

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LE DROIT DE LA MER

par

Patrick DAILLIER

Professeur à l'Université de Bretagne occidentale (Brest)

SOMMAIRE

CHAPITRE I. — LES RAPPORTS ENTRE DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT MARITIME INTERNATIONAL : POSITION GÉNÉRALE DU PROBLÈME.

SECTION I. — ETENDUE DU DOMAINE DE CONFRONTATION DES DEUX ORDRES JURIDIQUES.

Sous-Section I. — *Premier élément réducteur : le principe de spécialité.*

§ 1. — **Eléments du droit de la mer en rapport direct avec les objectifs communautaires.**

§ 2. — **Lacunes et ambiguïtés du droit international de la mer.**

Sous-Section II. — *Deuxième élément réducteur : la difficulté d'un consensus des Etats membres de la C.E.E. sur les principes du droit de la mer ?*

§ 1. — **Hétérogénéité relative des intérêts nationaux dans la C.E.E.**

§ 2. — **Divergences entre Etats membres de la C.E.E. dans les négociations sur le droit de la mer.**

§ 3. — **Premiers indices de la recherche de l'intérêt commun dans le cadre de la C.E.E.**

SECTION II. — CONCILIATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE ET DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER.

CHAPITRE II. — LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, ACTEUR DU DROIT DE LA MER : LA PRATIQUE COMMUNAUTAIRE.

SECTION I. — LA C.E.E., OBJET DIRECT DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER.

Sous-Section I. — *Les fondements de la compétence de la C.E.E. en matière maritime.*

Sous-Section II. — *L'étendue des compétences « réglementaires » de la C.E.E.*

Sous-Section III. — *Opposabilité et imputabilité internationales de l'exercice des compétences communautaires.*

SECTION II. — LA C.E.E., SUJET ACTIF DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER.

Sous-Section I. — *La reconnaissance des compétences externes de la C.E.E.*

§ 1. — *L'habilitation fournie par le droit communautaire.*

§ 2. — *La reconnaissance par les Etats tiers de la compétence externe de la C.E.E.*

Sous-Section II. — *La participation de la C.E.E. à l'élaboration du droit de la mer.*

§ 1. — *La participation directe.*

§ 2. — *La participation indirecte.*

Avertissement. — Cette contribution est directement issue d'un cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales (Paris) au printemps 1978. On a signalé en appendice quelques développements intervenus depuis lors.

De plus en plus souvent, c'est vers Bruxelles que groupes de pression professionnels, Administrations et opinions publiques nationales se tournent dans l'espoir de voir régler un certain nombre de problèmes maritimes (pêches, exploitation du plateau continental, construction navale, sécurité de la navigation, protection de l'environnement maritime, lutte contre les pavillons de complaisance, etc.). Attitude assez inédite mais qui se cristallise dans des délais inhabituellement brefs pour une réorientation des comportements nationaux dans les relations internationales : le mouvement s'amorce au début des années 70 et, malgré de nombreux obstacles, s'intensifie de façon continue.

Les Communautés européennes ne pouvaient manquer d'être confrontées au droit de la mer. Aux délicats problèmes juridiques inévitablement posés par cette situation, se sont malheureusement ajoutées des controverses nées de la conjoncture politique communautaire et internationale.

Quel est, en effet, l'environnement politique et juridique de cette confrontation entre l'ordre communautaire et le droit maritime international ?

1. Il est marqué, en premier lieu, par la remise en cause des situations « acquises » des Etats membres de la C.E.E. et de leurs ressortissants en matière maritime, et par la concurrence quelque peu « sauvage » des pays développés pour la maîtrise de nouvelles techniques et de nouvelles ressources des océans. Sur la défensive, comme dans l'offensive, les Neuf de la C.E.E. sont convaincus de la nécessité — ou de l'opportunité — d'une action concertée. La Communauté européenne peut-elle, ou doit-elle éventuellement, servir de cadre et d'instrument à une telle concertation ? Dans la mesure où le droit international de la mer apparaît lui-même comme une carte décisive dans ce « poker » planétaire et régional, l'enceinte communautaire devient à la fois un test d'efficacité pour des normes nouvelles et un modèle crédible pour le reste de la communauté internationale. D'où l'importance attachée à certains débats qui — *a priori* — ont une portée purement communautaire (répartition des droits de pêche dans les 200 milles, par exemple).

2. Il s'agit, en second lieu, et ceci est une conséquence de la première caractéristique, d'un environnement très « fluide », très

mobile. Car les deux termes de référence, droit international et droit communautaire, sont dans une phase de transition. Plusieurs de leurs branches sont l'objet d'évolutions sensibles, en partie dues au fait que les Organisations internationales bénéficient de la redistribution des compétences nécessitée par une interdépendance accrue des Etats : sont concernés par ce phénomène, à des degrés variables, le droit des Organisations internationales, le droit des traités, le droit de la responsabilité internationale, le droit de la mer — pour nous en tenir aux domaines qui ont un rapport direct avec notre sujet. Peut-on poser et régler en termes « classiques » une hypothèse concrète telle que l'arraisonnement, pour violation des règles de pêche ou des normes anti-pollution, d'un navire soviétique ou britannique dans les 200 milles des côtes françaises ?

3. Il convient de ne pas négliger, en troisième lieu, l'interdépendance des ordres juridiques en présence — ordres nationaux, ordre communautaire et ordre international. Il n'est pas contesté — ni contestable — que ces ordres juridiques entretiennent des rapports d'influence réciproque. Pourtant la mesure de ces rapports reste délicate et controversée, ne serait-ce qu'en raison des hésitations sur la nature — interne ou internationale — et sur la portée — « objective » ou relative — de l'ordre juridique communautaire.

Il est aisé d'illustrer ce point. L'évolution du droit de la mer se traduit par l'émergence de concepts nouveaux (telle la zone économique exclusive) et une répartition inédite des compétences entre sujets de droit international (notamment en matière de contrôle de la navigation et d'exercice du droit de pêche). Dans une relation « passive » de l'ordre communautaire par rapport au droit international, la C.E.E. peut être un simple bénéficiaire de compétences accrues, ou être obligée d'adapter ses propres procédures en matière maritime pour les rendre compatibles avec les exigences du droit international. Mais, dans la mesure où — en vertu du droit international lui-même — la compétence communautaire atteint un seuil qui implique la reconnaissance internationale de sa personnalité juridique, l'évolution du droit de la mer peut être commandée par le comportement et des Etats membres et de la C.E.E., en tant qu'institution autonome par rapport aux premiers. Cette relation « active » qui s'établit entre les ordres communautaire et international est fonction de paramètres aléatoires ou controversés. Paramètres juridiques tels que la reconnaissance de la légi-

limité de normes régionales ou le caractère plus ou moins lacunaire des règles internationales. Paramètres politiques, tels que les rapports qui peuvent s'établir entre la C.E.E. et son partenaire, selon que ce dernier est un Etat membre, un Etat tiers ou une autre Organisation internationale.

LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT DE LA MER ET LE DROIT DE LA C.E.E.

POSITION GÉNÉRALE DU PROBLÈME

Le droit de la mer est un domaine du droit international public qui a connu, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, une véritable révolution. Cette révolution s'est manifestée par une série de traités internationaux, dont le plus important est sans doute la Convention de Genève sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay, en Jamaïque, le 30 avril 1958. Cette Convention a été ratifiée par plus de 60 Etats, dont la France. Elle a été complétée par une série de protocoles, dont le plus important est sans doute le Protocole de 1978, relatif à la Convention de 1958. Ces traités ont permis de clarifier et de préciser les règles du droit de la mer, qui étaient auparavant très incertaines. Ils ont également permis de créer de nouvelles règles, qui étaient auparavant inexistantes. Ces traités ont donc permis de créer un véritable droit de la mer, qui est aujourd'hui reconnu par tous les Etats du monde. Ce droit de la mer est un domaine du droit international public qui a connu, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, une véritable révolution. Cette révolution s'est manifestée par une série de traités internationaux, dont le plus important est sans doute la Convention de Genève sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay, en Jamaïque, le 30 avril 1958. Cette Convention a été ratifiée par plus de 60 Etats, dont la France. Elle a été complétée par une série de protocoles, dont le plus important est sans doute le Protocole de 1978, relatif à la Convention de 1958. Ces traités ont permis de clarifier et de préciser les règles du droit de la mer, qui étaient auparavant très incertaines. Ils ont également permis de créer de nouvelles règles, qui étaient auparavant inexistantes. Ces traités ont donc permis de créer un véritable droit de la mer, qui est aujourd'hui reconnu par tous les Etats du monde.

CHAPITRE I

**LES RAPPORTS ENTRE DROIT COMMUNAUTAIRE
ET DROIT MARITIME INTERNATIONAL :
POSITION GÉNÉRALE DU PROBLÈME**

Malgré l'interdépendance des divers thèmes du droit maritime international, toutes ses rubriques ne peuvent ni ne doivent entrer dans le champ des préoccupations communautaires. Soit qu'ils débordent le domaine légitime des compétences de la C.E.E. (application du principe de spécialité des organisations internationales) : premier critère restrictif, dont la portée ne doit pas être exagérée puisque la compétence communautaire couvre — au moins potentiellement — l'essentiel des politiques économiques des Etats membres et que la tendance générale, dans les relations internationales, est de calibrer les normes juridiques aux exigences de l'intérêt économique national. Soit, surtout, qu'il ne soit pas encore possible de concrétiser certaines compétences potentielles de la Communauté européenne, parce que les intérêts des Etats membres soient trop divergents pour autoriser un consensus sur le droit de la mer souhaitable.

Cependant, que la Communauté européenne ait réussi à dégager une position propre ou qu'elle ait dû admettre la survivance de politiques nationales autonomes, la responsabilité de la C.E.E. — face au reste de la communauté internationale — est suffisamment générale, son souci d'effectivité et de crédibilité est suffisamment fort, pour qu'elle se sente obligée d'accorder une haute priorité à la conciliation de son droit propre et du droit maritime international. Il est possible que cette option — le respect du droit international — ait un caractère relativement conjoncturel, et qu'elle s'atténue du jour où les compétences communautaires bénéficieront d'une reconnaissance complète de la part des Etats membres et des Etats tiers. Mais nous n'en sommes pas encore là. On

peut même estimer que certains traits caractéristiques du fonctionnement et des structures des Organisations internationales favorisent, dans le long terme, un tel respect du droit international et la priorité reconnue au désir de concilier droit de l'Organisation et droit de la mer.

SECTION I

Etendue du domaine de confrontation des deux ordres juridiques

Sous-Section 1

PREMIER ÉLÉMENT RÉDUCTEUR : LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ ?

Quels sont les principes fondamentaux du droit international de la mer qui peuvent concrètement interférer avec les compétences de la C.E.E. ? La réponse serait relativement simple — on procéderait par voie d'élimination des rubriques du droit de la mer dont l'impact économique n'est qu'indirect — si la C.E.E. n'était qu'un objet passif du droit international (1). Mais cette démarche est trop courte si l'on admet que la C.E.E. est aussi un acteur international, une partie prenante au processus « législatif » international : il faut alors se pencher, de façon plus approfondie, sur certaines zones d'ombre ou sur certaines amorces d'évolution du droit de la mer qui sont de nature à favoriser l'exercice de compétences normatives potentielles de la Communauté européenne (2). Cette démarche permettra de préciser quels sont les aspects du droit de la mer où, dans le respect du principe de spécialité, la « confrontation » est la plus plausible.

