiques des États membres. Ce qui signifie que les États membres, selon leurs compétences, seront plus ou moins libres à l'heure de prendre des décisions et d'effectuer des actions concernant les activités de pêche, l'exploitation minière sous-marine et les forages d'hydrocarbure au large³. Par conséquent, il existe la possibilité de différends et de conflits d'intérêts dans ces domaines entre différents secteurs industriels⁴ et entre différents États membres au sein de l'UE⁵.

Dans le second cas, hors de l'UE, il convient de noter que le droit international de la mer, malgré le silence de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM) à cet égard, accorde de plus en plus d'attention à la cohabitation d'activités anthropiques se développant dans les eaux marines, à leur coexistence et à l'incompatibilité entre les usages maritimes et l'impact de certaines activités industrielles et de pêche sur les écosystèmes et les espèces vulnérables. Parmi celles-ci, il convient de souligner les suivantes : la surpêche (qui peut épuiser les stocks de manière irréversible et provoquer l'effondrement

² Commission des Communautés européennes (2007), *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, Bruxelles, le 10.10.2007 COM (2007) 575 final. Sur cette politique peut être consulté, entre autres, CARBALLO PIÑEIRO, L. (coord.) (2017), *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la UE*, Barcelona, Ed. Bosch.

³ L'action de l'UE se concrétise par des actes de droit flexible (Déclarations, programmes, rapports...) et par des actes réglementaires (règlements, directives et décisions). Certains cas nécessitent une transposition dans les droits internes des États membres. Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »), JO J L 164/19, 25.6.2008. Loi 41/100, du 29 décembre, de protection du milieu marin, BOE n° 317, 30.12.2010. Décret-Royal 363/2017, du 8 avril, établissant « un cadre pour l'aménagement de l'espace maritime ». C'est-à-dire, la norme espagnole transposant ladite directive 2014/89/UE à notre ordre juridique.

⁴ Par exemple, dans le cas de l'Espagne, le conflit ayant eu lieu aux îles Canaries en raison de l'exploitation de ressources pétrolières par REPSOL, ou le « Projet Castor » face aux côtes de Castellón et de Tarragone. Une analyse générale de ces problèmes dans le bassin méditerranéen peut être consultée dans, ROS, N. (2015), « Quel régime juridique pour l'exploitation offshore en Méditerranée », *Annuaire du droit maritime et océanique*, Tom. XXXIII, 205-261 ; et une analyse plus particulière, dans, CHRYSOCHOU, G. (2018), « Off-shore Energy Exploration Activities and the Exclusive Economic Zone Regime : A Case Study of the Eastern Mediterranean Basin », dans CHAUMETTE, P. (coord.) (2018), *Walth and miseries of the oceans : Conservation, Resources and Border. Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Bilbao, Ed. Gomylex s.l., 137-173.

⁵ Par exemple, les conflits d'usage des espaces maritimes irlandais entre la flotte de pêche des divers États membres de l'UE et les industries autorisées par les autorités irlandaises à faire de l'exploration de ressources pétrolières.

de pêcheries de grande valeur), les pratiques de pêche qui endommagent les fonds marins (la pêche au chalut), l'exploration et l'extraction du pétrole (endommagement du fond marin et pollution physique et sonore), l'exploitation minière et le dragage (dommages au fond marin).

Face à cette situation, divers textes internationaux concernant les domaines de la mer, de l'environnement et du développement, misent sur l'appui à la croissance soutenue des secteurs maritimes en tenant compte pour cela des aspects économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que de l'interaction entre ceux-ci. À titre d'exemple, on peut voir comment dans le document final de la conférence de Rio+20 en 2012, les États membres des Nations Unies demandèrent des actions globales pour le développement durable et une approche de conservation des océans. L'Agenda 2030, ratifié par les Nations Unies en 2015, considère également l'importance des océans pour le développement durable. Parmi les 17 objectifs de développement durable (ODD), le 14^e est consacré aux océans. Atteindre cet objectif exigera de grands efforts de coopération internationale dans le but de mettre en place les plans d'actions nationaux, régionaux et mondiaux nécessaires. Grâce à la conférence des Nations unies sur les océans de 2017, à New York, la communauté internationale a commencé à s'efforcer conjointement pour protéger les océans depuis cette perspective, en s'inspirant de la Déclaration en résultant intitulée « Nos océans, notre futur : appel à l'action ».

En d'autres termes, une vision zonale et territoriale des espaces marins, dans lesquels cohabitent de multiples activités humaines, commence à entrer en collision avec le consensus transparaissant dans de nombreuses déclarations des NU⁶ et de l'UE⁷ sur le besoin d'établir une gouvernance et une protection des océans plus efficace et intégrée, qui faciliterait la préservation et l'exploitation durable des océans, mers et ressources marines. Tout cela repose sur une démarche coordonnée et intégrée dans laquelle les différentes activités humaines en eaux et fonds marins auraient leur place à condition d'être réalisées de manière responsable, durable et équilibrée.

La pêche, représentant la base de la sécurité alimentaire et le moyen de subsistance économique de nombreux pays, est l'une des principales activités humaines développée dans les espaces marins. Parallèlement, il s'agit aussi de l'un des secteurs les plus touchés par les nombreuses autres utilisations et activités menées en mer, telles que, pour ce qui nous intéresse maintenant, l'exploration minière et la prospection pétrolière et gazière en mer. La pêche fait l'objet d'une

⁶ Pour sa part, l'AGNU réitère son engagement à préserver et utiliser durablement nos océans, mers et ressources marines pour le développement durable. AGNU du 6 juillet 2017 « Nos océans, notre futur : appel à l'action ».

⁷ Comme le fait remarquer la Commission européenne un consensus global est en train de prendre forme. Ce dernier concerne le fait que l'environnement marin et les activités humaines en mer, y compris celles réalisées sur terre ayant une répercussion sur les océans, doivent être gérées plus efficacement pour réduire les pressions, de plus en plus intenses, exercées sur les océans. Communication de la Commission : *Gouvernance internationale des océans : un agenda pour l'avenir de nos océans*, COM (2016) 049 final, 10.11.2016.

règlementation juridique internationale particulièrement détaillée et contraignante encadrée dans la CNUDM 1982, l'Accord de New-York de 1995 et dans de nombreux autres textes internationaux. Mais elle fait également objet d'une réglementation détaillée au sein de l'UE dans la PCP⁸ et, à niveau national, dans différentes législations concernant la pêche dont se dotent la plupart des États. En revanche, l'exploitation minière en eaux profondes et l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures en fonds marins ne comptent pas sur une réglementation aussi épurée et bénéficient d'une plus grande liberté même si elles se trouvent parallèlement dynamisées par les autorités nationales et européennes qui les ont transformées (l'exploitation minière des fonds marins, par exemple) en l'un des secteurs prioritaires de l'Union pour la croissance bleue⁹. Et cela, malgré les craintes exprimées par le propre PE concernant l'existence de preuves scientifiques démontrant que l'exploitation des fonds marins présente des risques pour l'environnement et que sa promotion peut avoir des répercussions négatives sur les actions nécessaires requises en vertu de l'Objectif 12 (Établir des modes de consommation et de production durables) dans le cadre de l'Agenda 2030 cité précédemment¹⁰.

Comme nous le verrons tout au long de notre travail, l'exploitation des ressources marines vivantes dans des environnements où elles cohabitent avec l'exploitation de ressources non biologiques ou de minéraux est actuellement une réalité. Comme le sont également les conflits dérivant de cette situation. Les diamants en Namibie, l'étain en Indonésie, le phosphate en Nouvelle-Guinée ou les hydrocarbures en Irlande, Terre-Neuve ou les îles Malouines représentent des exemples d'interaction entre la pêche et l'exploitation de ressources minières ou d'hydrocarbures en fonds marins. Ce conflit augmentera au fur et à mesure à cause des avancées technologiques favorisant ces exploitations industrielles¹¹, soutenues par une plus grande demande des consommateurs provenant d'économies émergentes et une raréfaction de certains minéraux ainsi qu'une diminution des réserves d'hydrocarbures sur terre. Dans la première partie de notre travail, nous examinerons la convergence de différentes activités humaines dans certains espaces maritimes (2) pour ensuite nous arrêter, dans une deuxième partie, sur

⁸ Concernant la PCP, voir, parmi d'autres, OANTA, G. A. (2016), « Capítulo 4. La política pesquera común », dans ORTEGA, M. (ed.) (2016), *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, Barcelona, Ed. Bosch, 117-151 ; PENAS LADO, E. (2016), *The Common Fisheries Policy : The Quest for Sustainability*, Oxford, Wiley-Blackwell.

