

LA ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE MAROCAINE

par

Mohamed BENNOUNA*

La Chambre des Représentants a adopté le 18 décembre 1980 une loi (n°81) instituant une zone économique exclusive de 200 milles marins au large des côtes marocaines. Cette loi, promulguée par un dahir du 2 avril 1981 (n° 1.81.179) est l'aboutissement d'un long processus de définition des espaces maritimes sous juridiction nationale et d'affirmation des droits de souveraineté pour l'exploitation de leurs ressources.

Le Maroc, indépendant en 1956, ne disposait même pas d'un véritable prolongement de souveraineté en mer, les autorités du Protectorat s'étant contentées d'une mer territoriale de 6 milles au large des côtes marocaines mais « *au point de vue de la pêche* » seulement et dans le but d'imposer aux utilisateurs le paiement d'une licence. Le Maroc devait cependant se familiariser rapidement avec les problèmes maritimes en participant à la première conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer en 1958, sans toutefois signer les quatre conventions de Genève.

L'impact de cette œuvre de codification du droit international de la mer n'a pas manqué de se faire sentir rapidement au niveau de la législation nationale. Le dahir du 21 juillet 1958 portant code de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures a repris, dans son article trois, la définition du plateau continental élaborée à Genève. De son côté le dahir du 14 février 1958 relatif au rayon des douanes, qu'il fixe à 12 milles marins des côtes, s'est inspiré de la notion de zone contiguë codifiée à Genève. Enfin, le dahir du 30 juillet 1962 a étendu les eaux territoriales « du point de vue de la pêche » à 12 milles marins, à l'exception des eaux baignant le détroit de Gibraltar où la largeur de 6 milles demeure la règle.

On peut voir là une simple application d'une proposition présentée à la Conférence par un certain nombre d'Etats, dont le Maroc.

Du fait de la dialectique permanente en droit de la mer entre les niveaux international et interne, il a fallu attendre le mouvement de refonte de ce droit amorcé aux Nations-Unies en 1970 et l'abrogation en 1972, de la convention inégale maroco-espagnole sur la pêche maritime signée à Fès le 4 janvier 1969,

* Université de Rabat.

pour qu'une étape déterminante soit franchie par le dahir du 2 mars 1973 fixant la limite des eaux territoriales et de la zone de pêche exclusive marocaines.

La distinction entre des espaces de souveraineté territoriale, d'une part, et fonctionnelle, d'autre-part, pénètre désormais en droit marocain.

L'article 25 du code des douanes du 9 octobre 1977 en a déduit naturellement que « la zone maritime du rayon des douanes correspond aux eaux territoriales » (soit 12 milles marins).

S'appuyant sur des études scientifiques relatives à l'étendue du plateau continental jusqu'à une profondeur de 600 mètres et à la concentration consécutive des ressources halieutiques dans les eaux surjacentes, le Maroc a fixé ainsi l'étendue de la zone de pêche exclusive à 70 milles marins. Cette décision s'insère dans le cadre de la politique de l'Etat de contrôle et de récupération des ressources nationales puisqu'elle est concomitante aux textes sur la marocanisation de certains secteurs de l'activité économique.

Cette zone n'était en réalité que de 58 milles marins, dans la mesure où elle prend son point de départ à partir des lignes de base servant à calculer la mer territoriale soit « la laisse de basse mer ainsi que les lignes de base droite et les lignes de fermeture des baies ». Cette opération sera réalisée par le décret du 21 juillet 1975 « déterminant les lignes de fermeture des baies sur les côtes marocaines et les coordonnées géographiques de la limite des eaux territoriales et de la zone de pêche exclusive marocaines ».

Pour la mer territoriale, la ligne médiane a été posée comme critère de délimitation avec les pays étrangers qui font face aux côtes marocaines ou qui leur sont limitrophes (article 2 du dahir du 2 mars 1973).

En ce qui concerne la zone de pêche exclusive, le texte de 1975 limite l'application de ce critère à la côte atlantique, de Ras Drâ (cap Draa) à Rab El Ayyoubi (cap Juby), soit face aux Canaries, et à l'ensemble de la côte méditerranéenne y compris le détroit de Gibraltar.

On peut se demander pourquoi le législateur marocain a opté pour l'introduction en droit positif de la règle de l'équidistance alors que même la convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe ne s'y référerait que faute d'une solution conventionnelle tout en la conditionnant par l'inexistence de circonstances spéciales.

