



Co-funded by the European  
Maritime and Fisheries Fund

**Titre :**

**Fiche juridique #3 La zone de protection écologique de la loi du 15 avril 2003 -  
Dispositions initiales et perspectives d'applications futures**

**Auteur :**

**Fleur Dargent (Centre de Recherche Juridiques, Université de La Réunion)**

**Version :**

**1 - 20/02/2019**

### **FICHE JURIDIQUE #3**

#### **LA ZONE DE PROTECTION ECOLOGIQUE DE LA LOI DU 15 AVRIL 2003 DISPOSITIONS INITIALES ET PERSPECTIVES D'APPLICATIONS FUTURES**

La zone de protection écologique, « c'est finalement la zone économique exclusive moins l'économie »<sup>1</sup>. Ces propos du rapporteur au Sénat Jean-Paul Alduy traduisent bien la vocation de la zone de protection écologique : remplir, en matière de préservation de l'environnement le même rôle que la zone économique exclusive (zone économique en droit interne). Cette dernière est définie par l'article 55 de la Convention de Montego Bay, signée le 10 décembre 1982, « une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci », d'une largeur qui ne peut s'étendre « au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale » (art. 57). S'il est capital pour un Etat de posséder une zone économique exclusive, c'est parce que celle-ci lui confère des droits particuliers. Aux termes de l'article 57 de la même convention, « l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ». Il a aussi « juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages; la recherche scientifique marine; la protection et la préservation du milieu marin; les autres droits et obligations prévus par la Convention ».

Le principe de la zone économique exclusive – et sa délimitation – sont admis en droit international, comme en droit interne. Toutefois, l'Etat qui exerce des droits souverains dans cette zone peut souhaiter, pour des raisons économiques ou

---

<sup>1</sup> Rapporteur de la Commission des affaires économiques et du plan devant le Sénat, débats Sénat, JO du 22 janvier 2003, p. 152.

diplomatiques notamment, renoncer à exercer une partie de ses droits souverain, essentiellement en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, au moyen d'accords de pêche signés avec des Etats tiers. Plus encore, il se peut que dans certaines zones maritimes, il n'y ait pas de zones économiques exclusives, à cause d'une concentration d'Etats et à défaut d'accord sur la délimitation de cette zone. Cette absence emporte plusieurs conséquences, notamment en matière de protection de l'environnement. En effet, en l'absence d'une zone économique exclusive, la haute mer succède directement à la mer territoriale, et la protection de l'environnement, notamment la lutte contre la pollution, est bien moindre dans cette zone, et les auteurs d'infractions rarement poursuivis.

La mer Méditerranée entrait, jusqu'en 2012, dans cette deuxième configuration. Son caractère de mer semi-fermée, avec des Etats dont les rivages sont proches les uns des autres a rendu toute délimitation des zones économiques exclusives de chacun difficile. Ces raisons d'ordre économique et diplomatique ont eu pour conséquence un défaut de protection de l'environnement alors que cette mer concentrait, en 2003, 30 % du transport maritime commercial et 28 % du trafic pétrolier maritime mondial pour seulement 1% de la surface des mers du globe. Conscients de ces lacunes, le Gouvernement a souhaité remédier à l'absence de zone économique en créant la zone de protection écologique.

## **UNE LOI NÉCESSAIRE**

Les chiffres cités plus haut sont éloquentes : la mer Méditerranée est un haut lieu de trafic maritime, notamment pétrolier, et la pollution marine n'y est pas rare. Pour preuve, si les naufrages de l'Erika en 1999 et du Prestige en 2002 ont marqué les consciences et donné naissance à la loi du 15 avril 2003, la pollution occasionnée par les navires en Méditerranée chaque année est bien plus importante. Lors des débats parlementaires à l'Assemblée nationale en 2003, un député a souligné que les dégazages s'élèvent chaque année à 1 million de tonnes d'hydrocarbures, soit 15 fois le volume de fioul contenu dans les cuves du Prestige et 50 fois celui de l'Erika.