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité européen des régions : Croissance bleue. Des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime COM (2012) 494 final, 13/9/12.

¹⁰ Parlement européen, *Rapport sur la gouvernance internationale des océans : un agenda pour l'avenir de nos océans dans le cadre des Objectifs de développement durable pour 2030 [2017/2055(INI)]*.

¹¹ Comme le fait remarquer la Commission « grâce aux avancées technologiques rapides qui ont été réalisées, les opérations en mer peuvent avoir lieu à des profondeurs de plus en plus importantes. La robotique, la vidéosurveillance et la technologie des submersibles sont maintenant systématiquement incorporées dans les équipements utilisés pour mener des opérations qui n'étaient pas réalisables il y a dix ans », 2.

les foyers de tension générés et sur les mécanismes qui sont actuellement conçus pour les réduire (3).

2. LES ESPACES MARITIMES ZONES DE CONVERGENCES DE DIFFÉRENTES ACTIVITÉS HUMAINES

2.1. La territorialisation et la compartimentation des mers et des océans

Le droit de la mer a évolué vers une territorialisation et une compartimentation des espaces maritimes. De nouveaux espaces sont ainsi apparus et, parallèlement, a été étendue la souveraineté et la juridiction des États sur eux, sur leurs utilisations, ainsi que sur les ressources naturelles présentes dans leurs eaux, leurs fonds et leur sous-sol. Cela a eu pour résultat d'une part, une réduction du principe de liberté introduit au XVII^e siècle pour limiter les droits et la juridiction des nations sur les océans et, d'autre part, l'implantation d'une approche juridique zonale à un milieu tel que le maritime qui est par nature unique et globale, comme le montre la CNUDM¹² et les accords qui sont venus la compléter et la développer¹³.

L'extension des compétences souveraines des États riverains sur les ressources naturelles marines s'est vue favorisée par la création de la ZEE et du Plateau continental et, dans ce dernier cas, en raison d'une possible extension au-delà de 200 milles quand une série de circonstances concourent. Ce qui fait que, d'un côté, plus de 90% des ressources halieutiques mondiales se retrouvent enfermées dans ces eaux et que, dans leurs fonds et sous-sols marins, se trouvent des ressources minérales et énergétiques de grande valeur dont l'exploitation génère de grandes attentes pour ces États. L'industrialisation des océans et, en particulier, dans ces deux espaces, n'en est qu'à ses débuts, stimulée par la demande d'hydrocarbures et de minéraux se trouvant dans les profondeurs marines, cependant, elle semble vraisemblablement imparable.

C'est précisément dans la ZEE et le Plateau continental qu'une bonne partie des activités humaines réalisées en mer se concentre et rivalise. Ainsi, avec la pêche qui comprend l'exploitation des organismes vivants pour l'alimentation ou d'autres fins et qui, par conséquent, a un impact direct sur les ressources naturelles ; il existe d'autres activités dans le milieu marin qui, comme l'exploitation minière sous-marine et l'extraction de gaz et de pétrole, affectent ces ressources et les pêcheries. Le

¹² La Convention fut adoptée le 28 juillet 1994 à Montego Bay (Jamaïque) et entra en vigueur le 28 juillet 1996. À ce jour, la plupart des pays, 168 en total, l'ont ratifiée.

¹³ En particulier, l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ; accord du 24 novembre 1993 visant à promouvoir le respect des mesures internationales de conservation et de gestion par les navires de pêche pêchant en haute mer ; accord de New York du 4 août 1995 sur l'application des dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 concernant la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et stocks de poissons grands migrateurs en vigueur depuis le 11 septembre 2001 ; accord du 25 novembre 2009 sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

fait que plusieurs activités humaines coïncident dans un même espace maritime peut provoquer des conflits rendant difficile ou empêchant le développement de l'une d'entre elles. Les avancées technologiques, la raréfaction de certains minéraux et la diminution des réserves d'hydrocarbure rendent les investissements dans l'exploitation minière et les forages sous-marins beaucoup plus attrayants qu'auparavant, ce qui provoque une aggravation des conflits. L'augmentation de ces activités industrielles dans des espaces où se pratiquait auparavant la pêche, réveille les préoccupations du secteur de la pêche qui contemple avec inquiétude ces pratiques qui commencent à avoir un impact négatif sur les ressources halieutiques et qui génèrent, également, des difficultés à l'heure d'utiliser certains types d'engins de pêche.

L'évolution du droit de la mer a conduit à un élargissement progressif de l'espace soumis à la souveraineté et à la juridiction des États et, de ce fait, au rétrécissement correspondant des mers libres, dans ce qu'on appelle la tendance à la territorialisation des mers et des océans¹⁴. La base juridique fournie par la CNUDM et les accords venus la compléter et la développer ont favorisé une pratique internationale qui reflète le protagonisme croissant de l'État riverain en ce qui concerne la gestion et la préservation des ressources naturelles marines se trouvant dans les eaux relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction. Son fondement s'appuie sur un principe fortement ancré dans le droit international : celui de la souveraineté de l'État sur ses propres ressources naturelles¹⁵. Sa base physique, des mers et océans dont le compartimentage donne naissance à des espaces marins différenciés. Sa projection juridique : la gouvernance par zones des ressources marines naturelles. Le résultat de tout cela : le contrôle de ces États sur les différentes activités se déroulant dans leurs eaux, fonds et sous-sols marins. En d'autres termes, c'est à l'État riverain qu'il revient d'établir quelles activités maritimes peuvent se développer dans ces espaces, sous quelles conditions et par qui. Si l'État riverain est un pays membre de l'UE, cette liberté sera en partie conditionnée par le droit de l'UE et, s'il s'agit d'un État non membre, il faudra examiner sa législation. Dans les deux cas, les décisions adoptées devront être conformes au droit international.

Et, en ce qui concerne le droit international de la mer, on peut voir comment une perspective radicale par zones commence à se nuancer grâce à l'incorporation de critères qui affirment et protègent des intérêts de la Communauté internationale

¹⁴ Sur cette évolution, voir, entre autres, BARRET, J., and BARNES, R. (2016), *Law of the Sea : UNCLOS as a Living Treaty*, London, BIICL ; FORTEAU, M., et THOUVENIN, J. M. (2017), *Traité de Droit International de la Mer*, Paris, Éd. Pedone ; FREESTONE, D. (dir.) (2013), *The 1982 Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas*, Leiden, E. Nijhoff ; ROTHWELL, D. R., and STEPHENS, T. (2016), *The International Law of the Sea*, Oxford, Ed. Hart Publishing Ltd ; SOBRINO HEREDIA, J. M. (coord.) (2007), *Mares y océanos en un mundo en cambio : Tendencias jurídicas, actores y factores*, Valencia, Ed. Tirant.

¹⁵ Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée Générale, 14/12/1962 « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ». HOSSAIN, K., and CHOWDHURY, S. R. (eds.) (1984), *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law - Principle and Practice*, London, Ed. Faces Printer ; ROSENBERG, D. (1983), *Le principe de souveraineté des États sur leurs ressources naturelles*, Paris, Ed. LGDJ ; SCHRIJVER, N. (1997), *Sovereignty over natural resources - Balancing rights and duties*, Cambridge, Ed. Cambridge University ; ZAMBRANO, V. (2009), *Il principio di Sovranità Permanente dei Popoli sulle Risorse Naturali traveccie e Nuove Violazioni*, Ed. Giuffrè.

dans son ensemble. Ainsi, le principe de non-ingérence dans les activités humaines réalisées en mer jusqu'alors compétence exclusive de l'État riverain commence à se nuancer grâce aux principes de coopération, d'utilisation raisonnable, de développement durable ou et de précaution. De manière à ce que le concept d'appropriation n'équivaille plus seulement à territorialité mais aussi à coopération, même institutionnelle, ce qui favorise une gouvernance globale¹⁶.