Il aurait été plus judicieux, à notre avis, de laisser aux négociations internationales le soin de déterminer les bases et les modalités du partage. De même, était-il opportun en 1973 de préciser le statut du passage dans le détroit de Gibraltar à un moment où cette question allait être débattue et devait faire partie du marchandage global à la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ? Surtout que l'article 3 du dahir du 2 mars 1973 est empreint d'une grande ambiguïté puisqu'il mentionne en même temps le droit de transit, l'application des conventions internationales auxquelles le Maroc est partie (sans préciser lesquelles) et enfin le principe du passage inoffensif.

Quoi qu'il en soit, ces textes, malgré leurs hésitations, portent la marque de la volonté du Royaume du Maroc de préciser le cadre de ses compétences de mer.

Ils représentent l'arrière plan indispensable à la compréhension du dahir du 8 avril 1981 sur la zone économique exclusive qui complète l'arsenal juridique existant par la définition de l'espace maritime national et des attributions que l'Etat est appelé à y exercer.

I. — LA DEFINITION DE L'ESPACE MARITIME NATIONAL

Le texte du 2 mars 1973 est intitulé désormais « dahir fixant la limite des eaux territoriales » et ses articles 4, 5 et 6 consacrés à la zone de pêche exclusive sont abrogés.

Le législateur marocain ne pouvait cependant s'astreindre en 1981 au seul statut juridique de la zone économique exclusive dans la mesure où celle-ci interfère sur deux autres espaces à savoir la zone contigüe et le plateau continental.

En effet, la troisième conférence des Nations-Unies avait consacré au bénéfice de l'Etat riverain un espace de 24 milles marins (soit 12 milles marins au-delà de la mer territoriale) qui l'autorise à exercer un certain nombre de compétences de contrôle et de protection de son territoire.

Ainsi selon l'article 7 du dahir de 1981 l'Etat marocain exerce dans cette zone le contrôle nécessaire en vue de :

- « prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale.
- réprimer les contraventions à ces mêmes lois commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale ».

Quant à l'article 25 du code des douanes, il est expressément modifié en ce sens que « la zone maritime du rayon des douanes correspond aux eaux territoriales marocaines ainsi qu'à la zone contigüe » (soit 24 milles marins).

L'objet principal du dahir de 1981 est posé de la sorte à l'article premier :

« Il est institué une zone maritime dénommée zone économique exclusive située au-delà des eaux territoriales et adjacente à celle-ci. Cette zone s'étend sur une distance de 200 milles marins calculée à partir des lignes de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale ».

On peut voir une certaine contradiction entre les premier et second alinéas de cette disposition puisque la zone est située d'une part au-delà des 12 milles marins et qu'elles s'étend d'autre part sur une distance de deux cent milles marins à partir des lignes de base, recouvrant ainsi les eaux territoriales.

Il s'agit là d'une transposition maladroite du projet de convention des Nations-Unies lequel, tout en conservant la distance des 200 milles érigée en véritable mythe par la pratique étatique, avait évité cependant la contradiction susmentionnée en recourant à une formulation négative : « la zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà des 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale ».

La loi française du 16 juillet 1976 a été elle plus précise :

« La République exerce dans la zone économique pouvant s'étendre depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite... ».

Les régimes juridiques de la mer territoriale, zone de pleine souveraineté, et de la Z.E.E., zone de compétence fonctionnelle, étant bien distincts, il aurait été souhaitable que leur cadre spatial soit déterminé séparément. D'ailleurs le législateur ne reconnaît aux Etats tiers certaines libertés traditionnelles en mer que dans le Z.E.E. « au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale » (art. 6).

Une autre transposition hâtive du projet de la convention des Nations-Unies se trouve à l'article 11 relatif à la délimitation :

« sans préjudice des circonstances d'ordre géographique ou géomorphologique ou compte tenu de tous les facteurs pertinents, la délimitation doit être effectuée conformément aux principes équitables consacrés par le droit international, par voie d'accord bilatéral entre Etats; la limite extérieure de la zone économique exclusive ne s'étendra pas au-delà d'une ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base des côtes marocaines et des côtes des pays étrangers qui font face aux côtes marocaines ou qui leur sont limitrophes ».

Cette rédaction cherche à concilier les deux critères de l'équité et de l'équidistance qui divisaient les Etats participants à la troisième conférence des Nations-Unies.

Mais, paradoxalement elle fait la part trop belle au second critère de la ligne médiane alors que le Maroc s'était rangé dans le groupe des pays défendant l'équité afin de se prémunir contre les extensions éventuelles en mer d'îles comme les Açores (Portugal) ou les Canaries (Espagne) au détriment de l'espace maritime marocain.