§ 1. — *Eléments du droit de la mer en rapport direct avec les objectifs communautaires*

Les objectifs initiaux des Communautés européennes sont surtout d'ordre économique et social, dans le cas de la C.E.E. et de

la C.E.E.A., surtout de caractère technologique pour la C.E.E.A. (Euratom). Même en se limitant à l'hypothèse de la C.E.E., ces objectifs sont définis de façon très large et ont « bénéficié » d'une interprétation extensive.

On peut donc estimer, en première approximation, qu'échappent à notre investigation les questions et les règles juridiques relatives aux problèmes de sécurité nationale et à la définition de la souveraineté nationale, même si ces règles ont un impact économique indirect ou commandent implicitement la solution de certains problèmes économiques (par exemple, la délimitation d'une zone sous souveraineté nationale peut déterminer, par soustraction, celle d'une zone sous juridiction économique). Relèveraient de cette catégorie les règles sur la délimitation des zones maritimes, notamment sur la fixation des lignes de base, les normes relatives aux navires d'Etat affectés à des fins non commerciales, la définition de la liberté de navigation commerciale — sous certaines réserves —, l'adaptation des principes généraux à quelques hypothèses géographiques particulières (îles, détroits, archipels), la solution des problèmes de sécurité militaire (régime des manœuvres navales, liberté d'utilisation des fonds océaniques pour le dépôt ou le passage des moyens de destruction, etc).

Les rubriques du droit de la mer qui subsistent, après ce premier effort d'élimination, et pour lesquelles se pose la question des rapports avec l'ordre juridique communautaire restent nombreuses et étendues. On peut les regrouper, en fonction du degré d'intensité des interventions légitimes de la C.E.E., en trois catégories :

— Les règles du droit de la mer qui conditionnent l'existence et le fonctionnement d'une *politique commune* : celles relatives à la conservation et à l'exploitation des pêcheries, celles assurant la liberté de navigation — dans la mesure où elles interfèrent avec la politique de concurrence telle qu'elle est définie par le traité C.E.E., la définition du régime des zones sous juridiction économique des Etats côtiers (plateau continental, zone de pêche, zone économique exclusive). La liste s'allonge au fur et à mesure que se concrétisent de nouvelles politiques communes. Peu importe, à cet égard, que ces politiques aient été prévues par le traité ou résultent d'une simple pratique communautaire.

— Les règles du droit de la mer qui interfèrent avec l'exercice de *politiques nationales faisant l'objet d'une coordination* dans le

cadre de la C.E.E., conformément aux prescriptions du traité C.E.E. ou en vertu d'engagements postérieurs (conférences au sommet, « conseils européens ») : normes relatives à la recherche scientifique en mer, au statut des fonds marins internationaux (au-delà du plateau continental ou de la zone économique exclusive).

— La troisième catégorie a un caractère résiduel : elle regroupe un certain nombre de thèmes qui, selon les hypothèses concrètes, pourraient être rattachés tantôt à la première, tantôt à la seconde catégorie. On peut y ranger, par exemple, les procédures de règlement pacifique des différends maritimes, les normes sur la préservation de l'environnement marin. Malgré son hétérogénéité apparente, cette catégorie peut être justifiée par l'idée qu'est mis en cause un *objectif communautaire en voie de concrétisation* (lutte contre la pollution, défense autonome du statut international de la C.E.E.).

Bien entendu, ce classement a une portée conjoncturelle : certains thèmes peuvent « monter » de la seconde ou de la troisième catégorie à la première ; il est peu probable que des mouvements en sens inverse seront constatés. On observera, en outre, qu'il est très difficile d'isoler des « blocs » de normes internationales qui échapperaient à l'emprise de la compétence communautaire : l'examen doit, le plus souvent, porter sur chaque norme. Ceci explique la souplesse des formules imaginées pour associer la C.E.E. aux débats sur la codification du droit de la mer.

§ 2. — *Lacunes et (ou) ambiguïtés du droit international de la mer*

Sans prétendre être exhaustif, on peut relever un certain nombre d'insuffisances du droit international maritime qui constituent une gêne sensible pour le déploiement des compétences ou des politiques communautaires. On peut donc s'attendre à ce que la pratique communautaire élabore des précédents significatifs sur les points correspondants : dans chaque cas, se posera la question de savoir si les initiatives conformes aux intérêts communautaires sont compatibles avec la protection assurée aux intérêts des Etats tiers par le laxisme du droit international général (le problème trouve dans les suites de l'affaire de l'*Amoco Cadiz* une actualité imprévue).

a) *Incidence limitée des normes de droit international relatives à l'exercice de la liberté de navigation.*

Aujourd'hui encore, la liberté de navigation est une liberté peu réglementée : les pratiques privées, reposant sur le comportement des armateurs et des commandants de navire, ont longtemps prédominé, à l'abri d'une interprétation extensive du principe de la priorité ou de l'exclusivité de la loi du pavillon (selon le degré de concurrence entre la loi du pavillon et la loi territoriale, qui est fonction de la situation du navire par rapport aux zones maritimes sous juridiction nationale).

Jusqu'à une époque récente, les grandes Puissances maritimes se sont fort bien accommodées de cette situation, qui leur laissait l'illusion d'une compétence autonome et quasi-discrétionnaire de réglementation, au moins à l'égard des navires battant leur pavillon (refus d'harmoniser les conditions d'octroi du pavillon aux navires).

La situation traditionnelle est devenue progressivement dangereuse pour la plupart des Etats membres de la C.E.E. D'abord parce qu'elle incite à une surenchère sans frein de la part des Etats qui soit désirent écarter de leurs côtes certains trafics maritimes, soit cherchent à attirer sous leur pavillon les flottes de pêche ou de commerce. Les Etats membres de la C.E.E. qui possèdent des flottes importantes et nécessaires à la sécurité de leurs approvisionnements préféreraient désormais disposer d'un arsenal de normes internationales susceptibles de freiner des revendications anarchiques ou des reconversions trop brutales (à la suite d'un transfert des navires sous leur pavillon vers un pavillon étranger). Ensuite, les Etats européens qui sont des Etats côtiers sont devenus plus sensibles à certains dangers présentés par le principe de libre passage inoffensif et ils sont prêts à contribuer à une définition plus précise de son régime juridique. Le souci de sécurité et de prévention des risques de pollution prend une acuité croissante avec l'augmentation des tonnages qui transitent par la Manche, la mer du Nord et la Méditerranée, et avec la toxicité accrue de certains produits (chimiques ou radioactifs).

Avant même l'affaire de l'*Amoco Cadiz*, le cadre régional présentait des avantages pour l'établissement concerté de règles plus favorables aux Etats côtiers en matière d'intervention préventive et de réglementation de la navigation au-delà de la mer territoriale. Le principe de spécialité des Organisations internationales

peut-il constituer un prétexte commode pour les Etats qui refuseraient une concertation communautaire ? En partie seulement. Il est possible de considérer que l'octroi du pavillon est une compétence dont les finalités ne sont pas exclusivement économiques et qu'une harmonisation des politiques nationales sur ce point relève d'une procédure intergouvernementale classique : c'est la thèse traditionnelle de la France. Par contre — depuis qu'il est admis que l'amélioration de l'environnement, et pas simplement celle des conditions de vie des ressortissants des Etats membres de la C.E.E., est un objectif légitime de la Communauté —, le principe de spécialité est un argument en faveur d'une concertation communautaire pour la définition des normes relatives à la sécurité de la navigation.

- b) *Organisation insuffisante du processus de disparition*
(ou de limitation) des « droits acquis »
(ou des libertés traditionnelles)
en matière maritime (« phasing out »).

Toute modification importante d'une branche du droit international pose de délicats problèmes de transition, en particulier celui d'un retrait ordonné des avantages fournis aux ressortissants étrangers par les normes internationales antérieures. Dans le cas du droit de la mer, la question peut être posée pour la liberté de navigation ou pour l'exploitation des pêcheries dans les zones de haute mer désormais sous juridiction nationale. Pour le grand public, la question est posée sous la forme quelque peu provocante — ou unilatérale — suivante : le droit international consacre-t-il le principe des droits acquis et peut-on exiger le respect des « titres historiques » ?

Pour nous en tenir au problème le plus aigu d'un point de vue politique, celui des droits « acquis » en matière de pêche, il faut reconnaître que le droit international ne fournit que des indications assez ambiguës. Les dispositions les plus pertinentes du « texte composite » sont les articles 56, § 2 et 62, § 3, relatifs à la zone économique exclusive, et l'article 123 sur les mers fermées ou semi-fermées (1).

(1) On entend par « texte composite officieux de négociation », le document élaboré dans le cadre de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, session de 1977, qui n'est qu'une étape dans un consensus international en voie de formation (A.CONF.62.WP.10).

L'article 56 stipule que l'Etat côtier « tient dûment compte des droits et obligations des autres Etats » dans l'exercice de ses propres droits. Cette formule ne suffit pas à garantir que les droits de pêche antérieurs continueront à être reconnus et doit être complétée par les prescriptions de l'article 62, § 3 dont l'objet est de définir les critères qui devront être respectés par l'Etat côtier lorsqu'il fixe les droits de pêche des Etats tiers dans sa zone économique :

« Lorsqu'il accorde à d'autres Etats l'accès à sa zone économique exclusive..., l'Etat côtier tient compte de tous les facteurs pertinents y compris, notamment, l'importance des ressources renouvelables de la zone pour l'économie de l'Etat côtier intéressé et pour ses autres intérêts nationaux, les dispositions des articles 69 et 70 (i.e. la priorité d'accès accordée aux Etats sans littoral et à certains Etats côtiers géographiquement désavantagés à l'intérieur de la région ou de la sous-région concernant l'exploitation d'une partie de l'excédent et *la nécessité de réduire les perturbations économiques dans les Etats dont les ressortissants ont habituellement pratiqué la pêche dans la zone ou qui ont fait des efforts substantiels en ce qui concerne la recherche et l'identification des stocks.* »

Même si l'on arrive à déduire de ces dispositions l'idée de respect des droits acquis (il ne faut pas oublier que l'Etat côtier détermine unilatéralement le total des prises admissibles dans la zone et « l'excédent » disponible pour les Etats tiers), il faut bien admettre qu'un tel principe n'apparaît pas en bonne position et a une portée très aléatoire.

Dans le cas particulier des mers fermées, l'article 123 se contente d'inciter les Etats riverains à coopérer dans l'exercice de leurs compétences de gestion et d'exploitation des ressources biologiques. Habilités à « inviter dans des cas appropriés, d'autres Etats ou organisations internationales intéressés à coopérer avec eux pour appliquer ces règles de coordination », les Etats riverains semblent implicitement autorisés à exclure de cette gestion, de façon discrétionnaire, les non riverains.

Or, pour la Communauté européenne, le problème des droits acquis se pose à deux niveaux, le niveau universel et le niveau régional : risque d'éviction des ressortissants des Etats membres des zones de haute mer en deçà des 200 milles des Etats tiers (par exemple, situation des pêcheurs bretons au large de la Mauritanie

ou du Sénégal), risque d'éviction des ressortissants d'un Etat membre de la zone économique d'un autre Etat membre (par exemple, situation des pêcheurs bretons au large de l'Irlande ou du Royaume-Uni). La faible protection des intérêts établis correspond-elle aux objectifs de la politique commune des pêches des Etats membres de la C.E.E. ? Si ce n'est pas le cas, la solution retenue dans le cadre de la codification universelle du droit de la mer ne risque-t-elle pas de rendre plus difficile l'adoption d'un principe contraire — concrètement, la liberté égale d'accès aux eaux « communautaires » pour les pêcheurs des Etats membres de la C.E.E. — ? Est-il légitime d'adopter une solution différente selon que le problème est posé au plan universel ou au plan régional, en l'espèce d'affirmer le droit au respect des droits historiques dans la C.E.E. tout en le récusant dans les rapports avec les pays tiers, pour évincer ces derniers des eaux communautaires ?