S'il a semblé indispensable de remédier à l'absence de zone économique exclusive en Méditerranée, il convient de souligner que des dispositions

internationales existaient tout de même déjà pour prévenir et réprimer la pollution marine. La plus célèbre est certainement la Convention MARPOL de 1973, modifiée par un protocole de 1978 qui vise à réprimer toutes les formes de pollution survenues à l'occasion de l'exploitation des navires, donc provenant des hydrocarbures mais aussi notamment des eaux usées ou encore des produits chimiques. C'est notamment cette convention qui prévoit, depuis 1993, que les pétroliers devront désormais être munis d'une double coque. Peuvent également être citées la Convention de Bruxelles de 1969 sur le droit d'intervention en haute mer ou encore une convention de 1972 qui régleme nte l'immersion et l'incinération en mer des déchets. D'autres conventions internationales ont été signées pour permettre l'indemnisation des dommages causés par la pollution due aux hydrocarbures. C'est le cas de la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de 1969<sup>2</sup> ou la convention de 1971 créant un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)<sup>3</sup>. Ces deux conventions ont été complétées par des protocoles entrés en vigueur en 1992 et 1996, visant notamment à relever les plafonds de responsabilité.

L'Union européenne n'est pas en reste puisque, dès 1982, un mémorandum a été signé à Paris, dans le but d'effectuer des contrôles opérationnels sur les navires de commerce entrés dans les ports de l'un des dix-huit Etats contractants, afin de vérifier la capacité des équipages à conduire les navires en toute sécurité. Toutefois, la survenance de certains naufrages de navires pétroliers au large des côtes européennes a conduit l'Union européenne à adopter deux dispositifs : Le « paquet Erika 1 », entré en vigueur en juin 2002, qui renforce les contrôles dans les ports, l'amélioration du contrôle des activités des sociétés de classification et l'interdiction des pétroliers à simple coque, au plus tard en 2015, selon un calendrier d'élimination progressive ; le « paquet Erika II », entré en vigueur en 2003, qui prévoit la mise en place d'une agence européenne de sécurité maritime, l'amélioration du signalement et du suivi des navires, la révision des régimes de responsabilité et de compensation

---

<sup>2</sup> Cette convention établit le principe de la responsabilité du propriétaire d'un navire ayant causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, survenus dans les eaux territoriales de l'Etat riverain. C'est une responsabilité sans faute (mais limitée dans son montant) qui oblige le propriétaire à souscrire une garantie financière.

<sup>3</sup> Cette convention permet une indemnisation complémentaire à celle du propriétaire du navire si le dommage n'a pas pu être indemnisé en application de la convention de 1969. Le fonds d'indemnisation est alimenté par les Etats.

des dommages de pollution en vigueur, par la création d'un fonds de compensation des dommages de pollution.

Au niveau national, les dispositions permettant la répression des dommages dus à la pollution marine ont été relativement limitées et distinguaient selon les zones. Une loi du 5 juillet 1983<sup>4</sup> a prévu des peines d'amende et d'emprisonnement, mais dans la zone économique exclusive, seules les peines d'amende peuvent trouver à s'appliquer. Si les dispositions de droit interne sont moins répressives lorsque la pollution a lieu dans la zone économique, elles sont quasi impuissantes lorsque c'est le cas en haute mer, d'où la difficulté à établir une responsabilité lorsqu'il n'existe pas de zone économique et que la haute mer succède directement à la mer territoriale. C'est tout l'objet du projet de loi qui avait été déposé au Sénat par le Gouvernement de Lionel Jospin et qui, pour cause de changement de législature, n'a finalement été débattu qu'en 2003 dans les deux chambres parlementaires.

## **LE DISPOSITIF PRÉVU**

Le projet de loi prend naissance dans l'impossibilité de créer en Méditerranée, une zone économique exclusive au profit de chacun des Etats riverains, pour des raisons géographiques, mais aussi en raison de l'absence de consensus autour des réserves piscicoles. Dans ce cas de figure, certains Etats ont mis en place des zones spéciales, destinées à compenser l'absence de ZEE, comme ce fut le cas de l'Angleterre qui a créé une special area en 1996 ou l'Espagne qui a mis en place une zone de protection de la pêche au large de ses côtes méditerranéennes, d'une étendue de 37 milles au-delà de sa mer territoriale. L'Etat français se trouvait démuné pour réprimer les infractions commises hors de sa mer territoriale, surtout quand on sait que les trois quarts des infractions ont lieu en dehors de cette zone. Il devait alors se borner à dresser un procès-verbal puis à le transmettre à l'Etat du pavillon.