Parvenir à une exploitation plus rationnelle et optimale des ressources dans le cadre d'une vision complète des écosystèmes marins, le tout en recherchant un équilibre entre les différentes activités humaines qui se déploient et se chevauchent dans les espaces maritimes, représente un intérêt prioritaire pour la Communauté internationale dans son ensemble et, en particulier, pour les États développant des activités dans ce milieu. La difficulté est de trouver un équilibre entre les intérêts communautaires pour la préservation et la gestion coordonnée des ressources marines naturelles (et la protection du milieu marin) et les intérêts individuels des différents États exerçant leur droit souverain pour l'utilisation et l'exploitation de ces ressources afin d'obtenir une plus grande rentabilité. Il est en tous cas certain que le conflit des intérêts individuels des différents États s'amplifie en cas de chevauchement d'activités dans les mêmes espaces maritimes, ce qui, à terme, provoque des répercussions sur les entreprises et les secteurs les plus faibles et souvent sans défense, généralement les secteurs de la pêche.

2.2. Le chevauchement d'activités dans les mers et les océans et la croissance bleue

La pêche est une activité économique de grande importance à niveau mondial du fait de sa capacité à créer des emplois et à fournir des aliments d'une grande qualité nutritionnelle à l'humanité. Parallèlement, à mesure que progresse la connaissance du milieu marin, d'autres activités opérant dans le même milieu commencent à émerger et à se développer, comme par exemple l'exploitation du pétrole et du gaz en mer ou l'exploitation minière en eaux profondes. Ces activités commencent progressivement à occuper également une place dans l'économie mondiale.

L'attention portée à ces nouvelles activités industrielles s'explique par le fait que, les réserves sur terres étant épuisées ou raréfiées, les industries pétrolières et minières les recherchent en mer et, souvent, dans des zones maritimes dans lesquelles opèrent des bateaux de pêche qui regardent impuissants s'éloigner et se détériorer les ressources halieutiques, ce qui rend leur travail de plus en plus difficile. Ces interférences s'ajoutent à celles qui rendent déjà difficile la pêche dans diverses zones maritimes, ce qui découle de la présence d'autres activités

¹⁶ Un exemple récent de cette tendance a été la signature le 3 octobre 2018 de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central.

industrielles visant à exploiter les sources d'énergies renouvelables en mer, en particulier l'énergie éolienne, avec lesquelles elles doivent cohabiter¹⁷.

Les initiatives de prospection pétrolière, l'installation de plateformes, leur exploitation ainsi que l'exploitation minière en eaux profondes ont en effet une grande influence sur les pêcheries. De nouvelles recherches sont certainement nécessaires pour déterminer l'impact réel des explorations énergétiques sur le milieu et sur la pêche, cependant il existe déjà des indices de ces effets, ce qui devrait rendre nécessaire, au moment où s'accordent les licences pour ces prospections, l'évaluation de l'impact socio-économique, que l'installation d'une plateforme, les détonations ou les actions sur les fonds-marins peuvent avoir sur les pêcheries existantes dans la zone.

L'industrie de la pêche, celle du pétrole et du gaz ainsi que l'industrie naissante de l'exploitation minière sous-marine se font place et s'affrontent pour la gestion et l'exploitation de zones maritimes d'intérêt commun. Les gisements de pétrole, de gaz et de minéraux commencent sur terre à s'épuiser. L'industrie extractive a déjà jeté son dévolu depuis plusieurs années sur les fonds-marins inexplorés. Cependant, l'exploitation de ces ressources pourrait mettre sérieusement en danger la biodiversité des océans et affecter les ressources halieutiques. À la menace des plateformes pétrolières —avec les risques que présentent à la fois leur utilisation et leur désaffectation—¹⁸ s'ajoute aujourd'hui la menace croissante de l'extraction des minéraux. Les fonds marins sont, en effet, riches en métaux précieux tels que l'or, l'argent, le cuivre, le manganèse ou zinc et d'autres moins connus comme le tellure, le cobalt ou le vanadium. Certains d'entre eux sont indispensables pour fabriquer des turbines éoliennes, des écrans d'ordinateurs ou des batteries pour les voitures électriques. Jusqu'à présent les gisements étaient inaccessibles, cependant grâce aux avancées technologiques et à la fabrication de robots pouvant circuler et explorer les fonds marins, ces derniers commencent à devenir la cible des compagnies minières.

Les réserves connues de pétrole dans les fonds-marins représentent 20% des réserves mondiales de pétrole découvertes et restantes. Les gisements de gaz offshore représentent 25% des réserves découvertes et 28% des réserves restantes. Cela suppose une réelle ou potentielle source de revenus économiques pour les États possédant les eaux dans lesquelles se trouvent ces réserves. Pour les grandes compagnies pétrolières, les mers et les océans constituent une affaire lucrative, mais ils représentent également un défi puisqu'elles se retrouvent confrontées à de multiples défis technologiques dus aux conditions physiques dans lesquelles

¹⁷ Voir ABAD CASTELOS, M. (2013), *Las energías renovables marinas y la riqueza potencial de los océanos*, Barcelona, Ed. Bosch ; CHAUMETTE, P. (coord.) (2017), *Economic challenge and news maritime risks management : What blue growth ? Challenge économique et maîtrise des nouveaux risques maritimes : Quelle croissance bleue ?* Bilbao, Ed. Gomylex.

¹⁸ En ce qui concerne les plates-formes obsolètes ou abandonnées, voir TREVISANUT, S. (2012), « La gestion et le déplacement des plates-formes et installations offshore abandonnées », in ANDREONE, G.; CALIGIURI, A., and CATALDI, G. (eds.) (2012), *Law of the Sea and Environmental Emergencies*, Napoli, Ed. Scientifica, 193-217.

sont réalisées les exploitations. Et, par conséquent, à des investissements qu'elles veulent ensuite, bien entendu, rentabiliser

Comme on le sait, ces ressources naturelles ont commencé à être exploitées il y a plus d'un siècle. D'abord près des côtes puis en pleine mer¹⁹. L'exploitation d'hydrocarbures en eaux peu profondes commença à la fin du XIX^e siècle en Californie. Ce fut durant l'entre-deux-guerres que commença la production dans les eaux de l'Azerbaïdjan et du Venezuela, production qui s'accéléra suite à la Seconde guerre mondiale en particulier au Moyen-Orient et dans le golfe du Mexique. Les avancées technologiques des années 50 ont rendu possible la perforation à des dizaines de mètres de profondeur comme celle qui commençait à se pratiquer sur les gisements des côtes du Texas. Cependant, la crise du prix du pétrole brut des années 70 ainsi que la nationalisation des industries pétrolières conduisirent différents États, soucieux de garantir l'indépendance énergétique, à rechercher de nouveaux gisements en pleine mer, de plus en plus éloignés des côtes. Ce fut le cas des pays riverains de la mer du Nord comme par exemple la Grande-Bretagne ou la Norvège qui commencèrent à exploiter des gisements dans leurs eaux territoriales à cent cinquante mètres de profondeur. L'augmentation de la demande et la hausse du prix des hydrocarbures encouragea les grandes entreprises pétrolières à investir en technologie et à rechercher et exploiter des gisements en eaux profondes (jusqu'à mille mètres) et très profondes (jusqu'à mille cinq cents mètres).