On perçoit les difficiles problèmes auxquels sera confrontée la Communauté européenne. Il n'est peut-être pas sans avantage que le droit international lui laisse, par son imprécision, une certaine latitude d'action dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, un vaste champ d'initiative est laissé à la pratique communautaire et le principe de spécialité ne constitue pas, ici, un obstacle.

c) *Ambiguïté des normes internationales*

*sur le partage des compétences entre Etats
et sur leur conciliation dans les hypothèses
de compétences concurrentes.*

Il arrive fréquemment que, pour une activité maritime donnée (pêche, exploitation du plateau continental, navigation, etc), s'appliquent simultanément une compétence territoriale (celle de l'Etat côtier) et une compétence « personnelle » (celle de l'Etat du pavillon ou d'immatriculation). Pour prévenir des conflits, il peut paraître opportun de préciser comment se réalisera le partage des compétences entre les Etats qui ont un titre sur le navire ou l'engin d'exploitation.

Entreprise pratiquement irréalisable dans le cadre d'une codification universelle ; l'atteste le « monstre juridique » accouché par la troisième Conférence sur le droit de la mer, qui a tenté cet exercice (rien que pour la protection de l'environnement, y sont consacrés les articles 214 à 235 du texte composite, sections 6 à 8 de la XII^e partie). Le droit de la mer « classique » l'avait admis, qui

renvoyait la solution des difficultés concrètes aux ordres juridiques nationaux. Mais cette solution reste-t-elle admissible dès lors que grandit le risque d'arbitraire et de discrimination dans l'exercice des compétences maritimes, avec l'extension des espaces où la concurrence des compétences nationales peut trouver à s'exercer ?

Il paraît donc raisonnable d'admettre que c'est au niveau régional que la concrétisation des règles de partage peut être réalisée. Il y a là un facteur favorable au développement d'une pratique communautaire, au moins — pour respecter le principe de spécialité — en ce qui concerne les compétences de réglementation et de contrôle des Etats côtiers en matière de pêche et de préservation de l'environnement. Pratique communautaire qui aura notamment pour objet de prévenir les dangers que comportent, pour les intérêts des grandes Puissances maritimes, certaines dispositions du texte composite (par exemple, les articles 214 et 233).

— Les règles élaborées au sein de la troisième Conférence sur le droit de la mer pourraient également hypothéquer certains principes ou certaines politiques communautaires, d'où le refus d'appliquer au plan régional des principes admis au plan universel. Cette attitude serait-elle admise par la communauté internationale et, surtout, pourrait-elle triompher des réserves de tel Etat membre de la C.E.E., qui peut espérer tirer parti d'une norme universelle ? Le problème peut apparaître dans les circonstances suivantes : soit une compétence exclusive reconnue à l'Etat côtier, par exemple en matière de pêche ; mais il est admis, dans le cadre de la codification universelle, que seuls les Etats économiquement défavorisés peuvent l'invoquer de façon systématique — sans avoir à faire la preuve de leur aptitude matérielle à la faire respecter — et absolue. Arguant de l'extrême inégalité économique et technologique des pêcheries nationales, un Etat membre désavantagé (l'Irlande, par exemple) pourrait être tenté de remettre en cause le principe d'égalité des Etats dans l'application de la politique commune des pêches (revendication du droit d'imposer unilatéralement des mesures de conservation des ressources biologiques) et le principe du droit uniforme au sein de la C.E.E. L'hypothèse n'est pas d'école : elle a fait l'objet d'une première formulation dans l'affaire Commission c/ République d'Irlande, 61/77, jugée par la Cour de Justice des Communautés européennes le 16 février 1978.

d) *Insuffisance des règles sur le règlement pacifique des différends maritimes.*

— On connaît les lacunes du droit international général quant aux modes obligatoires de règlement des différends internationaux : caractère aléatoire des modes diplomatiques, possibilités multiples d'échapper au règlement juridictionnel ou arbitral. Le consensualisme continue à dominer la matière, comme l'attestent plusieurs traits du texte composite : l'accord des Parties suffit à donner la priorité aux modes non « autoritaires » de règlement des litiges ; l'obligation de se soumettre à une procédure de conciliation est très limitée ; l'arbitrage est préféré au règlement juridictionnel. Cette situation est-elle satisfaisante du point de vue communautaire ? N'y a-t-il pas contradiction entre les procédés dilatoires autorisés par le droit international et les procédures contraignantes prévues par le traité de Rome, au moins en ce qui concerne les différends maritimes entre Etats membres de la C.E.E., ou entre les Etats membres et la C.E.E., qui intéressent les objectifs communautaires ?

Il ne le semble pas, car l'article 282 du texte composite autorise à reconnaître la priorité des procédures communautaires : « Lorsque les Etats parties qui sont Parties à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente convention ont accepté, dans le cadre d'un accord général, régional ou spécial ou de quelque autre instrument, l'obligation d'avoir recours à une *procédure aboutissant à une décision définitive et obligatoire*, ce différend est soumis à une telle procédure à la demande de toute Partie au différend. *En pareil cas, toute autre procédure prévue dans le présent traité ne s'applique pas*, à moins que les Parties au différend n'en conviennent autrement ». La dernière incidente, caractéristique du consensualisme interétatique, ne peut affaiblir la portée générale de cette disposition : un accord entre Etats membres de la C.E.E. ne pourrait pas contredire les engagements pris dans le traité de Rome. Reste que la supériorité des procédures de règlement internes à la C.E.E. n'existe que pour les différends liés aux objectifs communautaires : ainsi a-t-on vu la France et le Royaume-Uni régler par voie d'arbitrage la controverse sur le partage du plateau continental de la « mer d'Iroise ». On ne peut donc totalement exclure, pour certaines hypothèses marginales, des divergences d'interprétation quant aux modes légitimes de règlement des litiges intéressant les Etats membres de la C.E.E. : ici

encore, la pratique communautaire — fondée sur une définition plus ou moins stricte du principe de spécialité — contribuera à résoudre la difficulté.

— Peut-être plus importante sera, dans la phase initiale de mise en place des nouvelles institutions du droit de la mer, l'obligation de négocier en vue de prévenir ou de régler certains litiges maritimes. L'existence d'une telle obligation en droit international, l'établissement de conditions garantissant l'efficacité de la négociation, présentent un intérêt tout particulier pour le bon fonctionnement des politiques communautaires et la sauvegarde des intérêts des Etats membres de la C.E.E. : les droits des ressortissants des Etats membres dans les eaux sous juridiction des Etats tiers ne seront déterminés qu'à l'issue de très nombreuses concertations et il serait opportun de trouver dans le droit international des prescriptions en faveur de la non discrimination et de la répartition équitable des droits d'accès et d'exploitation ; en outre une obligation fermement établie de négocier, dans les textes de portée universelle, serait un argument utile pour imposer aux Etats membres de la C.E.E. une concertation efficace et rapide au sein de la C.E.E., en vue d'établir une politique commune de conservation et de gestion des ressources halieutiques.

Il faut bien reconnaître que, malgré un effort récent de la Cour internationale de Justice, les prescriptions du droit international et les critères proposés par la pratique restent assez flous et peu opératoires. Dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord (arrêt du 20 février 1969) et dans celles dites de la compétence en matière de pêcheries (arrêts du 25 juillet 1974) la C.I.J. a affirmé que pesait sur les Etats, en litige sur une délimitation maritime et sur la répartition des ressources halieutiques, une obligation de négocier qui découlait des fondements mêmes des concepts en cause dans ces espèces (prolongement naturel du territoire terrestre, droits préférentiels et non exclusifs de l'Etat côtier sur certaines ressources naturelles). Et elle a précisé la portée de cette obligation en indiquant que « les Parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification » (*Recueil*, 1969, consid. 85, p. 48), que « leur tâche sera de conduire leur négociation dans un esprit tel que chacun doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte des droits de l'autre » et qu'« il ne s'agit pas simplement

d'arriver à une solution équitable, mais d'arriver à une solution équitable qui repose sur le droit applicable » (*Rec.*, 1974, cons. 78, p. 33). N'ayons pas la cruauté ou la naïveté de nous étonner qu'il faille aller jusqu'à la C.I.J. pour voir triompher le bon sens le plus élémentaire...

La lecture du texte composite incite même à penser que l'obligation de négocier n'est pas un principe de portée générale. La réticence des Etats à reconnaître explicitement que l'obligation de coopération et de négociation est un devoir juridique, est manifeste. Dans la quasi totalité des cas où la concertation interétatique est envisagée, c'est sous la forme conditionnelle et en vue d'une simple « coopération ». Encore faut-il remarquer que ces engagements sont définis en termes plus restrictifs lorsqu'il s'agit non pas de concilier des intérêts divergents, mais d'élaborer des normes générales et abstraites. Ces insuffisances ne sont guère comblées par l'article 281 qui évoque des « échanges de vues », préalables à un règlement du différend par « des négociations de bonne foi ou par d'autres moyens pacifiques ».

On ne peut donc guère espérer que la C.E.E. trouvera dans le droit international de la mer un moyen efficace de s'opposer à son évolution cahotique actuelle et de faire respecter les exigences de la sécurité juridique, ni un guide sûr pour la conduite des négociations avec les pays tiers. Il reviendra à la pratique communautaire de concrétiser la portée de l'obligation de négocier, de façon à concilier les impératifs du droit international et des politiques communes : par exemple, de déterminer si la « bonne foi » et l'équité impliquent une réciprocité « stricte » dans l'octroi d'avantages mutuels en matière de pêche — ou simplement une réciprocité « relative » lorsque le partenaire ne dispose pas d'une « monnaie d'échange » comparable à ce que peut offrir la C.E.E. — et le respect scrupuleux des « droits traditionnels » de pêche ; ou de décider si, devant un refus de principe de négocier sous prétexte que la proposition *initiale* de la C.E.E. serait inéquitable, celle-ci est en droit de se considérer comme déliée de son obligation de négociation préalable et peut prendre des mesures conservatoires unilatérales.

e) *Insuffisance des règles relatives à l'extension éventuelle aux Organisations internationales des droits et obligations des Etats.*

C'est évidemment un point crucial pour la C.E.E. Or les Etats, dans leur ensemble, manifestent une très nette réserve lorsqu'il s'agit de reconnaître à une Organisation internationale une compétence de coordination « autoritaire ». La plupart des Organisations intéressées par les activités ou les ressources maritimes (O.M.C.I., Commissions régionales de pêche, etc.) n'ont longtemps eu que le droit d'émettre des recommandations, de servir de forum pour la négociation de conventions internationales et, plus exceptionnellement, de contrôler la mise en œuvre de ces conventions. On conçoit aisément que la majorité des Etats répugnent à admettre que la C.E.E. se prononce au nom de ses Etats membres, qu'elle exerce les mêmes droits et supporte les mêmes obligations que des Etats.

L'absence de toute précision sur les droits de la C.E.E. est volontaire, dans le texte composite. En 1974 la Communauté européenne avait proposé l'insertion d'une clause ainsi libellée : « Les unions douanières, communautés et autres groupements d'intégration économique régionale qui exercent des compétences en ce qui concerne les domaines couverts par la présente convention peuvent être Parties à la présente convention ». Cette formulation ouverte devait — du moins l'espérait-on — permettre d'obtenir l'appui des pays du Tiers-Monde engagés dans des tentatives d'intégration économique. Espoir déçu, à court terme. La clause sera certainement rediscutée à la session finale de la Conférence sur le droit de la mer, mais si cette nouvelle tentative échouait on serait confronté à une situation dangereuse pour la Communauté. On peut en effet imaginer le « scénario » suivant. Soit un Etat tiers qui se refuse à négocier un accord (de pêche, de délimitation, etc) avec la C.E.E. et exige de traiter avec l'Etat membre directement intéressé. Si de son côté la Communauté interdit à cet Etat membre de participer à une telle négociation et que celui-ci s'incline, pour respecter le droit communautaire, il risque de voir engager sa responsabilité internationale si l'on est dans une hypothèse où existe une obligation de négocier. L'Etat membre peut donc être tenté, en invoquant ce danger, de négocier directement avec l'Etat tiers et d'entraîner une dislocation de la politique commune de la C.E.E.