N'aurait-il pas été là aussi plus prudent de passer sous silence cette question qui doit être résolue par voie de négociation avec des Etats étrangers et de s'en remettre à la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer ? Celle-ci d'ailleurs, dans le texte final signé à Montego-Bay le 10 décembre 1982, a opté pour la solution de compromis élaborée par son président T.T. Koh renvoyant ainsi dos à dos les partisans des critères de l'équité et de l'équidistance. Aux termes de l'article 74 : « la délimitation de la zone économique exclusive entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice afin d'aboutir à une solution équitable ».

Cette formule volontairement vague n'impose aux Etats aucune règle en matière de délimitation; elle leur enjoint seulement de rechercher, dans leurs négociations, une solution équitable.

Il faut relever par ailleurs que le Dahir de 1981 a vu nécessaire d'étendre le système de délimitation de la Z.E.E. au plateau continental.

Les alinéas 2 et 3 du Dahir du 21 Juillet 1958 portant code de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures avaient opté pour la ligne médiane comme critère de délimitation.

Ce texte est complété désormais par un alinéa 4 ainsi libellé :

« Les dispositions des alinéas 2 et 3 ci-dessus sont applicables sans préjudice de circonstances particulières d'ordre géographique ou géomorphologique dans lesquelles, compte tenu de tous les facteurs pertinents et conformément aux principes équitables

consacrés par le droit international, la délimitation des espaces marins est effectuée par voie d'accord bilatéral entre Etats ».

En fait l'une des anomalies des dispositions du Dahir de 1981 en matière de délimitation est probablement d'ériger la ligne médiane comme règle de droit commun et de ne faire intervenir l'accord interétatique qu'en tant qu'exception au cas où des circonstances sont qualifiées de « particulières » en ce qui concerne le plateau continental. Or l'accord est de règle en droit international de la mer.

On constate enfin que le Maroc se trouve être le seul riverain de la Méditerranée à s'être attribué une zone économique (bien qu'elle ne puisse jamais atteindre la largeur des 200 milles marins); la France et l'Espagne ont exclu expressément la Méditerranée du champ d'application de leurs législations sur la Z.E.E. adoptées respectivement en 1976 et 1978.

II. — LES COMPETENCES DU MAROC DANS LE CADRE DE L'ESPACE MARITIME NATIONAL

Aux termes de l'article deux du Dahir de 1981,

« l'Etat marocain a dans cette zone des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles biologiques et non biologiques, du fond des mers et de leur sous-sol et des eaux surjacentes, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques comme la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ».

Reprenant le schéma négocié à la troisième conférence des Nations-Unies, le texte reconnaît à l'Etat marocain une souveraineté économique sur l'ensemble de cet espace tout en la complétant par certaines compétences qui en sont le corollaire, à savoir « la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et de dispositifs, la recherche scientifique marine, la préservation de l'environnement » (art. 5).

Cette dernière fonction nécessite l'élaboration d'une législation appropriée et de moyens d'action et de contrôle conséquents.

Ces deux instruments font actuellement défaut, bien que le Ministère des Pêches maritimes et de la Marine marchande ait élaboré un projet de loi substantiel relatif à la préservation et à la protection du milieu marin.

Quant à la recherche scientifique ou archéologique, elle ne peut être entreprise dans la zone marocaine par un Etat sans le consentement préalable des autorités marocaines (art. 5 du Dahir et art. 246 de la convention des Nations-Unies).

D'autre part, le Maroc s'engage à respecter dans la zone économique les autres libertés de la haute mer telles que la liberté de navigation, de survol, de pose des câbles et des pipes-lines (art. 6).

Il n'en demeure pas moins que l'intérêt essentiel de l'institution de la Z.E.E. concerne les droits souverains sur les ressources biologiques. En effet, l'exploration et l'exploitation du sol et du sous-sol est couverte par le statut distinct du plateau continental.

On ne peut nier cependant qu'il y ait une interférence entre ces deux espaces. Le plateau continental, suivant la nouvelle acception consacrée par la troisième conférence des Nations-Unies, recouvre au minimum le sol et le sous-sol de la Z.E.E. mais il peut s'étendre au-delà en fonction de la configuration de la marge continentale.

Aux termes du Dahir de 1981, le régime d'exploration et d'exploitation de cet espace demeure régi par le code des hydrocarbures de 1958. Certes ce texte se réfère aux critères de la convention de Genève en matière de limite extérieure du plateau, à savoir, la profondeur de 200 mètres ou l'exploitabilité. Outre que le second critère n'est pas restrictif, le législateur marocain n'a pas jugé utile d'introduire le prolongement de la marge continentale au-delà des 200 milles, cette hypothèse n'étant pas vérifiée, sur les côtes marocaines, par les données scientifiques disponibles.