Malgré le fait que le projet ait été déposé sous la législature précédente, le texte a été examiné sans que d'après débats aient lieu et son adoption se fit de manière très consensuelle. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi visait à modifier l'article 4 de

---

<sup>4</sup> Loi n°83-583 du 5 juillet 1983 visant à réprimer la pollution de la mer par les hydrocarbures, art. 7. Cette loi fut abrogée et remplacée par la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires.

la loi de 1976 qui disposait que dans la zone économique « les autorités françaises exercent les compétences reconnues par le droit international en matière de protection de l'environnement marin ». Dans sa nouvelle rédaction, cet article est découpé en deux alinéas, le premier spécifiant que les compétences précitées s'exercent « en outre » des droits souverains reconnus à l'Etat dans sa zone économique<sup>5</sup>. Rappelons que ces droits souverains, tels que précisés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1976, concernent « l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux sous-jacentes ». Le deuxième alinéa de l'article 4 du projet de loi reconnaît la possibilité d'instaurer une zone de protection écologique. Si l'applicabilité de cette disposition à la mer Méditerranée n'est pas explicite, il est aisé d'y déceler les problématiques qui s'y appliquent. Selon la nouvelle rédaction, « lorsque, dans une zone délimitée ainsi qu'il est précisé à l'article 1er, les autorités françaises entendent, pour des motifs tenant aux relations internationales, n'exercer que les compétences mentionnées au premier alinéa, cette zone est dénommée zone de protection écologique ». L'article précise ensuite que les contraventions établies pour sanctionner les infractions aux règles d'exercice de la pêche dans la zone économique prévues à l'article 3 ne s'appliqueront pas dans cette zone de protection écologique, aux navires battant pavillon étranger, lesquels seront soumis à la loi de leur pavillon.

L'article 2 du projet de loi vise à étendre à la ZPE le régime d'autorisation applicable dans la zone économique, les eaux territoriales et le plateau continental aux concernant les activités de recherche scientifique marine. Le régime d'autorisation (contrairement au régime de déclaration préalable) permet un contrôle renforcé des motivations de ceux qui avanceraient l'argument de la recherche océanographique pour camoufler de moins nobles intentions. Ainsi, de telles recherches ne pourront avoir lieu avant que l'Etat n'en ait donné l'autorisation.

---

<sup>5</sup> Cette modification est due au fait que la rédaction initiale de l'article 4 de la loi du 16 juillet 1976 pouvait laisser croire que les autorités françaises n'exerçaient dans la zone économique que les compétences énumérées dans le corps même de l'article, au détriment des « droits souverains ». V. le Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, présenté par M. Jean-Pierre Grand, député, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2003.

L'article 3 du projet de loi vise à modifier l'article L. 218-21 du code de l'environnement, de manière à étendre à la zone de protection écologique les dispositions réprimant les rejets polluants de navires étrangers dans la mer territoriale ou la zone économique. Les contrevenants sont passibles d'une peine d'amende ou de prison selon la nature du navire et la quantité d'hydrocarbures transportée<sup>6</sup>. Désormais, les sanctions encourues par les navires étrangers sont les mêmes dans la zone de protection écologique que dans la zone économique, ce qui doit renforcer considérablement la protection des zones dans lesquelles cette dernière n'existe pas. A noter toutefois que, concernant les navires étrangers, dans la zone économique (comme dans la zone de protection écologique) seules les peines d'amende sont encourues, alors que dans la mer territoriale, les contrevenants s'exposent également à des peines d'emprisonnement, au même titre que les navires battant pavillon français.

L'article 4 du projet de loi modifie l'article L. 218-29 du code de l'environnement qui établit les règles de compétence juridictionnelle pour juger des infractions aux dispositions de la convention MARPOL (précitée). Ce seront désormais des tribunaux de grande instance du littoral maritime spécialisés qui seront chargés des infractions commises dans la zone économique et la zone de protection écologique, en sus de celles qui leur étaient déjà attribuées dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables françaises. Corrélativement, la compétence du tribunal de grande instance de Paris sera réduite au jugement des infractions commises par les capitaines de navires français en haute mer, alors qu'auparavant il était également compétent pour celle commises dans la zone économique. Concernant la poursuite et l'instruction des infractions commises dans les zones mentionnées plus haut (donc à l'exception de la haute mer), les tribunaux de grande instance du littoral maritime spécialisés, le tribunal de grande instance de Paris ainsi que le tribunal dans le ressort duquel a été commise l'infraction exercent une compétence concurrente, afin d'améliorer la rapidité et l'efficacité des procédures.