Au cas où subsisterait l'absence de prescriptions ou de précédents pertinents de portée universelle, ce serait donc à la pratique

communautaire de démontrer l'opposabilité aux Etats tiers du transfert de compétences des Etats membres à la C.E.E., qu'il s'agisse de compétence de réglementation autonome ou de compétence exclusive de négociation dans les domaines correspondant à la spécialité de la C.E.E. Les Etats tiers ne pourraient plus interpréter le silence du droit international comme un refus de reconnaître certaines capacités revendiquées par les organisations internationales, notamment par la C.E.E.

D'autant que le droit de la mer connaît certaines évolutions plutôt favorables à la reconnaissance d'une intervention plus intense des Organisations internationales.

En premier lieu, on observe un renforcement de l'obligation d'assurer la conservation des ressources biologiques de la mer et une affirmation expresse de la légitimité de la recherche d'un approvisionnement satisfaisant des Etats en produits de la mer. Le système du partage des quotas côtiers, au moins pour les stocks les plus menacés, est désormais universellement admis dans son principe et dans ses implications « dirigistes ». La sécurité à moyen terme de la production alimentaire d'origine halieutique devient un objectif statutaire de certaines Organisations (Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est). Les objectifs et les méthodes d'action de la C.E.E. n'apparaissent donc plus comme des innovations fondamentales, ce qui devrait faciliter, pour les Etats membres de la C.E.E. et les Etats tiers, l'acceptation de disciplines (les fameux « plans de pêche » notamment) plus contraignantes que celles concevables dans un contexte purement interétatique.

En second lieu, la juridiction des Etats sur les activités maritimes est de plus en plus souvent fondée sur des bases fonctionnelles. Les extensions contemporaines de compétence des Etats sur les espaces maritimes sont justifiées la plupart du temps par des considérations non territoriales : souveraineté sur les ressources naturelles, ou mandat confié à l'Etat riverain pour sauvegarder une ressource qui intéresse la communauté universelle ou un ensemble régional. Or les transferts de compétences souveraines aux Organisations internationales sont eux-mêmes fondés sur des arguments fonctionnels, liés aux impératifs d'efficacité des politiques communes gérées par ces Organisations. Dans cette perspective, il devrait suffire à la C.E.E. d'établir une corrélation logique entre ses finalités statutaires et les compétences maritimes qu'elle reven-

dique pour démontrer la compatibilité entre la pratique communautaire et les principes du droit de la mer.

Il apparaît donc que le principe de spécialité n'est pas un obstacle réel à la participation de la C.E.E. au droit de la mer.

Sous-Section 2

DEUXIÈME ÉLÉMENT RÉDUCTEUR :

LA DIFFICULTÉ D'UN CONSENSUS DES ETATS MEMBRES DE LA C.E.E. SUR LES PRINCIPES DU DROIT DE LA MER ?

L'hétérogénéité des intérêts nationaux peut être suffisamment marquée pour interdire l'établissement de politiques maritimes communes ou des prises de position communes au sein de la C.E.E. (2). Lorsqu'il en est ainsi, ce sont autant de pans du droit international de la mer sur lesquels la Communauté n'aura aucune prise.

Vu « de l'extérieur », le groupe des Etats membres de la C.E.E. paraît un bloc homogène et cohérent : si on laisse de côté le Luxembourg, en tant que facteur « mineur » dans le domaine des relations internationales maritimes, tous ces Etats sont industrialisés, dépendent de leur commerce extérieur pour une part importante de la production nationale, sont dans l'ensemble de grandes et anciennes Puissances maritimes. En position tactique « défensive » par rapport aux revendications du Tiers-Monde, on présume qu'ils feront preuve de solidarité dans les négociations internationales.

Une analyse plus fine des situations nationales concrètes montre que la diversité des intérêts reste significative. La tentation a été et reste forte, pour les gouvernements des Etats membres,

(2) D'un point de vue juridique, les hypothèses de positions communes des Etats membres ne correspondent pas à une confrontation du droit communautaire et du droit international. Il faut cependant tenir compte du fait que les instances et les procédures communautaires interfèrent avec les procédures intergouvernementales (rôle de préparation confié à la Commission, par exemple) ; de plus la C.E.E. ne peut se désintéresser des prises de position nationales dans des domaines qui peuvent faire rapidement l'objet d'un transfert des Etats à la Communauté ou qui donneront naissance à des normes internationales qui s'imposeront à la C.E.E. (par exemple, méthodes de délimitation des espaces maritimes).

d'agir en ordre dispersé ; c'est avec beaucoup de lenteur que s'opère le passage de la simple coordination intergouvernementale à des prises de position communes, et que se dégage un intérêt commun spécifique par rapport aux intérêts nationaux.

§ 1. — *Hétérogénéité relative des intérêts nationaux dans la C.E.E.*

a) Les critères d'appréciation peuvent être multipliés à l'infini. Contentons-nous de rappeler ceux qui sont le plus fréquemment invoqués dans les négociations sur la codification du droit de la mer et les débats parlementaires. On peut distinguer :

— des indices de nature géopolitique : longueur et forme des côtes, dimension des zones économiques, présence de détroits internationaux, caractère de mers fermées des espaces maritimes limitrophes, étendue et situation des plateaux continentaux, etc. ;

— indices de caractère économique : nombre, situation et importance des ports ; dimension, structure, degré de modernisation des flottes nationales de commerce ou de pêche ; importance des prises halieutiques et des ressources prévisibles dans les zones sous juridiction nationale, origine des prises (partage entre mer « communautaire » et zones dépendant de pays tiers) ; finalités de la pêche (pêche à but alimentaire par opposition à la pêche en vue de la fabrication de farine de poissons), etc. ;

— indices technologiques : capacité technique pour exploiter le fond des océans, importance de la recherche océanographique, maîtrise des techniques de l'aquaculture.

b) Parmi les activités maritimes relevant des compétences communautaires, c'est l'exploitation commune des pêcheries qui donne lieu aux développements les plus significatifs, et pour laquelle les données statistiques commandent le plus directement la tactique diplomatique de la C.E.E. (répartition des quotas de pêche entre Etats membres et avec les Etats tiers). Cependant, on ne peut négliger l'importance du transport maritime pour l'économie des Etats membres, qui est un facteur encore plus décisif dans la codification du droit de la mer.

L'EUROPE DES PÊCHES

	Tonnages			Valeur		
	1958 (1 000 t)	1973 (1 000 t)	1976 (1 000 t)	1973 (Millions de f français)	1976	Clas. 1976
Allemagne	725	475	431,4	903,265	524,4	6
Belgique	64	52	44,5	166,025	154,4	7
Danemark	598	1 464	1 878	1 194,520	1 190	4
France	611	796	691,4	2 527,360	1 787,4	2
Irlande	36	92	80	123,325	86,5	8
Italie	245	398	376,6	1 543,070	1 362,6	3
Luxembourg ..	0	0	0	0	0	9
Pays-Bas	313	343	246,2	764,516	633,3	5
Royaume-Uni .	999	1 144	931,8	1 915,000	1 864,5	1
						% total C.E.E.
						7,1
						2
						15,6
						23,5
						1,1
						17,9
						0
						8,3
						24,5

On ne peut manquer de relever l'extrême inégalité de l'importance de la pêche pour les Etats membres, le phénomène général de stabilité sinon même de recul des résultats de l'exploitation (sauf pour le Danemark).

Plus importante encore est la répartition géographique des prises (les volumes sont en milliers de tonnes ; il s'agit d'une moyenne annuelle pour la période 1971-1975 ; les chiffres de la première colonne sont la somme des trois colonnes suivantes).

	Prod. totale dans « eaux C.E.E. »	Dans 12 milles nationaux	Dans les eaux de 12 à 200 milles	Dans 12 milles autres Etats membres	Dans 200 milles Etats tiers
Allemagne	—	—	—	—	—
Belgique	178	68 (38 %)	98 (55 %)	12 (7 %)	173 (52 %)
Danemar 73-76.	44	2 (5 %)	31 (70 %)	11 (25 %)	
France	1 218	271 (22 %)	915 (75 %)	32 (3 %)	52 (20 %)
Irlande	590	213 (36 %)	298 (51 %)	79 (13 %)	
Italie (1975) . . .	83	68 (82 %)	15 (18 %)	—	30
Pays-Bas	310	243 (78 %)	67 (22 %)	—	
Royaume-Uni . . .	320	155 (48 %)	144 (45 %)	21 (7 %)	
	695	445 (64 %)	248 (35,7 %)	2 (0,3 %)	213 (36 % des captures)
Total C.E.E. . .	3 438	1 465 (42,6 %)	1 818 (52,8 %)	157 (4,6 %)	

On estime que 27,5 % des ressources vivantes de la mer pêchées par les Etats membres de la C.E.E. proviennent de zones sous la juridiction de pays tiers, dont la moitié dans des eaux islandaises et norvégiennes. Mais l'Islande ne pêche pas dans les eaux communautaires, à la différence de la Norvège : le facteur réciprocité joue de façon très inégale. Au total, les pays tiers pêchent 26 % du total des prises réalisées dans la zone C.E.E. des 200 milles.

L'intérêt pour les Etats du Marché commun de règles internationales protectrices de la liberté de navigation est attesté par les statistiques qui font apparaître la faible part relative du cabotage (I) par rapport au « trafic international » (II) dans le total du trafic maritime de ces Etats, ainsi que dans les volumes des marchandises transportées sous leur pavillon.

	I	%	II	%	Total
	<i>en millions de t.</i>		<i>en millions de t.</i>		<i>en millions de t.</i>
	—	—	—	—	—
Allemagne	3,5	3	124,5	97	128
Belgique	0	0	90,5	100	90,5
Danemark	7,5	16	40,7	84	48,2
France	13,7	6	249,2	94	262,9
Irlande	1,7	4	38,9	96	40,6
Italie	47,8	16	259,1	84	306,9
Pays-Bas	0	0	304,6	100	304,6
Royaume-Uni .	53,4	17	256,8	83	310,2

La carte des littoraux maritimes, des plateaux continentaux et des zones économiques des Etats membres explique aisément que les Etats membres se rangent nettement soit dans le camp des Etats côtiers soit dans celui des Etats géographiquement désavantagés.

§ 2. — *Divergences entre Etats membres de la C.E.E.
dans la négociation sur le droit de la mer*

On n'insistera pas, eu égard à la fluidité des tactiques diplomatiques au sein de la troisième Conférence sur le droit de la mer, sur les divergences tactiques. L'appui apporté par certains Etats membres aux thèses du Tiers-Monde a souvent le caractère d'une monnaie d'échange et ne reflète pas une quelconque volonté de satisfaire directement un intérêt propre. Il est donc plus intéressant d'analyser les divergences sur le contenu des normes discutées au cours de cette Conférence : ces divergences ont un fondement plus durable que les précédentes.