Actuellement, une grande partie de la production offshore du Moyen-Orient et de l'Europe continue à se réaliser en fonds marins relativement peu profonds (moins de deux cents mètres). Or, comme nous le disions, l'augmentation de la demande mondiale et la diminution des réserves d'hydrocarbures incitent à la recherche de nouveaux gisements de pétrole et de nouvelles technologies. Ces dernières années pas moins de 500 nouveaux gisements ont été découverts dans le monde à plus de mille mètres de profondeur (38% aux États-Unis, 18% face aux côtes du Brésil, 26% dans le golfe de Guinée et 13% dans la zone Asie-Pacifique) se rapprochant parfois des trois mille mètres de profondeur comme dans le cas de certains gisements du golfe du Mexique. Cette activité entraîne évidemment une multiplication des perforations de puits en fonds marins, une augmentation du nombre de plateformes, des bateaux destinés aux perforations et d'autres constructions et mécanismes offshore flottants ou sous-marins avec l'impact correspondant sur l'écosystème marin et, par conséquent, sur les activités et les opérations de pêche qui se réalisent dans ces eaux.

Quant à l'exploitation des ressources minières en eaux profondes, elle apparaît plus récemment puisque l'exploitation commerciale des minerais marins

¹⁹ À titre d'exemple, et dans la Méditerranée, voir Ros, N. (2016), « Vers une gouvernance régionale de l'offshore en mer méditerranée », in DEL VECCHIO A., and MARRELLA, F. (2016), *International Law and Maritime Governance. Current Issues and Challenges for Regional Economic Integration Organizations*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016, 219.

s'est développée il y a peu de temps dans les eaux peu profondes des mers territoriales et dans les fonds marins peu profonds de plateformes continentales naturelles (sel, sables, graviers, phosphates y compris diamants)²⁰, des espaces où pêchent également les flottes de pêche. À partir des années 70 du siècle dernier, les nodules polymétalliques, certaines croûtes sous-marines riches en minerai comme le manganèse mais aussi le fer, le cuivre, le cobalt ou le nickel ainsi que les dénommées terres rares, entrent en scène. Ces ressources se trouvent en eaux profondes²¹ et afin d'être rentable, leur exploitation requiert un grand développement des techniques d'exploration et d'exploitation (et des investissements, bien entendu). Cependant, comme ce fut le cas pour l'exploitation des hydrocarbures en mer, l'augmentation de la demande associée à la diminution ou à l'extinction de ces minerais sur terre a généré des avancées considérables dans l'industrie minière sous-marine.

Lorsque les ressources minérales sous-marines se situent au-delà des plateaux continentaux des États, leur gestion leur échappe et incombe à l'Autorité internationale des fonds marins qui s'occupe de réglementer leur exploration et exploitation en partant du fait que ces fonds marins et ces ressources font partie du patrimoine commun de l'humanité. C'est pour cela que les États et les opérateurs économiques voulant réaliser des activités dans cette zone doivent solliciter un permis d'exploration (actuellement différents permis de ce type sont en circulation) et aussi d'exploitation (ce qui n'est pas encore arrivé)²². Mais, l'autorité n'exerce aucune juridiction sur la colonne d'eau sus-jacente, qui constitue la haute mer, ouverte à la liberté de pêche et à la coopération entre les États.

En ce qui concerne les ressources minérales sous-marines, le chevauchement d'activités se produit généralement lorsque l'exploitation se réalise dans des fonds correspondants aux eaux territoriales ou juridictionnelles des États côtiers, car c'est dans ces eaux qu'elles coïncident avec les opérations de pêche. De manière exceptionnelle, ces conflits peuvent également se produire en haute mer lorsque la pêche en eaux profondes coïncide avec des activités minières sous-marines, dans le cas, par exemple, de plateformes continentales

²⁰ Parmi les gisements non métalliques, une lucrative exploitation de diamants fonctionne en Namibie à deux cents mètres de profondeur et jusqu'à cent kilomètres de la côte.

²¹ Les nodules polymétalliques se forment très lentement à 4.000 ou 6.000 mètres sur les sédiments des plaines abyssales qui contiennent, parfois, des terres rares. Les croûtes ont la forme de couches de jusqu'à vingt-cinq centimètres d'épaisseur. Elles sont situées sur les roches volcaniques des collines abyssales et les chaînes volcaniques à des profondeurs allant de 400 à 4.000 mètres. Les sulfures hydrothermaux polymétalliques se trouvent autour de sources thermales situées sur les sillons volcaniques actifs des fonds océaniques, entre 1.000 et 5.000 mètres de profondeur.

²² BROWN, E. D. (2001), *Sea-Bed Energy and Minerals : The International Legal Regime*, The Hague, Ed. Kluwer ; FOUQUET, Y., and LACROIX, D. (eds.) (2014), *Deep Marine Mineral Resources*, Dordrecht, Ed. Springer ; HAUSER, W. (1983), *The Legal Regime for Deep Seabed Mining under the Law of the Sea Convention*, Dordrecht, Ed. Springer ; SCOVAZZI, T. (2004), « Mining, Protection of the Environment, Scientific Research and Bioprospecting : Some Considerations on the Role of the International Sea-Bed Authority », *International Journal of Marine and Coastal Law*, n° 19, 383-410.

naturelles lorsque celles-ci dépassent la juridiction des États riverains, c'est-à-dire au-delà des 350 milles comme c'est le cas en Terre-Neuve face aux côtes du Canada.

Les impacts des activités pétrolières et minérales sous-marines sur l'écosystème marin, sur les ressources halieutiques et, par conséquent, sur la pêche et son industrie, sont importants. Ces effets se produisent tout au long de la chaîne industrielle, de l'exploration à l'exploitation. Ainsi, depuis le début de la recherche de ces ressources marines non biologiques, les explorations sismiques qui l'accompagnent²³ affectent généralement les poissons, les céphalopodes, les mammifères et les tortues marines se trouvant aux alentours²⁴. De plus, une fois les plateformes et autres infrastructures offshore installées et la perforation et l'extraction commencée, les déversements provoqués par des accidents ou les fuites régulières provoquent la mort directe d'espèces ainsi qu'une augmentation de la toxicité du milieu, ce qui a pour conséquence des effets adverses sur la faune et la flore existante²⁵.

En rapport avec ce qui vient d'être dit, il existe également le consensus scientifique selon lequel les émissions acoustiques des prospections sismiques présentent un impact important sur les pêcheries associé à des changements dans le comportement des poissons qui affecteraient leur accessibilité à être capturés²⁶. Par conséquent, on constate une réduction des captures de poissons de différentes espèces dans les zones proches de ces prospections sismiques, en particulier les poissons osseux puisque ces derniers sont particulièrement vulnérables aux bruits forts à cause de l'existence d'une vessie natatoire remplie d'air chez la plupart.

²³ Ces explorations se réalisent grâce à des méthodes géophysiques de prospections sismiques de réflexion qui consistent à émettre (à l'aide d'explosion de dynamite, pistolet ou canon à air comprimé les « air-guns » qui provoquent des vibrations traversant la roche souterraine) et ensuite capturer les ondes acoustiques grâce à des instruments remorqués par un bateau. Les ondes émises voyagent à travers l'eau, pénètrent dans le fond marin et sont réfléchies depuis les différentes nappes souterraines jusqu'à la surface où le bateau capture, enregistre et interprète les données. Actuellement, un bateau peut utiliser jusqu'à plus de 20 canons acoustiques à air comprimé en même temps. Les prospections sismiques demeurent actives 24 h/24 à condition que les conditions météorologiques le permettent. Une étude peut durer de 2-3 semaines jusqu'à plusieurs mois en fonction de la zone d'intérêt et peut couvrir une zone de 300-600 milles nautiques.

²⁴ TORRI, M. (2016), *Integrated ocean management-Fisheries, oil, gas and seabed mining*, FAO : Global Fish Research Programme, vol. 122, Rome, September.

²⁵ Durant les perforations du fond, des mélanges chimiques hautement toxiques pour le milieu marin sont obtenus. Ces mélanges contiennent des substances cancérigènes, vénéneuses et bioaccumulables qui s'insèrent progressivement dans la chaîne alimentaire jusqu'à parvenir à des niveaux létaux en produisant des maladies irréversibles pour l'ensemble des êtres vivants la composant.