---

<sup>6</sup> Les peines sont de quatre ans de prison et 600 000 euros d'amende pour les navires-citernes d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonneaux, ainsi que pour les autres navires d'une jauge brute d'au moins 500 tonneaux ; deux ans de prison et 180 000 euros d'amende pour les navires citernes d'une taille inférieure et les autres navires d'une taille inférieure à 150 tonneaux disposant néanmoins d'une machine propulsive d'une puissance supérieure à 150 kilowatts ; 6 000 euros d'amende (et, en cas de récidive, un an de prison et 12 000 euros d'amende) pour les autres navires.

L'article 5 du projet de loi étend les zones dans lesquelles les sanctions pénales réprimant les rejets d'hydrocarbures sont applicables aux opérations d'immersion. A la haute mer, aux eaux territoriales et intérieures s'ajoutent désormais la zone économique et la zone de protection écologique. Dans les eaux territoriales et intérieures, toutes les sanction pénales (contravention et/ou peine d'emprisonnement) seront susceptibles d'être appliquées, quel que soit le pavillon du navire contrevenant. En revanche, dans la zone économique et dans la zone de protection écologique, seules des peines d'amende pourront être prononcées, selon un principe déjà mentionné plus haut et établi par l'article 230 de la Convention de Montego Bay.

L'article 6 du projet de loi prévoit que l'article L. 218-61 du code de l'environnement disposera que les sanctions pénales précitées s'appliqueront aux navires étrangers en cas d'incinérations dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française ou, en cas d'incinération hors de ces eaux, lorsque l'embarquement ou le chargement a eu lieu sur le territoire français. Logiquement, seules des peines d'amende pourront être prononcés pour les infractions commises dans la zone économique, à laquelle le projet de loi ajoute la zone de protection écologique.

L'article 7 du projet de loi se borne à prévoir une disposition de codification, tandis que l'article 8, issu d'un amendement déposé par le sénateur Jean-Paul Alduy<sup>7</sup> adopté à l'unanimité, prévoit que le Gouvernement présente chaque année aux parlementaires, à compter du 1er janvier 2004, un bilan des actions menées en matière de sécurité maritime et de protection du littoral. Il précise en outre que ce bilan doit prendre la forme d'une déclaration, celle-ci étant suivie d'un débat.

## **ANALYSE DU DISPOSITIF**

L'aspect le plus notable de cette loi du 15 avril 2003 est certainement son caractère très consensuel. En effet, la commission qui a examiné le texte dans chaque chambre a adopté le texte sans aucune modification et seul le Sénat l'a amendé pour y introduire l'article 8 précité, avant de l'adopter à l'unanimité. Cela est

---

<sup>7</sup> Rapporteur de la Commission des affaires économiques.



d'autant plus remarquable que le texte avait été déposé sous une précédente législature et que le changement de majorité n'a donc pas freiné son adoption. D'ailleurs, les députés et sénateurs qui se sont exprimés dans le cadre des débats parlementaires n'ont pas manqué de souligner l'urgente nécessité de la mise en place d'une protection accrue de la mer Méditerranée. Puisque des considérations économiques et diplomatiques semblaient contrarier l'établissement d'une zone économique exclusive classique permettant d'assurer la protection et la préservation du milieu marin, il fallait contourner la difficulté en imposant seulement certaines des caractéristiques de la ZEE dans les zones concernées. Dans ce contexte, seule la création d'une nouvelle catégorie de zone pouvait répondre à cette nécessité de protection, catégorie qui est logiquement étroitement liée à la zone économique, en miroir de laquelle elle a été conçue.

Puisque les relations internationales faisaient obstacle à la création d'une zone économique, il convenait de s'assurer de la bienveillance des Etats riverains face à l'initiative française de création d'une zone de protection écologique. Des négociations ont été menées avec ces Etats et l'Espagne et l'Italie se sont montrées favorables à une telle création, de même que la Grèce et la Libye. En revanche, l'Algérie, la Tunisie, la République fédérale de Yougoslavie et la Turquie n'ont pas montré d'hostilité au principe mais ont affiché des craintes sur le fait que des projets de création de zones économiques exclusives en Méditerranée puissent être relancés du fait de cette dynamique. Les parlementaires ont toutefois insisté sur la compatibilité de la mise en place d'une telle zone avec la cinquième partie de la convention de l'ONU sur le droit de la mer de 1982.