Les Etats membres se sont longtemps opposés sur le concept et le régime juridique de la zone économique exclusive, en fonction de la dimension et de la richesse halieutique de chaque zone nationale. Seule la Belgique a longtemps maintenu ses réserves à l'égard du concept lui-même. Isolée, elle a dû s'incliner devant la position majoritaire. Mais cette dernière était hétérogène : au Royaume-Uni, favorable à l'idée de juridiction exclusive sur les ressources de cette zone, s'opposaient les autres Etats membres désireux de ne reconnaître que les droits « préférentiels » à l'Etat riverain et de laisser une certaine latitude d'action aux Organisations internationales compétentes en matière de pêche.

Ce premier débat rejoignait celui sur la portée de l'obligation de concertation entre Etats riverains de mers fermées ou semi-fermées (Méditerranée, Baltique, et également mer du Nord selon la définition retenue en 1976). Si la majorité des Etats membres rejoignait progressivement une thèse conforme à la position britannique — tendant à l'exclusion de la mer du Nord du champ d'application des dispositions pertinentes ou, du moins, à une formulation aussi vague que possible de l'obligation de coopération entre Etats riverains —, le Danemark maintenait son opposition.

La distinction entre Etats côtiers à plateau continental étendu et Etats géographiquement désavantagés joue de façon très nette en ce qui concerne la délimitation et le régime d'exploitation des « marges » de la plateforme continentale. La France, le Royaume-Uni, le Danemark et surtout l'Irlande sont favorables à une définition extensive du plateau continental ; la Belgique et les Pays-Bas soutiennent l'idée d'un partage des revenus de l'exploitation

au-delà de l'isobathe de 200 mètres (ou au-delà d'une distance de 50 milles nautiques des lignes de base), tandis que les autres Etats s'accommodent d'un régime uniforme au profit de l'Etat côtier.

Les positions nationales relatives au système d'exploitation des fonds marins internationaux (rôle confié à l'Autorité internationale, clause anti-monopole dirigée contre la prépondérance américaine) reflètent très directement les conflits d'intérêts économiques : attitude « détachée » des Etats qui ne se considèrent pas comme des opérateurs potentiels et qui espèrent monnayer cette concession aux pays sous-développés ; attitude beaucoup plus rigide des autres Etats, qui se divisent cependant selon que les sociétés minières nationales ont réussi ou non à conclure des arrangements avec les consortiums les mieux placés dans le domaine de la technologie industrielle sous-marine.

En matière de prévention de la pollution, l'intensité variable des risques courus et le souci plus ou moins ferme de sauvegarder la liberté de navigation commerciale expliquent que l'éventail des solutions préconisées soit très ouvert : l'essentiel du débat porte sur la question de savoir s'il ne faut reconnaître à l'Etat riverain qu'un pouvoir de réglementation sur les opérations d'immersion des substances nuisibles sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive, ou si l'on doit préconiser aussi un pouvoir de police.

Nul doute que, sur un nombre non négligeable d'aspects essentiels du droit de la mer, les Etats membres de la C.E.E. ont préféré s'en tenir aux résultats limités de la concertation intergouvernementale classique, quand ce n'est pas à une démarche en ordre dispersée interdisant de concrétiser la « solidarité communautaire ». En conséquence, le droit communautaire ne fait encore qu'un faible apport au droit maritime international. On peut d'ailleurs penser que, dans la phase actuelle, les responsables nationaux et communautaires sont enfermés dans un cercle vicieux. Passer de la poursuite des intérêts nationaux à la défense d'un intérêt « commun » suppose que puisse s'établir un équilibre dans les sacrifices demandés aux différents Etats membres au nom de cet intérêt commun. Pour cela, il faut que le « package deal » communautaire soit aussi étendu et diversifié que possible. Ce qui implique un transfert des compétences nationales à la Communauté pour toute une série d'activités maritimes (pêche, navigation, exploitation des ressources minérales, préservation de l'environnement maritime,

etc). Mais un tel transfert ne peut être accepté tant que les gouvernements des Etats membres ne sont pas convaincus que la C.E.E. a une efficacité comparable à la somme des efforts nationaux pour la défense de leurs intérêts. La démonstration sur ce point est pratiquement impossible.

§ 3. — *Premiers indices de la recherche de l'intérêt commun dans le cadre de la C.E.E.*

Malgré les obstacles que l'on vient d'évoquer, une évolution s'amorce en faveur d'un dépassement de la méthode initiale : on ne se contente plus de défendre le plus petit commun dénominateur des Etats membres ; l'efficacité diplomatique et les impératifs des politiques communes commandent une attitude plus dynamique de la part des gouvernements et des instances communautaires.

On peut schématiser la démarche en trois temps ou en trois degrés. En premier lieu, il sera admis que, pour apprécier l'incidence des modifications du droit de la mer, il faut se placer au niveau communautaire, et non à celui de chaque Etat membre, ce qui conduira à considérer la C.E.E. comme une entité spécifique dans les relations maritimes internationales. En second lieu, convaincus de l'impossibilité de trouver une position conciliant des intérêts par trop contradictoires, les gouvernements définiront des priorités parmi les objectifs à défendre au nom de la Communauté dans le cadre de la codification universelle. Enfin, les Etats membres se résoudront, si c'est la seule issue réaliste, à affirmer l'autonomie des rapports intracommunautaires par rapport aux relations internationales générales, et la spécificité de l'intérêt commun par rapport à la solidarité intergouvernementale universelle.

Lorsque se généralise le processus d'extension des zones de pêche à 200 milles, la Commission et le Conseil admettent rapidement le principe d'une compensation globale, au niveau de la C.E.E., de l'ensemble des pertes subies par les Etats membres dans les zones passées sous la juridiction des Etats tiers. Il est procédé de la même façon lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact des propositions émises au cours de la troisième Conférence de codification

dans les domaines de la liberté de navigation ou de la prévention de la pollution.

Il apparaît très vite que cette approche exige que soient définis des objectifs prioritaires. Primauté sera reconnue à la liberté de navigation maritime, du fait de la prédominance des intérêts des Puissances maritimes au sein de la C.E.E. : sur le plan juridique, l'intérêt commun reposera sur la sauvegarde du principe de la priorité de la compétence de l'Etat du pavillon. Pour ne pas être accusés de sacrifier l'efficacité à la protection des intérêts mercantiles — en particulier pour ce qui concerne la protection de l'environnement —, les organes communautaires appuieront toutes les initiatives nationales relatives à l'assistance mutuelle dans la répression des infractions, dans le contexte de la Communauté, entre Etat de transit et Etat du port ou du pavillon. La pratique régionale constituera ainsi un corps de précédents favorables au schéma de répartition de compétences entre Etats préconisé par les Neuf à la Conférence sur le droit de la mer.

Le succès de cette démarche n'est pas garanti. Car l'extrapolation du cadre communautaire au cadre universel supposerait un degré égal de solidarité entre Etats, ce qui est loin d'être vérifié. Il faut dès lors se résoudre à affirmer et à défendre l'autonomie des normes communautaires par rapport au droit maritime international, pour justifier les dérogations au droit commun nécessitées par « l'intérêt commun ». Le pas a été franchi très tôt pour le droit des pêcheries : les Huit — le Royaume-Uni jouait cavalier seul à l'époque — ont présenté à la Conférence de codification, en août 1974, un projet d'article en ce sens : « Aucune disposition des présents articles : 1) ne porte atteinte au maintien de tout régime spécial de pêche existant entre les Etats membres d'une union douanière ; 2) ni ne fait obstacle à l'établissement d'un régime spécial de pêche entre les Etats qui pêchent dans une région particulière, pour cette région, ou entre les Etats membres d'une union douanière ». Peu importe, ici, que ce texte n'ait pas été encore retenu. L'épisode illustre bien la volonté des Etats membres de la C.E.E.

SECTION II

Conciliation du droit communautaire et du droit international de la mer

Il n'est guère nécessaire de s'étendre sur le bien fondé de cette proposition. Les Etats membres agissant de manière concertée dans le cadre de la C.E.E. et la Communauté, prenant des initiatives en son nom propre, doivent respecter le droit maritime international pour éviter d'engager leur responsabilité internationale et ne pas être à l'origine de tensions internationales. Il n'est, de plus, pas concevable d'imposer des exigences contradictoires aux ressortissants des Etats membres ou des Etats tiers, sous peine de mettre les administrations et les tribunaux chargés des poursuites dans une position difficile.

Respecter le droit de la mer constitue pour la C.E.E. une contrainte dont il ne faut pas s'exagérer la portée. Sur de nombreux problèmes, la Communauté européenne peut légitimement compléter les normes internationales ou même y déroger : soit que le droit international général soit lacunaire ou ne propose que des normes « supplétives », soit qu'en raison de l'absence de hiérarchie des sources en droit international il soit licite d'écarter, par des accords internationaux « restreints », des règles coutumières ou codifiées au niveau universel, soit encore que le droit international renvoie lui-même à des « actes-mixtes », élaborés par les sujets de droit international, la réglementation de certaines situations.

Sous cette réserve, quelles sont les initiatives prises par la C.E.E. qui traduisent son souci de déférer aux injonctions du droit de la mer, en posant ou en résolvant un certain nombre de questions préalables à la mise en œuvre de ses compétences maritimes ? Bien que la démarche suivie ait été des plus pragmatiques, on peut regrouper ces initiatives sous les rubriques suivantes :

1. Définition du champ d'application des traités de Rome et du droit communautaire dérivé : applicabilité au plateau continental des Etats membres et aux zones de pêche jusqu'à 200 milles.

2. Détermination des droits d'accès et d'exploitation des ressortissants communautaires et des pays tiers, dans la « mer communautaire » et dans les zones économiques des Etats tiers : portée juridique des « faits acquis » en matière de pêche, conciliation de la liberté de la pêche et de l'exigence de conservation des ressources, respect simultané de la doctrine des droits historiques et du principe selon lequel l'Etat côtier détermine unilatéralement le solde (ou « excédent ») des prises jugé admissible dans la zone économique. Equilibre délicat entre principes contradictoires, tenté par exemple dans l'accord-cadre C.E.E. - Etats-Unis sur la pêche, dont l'article IV stipule : « Lors de la détermination de la fraction excédentaire pouvant être mis à la disposition des Etats membres de la Communauté et des bateaux d'autres pays, le gouvernement des Etats-Unis favorise l'utilisation optimale des ressources compte tenu, entre autres, de la pêche traditionnelle éventuelle, des contributions à la recherche piscicole et à l'identification des stocks, de la coopération antérieure en ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources de pêche présentant un intérêt commun et de la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans le cas où des navires ont habituellement pêché des ressources vivantes sur lesquelles les Etats-Unis exercent actuellement un droit de gestion ».

3. Affirmation de la compétence de la C.E.E. pour participer à l'élaboration du droit de la mer, avec des droits et obligations comparables à ceux des Etats, et pour en contrôler le respect dans les zones maritimes sous la juridiction de ses Etats membres. Cet aspect du problème est au centre des développements qui suivront.

4. Prévention du risque de contrariété entre le droit communautaire et les conventions internationales portant sur des problèmes maritimes. Pour des raisons propres au droit communautaire, il faut distinguer l'hypothèse des conventions négociées par et pour le compte de la C.E.E., de celle des conventions conclues par les Etats membres. Les procédures de prévention diffèrent d'un cas à l'autre.

— Dans la première hypothèse, devrait jouer le contrôle préalable fondé sur l'article 228, § 1, alinéa 2 du traité de Rome. Saisie par la Commission, le Conseil ou un Etat membre, la Cour de Luxembourg émet un avis sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le traité C.E.E. Si cet avis est négatif, l'accord ne peut être

conclu avant la révision nécessaire du traité C.E.E. En pratique, on ne peut complètement exclure le risque de contrariété, car la saisine de la Cour n'est pas automatique ni systématique. Cette procédure n'a pas encore été mise en œuvre en matière maritime.