²⁶ Des études réalisées dans la mer du Nord ont estimé une réduction de l'abondance moyenne de certaines populations de poissons par rapport à celles qui existaient dans la zone avant l'activité sismique. L'abondance de ces populations a diminué de 36% pour les espèces démersales, 54% pour les espèces pélagiques et 13% pour les petits pélagiques. Cette réduction est due à des changements dans le comportement des poissons qui les rendent moins accessibles à l'art de la pêche, plus qu'à la dispersion des bancs de poissons.

3. L'AMÉNAGEMENT COMPLEXE DES ESPACES MARITIMES

3.1. Tension dans les utilisations

Le chevauchement des activités humaines dans les espaces maritimes peut générer des tensions. L'industrie de la pêche voit depuis quelque temps avec inquiétude l'installation d'autres activités industrielles qui la mettent en danger dans des zones où elle développait traditionnellement ses opérations et où elle effectuait ses captures. Ainsi, l'exploitation de diamants et de phosphates face aux côtes de la Namibie et l'exploration d'hydrocarbures dans les eaux irlandaises ou face aux côtes de Terre-Neuve sont quelques-uns des exemples de cohabitation, comme nous l'avons dit, entre la pêche et l'extraction de ressources minérales et d'hydrocarbures dont les conséquences commencent à devenir réelles pour les entreprises de pêche, comme le dénonce le secteur, puisque ses zones de pêche sont de plus en plus limitées et envahies, ce qui représente bien évidemment une source d'incertitude.

Ces tensions et incertitudes émergent dans une zone de pêche historiquement fréquentée par la flotte de pêche de l'UE et en particulier espagnole, nous parlons du « Gran Sol ». Depuis 2010, l'Irlande envisage la possibilité de trouver dans ses eaux juridictionnelles des gisements d'hydrocarbures, ce qui attire par conséquent la convoitise des grandes multinationales pétrolières telles qu'Exxon, Repsol, Kosmos, Shell, Eni, Petronas ou Statoil²⁷. À cet effet, le gouvernement irlandais a modifié sa législation afin de rendre possible la recherche de ces ressources en pleine mer, ce qui a provoqué qu'en 2014, vingt-cinq compagnies avaient déjà commencé les recherches pour localiser des combustibles fossiles. À partir de là, vingt-cinq autres projets ont obtenu une licence pour chercher du pétrole et du gaz sur la côte ouest de l'Irlande. Au total, une cinquantaine de projets se déploient actuellement dans les zones de pêche communautaires VI et VII, rendant difficile l'activité de cette flotte de pêche, en particulier celle de la zone du Banc de Porcupine, riche en langoustine et autres espèces de grande valeur commerciale comme le merlu, la cardine et la baudroie et dans laquelle se réalisent depuis 2016 des campagnes sismiques à la recherche de pétrole et de gaz²⁸.

²⁷ Les zones VI et VII sont les plus affectées par ce type de projets. C'est dans les sous-zones VIIIb et VIIIc, qui s'étendent jusqu'au Banc de Porcupine, que les opérations d'exploration de pétrole ont le plus avancé. Island Assets, Woodside Energy et Kosmo Energy sont les dernières entreprises à avoir reçu l'approbation de l'Exécutif irlandais pour exécuter des plans d'exploration, bien que d'autres compagnies soient déjà en train de repérer du pétrole suite à la réalisation d'enquêtes préliminaires. Au sud de cet espace maritime (zone VII j), en plein dans la zone « Gran Sol », trois projets consolidés atteignent déjà un niveau d'exécution de 80%. L'un d'entre eux est dirigé par Exxon Mobil. Dans le cadre du projet Dunquin, il explore une zone de 1.296 kilomètres carrés avec d'importants associés : Providence Resources (16%), Eni (27,5%), Repsol (25%), Atlantic (4%) et Sosina (2%). ENI Ireland fait de même à Cuchulina, dans une zone de 1.556 kilomètres carrés avec Exxon comme principal allié. Cependant les recherches sont parvenues aux zones VII e, h et g (nord de la mer Celtique) où treize autres initiatives ont obtenu l'autorisation de l'Irlande. Fastnet Petroleum Ltd., Charge Oil, Terra Energy, FastnetOil and Gas, PSE Kinsale Energy, Island Expro ou Lansdowne Celtic Sea sont quelques-unes des entreprises qui participent à ces initiatives.

²⁸ En ce qui concerne l'impact sur la pêche, voir *La Voz de Galicia*, 19/06/2016.

À tout cela s'ajoute le fait que dans cette zone, des forages à grande profondeur sont en cours pour ouvrir un puits expérimental. Ces forages se déroulent dans des eaux plus profondes et potentiellement plus orageuses que celles du golfe du Mexique, qui a subi la catastrophe de Deepwater Horizon en 2012 avec le déversement de cinq millions de barils de pétrole, entraînant une catastrophe écologique et un coût économique de centaines de milliards de dollars. En plus des dommages environnementaux susceptibles de dériver du projet, d'autres risques existent. La région en question représente un emplacement clé pour des populations de baleines et de dauphins gravement menacées par l'activité sismique qui accompagne l'exploitation pétrolière. De plus, en 2005, un habitat de coraux d'eaux froides fut découvert face au Banc de Porcupine à des profondeurs allant jusqu'à 900 mètres. Cela met en évidence la riche et fragile écologie de la région, actuellement menacée.

Ces activités ne cessent d'augmenter. Elles ont depuis lors doublé et considérablement accru leur zone d'action. Celle-ci englobe déjà plus de 822 kilomètres de longitude entre la zone nord-ouest de l'Écosse et le sud-ouest de l'Irlande. Le projet le plus septentrional (Exploration Muckish) occupe 31 kilomètres carrés et dispose d'une licence d'exploration à charge d'une entreprise britannique qui est également autorisée à commencer un projet limitrophe appelé Derryveagh, actuellement en phase d'étude. Dans la même zone (VI a des eaux communautaires), il existe six autres projets d'exploration autorisés par le gouvernement irlandais et qui disposent, dans certains cas, d'un périmètre de plus de 120 kilomètres carrés.

La prolifération de ces activités, l'ampleur de l'espace qu'elles englobent et la réalisation de prospections sismiques et de performances expérimentales a pour conséquence, d'une part, l'éloignement des près des quatre-vingt-dix navires qui composent la flotte espagnole des lieux où se déroulent ces activités (et des navires de pêche battant pavillon d'autres États membres de l'UE), contraints par les autorités irlandaises de ne pas entraver les travaux réalisés²⁹. Et, d'autre part, l'incertitude de l'impact de ces explorations sur la faune et la flore existante et les conséquences sur le volume des captures obtenues. À cela s'ajoute le fait que, comme met en garde le secteur, ces campagnes ouvrent la porte à l'installation de plateformes et à l'exploitation commerciale des gisements.

C'est la raison pour laquelle le secteur a prié à la Commission européenne de superviser ces projets afin qu'ils n'entravent pas l'activité de pêche. Cependant, la réponse des autorités européennes ne fut pas très prometteuse, dans le sens où elles considèrent que les États membres ont le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques à condition de respecter le cadre réglementaire en matière de protection de l'environnement et que l'évaluation des effets de l'exploration de gaz et de pétrole en mer sur l'environnement, fait

²⁹ Sur les incidents susceptibles de se produire et les avertissements des autorités irlandaises aux navires de pêche opérant dans ces eaux, voir les informations recueillies sur un bateau de forage irlandais faisant obstacle aux activités de pêche dans le Gran Sol, *La Voz de Galicia*, 07/08/2017.

partie du processus d'autorisation effectué par les autorités nationales compétentes. C'est pourquoi, les autorités européennes signalent que la Commission n'a toujours pas demandé d'étude sur les effets de l'exploration d'hydrocarbures sur les ressources halieutiques de la zone du Banc de Porcupine, et ne dispose donc d'aucune information sur le nombre de projets d'exploration ni sur leur emplacement. Or, cette explication ne permet pas vraiment de savoir si l'Irlande a réellement mis en place un plan pétrolier suite aux études environnementales pertinentes ou si elle a délibérément fait abstraction de cette obligation, obligation établie par une vaste et solide législation européenne répondant aux caractéristiques techniques des projets d'explorations et de production des hydrocarbures³⁰.