La zone de protection écologique se veut donc une déclinaison de la zone économique en ce qu'elle en présente certaines des caractéristiques. Sur le plan de la largeur d'abord, elle peut s'étendre jusqu'à 188 milles au-delà de la limite des eaux territoriales, comme c'est le cas de la zone économique. Bien entendu, l'étendue de cette zone est modulable selon le lieu concerné. En Méditerranée, par exemple, il était impensable que la zone de protection écologique soit aussi grande, pour les mêmes raisons que celles qui n'ont pas permis la création d'une zone économique. C'est donc une zone réduite qui a été définie puisque des négociations ont été menées avec les Etats riverains. Le décret n°2004-33 du 8 janvier 2004 a fixé la

délimitation de la zone de protection écologique méditerranéenne de la France, qui s'étend finalement sur environ 60 milles.

Outre l'étendue de la zone de protection écologique, d'autres éléments la rendent semblable à la zone économique. Si aucun droit économique n'y est attaché, la capacité de l'Etat à protéger les ressources et le milieu marin est la même dans la zone de protection écologique. Le législateur n'a finalement eu qu'à étendre à la ZPE les dispositions permettant de réprimer les infractions commises dans la zone économique. La zone de protection écologique se voit ainsi protégée des infractions qui pourraient être commises par des navires étrangers là où, auparavant, la règle de l'Etat du pavillon prévalait et où les autorités françaises étaient réduites à l'établissement d'un simple procès-verbal transmis à l'Etat concerné. Il s'agit donc d'une zone spécialisée où les compétences sont circonscrites à la protection de l'environnement, un peu comme les zones de pêches constituent une forme atténuée de la zone économique exclusive, avec des compétences limitées à la conservation, à l'exploitation et à la gestion des ressources biologiques, selon les mêmes règles que celles applicables en zone économique exclusive<sup>8</sup>. A l'inverse, dans la zone de protection écologique, l'exclusion des objectifs économiques conduit à entraver l'Etat dans la réglementation de la pêche. Ainsi, les dispositions relatives aux contraventions à la réglementation en matière de pêche ne sont pas applicables aux navires étrangers dans la zone de protection écologique, alors qu'elles le sont dans la zone économique.

La loi du 15 avril 2003 a souhaité assurer une efficacité renforcée au dispositif répressif mis en place en cas de pollution. Pour ce faire, elle a octroyé davantage de compétences aux tribunaux de grande instance du littoral maritime spécialisés (voir plus haut) puisqu'ils peuvent être compétents pour l'ensemble de la procédure de poursuite, d'instruction et de jugement des infractions visées à l'article L. 218-29, bien que certaines de ces compétences soient exercées concurremment avec

---

<sup>8</sup> CIJ, 14 juin 1993, *affaire de la délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen, Danemark c/ Norvège*, RCIJ 1993, p. 38. V. C. Deffigier, « La zone de protection écologique en méditerranée, un outil efficace de lutte contre la pollution par les navires ? Commentaire de la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République (1<sup>re</sup> partie) », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2, 2004. pp. 129-141, spéc. p. 133-134.

d'autres juridictions<sup>9</sup>. L'objectif affiché était clair : créer de vrais « pôles d'expertise ». Selon le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, « cette unification de la procédure sous l'autorité d'un tribunal disposant de l'expertise requise permettra de faire face à la mobilité des navires et à l'imbrication des nationalités. L'efficacité accrue des poursuites générera un effet dissuasif et, par ce biais, contribuera à améliorer la qualité écologique des eaux au large des côtes françaises »<sup>10</sup>. Si cette unification doit être saluée, on ne peut que s'étonner du fait que quelques mois plus tard, la loi du 9 mars 2004 ait restreint la compétence de ces tribunaux dans un certain nombre de cas et renforcé la concurrence juridictionnelle à tous les stades de la procédure. Le TGI de Paris, pour sa part, se voit même confier l'exclusivité pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement de l'infraction prévue à l'article L. 218-22 du code de l'environnement et concernant les infractions connexes, lorsque des pollutions accidentelles ont été commises dans la zone économique et dans la zone de protection écologique.

Outre un renforcement des compétences juridictionnelles, l'efficacité de la mise en place d'une zone de protection écologique ne peut reposer que sur des moyens matériels et humains suffisants. Toutefois, en 2002 et 2003<sup>11</sup>, les lacunes en la matière ont été soulignées tant par la doctrine que par les travaux parlementaires<sup>12</sup>. Aujourd'hui encore, et même dans la zone économique, l'impossibilité de surveiller les 11 millions de km<sup>2</sup> de possessions française est régulièrement relevée, ce qui conduit notamment au pillage des ressources halieutiques par des navires étrangers, bien souvent en toute impunité<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> C'est au moyen de la procédure de dessaisissement que les conflits de juridictions pourront être évités.