Par contre, on voit mal comment la Cour des Communautés pourrait « sanctionner » un accord conclu par la C.E.E. — et donc source du droit communautaire — qui serait en contradiction avec le droit de la mer. Cependant un particulier pourrait tenter, par un recours intenté contre les mesures d'application de cet accord et donnant lieu à une procédure en interprétation préjudicielle (article 177 C.E.E.), d'obtenir une interprétation de cet accord conforme aux exigences du droit maritime international.

— Le risque d'incompatibilité est plus plausible dans la deuxième hypothèse, car les négociateurs des Etats membres seront moins attentifs que ceux de la Communauté aux exigences du droit communautaire (les deux avis rendus sur la base de l'article 228 concernaient des accords « mixtes », signés par la C.E.E. et les Etats membres). Les conventions maritimes conclues par les Etats membres sont encore beaucoup plus fréquentes que celles auxquelles la C.E.E. est Partie.

La prévention repose soit sur une concertation préalable entre la Commission et les Etats membres, soit sur le contrôle juridictionnel habituel, par la Cour de Justice des Communautés européennes, en vertu des articles 169 (saisine par la Commission) et 170 (saisine par un Etat membre) du traité C.E.E.

Sur le fond, il convient de s'assurer que les accords négociés par les Etats membres avec des Etats tiers ou des Organisations internationales ne porteront pas atteinte au partage des compétences entre la C.E.E. et les Etats membres et à certains principes des politiques maritimes communes.

Eu égard à la complexité et au caractère évolutif du partage des compétences, il n'est guère concevable de régler ce problème par une description détaillée des pouvoirs respectifs de la C.E.E. et des Etats membres dans chaque traité. La pratique, illustrée en particulier par les accords mixtes sur la prévention de la pollution maritime, s'oriente plutôt vers l'inclusion d'une clause selon laquelle les organes communautaires et les gouvernements des Etats membres exerceront leurs droits conventionnels après s'être mis d'accord, dans l'enceinte communautaire, sur les autorités compétentes pour agir.

Une contradiction pourrait apparaître aussi entre les dispositions de l'accord relatives au règlement des différends entre les Etats parties et l'intervention exclusive de la Commission et de la Cour des Communautés pour tout différend relatif à l'interprétation et à l'application du traité C.E.E. ou du droit communautaire dérivé (article 219 C.E.E.). Le problème s'est déjà posé pour un accord mixte sur la batellerie rhénane, qui a été pour cette raison jugé incompatible avec le traité de Rome. La solution serait plus délicate s'il s'agissait d'un accord conclu uniquement par les Etats membres avec des pays tiers : il n'existe pas encore de précédents sur ce point à l'exception de l'article 282 du texte composite de 1977 déjà cité.

La C.E.E. est également confrontée au problème de l'opposition entre les principes de la législation douanière communautaire et la proposition d'accorder à l'Autorité internationale des fonds marins les privilèges et immunités d'une Organisation internationale. S'agissant pour le moment d'un risque potentiel, la Communauté et les Etats membres tentent d'éviter cette incompatibilité en faisant pression pour que cette proposition ne soit pas retenue dans le texte de codification du droit de la mer. Une autre difficulté n'a pu être esquivée : n'y a-t-il pas contradiction entre les régimes internationaux de pêche, mis en œuvre par des Organisations régionales (en l'espèce, la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est), et la politique commune des pêches, fondée sur la libre circulation *lato sensu* et le principe de non discrimination ? Interrogée dans les affaires jointes 3, 4 et 6/76, Kramer et autres, la Cour a répondu par la négative le 14 juillet 1976 ; mais elle n'écarte pas pour autant l'éventualité d'un tel risque dans l'avenir et elle invite les Etats membres à éviter de multiplier, par des initiatives diplomatiques inconsidérées, les occasions d'incompatibilité : « Il n'en reste pas moins que l'existence de l'Organisation commune de marché comporte pour les Etats membres l'obligation de veiller à ce que la limitation des captures soit mise en œuvre de manière à réduire au minimum les incidences sur le fonctionnement de cette Organisation » (*Recueil de la C.J.C.E.*, 1976, p. 1314).



Ce premier tour d'horizon des rapports entre la Communauté européenne et le droit de la mer, malgré son caractère non exhaustif, fait apparaître la multiplicité et la difficulté des questions soulevées par l'apparition d'un acteur inédit dans un domaine des relations internationales, traditionnellement dominé par les rapports de force interétatiques. On peut s'attendre à ce que la pratique communautaire, dans cette phase de transition, soit marquée par la souplesse et le pragmatisme.

CHAPITRE II

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, ACTEUR DU DROIT DE LA MER : LA PRATIQUE COMMUNAUTAIRE

Pour être un acteur juridique, dans les relations internationales, une entité doit apporter la preuve :

1) qu'elle est un objet direct du droit international, c'est-à-dire que l'opposabilité des normes internationales à son égard ne suppose pas une intervention préalable d'une autre personne juridique internationale (Etat ou Organisation internationale) et que c'est à elle-même que sera imputée la violation des normes éventuellement commise par ses agents ;

2) qu'elle est un sujet du droit international, dans la mesure où les autres acteurs internationaux lui reconnaissent capacité pour s'engager envers eux et pour participer à l'élaboration du droit international.

Peut-on considérer que ces deux étapes ont été parcourues par la C.E.E. dans le domaine des activités maritimes ?

SECTION I

La C.E.E., objet direct du droit international de la mer ?

Pour répondre de façon positive, il faut pouvoir établir que la Communauté européenne est, en droit, responsable de la réglementation d'activités maritimes elles-mêmes prises en compte par le

droit de la mer. Responsabilité qui peut être exclusive ou concurrente de celle des Etats membres : l'essentiel est qu'elle ne soit pas subordonnée à celle des Etats, mais au moins parallèle. Encore convient-il de vérifier que c'est de la C.E.E., et non des Etats membres, que sera exigé le respect du droit de la mer là où elle a compétence de réglementation, et que les normes établies par le droit communautaire sont opposables non seulement aux ressortissants communautaires, mais également aux ressortissants des pays tiers, même lorsqu'elles sont en contradiction avec les engagements conventionnels d'un Etat membre.

Bien que la pratique soit encore lacunaire et parfois ambiguë, la Communauté s'estime autorisée à affirmer qu'elle est directement soumise au droit de la mer.

Sous-Section 1

LES FONDEMENTS DE LA COMPÉTENCE DE LA C.E.E. EN MATIÈRE MARITIME

1. La Communauté est en droit d'exiger le respect des compétences qui lui sont attribuées par le traité de Rome dans tous les espaces où ce traité est applicable, pour toutes les activités maritimes qui ont lieu dans ces espaces et qui se rattachent à ses pouvoirs d'intervention.

Le champ d'application du traité C.E.E. est déterminé par des formules plus ou moins ambiguës inscrites dans diverses dispositions de ce traité ; la plus pertinente est celle, de portée générale, retenue par l'article 227, § 1. Ce texte ne fait pas référence au territoire des Etats membres, mais aux Etats membres en tant qu'entités politiques. Là n'est pas la difficulté, car on est en droit de considérer que la notion de territoire, élément constitutif de l'Etat, est nécessairement sous-entendue. Il est incontestable et incontesté que le traité est applicable aux activités menées sur le territoire terrestre, dans les eaux intérieures et dans la mer territoriale des Etats membres, toutes zones où s'exerce leur souveraineté territoriale.

Peut-on démontrer que l'article 227 autorise à faire jouer les principes du traité dans les zones maritimes sous une juridiction économique plus ou moins étendue des Etats membres (plateau

continental et zones de pêche hier, zone économique aujourd'hui) ? Certains auteurs et la Commission de la C.E.E. (mémoire de septembre 1970) s'y sont tentés, mais la pratique communautaire ne confirme pas cette thèse. Une telle conclusion serait un handicap sensible pour la Communauté dans le domaine maritime, si l'on ne disposait pas d'un autre titre de compétence que le titre territorial. Il n'est donc pas nécessaire de recourir au dictum de la C.I.J. dans l'arrêt du 20 février 1969 relatif au plateau continental de la mer du Nord : « En réalité, le titre que le droit international attribue *ipso jure* à l'Etat riverain sur son plateau continental procède de ce que les zones sous-marines en cause peuvent être considérées comme faisant partie du territoire sur lequel l'Etat riverain exerce déjà son activité : on peut dire que, tout en étant recouvertes d'eau, elles sont un prolongement, une continuation, une extension de ce territoire sous la mer ». En tout état de cause, l'assimilation au territoire ne serait pas justifiée pour les zones marines où la juridiction exclusive ou préférentielle de l'Etat riverain est fondée sur la souveraineté sur les ressources naturelles.

2. Le recours à des fondements fonctionnels se révèle beaucoup plus souple et mieux adapté au problème des compétences maritimes de la C.E.E. Déjà, dans son mémoire précité de 1970, la Commission proposait une justification de l'applicabilité du traité C.E.E. au plateau continental des Etats membres dans les termes suivants : « L'exercice individuel des pouvoirs souverains de la part d'un Etat membre, ayant pour objet ou pour conséquence l'introduction d'une réglementation publique, doit être soumis au traité de Rome dans la mesure où il touche directement à l'exercice de l'activité économique couverte par le traité, et ce jusqu'aux limites territoriales que l'Etat impose lui-même de façon souveraine » (3).

La démonstration ne contredit pas le libellé de l'article 227. Les Etats membres sont autant des « centres normatifs » que des

(3) La Cour de Luxembourg, dans l'arrêt rendu le 16 février 1978 (affaire 61-77, *Commission c. Irlande*) confirme ce point de vue. A propos du règlement 101/76 sur la politique des structures dans le secteur de la pêche, elle déclare : « ...le renvoi de cette disposition aux « lois en vigueur » dans les différents Etats membres en ce qui concerne la délimitation des eaux maritimes relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction est à interpréter comme visant les lois applicables de moment en moment au cours de la période de validité du règlement en cause... il en résulte que toute extension des zones maritimes en question comporte automatiquement une extension identique du domaine d'application du règlement » (considérants 48 à 50).

souverains territoriaux : c'est d'ailleurs ce qui les autorise à atteindre, par leur réglementation, des personnes qui échappent à leur emprise territoriale. A partir du moment où le droit international admet que des Organisations internationales peuvent être des « centres normatifs » et que telle Organisation, ici la C.E.E., bénéficie d'un transfert de pouvoir de la part de ses Etats membres, rien ne s'oppose à ce que la C.E.E. réglemente des activités qui s'exercent en dehors du territoire des Etats membres.

La pratique communautaire permet de considérer que les Etats membres se sont inclinés devant cette thèse, d'abord de façon implicite ou détournée, aujourd'hui de manière expresse (à propos de la zone économique), pour les zones sous juridiction nationale. La Cour de Luxembourg est allée plus loin, dans l'affaire *Kramer* précitée : « La compétence réglementaire *ratione materiae* de la Communauté s'étend également — dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats, en vertu du droit international public — à la pêche en haute mer » (*Recueil*, 1976, p. 1311).

Quelles seront les limites de l'habilitation fonctionnelle de la Communauté ? Les fondements actuels sont très diversifiés : on peut s'appuyer sur les principes de l'union douanière et des diverses politiques communes (politique agricole, politique des transports, politique sociale, politique de concurrence), sur les objectifs communautaires qui se déduisent d'une lecture synthétique du traité de Rome, des programmes d'action de la C.E.E. (par exemple, pour la protection de l'environnement, 1973 et 1977) et d'actes de nature parfois ambiguë (résolutions du Conseil C.E.E. et des représentants des gouvernements des Etats membres).