D'où l'importance que l'UE, dans le cadre de la politique maritime intégrée, procède à un suivi continu de ces activités, en évaluant leur impact sur les activités de pêche des flottes des États membres qui pêchent dans cette zone avec les nécessaires autorisations, de sorte que ces autorisations ne soient pas lettres mortes avec un impact socio-économique négatif pour le secteur. Surveillance et évaluation dont le secteur de la pêche devrait être informé par l'intermédiaire de ses représentants ou des Conseils consultatifs régionaux des pêches compétents et, en particulier, tenant compte de la zone que nous examinons, du Conseil consultatif des eaux du nord-ouest qui, déjà, à plusieurs reprises, a exprimé sa préoccupation à ce sujet³¹.

Il existe face aux côtes de la Namibie une autre zone où le chevauchement d'activités crée des tensions à cause de l'extraction de ressources minières des fonds marins (diamants et phosphate). Une zone maritime où il existe des activités de pêche historiques et vitales pour, en particulier, une importante flotte de pêche ayant des intérêts de sociétés mixtes ou conjointes à capital espagnol³². En ce qui concerne l'extraction de diamants, la zone d'extraction engloberait environ 6.000 km². Pour le moment, seul 3% de la superficie aurait été utilisé pour la réalisation de campagnes. Cependant, les attentes sont élevées et le minerai est susceptible de se trouver au moins dans un quart de la superficie. Par conséquent, l'activité minière pourrait encore se prolonger durant quatre décennies. Actuellement les diamants sont extraits à 200 mètres de profondeur et à une centaine de

³⁰ Les actes législatifs pertinents concernant les licences d'exploitation de ces ressources sont : Directive 2013/30/UE, Directive 2008/56/CE, Directive 89/391/CEE du Conseil, Directive 92/91/CEE du Conseil, Directive 94/22/CE, Directive 2001/42/CE, Directive 2004/35/CE, Directive 2006/118/CE, Règlement (CE) n° 1907/2006, Règlement (UE) n° 528/2012, Règlement (UE) n° 525/2013, Décision n° 406/2009/CE, Directive 2010/75/UE, Directive 2014/52/UE et Directive 2012/18/UE.

³¹ Décision 2005/668/CE de la Commission du 22 septembre 2005 approuvant la mise en place du conseil consultatif régional dans les eaux du nord-ouest en vertu de la politique commune de la pêche, JO L 249 du 24/9/2005.

³² Dans la zone, l'Espagne et, en particulier, la Galice maintiennent depuis des décennies des intérêts en matière de pêche. Cinq grandes compagnies galiciennes, Iberconsa, Pescanova, Pereira, Mascato et Copemar, ont déployé dans le pays un grand réseau de flotte et d'usine de traitement à terre à travers des entreprises communes dans lesquelles travaillent près de cinq mille personnes. De plus, c'est de ce pays africain que provient une grande partie du poisson surgelé commercialisé en Espagne.

kilomètres de la côte. De plus, en Namibie, à environ 130 km de Walvis Bay, dans une zone importante pour la flotte de pêche une licence fut accordée pour l'exploitation minière de phosphate. Pour le moment, l'activité est paralysée suite aux plaintes déposées devant la Cour suprême de Namibie par plusieurs associations de pêche du pays en raison d'irrégularités dans l'approbation d'études environnementales préliminaires obligatoires³³. À cet égard, des mécanismes de conciliation entre les différentes activités devraient être recherchés. Cependant, bien que toutes ces activités soient menées dans les eaux namibiennes et qu'il incombe à ce pays d'établir des préférences stratégiques, il convient de rappeler que de nombreuses entreprises mixtes de pêche ont lourdement investi et participent, depuis des décennies, au développement économique de cet État africain. En ce sens, ils constituent un atout fondamental pour le développement durable de ce pays, ce qui n'a pas empêché jusqu'à présent que leurs investissements ne soient pas protégés, à la fois auprès de l'administration namibienne et de l'UE³⁴.

Un troisième foyer de tension est celui produit suite au chevauchement entre les activités de pêche et la recherche de gaz et de pétrole dans les eaux de l'Atlantique du Nord-Ouest en face de l'île Terre-Neuve³⁵. Dans ce cas, les activités d'exploration d'hydrocarbures peuvent mettre la pêche en danger et, en particulier, la pêche du flétan. À titre illustratif, l'entreprise chinoise Nexen Energy a sollicité une autorisation afin de pouvoir explorer une partie de la zone de pêche de 10.634 kilomètres carrés. Cette entreprise cherche à commencer à travailler en 2018 dans le bassin du Flemish Pass (division 3 de la zone de pêche), où elle dispose de deux licences accompagnées d'un permis d'exploration pour les onze prochaines années. Située à 400 kilomètres de la province de Terre-Neuve-et-Labrador (à hauteur de la capitale Saint-Jean de Terre-Neuve), la zone se trouvant dans les eaux de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (en anglais NAFO) est considérée comme l'un des sanctuaires du flétan noir puisque c'est là où se fournissent le plus d'efforts et où s'obtiennent le plus de rendements. Le projet se trouve actuellement en phase d'évaluation environnementale suite à l'autorisation de la Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board (Cnsopb). Ladite entreprise prévoit de créer jusqu'à dix puits dans la zone délimitée du projet jusqu'en 2028. Bien que l'initiative dépende des résultats de cette évaluation environnementale, les effets de ces activités sur la pêche —reconnus et accrédités par diverses études, principalement à cause du matériel utilisé pour les prospections— ne sont pas pris

³³ Comité Asesor Científico Técnico de la Cooperativa de Armadores de Pesca del Puerto de Vigo (ARVI), *Coexistencia de la actividad pesquera con las industrias del gas, el petróleo y la minería submarina*, www.arvi.org/publicaciones, 8 septembre 2017, 4.

³⁴ Sur l'impact des sociétés mixtes de pêche sur le développement socioéconomique de Namibie et sur le manque de protection juridique de leurs investissements, voir SOBRINO HEREDIA, J. M., et BÜRGIN, A. C. (2016), *La colaboración multi-actores en la cooperación al desarrollo en el sector pesquero*, Colección Derecho Europeo, n° 3, Instituto Universitario de Estudios Europeos, A Coruña, Universidade da Coruña.

³⁵ Les activités de pêche doivent actuellement cohabiter avec une industrie du pétrole offshore chaque fois plus présente en raison de la découverte d'hydrocarbure en mer à 300 km environ au sud-est de la capitale Saint-Jean de Terre-Neuve dans le secteur dénommé Bassin Jeanne d'Arc. Aux gisements d'Hibernia, White-Rose, Terra-Nova très productifs, viendra s'ajouter celui d'Hebron dans un futur proche.

en compte. Le secteur, dont les navires autorisés à pêcher dans la zone de pêche capturent autour de 14.000 tonnes de cette espèce par an, réclame que soit reconvenue l'augmentation du stock de flétan ces dernières années et dénonce que ces progrès dus à l'application de rigoureuses mesures de contrôle de la pêche, pourraient se voir affectés par ledit projet et par conséquent porter préjudice à la flotte qui se verrait dans l'obligation d'être redirigée vers d'autres zones de pêche. C'est une situation qui souligne les relations déjà difficiles entre les autorités de la pêche canadiennes et la flotte communautaire pêchant au-delà de la ZEE du Canada pour diverses espèces et en particulier pour le flétan, touché par des saisies maritimes, procédures devant des tribunaux internationaux et négociations complexes³⁶. Peut-être que le nouveau cadre conventionnel entre l'UE et le Canada, favorisé par l'Accord économique et commercial global (CETA, signé le 30 septembre 2016), pourrait donner lieu à des négociations visant à favoriser la coexistence de ce type d'activités. En ce sens, il ne fait aucun doute que les relations de pêche entre les deux parties constitueront un point crucial de leurs relations et que, dans ce cadre, il serait nécessaire de souligner la nécessaire cohabitation des différentes activités industrielles dans les eaux affectées, car le puissant secteur de la pêche canadienne aura un meilleur accès au marché européen (art. 24.11 CETA : Commerce des produits de la pêche et de l'aquaculture). D'autre part, il serait nécessaire de déterminer dans quels fonds marins se déroulera cette activité et, bien que l'ORGP ne soit pas compétent en la matière, il est nécessaire de surveiller l'état des ressources de pêche et de garantir leur intégrité, ce qui est étroitement lié à la situation dans laquelle se trouve le milieu marin³⁷. Il convient également d'attendre de voir si ces questions seront traitées par la conférence sur la conservation de la biodiversité marine au-delà de la juridiction des États et qui a débuté en septembre 2018.