<sup>10</sup> V. le Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, précité.

<sup>11</sup> V. C. Deffigier, « La zone de protection écologique en méditerranée, un outil efficace de lutte contre la pollution par les navires ? Commentaire de la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République (2e partie) », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 2004. pp. 257-268, spéc. p. 264 et s.

<sup>12</sup> V. le Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, par M. Jean-Paul Alduy, sénateur, n°101, Annexe au procès-verbal de la séance du 18 décembre 2002.

<sup>13</sup> V. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, sur : Zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines : le moment de vérité, par MM. Jean-Etienne Antoinette, Joël Guerriau et Richard Tuheiava, sénateurs, n°430, enregistré à la Présidence du Sénat le 9 avril 2014.

## **DISPARITION DE LA ZONE DE PROTECTION ECOLOGIQUE EN MEDITERRANEE**

La loi et son décret d'application ont pu entrer en vigueur rapidement. Toutefois, il est très difficile de savoir quelle a été l'efficacité de l'instauration de la zone de protection écologique dans la mesure où les informations relatives aux poursuites de navires responsables de pollution marine ne sont pas disponibles. Le nombre d'arrêts relatifs au jugement de cette pollution est très restreint<sup>14</sup> mais cela ne révèle pas si le contentieux est faible grâce au pouvoir dissuasif de la zone de protection écologique ou si, au contraire, cette dernière ne remplit pas son rôle et que les poursuites ne sont pas plus efficaces qu'avant sa mise en place. Rappelons qu'en 2002, seules 1% des infractions étaient sanctionnées et que, cette année-là, un seul procès-verbal a été transmis au tribunal de Grande instance de Marseille<sup>15</sup>.

L'unique zone de protection écologique française a disparu en 2012 lorsqu'un décret est venu, au terme de négociations, créer et définir le périmètre d'une zone économique française en Méditerranée<sup>16</sup>. Si le fait qu'une telle zone ait pu enfin être établie a été salué, certains se sont inquiétés du changement que cela pouvait induire en matière de protection de l'environnement. Cela peut surprendre si l'on considère la zone de protection écologique comme une version atténuée de la zone économique, c'est-à-dire une zone dirigée uniquement vers la préservation de la zone concernée de la pollution marine et la poursuite des auteurs de tels faits. Toutefois, la question est légitime si l'on considère que la « récupération » par l'Etat de ses droits souverains peut emporter certaines conséquences. En effet, aux termes de l'article 12 de la l'ordonnance du 8 décembre 2016, la République exerce les droits souverains dans cette zone, en ce qui concerne « l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes jusqu'aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, comme en ce qui concerne les autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la

---

<sup>14</sup> V. Cass. Crim., 19 avril 2017, n°16-82111 ; Cass. Crim., 9 mai 2007, n°06-85949 ; Cass. Crim. 13 mars 2007, n°05-87363.

<sup>15</sup> V. Compte-rendu intégral des débats parlementaires de l'Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du jeudi 3 avril 2003, JO du vendredi 4 avril 2003, p. 2879.

<sup>16</sup> Décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée.

production d'énergie »<sup>17</sup>. La préservation de l'environnement n'est donc plus l'unique vocation de la zone de 70 milles ainsi créée. La question écrite posée au Ministère de l'environnement est révélatrice des différences de réglementation entre la zone de protection écologique et la zone économique<sup>18</sup>. Les faits étaient les suivants : par courrier du 15 juillet 2010, Melrose Mediterranen Limited, société détentrice du permis de recherches exclusives dit « permis de Rhône maritime » portant sur le sous-sol de la mer au large des départements des Bouches-du-Rhône et du Var a demandé la prolongation de ce permis, pour une superficie de 9 375 km<sup>3</sup>, surface qu'elle a ensuite rectifiée. Puis, dans un second temps, par courrier du 21 mars 2011, les sociétés Melrose Mediterranen Limited et Noble energy ont demandé la mutation de ce permis au profit de la société Noble devenue détentrice par cession de 72,5 % des parts de ce permis. En l'absence de réponse à cette demande de prolongation, un député a attiré l'attention du ministre de l'écologie sur la suite qu'il comptait donner à ce dossier. Le ministre a répondu qu'il avait été statué sur ces demandes et que son silence devait être interprété comme une décision implicite de rejet. En effet, il rappelle qu'« à la différence d'une zone économique exclusive (ZEE), l'État français ne détenait, dans cette zone de protection, aucun droit de souveraineté lui permettant d'autoriser l'exploration, à fortiori l'exploitation, des ressources du sous-sol. En outre, dans cette zone de protection écologique, les activités minières étaient interdites. Au moment où les demandes ont été faites, les autorités françaises étaient en conséquence tenues de rejeter ces demandes comme irrecevables, au regard du droit applicable dans cette zone ». Certes, le ministère n'aurait pas dû accorder ce permis initialement et la création postérieure d'une zone économique est sans incidence sur le statut de ces demandes, mais il en aurait été autrement si la zone économique française en Méditerranée avait été créée antérieurement. Dans le cadre d'une zone économique, l'Etat français peut tout à fait accorder ce type d'autorisation, ce qui tend à prouver que des considérations économiques peuvent l'emporter sur les impératifs de protection environnementale. En conséquence, l'Etat a davantage d'intérêt à créer une zone économique qu'une zone de protection écologique lorsque c'est possible, en témoigne la réponse du