Sous-Section 2

L'ÉTENDUE DES COMPÉTENCES « RÉGLEMENTAIRES » DE LA COMMUNAUTÉ

Elle est difficile à définir *in abstracto*, dans la mesure où elle est liée aux impératifs des objectifs communautaires, eux-mêmes très évolutifs. On ne peut que décrire quelques cas types, tout en attirant l'attention sur le caractère conjoncturel de la pratique communautaire. Il existe une gradation dans l'intensité des compétences communautaires, selon que l'activité maritime considérée

fait l'objet d'une ou plusieurs politiques communes déjà établies, relève d'une politique commune encore dans les limbes, ou ne peut être appréhendée qu'au titre d'un objectif communautaire qui ne fonde pas une politique commune.

1. C'est en matière de pêcheries — rattachées à la politique agricole commune — que les compétences de la C.E.E. sont le mieux affirmées : elles ont souvent un caractère exclusif, tant au plan interne à la Communauté qu'au plan externe. Rappelons les termes de l'annexe VI à la résolution du Conseil C.E.E., du 3 novembre 1976, qui a été au centre de l'affaire 61-77, *Commission c/Irlande*, jugée le 16 février 1978 :

« Dans l'attente de la mise en application des mesures communautaires en matière de conservation des ressources actuellement en cours d'élaboration, les Etats membres ne prendront pas de mesures unilatérales de conservation des ressources. Toutefois, si un accord ne devait pas intervenir au sein des Commissions internationales de pêche pour l'année 1977 et si après des mesures communautaires autonomes ne pouvaient être adoptées immédiatement, les Etats membres pourraient adopter, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage. Avant d'adopter ces mesures, l'Etat membre concerné recherchera l'approbation de la Commission qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures... »

Sous réserve de certaines dérogations à titre transitoire — au profit des Organisations internationales de pêche —, la compétence de la C.E.E. est exclusive pour fixer les normes de conservation et les mesures de contrôle. Par contre, il y a compétence partagée avec les Etats membres pour l'exercice des contrôles : compétence nationale pour l'action « sur le terrain », compétence communautaire pour la centralisation des informations sur la mise en œuvre de ces contrôles.

2. La situation est plus complexe pour la navigation commerciale, en raison du retard apporté à l'établissement d'une politique commune des transports maritimes et de la thèse longtemps soutenue par les Etats membres, selon laquelle le traité de Rome ne s'appliquait pas à ces transports tant que le Conseil des ministres de la C.E.E. n'aurait pas pris position expresse en faveur de l'applicabilité du Traité. Ce n'est que le 4 avril 1974, à l'occasion de l'affaire 167-73, *Commission c/ France*, que la Cour de Luxembourg

a pu donner raison à la Commission et affirmer l'applicabilité des principes généraux du traité aux transports maritimes, ouvrant ainsi la voie à certaines interventions communautaires. La conjoncture aidant, certains gouvernements — en particulier celui de la France — ont modifié leur attitude initiale. Cependant, en règle générale, la compétence communautaire ne va pas au-delà de la coordination des politiques nationales (coopération des Etats membres en matière de sécurité de la navigation, examen en commun des moyens de lutte contre les pavillons de complaisance). Elle n'a certainement pas un caractère exclusif.

La compétence communautaire peut être plus étendue dans les domaines qui touchent à d'autres politiques communes, notamment à la politique de concurrence : partage des trafics commerciaux, politique sociale dans les transports maritimes. En droit positif, l'évolution est à peine amorcée.

3. L'attribution d'une compétence propre à la Communauté en matière de lutte contre la pollution des mers est elle aussi récente, et ne s'est guère concrétisée avant 1976. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, car l'objectif de préservation de l'environnement maritime comme objectif commun n'a été reconnu qu'à partir de 1972-1973.

S'il a été admis que la C.E.E. pouvait invoquer une compétence autonome pour négocier et conclure certains accords (convention de Paris de 1974 sur la pollution d'origine tellurique et convention de Barcelone de 1976 sur la pollution en Méditerranée, notamment), il ne s'agit le plus souvent que d'une compétence de coordination des politiques nationales. En tout état de cause, la compétence communautaire n'est pas exclusive.

Sous-Section 3

OPPOSABILITÉ ET IMPUTABILITÉ INTERNATIONALES DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

En l'absence d'une pratique développée, la situation juridique n'est pas encore très claire. S'il ne fait pas de doute que la C.E.E. peut et doit appliquer elle-même les normes du droit international de la mer dans l'exercice de ses compétences maritimes, il est moins évident que les Etats membres, et surtout les Etats tiers, aient totalement renoncé à considérer que la charge du respect

du droit international reposait, en première ligne, sur les Etats membres de la C.E.E. Cette ambiguïté est probablement inévitable aussi longtemps que l'essentiel de ces compétences sont partagées entre la Communauté et ses membres.

Deux exemples illustreront les hésitations des autorités nationales — administratives ou juridictionnelles — à tirer toutes les conséquences du transfert de compétences des Etats à la Communauté.

Le premier pose la question de la survie des droits de pêche des ressortissants de pays tiers dans la zone communautaire des 200 milles, lorsque ces droits sont fondés sur une convention bilatérale ou une règle coutumière antérieure à la mise en place des zones économiques exclusives ou préférentielles. Ainsi, la convention de Londres du 9 mars 1964 prévoit des droits préférentiels dans la zone de 6 à 12 milles pour l'Etat riverain ; un accord en forme simplifiée a été conclu entre la France et l'Espagne en 1967, qui prévoit que les pêcheurs des deux pays auront un droit égal d'accès à cette zone « préférentielle ». Mais depuis 1976, le droit d'accès des étrangers, dans les 200 milles communautaires, est subordonné à l'octroi d'une licence par la Communauté européenne, licence délivrée « au compte-gouttes ». Le problème a été posé à plusieurs reprises devant les tribunaux français, saisis de poursuites contre des contrevenants espagnols, de l'incompatibilité — manifeste — des deux réglementations et de leurs rapports respectifs. Dans l'ensemble, les tribunaux correctionnels (approuvés récemment par la Cour d'appel de Rennes) ont fait prévaloir le règlement communautaire sur la convention bilatérale. Il s'est pourtant trouvé un juge, celui de Bayonne, qui — dans les affaires *Monte San Joan* et *Azcarete* jugées le 1^{er} décembre 1977 — a considéré que les prévenus pouvaient efficacement invoquer la convention franco-espagnole, et a même totalement ignoré le droit communautaire dans la seconde affaire. Sans entrer dans le détail de la démonstration, on se contentera de relever que, malgré l'importance de principe du problème posé, aucun de ces tribunaux n'a jugé opportun de saisir la Cour de Luxembourg d'un recours en interprétation préjudicielle. Mais ce qui est plus intéressant est la réaction implicite du juge de Bayonne. Il semble que, pour lui, la France restait internationalement responsable du respect des engagements contractés avec des pays tiers en matière de pêche, au moins aussi longtemps que le gouvernement français ne les avait

pas dénoncés formellement. C'est refuser d'admettre l'opposabilité internationale du transfert de compétences opéré au profit de la C.E.E.

Le second exemple concerne le droit de contrôle de l'exercice de la pêche dans la zone communautaire des 200 milles, lorsque ce droit est exercé par un pays non membre de la C.E.E. et qu'il est fondé sur une convention multilatérale à laquelle la Communauté européenne n'est pas partie. Ne doit-on pas considérer, si la compétence exclusive de la C.E.E. est opposable aux pays tiers, que seuls des officiers de pêche des Etats membres — ou ceux des pays tiers autorisés par la C.E.E. — peuvent assurer un tel contrôle, à partir de l'établissement des normes communautaires de gestion des ressources halieutiques ? Pourtant, en février 1977 — il est vrai peu de temps après la résolution précitée de novembre 1976 —, un chalutier français a été soumis à 80 milles des côtes françaises à un contrôle par un officier des pêches soviétiques opérant en vertu de la convention NEAFC (Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est). Le gouvernement français et les instances communautaires n'ont pas élevé publiquement de protestations contre le comportement du gouvernement soviétique, ce qui fait de cette épisode un précédent défavorable à l'opposabilité internationale des décisions de la C.E.E. Cependant il faut nuancer la conclusion précédente : même opposable en principe, un acte unilatéral ne porte pas nécessairement atteinte aux droits des pays tiers fondés sur une convention multilatérale. La décision prise à la même époque par le gouvernement français de s'abstenir d'utiliser le pavillon NEAFC lors des contrôles dans la zone économique française n'est peut-être pas sans lien avec les difficultés rencontrées à cette occasion, et pourrait être interprétée comme une manifestation de la volonté d'assurer le respect du nouveau partage des compétences en matière de pêche.

Les responsabilités dans cette situation peu claire quant à l'opposabilité et à l'imputabilité des décisions communautaires ne pèsent pas seulement sur les instances nationales. On peut regretter, pour ses implications potentielles dans le domaine maritime, que la jurisprudence communautaire ait tendance, en matière douanière et agricole, à faire supporter par les Etats membres, la responsabilité pécuniaire des erreurs commises dans l'exécution des contrôles et l'application des actes communautaires. N'est-ce pas inviter les Etats tiers lésés par les normes communautaires à re-

chercher la responsabilité plutôt des Etats membres que de la C.E.E. ? Mais, pour le moment, il ne s'agit que d'un risque hypothétique.

Par contre, les autorités communautaires paraissent bien conscientes de l'avantage que présente un strict respect du droit international pour renforcer les revendications de la C.E.E. en tant qu'objet direct du droit de la mer, mais aussi en tant qu'acteur. Les illustrations de cette attitude de soumission au droit international sont nombreuses : respect par le « législateur » communautaire des droits acquis des Etats tiers fondés sur des conventions internationales et de l'obligation de négocier en vue de réaménager les droits respectifs lors de l'extension des zones de pêche des Etats membres — au prix d'arrangements provisoires dans les hypothèses où les Etats tiers font preuve de mauvaise volonté ; de son côté, la jurisprudence communautaire admet — affaire *Kramer* précitée — que les conventions conclues par les Etats membres avec des pays tiers sont opposables dans l'ordre juridique communautaire tant que la compétence de la C.E.E. n'est pas exclusive. En extrapolant la jurisprudence de la Cour de Luxembourg élabore à propos du G.A.T.T., on peut même estimer que, lorsque la compétence communautaire devient exclusive, les conventions maritimes signées par l'ensemble des Etats membres engagent la Communauté et doivent être respectées par elle. Mais cette solution peut avoir un contre-effet : dissuader les Etats tiers d'accepter la Communauté européenne comme partenaire dans les relations maritimes internationales ; encore faudrait-il que les Etats membres acceptent de « jouer le jeu » et que la Commission se fasse leur complice...

SECTION II

La C.E.E., sujet actif du droit international de la mer

On sait que, dans l'état actuel des relations internationales, une entité qui présente les caractéristiques exigées par le droit international pour être un sujet actif et passif, ne peut faire pleinement

usage de ses capacités que dans la mesure où elle bénéficie d'une reconnaissance générale de la part des autres sujets de droit international.

Ce préalable évoqué, il conviendra d'examiner les modalités d'exercice par la C.E.E. de ses pouvoirs en tant qu'acteur conventionnel et créateur de normes coutumières, ainsi que ses positions de fond sur les thèmes principaux du droit de la mer.

Sous-Section 1

LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES EXTERNES DE LA C.E.E.

Il n'est pas nécessaire de développer ici la problématique de la reconnaissance de la C.E.E., qui a déjà fait l'objet de nombreuses analyses doctrinales. Rappelons simplement que, dans le cas d'une Organisation internationale, cette reconnaissance doit émaner à la fois des Etats membres et des Etats tiers.