Enfin, nous voudrions mentionner un autre scénario de tensions futures ; nous référons aux eaux argentine au large des îles Malouines, où opère une importante flotte espagnole, battant soit le pavillon espagnol soit le pavillon de ces îles, et qui sera directement affectée lorsque l'Argentine mettra en place un plan de licences d'exploration de gaz et de pétrole dans une zone de 435.000 kilomètres carrés. Ce qui sera encore plus compliqué à cause du Brexit et les conséquences que pour la flotte européenne (ou de capital européen) travaillant dans les eaux de ces îles aura le retrait du Royaume-Uni. En fait, le retrait de ce pays peut avoir deux conséquences négatives pour le secteur européen de la pêche dans cette zone : a) compromettre les relations commerciales entre ces îles et l'Union en perdant

³⁶ À titre d'illustration, on peut citer l'arrêt de la CIJ, affaire de la compétence en matière de pêche (Espagne/Canada) du 4 décembre 1998.

³⁷ L'expérience du CCAMLR pourrait servir de modèle, en ce sens que ce très particulier ORGP a adopté des mesures pour protéger des espaces maritimes de l'Antarctique (aires marines protégées). Où est discuté si ces décisions concernent la conservation des ressources de pêche ou va plus loin et sont des mesures de protection du milieu marin. C'est la raison pour laquelle des conflits ont surgi au niveau de l'UE au sujet de la question de savoir si l'Union doit participer seule ou conjointement à ses États membres aux débats et aux prises de décision dans le cadre d'organismes internationaux (Conclusions de l'avocat général J. Kokott, présentées le 31 mai 2018, *Commission c. Conseil*, Affaires jointes C-626/15 et C-659/16. ECLI:EU:C:2018:362).

ainsi leurs exportations —notamment celles des produits de la pêche— les tarifs dont ils bénéficient maintenant. Et, *b*) augmenter la tension internationale dans la zone, car la République argentine ne manquera pas cette occasion pour accroître la pression sur ces eaux et les activités de pêche qui y sont exercées. À cet égard, il convient de rappeler que non seulement la souveraineté sur les îles Malouines et d'autres archipels du sud est en cause et fait l'objet d'un différend permanent entre la République argentine et le Royaume-Uni, mais également ses eaux et le plateau continental adjacent font l'objet de débats internationaux, de déclarations unilatérales nationales et de déclarations de commissions des Nations Unies compétentes dans ce domaine, stimulées par la présence de ressources naturelles vivantes et d'hydrocarbures dans la région³⁸.

3.2. Planification des utilisations

L'existence de conflits entre les différentes activités réalisées en mer, actuels ou potentiels, exigent que les autorités compétentes internationales, européennes et nationales, développent des plans d'aménagement et des normes intégratrices, claires et concises, de gestion des mers et des océans en tenant compte de l'environnement marin et des besoins des différentes industries qui en dépendent. Au niveau de l'UE, il existe comme on le sait une réglementation assez touffue dans la matière. Cependant, ce sont en général des directives-cadres et non des règlements (à différence de la PCP) qui définissent les résultats mais laissent une large marge d'appréciation aux États pour les atteindre. C'est le cas de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » visant à établir les utilisations et les activités dans le milieu marin présente comme premier objectif l'élaboration de stratégies pour réaliser un « bon état écologique » d'ici à 2020. L'accomplissement de cet objectif et l'application de cette directive demandera aux États membres d'ajuster leurs plans d'explorations d'hydrocarbures et de minerai en mer aux exigences qui dérivent de cette directive, de même que d'autres normes européennes concernant la planification de l'espace marin, l'habitat et certaines espèces particulières³⁹.

³⁸ La République argentine considère que, sur la base de la réglementation maritime internationale applicable, elle exerce sa souveraineté sur les mers adjacentes aux îles Malouines, en Georgie du Sud, aux îles Sandwich du Sud et aux rochers Cormoran, Negra et Clerke (Loi 17.094 sur la mer territoriale et la souveraineté de l'État, *BOE* 10.2.1967, Loi 23.968 sur la mer territoriale, compétence provinciale, détermination, *BOE* 5.12.1991). À la suite de l'exploration pétrolière effectuée par le Royaume-Uni sur le plateau continental au nord des Malouines, l'Argentine a adopté le décret n° 256/2010 (*BOE*, 17.2.2010), aux termes duquel une autorisation est requise pour tout navire qui se dirige vers les îles Malouines, la Géorgie du Sud et Sandwich du Sud passant par les eaux argentines.

³⁹ Tout comme, à titre illustratif, la Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer ; la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la Résolution, du 1^{er} décembre 2016, sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer.

Il conviendrait que ces initiatives adoptent des mesures de prévention et même de précaution afin de minimiser l'impact sur le milieu marin, les ressources halieutiques et l'activité de pêche des flottes affectées. En ce sens, il est nécessaire que ces activités industrielles marines soient incluses dans la directive sur l'évaluation de l'impact environnemental et soient prises en compte au moment d'établir les plans de planification des différentes régions ou zones marines qui préconisent les directives européennes en la matière et qui ont été transposées aux différents ordres juridiques des États membres. En ce sens, et comme le dit le Parlement européen, les licences commerciales d'exploitation minière des fonds marins ne devraient pas être accordées avant que les effets de ladite exploitation sur le milieu marin, la biodiversité et les activités humaines réalisées en mer aient été étudiés et que tous les risques potentiels aient été pris en compte. À cela s'ajoute la demande adressée aux États membres afin d'appliquer immédiatement la Directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, pour permettre le bon développement des différentes activités maritimes. L'accent est également mis sur le fait que dans le cas où serait menée une exploration minière des fonds marins à l'avenir, le principe de précaution établit dans le droit de l'Union devra être appliqué⁴⁰.

De cette manière, et comme c'est déjà le cas pour d'autres secteurs ayant un impact sur les écosystèmes marins en général et sur les fonds marins en particulier —par exemple la pêche au chalut— où une réglementation minutieuse a déjà été adoptée pour minimiser ou éviter un impact négatif sur le fond marin sur lequel ils opèrent⁴¹. De même, et de la même manière, d'autres pratiques industrielles devraient être réglementées, telles que l'exploitation minière, l'exploitation pétrolière ou gazière, qui peuvent avoir une incidence importante sur l'état des fonds marins, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ce qui se passe aujourd'hui et ce que dénonce le secteur de la pêche, c'est que tandis que l'activité de pêche se voit soumise à une vaste réglementation tant sur le plan national que sur le plan européen et international afin de protéger les poissons, la faune benthique et pélagique, les oiseaux, l'environnement marin, etc., d'autres

⁴⁰ Le PE souligne que « la prospection, le forage et le transport de réserves de pétrole et de gaz situées sous les fonds marins dans de nombreuses régions du monde peuvent gravement endommager des zones marines sensibles et perturber des espèces marines ». Il ajoute « toute nouvelle autorisation d'exploration de gisements de pétrole ou de gaz devrait se conformer à des normes réglementaires strictes de précaution dans les domaines de la protection de l'environnement et de la sécurité pour l'exploration, la prospection et la production pétrolière ou gazière, et devrait comprendre des engagements contraignants en ce qui concerne la mise hors service des infrastructures d'exploration, qui ont en général une durée de vie limitée ». Et il note que « l'intensification des activités dans les eaux côtières et marines requiert de plus en plus la mise en œuvre d'une planification de l'espace maritime ». Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2018 sur la gouvernance internationale des océans : un programme pour l'avenir de nos océans dans le contexte des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 [2017/2055(INI)].