Si l'on peut comprendre le renvoi à la législation antérieure pour la mise en valeur du plateau continental, surtout que le Maroc n'a pas encore fait de découvertes significatives de gisements offshore d'hydrocarbures, on ne voit pas les raisons de la simple reprise de certaines dispositions de 1973 pour ce qui est des ressources halieutiques. Celles-ci sont d'une importance considérable pour le développement du pays au niveau aussi bien de la recherche de l'autosuffisance alimentaire que de la création d'emplois et de la participation de ce secteur à l'équilibre de la balance des paiements.

Des moyens financiers importants, de l'ordre de 400 millions de dirhams ont été mis en œuvre dans le cadre du plan 1973-77 pour promouvoir la pêche maritime dont près du tiers devaient être fournis par les investisseurs privés qui ont bénéficié des encouragements substantiels du code des investissements d'août 1973. Le secteur sera promu au rang de priorité nationale par le plan actuel 1981-1985.

Pourtant, le patrimoine halieutique n'a pas été suffisamment protégé à l'égard des convoitises étrangères, comme le révèle une lecture attentive de l'article 3 du Dahir de 1981 : « l'exercice des droits de pêche est exclusivement réservé dans cette zone aux bateaux battant pavillon marocain ou exploités par des personnes physiques ou morales marocaines conformément aux modalités et sous les sanctions prévues par le Dahir portant loi du 23 novembre 1973 formant règlement sur la pêche maritime ».

Les intérêts étrangers pouvaient s'infiltrer ainsi dans la zone économique, soit par l'intermédiaire des sociétés de nationalité marocaine placées sous leur contrôle (la marocanisation ne concernait que les industries halieutiques à terre) soit par le biais de l'affrètement par des personnes physiques ou morales marocaines de navires étrangers, à la suite de l'autorisation préalable du Ministère chargé des pêches maritimes.

L'abus de la pratique de l'affrètement, l'échec de l'expérience des sociétés mixtes avec des partenaires étrangers, le caractère extraverti de la pêche hauturière, pratiquée par près de 180 bateaux marocains, basés à Las Palmas aux Canaries, devraient amener une refonte de la législation marocaine de manière à protéger de façon plus efficace les armateurs nationaux en leur fournissant les services complémentaires en installations portuaires et main-d'œuvre qualifiée.

La nouvelle loi relative aux investissements maritimes adoptée par la Chambre des Représentants le 7 février 1983 peut être considérée, en ce sens, comme un progrès notable. Les conditions d'éligibilité des investissements au bénéfice de la loi sont fixées de façon restrictive dans l'intérêt des professionnels marocains (art. 2) :

« 1) Les entreprises d'armement de navires à la pêche côtière doivent avoir leur capital entièrement détenu par des personnes physiques ou des personnes morales marocaines dont le capital appartient totalement à des personnes physiques marocaines : on entend par navires de pêche côtière au sens de la présente loi, les navires de moins de 150 tonneaux de jauge brute qui pêchent en vue de la vente du poisson à l'état frais et dont l'équipage est payé à la part ;

2) Les autres entreprises maritimes... doivent appartenir à concurrence de 50 % au moins :

- à l'Etat ou à d'autres personnes de droit public,
- à des personnes physiques marocaines ou à des personnes morales dont le capital est détenu directement ou indirectement à concurrence de 50 % au moins par des personnes physiques marocaines ».

Enfin le projet de code maritime en préparation au Ministère des pêches maritimes et de la marine marchande s'inspire des dispositions précédentes pour les critères d'octroi de la nationalité marocaine aux navires et n'envisage l'accès des bateaux de pêche étrangers dans les eaux sous juridiction marocaine que dans le cadre des conventions internationales conclues par le Maroc.

Pour le moment, le souci principal des autorités marocaines est de réduire l'effort de pêche étranger et surtout espagnol, qui menace sérieusement la reconstitution des stocks de ressources biologiques dans les eaux marocaines. L'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre le Royaume du Maroc et l'Espagne, du 1^{er} août 1983, est une première tentative en ce sens, dans la mesure où il prévoit une baisse de cet effort dans une proportion de 40 % échelonnée sur quatre ans.

En conclusion, la loi de 1981, expression la plus formelle de la volonté du Royaume du Maroc de récupérer ses ressources naturelles en mer, confirme la nécessité pour le législateur national de se montrer particulièrement vigilant en transposant les orientations de négociations multilatérales en cours. D'autre part, il faudrait prévoir, au niveau administratif, une instance de coordination pour la mise en œuvre d'une telle législation qui met en cause de nombreux secteurs de l'activité économique et sociale et qui ambitionne la gestion d'un espace multidimensionnel.