---

<sup>17</sup> Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

<sup>18</sup> Question du député François-Michel Lambert au Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, publiée JO du 27 novembre 2012, p. 6891. La Réponse a été publiée au JO du 10 septembre 2013, p. 9451.

Ministère de l'Ecologie à la question d'un député qui se demandait, en 2009, si l'opportunité de créer d'autres zones de protection écologique sur les eaux territoriales françaises était envisagée<sup>19</sup>. Le Ministère a souligné le fait que « l'efficacité des mesures de lutte contre la pollution doit être tenue pour équivalente aussi bien en ZPE qu'en ZEE, en Méditerranée comme en Atlantique, notamment par l'effet des sanctions imposées avec succès aux pollueurs, par les tribunaux français spécialisés comme ceux de Marseille et de Brest. Dès lors, il n'apparaît pas utile de créer d'autres zones du type ZPE, puisque les ZEE françaises permettent d'atteindre les mêmes objectifs ».

Les inquiétudes relatives à la substitution d'une zone économique à une zone de protection écologique peuvent toutefois être tempérées par le fait que la répression des infractions à la réglementation relative à la pêche par des navires étrangers est bien plus efficace dans la zone économique. Cela n'est pas négligeable quand l'on sait que les infractions en la matière sont nombreuses. Toutefois, elles sont, hélas, peu poursuivies, y compris dans les zones économiques françaises.

## **PERSPECTIVES D'APPLICATIONS FUTURES**

La création d'une zone économique en 2012 aurait pu entraîner l'obsolescence définitive de la zone de protection écologique. Pourtant, l'ordonnance du 8 décembre 2016 n'a procédé à l'abrogation des dispositions qui prévoyait cette zone que pour mieux les reprendre sous une forme un peu modifiée. Ces modifications ne sont, d'ailleurs, pas dénuées d'ambiguïtés. La loi de 2003, qui s'applique uniquement en l'absence de zone économique, selon les travaux parlementaires et la doctrine<sup>20</sup>, semblait laisser entendre qu'une zone de protection écologique pouvait être créée lorsqu'un Etat souhaitait se départir volontairement

---

<sup>19</sup> Question écrite n° 62763 du député Pierre Morel-A-L'Huissier au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, publiée au *JO* du 3 novembre 2009. La réponse a été publiée au *JO* du 25 mai 2010.

<sup>20</sup> Selon Clothilde Deffigier, « il faut pourtant relativiser l'intérêt et la portée de la ZPE, qui ne peut être instituée qu'en l'absence de zone économique, puisque sa définition postule que les compétences relatives aux ressources de la zone soient exclues ». V. Deffigier, « La zone de protection écologique en méditerranée, un outil efficace de lutte contre la pollution par les navires ? Commentaire de la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République (1re partie) », précité, spéc. p. 141.

d'une partie de ses droits souverains dans sa zone économique, pour des raisons diplomatiques ou économiques. C'est en effet ce que l'on peut retenir de cette formulation : « Lorsque, dans une zone délimitée ainsi qu'il est précisé à l'article 1<sup>er</sup> [zone économique], les autorités françaises entendent n'exercer que les compétences mentionnées au premier alinéa, cette zone est dénommée zone de protection écologique ». En revanche, l'ordonnance du 8 décembre 2016 a opté pour une rédaction plus neutre puisque son article 12 dispose que « lorsque au-delà de la mer territoriale, l'Etat entend sur un espace donné exercer uniquement des compétences relatives à la protection et à la préservation du milieu marin, et à la recherche scientifique marine, reconnues aux Etats côtiers par la Convention, l'espace correspondant est dénommé zone de protection écologique. Cette zone ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins des lignes de base définies à l'article 2. ». La référence à la zone économique est, ici, beaucoup plus indirecte et se trouve essentiellement dans le terme « uniquement » et la références aux « 200 milles marins » applicables à la zone économique.