⁴¹ Résolutions 61/105 et 64/72 de l'Assemblée générale des Nations Unies ; Règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 fixant les conditions spécifiques applicables à la pêche des stocks de pêche en eaux profondes dans l'Atlantique Nord-Est et des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique Nord-Est et abroge le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil, JO L 354, 23.12.2016, 1.

activités comme l'exploitation minière en eaux profondes ne disposent presque d'aucune réglementation directe, sauf dans le cas des campagnes de prospection et d'exploration de nodules et de sulfures polymétalliques et ne paraît pas faire non plus l'étude d'une évaluation de son impact environnemental. Ce qui est également en bonne partie le cas pour l'exploitation pétrolière et gazière en pleine mer⁴².

Cette réglementation concernant la planification du territoire marin devrait veiller à ce que dans des cas comme celui de l'Irlande, mentionné précédemment, les autorités nationales compétentes soient obligées de réaliser des études concernant l'impact environnemental et socio-économique avant d'accorder les licences et autorisations permettant de procéder aux explorations et aux prospections minières ou d'hydrocarbures. Et que de telles études et évaluations, en accord avec les recommandations accompagnant le processus de croissance bleue préconisé par l'UE, soient accessibles à tous les intéressés qui pourraient se voir affectés par ces activités. Il s'agirait, d'une part, d'éviter les conflits d'utilisation dans ces eaux et, d'autre part, d'éviter de créer des tensions sociales comme celles vécues en Espagne à l'occasion de la plateforme Castor en Méditerranée ou des prospections d'hydrocarbures dans les eaux canariennes⁴³.

De la même manière, il faudrait avant, pendant et après avoir développé l'une de ces activités industrielles en mer, prendre en compte la vaste réglementation internationale concernant le développement durable des océans, la protection de la biodiversité marine, le changement climatique, la gestion et la préservation des ressources marines et la pollution marine. Selon cette réglementation, des normes sont établies, de différentes natures juridiques, établissant les limitations et les actions devant être accomplies par les États et les industries d'hydrocarbures et minières sous-marines.

Il faudrait également évaluer dans quelle mesure la multiplication des zones maritimes ou des réserves marines peut briser la cohabitation des activités maritimes. Étant donné que les réglementations correspondantes ont tendance à être extrêmement rigides en ce qui concerne la pêche, mais elles le sont moins par rapport à d'autres activités industrielles sous-marines telles que l'exploration minière ou pétrolière (par exemple, dans le cas des îles Seychelles). Sans oublier les zones maritimes des territoires d'outre-mer dans lesquelles les pêcheurs indigènes ont été expulsés, ce qui a ruiné une activité de pêche artisanale et industrielle, comme cela s'est passé dans l'archipel des Chagos sous administration britannique⁴⁴.

⁴² Comité Asesor Científico Técnico de la Cooperativa de Armadores de Pesca del Puerto de Vigo (ARVI), *Coexistencia de la actividad pesquera con las industrias del gas, el petróleo y la minería submarina*, www.arvi.org/publicaciones, 8 septembre 2017.

⁴³ Le projet Castor visait à construire un gisement de gaz naturel au large de la côte espagnole de la Méditerranée. Ce projet Castor a été approuvé par l'arrêté royal du 16 mai 2008 (BOE n° 136, 05/06/2008, 26051). Le projet a été arrêté par l'apparition de la sismicité dans sa mise en œuvre et a été liquidé fin 2014.

⁴⁴ Cour permanente d'arbitrage : Arbitrage sur l'aire marine protégée de Chagos (*Maurice c. Royaume-Uni*), 18 mars 2015. De même, la résolution AGNU A/RES/71/292.

Il reste encore du progrès à faire concernant les études sur l'impact des différentes étapes des activités minières et pétrolières marines sur les écosystèmes marins en général et sur les poissons de différentes espèces en particulier, afin de pouvoir évaluer et adopter les mesures correspondantes. De la même manière, il faut continuer à rechercher des moyens de réparer les éventuels préjudices causés à l'industrie de la pêche suite aux obstacles rencontrés au moment d'opérer dans les zones de pêche où elle le faisait traditionnellement, soit parce qu'elle était éloignée de ces derniers suite aux exigences des autorités nationales, soit parce que ce sont les propres poissons qui se sont éloignés de ces zones de pêche ou qui changent de comportement, ce qui rend leur capture difficile.

4. CONSIDÉRATIONS FINALES

La prolifération des activités industrielles comme celles que nous avons traitées et qui se déroulent dans le même espace maritime, constitue un fait nouveau puisque plusieurs des utilisations entrant en compétition dans cet espace sont le résultat des nouvelles avancées technologiques. Cela explique pourquoi les conflits et les tensions qui en découlent sont aussi proches dans le temps et notamment plus potentiels que réels. Il est néanmoins évident que ces conflits vont se multiplier à l'avenir suite à l'augmentation de l'exploitation minière en eaux profondes et aux exploitations de gaz et de pétrole en haute mer. Cette croissance connaîtra sans doute un va-et-vient en raison de la fluctuation des prix des marchés mondiaux sur ces matières et de la demande, mais cette évolution continuera à se poursuivre dans tous les cas.

Face à cette situation, le droit a de plus en plus de retard, le fait social est beaucoup plus rapide et les victimes potentielles sont les entreprises de pêche, les pêcheurs, les communautés dépendant directement de la pêche, les propres ressources halieutiques et le développement durable des mers et des océans. Même si le milieu marin implique l'unité et une approche complète de sa gestion de la part du droit de la mer, ce dernier ne l'envisage pas suffisamment et donne priorité à la fragmentation spatiale et à son cloisonnement. De la même manière, même si la CNUDM met en avant la solidarité et la coopération en ce qui concerne les eaux marines, elle favorise en revanche la territorialisation de ces dernières et l'expansion de la souveraineté et de la juridiction des États riverains. C'est dans ce cadre juridique que se déroulent les activités industrielles en mer, soumises aux législations nationales et, dans certains cas, également à celle de l'UE. Or, cela n'exonère pas les autorités nationales et européennes de respecter les exigences de protection du milieu marin établies dans les différents accords internationaux et dans d'autres textes de droit plus flexible. Et non plus, à oublier la précarité qui en résulterait pour le secteur de la pêche qui opérait traditionnellement dans les eaux affectées.

D'un autre côté, la concurrence d'activités dans les mêmes espaces marins met en évidence le besoin d'une planification spatiale qui permettrait d'améliorer la gouvernance (à mult niveau) maritime. Les impacts que la prospection et l'ex-

ploration pétrolière, gazière et minière peuvent avoir sur les pêcheries, une activité économique qui apporte d'importants bénéfices sociaux et économiques au niveau local, ont besoin de cet aménagement, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen et international. L'exploitation durable des océans et de sa biodiversité, y compris la réalisation des objectifs de développement durable, dépend de la pertinence de l'aménagement et de la gestion des utilisations humaines, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones de juridiction nationale. La planification spatiale maritime peut favoriser l'organisation efficace des utilisations marines dans une même zone maritime, y compris la désignation, la gestion et l'établissement d'un réseau d'aires marines protégées.

Il faudra finalement extraire du droit existant les principes et les normes qui permettent de coordonner et d'intégrer toutes les activités économiques qui se développent dans les océans de manière à ce que l'industrie extractive du pétrole, du gaz et des minerais des fonds marins soit soumise aux mêmes exigences que l'industrie de la pêche pour ne pas épuiser les ressources de la mer. Et si le droit de la mer ne rend pas possible cette exigence, il faudra élaborer de nouvelles règles à cet égard dans un nouveau droit de l'océan.