La création par une ordonnance, qui n'a pas encore été ratifiée<sup>21</sup>, d'une telle disposition ne permet malheureusement pas de saisir avec certitude la subtilité de la modification opérée. S'il a été jugé utile de maintenir « la possibilité de créer, pour des raisons politiques, diplomatiques ou juridiques, des espaces de compétences particulières comprenant une partie seulement des droits reconnus dans une zone économique exclusive (zone de protection écologique) »<sup>22</sup>, il peut être opportun de s'interroger sur l'opportunité d'une telle création. Peut-être pourrait-on envisager la création de zones de protection écologique là où la délimitation de la zone économique n'a fait l'objet d'aucun accord<sup>23</sup> ou là où elle génère des conflits avec

---

<sup>21</sup> Le Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française a été déposée par la Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a été déposé au Sénat le 15 février 2017.

<sup>22</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, JO du 9 décembre 2016, Numéro 286.

<sup>23</sup> Par exemple, si la France a des frontières maritimes avec 32 pays, seulement une vingtaine d'entre elles fait l'objet d'un accord de délimitation achevé, d'après le SHOM. Par exemple, Ainsi la ZEE française de Mayotte n'a pas fait l'objet d'un accord et en mars 2014, le parlement des Comores a délivré des permis d'exploration pétrolière sur une aire de 6 000 km<sup>2</sup> qui empiète sur la zone économique exclusive de Mayotte.

des Etats riverains<sup>24</sup>. Peut-être une telle zone permettrait-elle un accord plus rapide et plus serein avec les autres Etats concernés, dans la mesure où elle ne concerne que la préservation de l'environnement et non l'exploitation des ressources au profit d'un Etat au détriment des autres. Il est toutefois difficile de savoir, en l'état, et en l'absence d'éclairage par les travaux parlementaires, si la création d'une zone de protection écologique ne sera possible qu'en l'absence formelle de zone économique, ou si elle aura vocation à prospérer même lorsque la France avait revendiqué une zone économique exclusive mais souhaite se départir d'une partie de ses droits souverains, pour des raisons tenant aux relations internationales.

## **CONCLUSION**

La zone de protection écologique, qui devait permettre l'application transitoire d'un régime plus protecteur de l'environnement en Méditerranée pour pallier l'absence d'une zone économique exclusive semble, dans les faits, avoir fait long feu. Pourtant, sa subsistance textuelle laisse planer le doute sur la possibilité d'instaurer de nouvelles zones, en l'absence de zone économique, voire – et c'est peut-être la situation la plus probable – lorsque la zone économique n'est pas clairement délimitée ou lorsqu'elle fait l'objet de contestations, ce qui est aujourd'hui le cas de la grande majorité des zones économiques en Outre-Mer.

Cette problématique est d'autant plus prégnante dans le Sud-ouest de l'Océan indien ou malgré des accords entre la République française et les républiques de Maurice<sup>25</sup> et Madagascar,<sup>26</sup> des tensions subsistent autour de la délimitation de la zone économique autour de Tromelin ou encore des îles éparses. Sans régler les conflits de souveraineté, la mise en place de telles zones aurait, au moins, le mérite de permettre de manière transitoire, une meilleure protection de l'environnement marin.

---

<sup>24</sup> Par exemple, la France est en conflit avec le Canada concernant la délimitation de la zone économique exclusive des îles Saint-Pierre-et-Miquelon qui s'étend sur 12 400 km<sup>2</sup> alors que la France réclame actuellement une superficie de 47 000 km<sup>2</sup>.

<sup>25</sup> Décret n°80-554 du 15 juillet 1980 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'île Maurice sur la délimitation des zones économiques françaises et Mauriciennes entre l'île de La Réunion et l'île Maurice (ensemble 2 annexes), signée à Paris le 2 avril 1980.

<sup>26</sup> Décret n° 2007-1254 du 21 août 2007 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar portant sur la délimitation des espaces maritimes situés entre la Réunion et Madagascar, signé à Saint-Denis le 14 avril 2007.