§ 1. — *L'habilitation fournie par le droit communautaire*

La doctrine et la pratique des instances communautaires sont d'accord pour estimer que l'article 210 du traité C.E.E., malgré l'ambiguïté de son libellé, accorde à la Communauté une personnalité juridique « interne » et « externe » très étendue. La C.J.C.E. a déduit de cette disposition que « dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité » (affaire 22-70, dite AETR, *Commission c/ Conseil*, arrêt du 31 mars 1971). Habilitation particulièrement large puisque l'article 3 — qui appartient à la première partie du traité — évoque successivement l'établissement de politiques communes (douanière, agricole, des transports), le respect de la libre concurrence, la coordination des politiques économiques des Etats membres, le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun et l'aide au développement.

On peut également relever la présence dans le traité C.E.E. d'habilitations plus spécifiques permettant à la C.E.E. soit d'exercer une compétence propre de négociation (articles 113, 229, 235 et 238) (4), soit d'encadrer la mise en œuvre des compétences externes des Etats membres (article 116, combiné ou non avec l'article 5, article 155 combiné avec un acte juridique communautaire — ne serait-ce qu'un « programme d'action » — qui reconnaît qu'une action donnée correspond à un objectif commun). Le premier groupe de dispositions permet d'envisager, dans notre domaine de recherche, la négociation d'accords sur les échanges commerciaux de produits de la mer, sur la réglementation des transports maritimes (répartition des trafics), sur les droits d'accès aux pêcheries des Etats membres de la C.E.E. et des pays tiers « associés » à celle-ci, ou d'établir des liaisons avec des Organisations maritimes internationales (O.M.C.I., Organisations régionales de pêche, etc.). L'article 235 est le fondement le plus intéressant puisqu'il permet au Conseil de prendre les dispositions appropriées lorsqu'une action non spécifiquement prévue par le traité C.E.E. apparaît néanmoins nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté. Le second groupe de dispositions autorise les organes communautaires à exiger des Etats membres une action commune au sein des Organisations économiques internationales et même — par une extension acceptée par les Etats membres — dans les Conférences internationales traitant de « questions qui revêtent un intérêt particulier pour le Marché commun » (ce qui recouvre de nombreux problèmes maritimes), et dont les conclusions seraient « susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité C.E.E. (article 5) ».

Comme on peut le constater, il n'existe pas d'habilitation textuelle spécifique pour les problèmes maritimes. Aussi la Commission proposerait-elle, en 1968, que soit adopté un règlement qui stipulerait : « Le Conseil définit avant le 1^{er} janvier 1970 les principes et les modalités d'une action commune à mener *dans le domaine des relations internationales* pour tous les problèmes relatifs au droit et à l'exercice de la pêche en mer, et notamment en matière d'accès aux fonds de pêche, d'exploitation et de conservation des ressources biologiques de la mer » (projet d'article 6, § 1

(4) C.J.C.E., arrêt A.E.T.R. précité : « bien que l'article 235 permette au Conseil de prendre « toutes dispositions appropriées » également *dans le domaine des relations extérieures*, cet article ne crée aucune obligation, mais confère au Conseil une faculté... » (*Recueil*, 1971, p. 283).

du futur règlement 2142/70). La Commission eût-elle été suivie qu'on aurait disposé d'un fondement juridique particulièrement explicite, d'autant que le § 2 du même article prévoyait que la Commission présenterait au Conseil des recommandations en vue d'entamer les négociations utiles avec les pays tiers. Cette disposition n'a pas été retenue dans le texte du règlement adopté en 1970. La Commission, convaincue que la jurisprudence de la Cour de Luxembourg lui offrirait rapidement une solution de portée plus générale — celle qui a été énoncée dans l'arrêt rendu dans l'affaire AETR —, n'a pas sérieusement tenté de forcer les réticences des Etats membres. Cette attitude tactique a contribué à ralentir le processus de reconnaissance des compétences maritimes externes de la C.E.E.

Dans l'affaire AETR, la Cour avait posé le principe que la Communauté a une compétence implicite pour négocier, mais à la condition que l'on puisse s'appuyer au moins sur des dispositions du traité et sur des « actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté », en particulier des règles de mise en œuvre des politiques communes. Les Etats membres s'étant abstenus d'adopter un régime « interne » pour un certain nombre de problèmes maritimes, la Communauté n'a pu exploiter le bénéfice potentiel de cette jurisprudence : en fait, elle n'a pu négocier des accords, de pêche par exemple, que sur la base d'habilitations contenues dans certaines conventions internationales (cas de l'accord Royaume-Uni - Islande de 1976). Il faut donc attendre l'arrêt *Kramer* précité de 1976 pour que le « verrou » saute : la Cour considère désormais que la C.E.E. a compétence externe en matière de pêche même en l'absence d'une réglementation commune interne.

La compétence externe de la C.E.E. est exclusive lorsque les critères posés dans l'arrêt AETR sont respectés ; elle est concurrente de celle conservée par les Etats membres aussi longtemps que la réglementation communautaire de la conservation des pêcheries n'est pas intervenue. Mais, pour forcer l'inertie des Etats, la Cour considère que le délai de transition, dans ce transfert de compétences, ne peut s'étendre au-delà de la date prévue par l'« Acte d'adhésion » de 1972 pour la définition de la politique commune de conservation des ressources, soit le 31 décembre 1977.

§ 2. — *La reconnaissance par les Etats tiers de la compétence externe de la C.E.E.*

Bien entendu, les Etats tiers ne sont pas liés par les prises de position de la Communauté quant à sa compétence maritime externe: pour eux, le traité C.E.E. et *a fortiori* la jurisprudence de la Cour de Luxembourg sont *res inter alios acta*. Face à la « mauvaise volonté » des Etats tiers (cas des pays socialistes) ou des Organisations internationales (attitude des non alignés au sein de la C.N.U.C.E.D.), la C.E.E. ne peut compter que sur un rapport de forces favorable et sur l'effet de mimétisme ou d'entraînement des premières reconnaissances obtenues dans les relations internationales. La Communauté doit donc user de la persuasion diplomatique appuyée par des arguments concrets : promesses d'avantages ou menace de suppression de certains privilèges économiques, chantage à la sortie des Etats membres des Organisations internationales préexistantes ou au refus de leur participation à celles que l'on envisage de créer (Commissions de pêche, Autorité internationale des fonds marins). L'efficacité de ces moyens de pression est en partie fonction du caractère dissuasif des procédures communautaires à l'égard des Etats membres tentés de jouer cavalier seul.

Un certain nombre d'Etats ont d'ores et déjà reconnu la compétence externe de la C.E.E. en matière de pêche jusqu'à 200 milles du littoral de ses Etats membres et dans les zones sous juridiction des Etats tiers (quant au droit d'accès des ressortissants communautaires), en demandant l'ouverture de négociations ou en concluant des accords-cadres : les Etats-Unis, la Norvège, la Suède, l'Espagne, l'Islande, plusieurs Etats africains, le Canada, plusieurs Etats socialistes. Mais ce processus pourrait être sensiblement accéléré et être rendu universel si la C.E.E. était autorisée à adhérer aux conventions de codification du droit de la mer, actuellement négociées. La Communauté bénéficierait, dans cette hypothèse, d'une présomption de transfert de compétence, au moins partiel, pour tous les aspects du droit de la mer qui ont une incidence économique directe ; et elle serait placée sur un pied de relative égalité avec les Etats pour l'exercice des compétences inédites reconnues aux Parties contractantes par ces conventions. Ce n'est qu'au stade de la négociation finale que l'on saura si l'adhésion de la C.E.E. est envisageable, du point de vue juridique.

La difficulté, dans l'hypothèse que l'on vient d'évoquer comme en matière de révision des statuts des Organisations internationales maritimes auxquelles la C.E.E. désirerait participer avec tous les droits des Parties contractantes, est qu'il faut réunir des majorités renforcées en faveur des revendications communautaires. Dans une perspective politique, la C.E.E. est enfermée dans un cercle vicieux : elle ne peut guère espérer raccourcir les délais de reconnaissance internationale de ses compétences par le biais d'une procédure collective. Quoi qu'il en soit, comme on l'a exposé par ailleurs, le dynamique communautaire manifeste ses effets au niveau international comme au niveau interne (5).

Sous-Section 2

LA PARTICIPATION DE LA C.E.E. A L'ÉLABORATION DU DROIT DE LA MER

§ 1. — *Sa participation directe*

Elle peut prendre plusieurs formes : participation propre de la C.E.E. à des conventions maritimes internationales, substitution de la C.E.E. à d'autres Organisations internationales comme centre normatif, contribution de la réglementation « autonome » de la C.E.E. au droit de la mer coutumier.

a) La première formule est essentiellement utilisée pour régler les problèmes des pêcheries. Dès 1966, dans son premier rapport sur la politique des pêches, la Commission estimait nécessaire la conclusion d'accords de pêche par la Communauté européenne, en vue de résoudre deux difficultés : l'accès des ressortissants communautaires aux fonds de pêche situés en haute mer, dans la mer territoriale ou dans les zones de pêche exclusive des Etats tiers ; l'accès des ressortissants des pays tiers aux pêcheries dans la souveraineté ou la juridiction des Etats membres de la C.E.E. Dans le premier cas, il conviendrait d'élaborer « une doctrine uniforme pour tous les Etats membres », portant sur les questions de déli-

(5) Cf. notre contribution, référencée en bibliographie, à l'*Annuaire de droit maritime et aérien*, 1976.

mitation des juridictions nationales et de droit d'accès des pêcheurs, qui autoriserait la préparation et la conclusion de conventions par la Communauté avec des pays tiers. Dans le second cas, la Commission serait habilitée à renégocier les conventions intergouvernementales qui contiendraient une clause de la nation la plus favorisée applicable à l'exercice de la pêche par les ressortissants des Etats parties.

Comme on l'a vu, jusqu'en 1977, la compétence communautaire reste controversée et la pratique du Conseil des ministres de la C.E.E. est très nuancée. Les accords de pêche sont négociés avec les Etats tiers soit par les seuls Etats membres (« practical arrangement » de 1973 entre la Belgique et l'Islande, accords bilatéraux autorisés par une déclaration commune annexée à la convention de Lomé de 1975, accords de 1976 entre l'Islande d'une part, et la Belgique, la R.F.A. ou le Royaume-Uni d'autre part), soit par les Etats membres et la C.E.E. (négociations parallèles avec la Norvège en 1975). Désormais, la négociation par un Etat membre n'est possible qu'avec l'aval et pour le compte de la Communauté européenne.

Si la compétence propre et exclusive de la C.E.E. en matière de négociation des accords de pêche a fini par s'imposer, c'est parce qu'elle s'inscrivait dans une politique commune dont la cohérence interne exige, pour des raisons objectives tenant aux phénomènes biologiques (unité et interdépendance des stocks et des espèces animales), qu'elle comporte des éléments d'ordre interne et d'ordre externe : il est impératif, dans un souci d'efficacité, d'harmoniser la politique communautaire et celle des autres Etats riverains de la mer du Nord, de l'Atlantique Nord, de la Baltique et de la Méditerranée : ce qui ne peut se faire que par voie d'accords-cadres.

Les mêmes considérations ne se sont pas encore imposées dans le domaine de la lutte contre la pollution des mers. En l'absence d'une politique commune de la préservation de l'environnement, les arguments avancés pour justifier la participation de la C.E.E. aux conventions multilatérales sont trop nombreux et divers pour qu'aucun ne s'impose. Arguments de type écologique — l'interdépendance des milieux terrestres et aquatiques —, de caractère économique — l'égalité dans la concurrence —, de nature juridique — l'application uniforme du droit — ou politique — la recherche d'un « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté », l'efficacité des pro-

grammes d'action de la C.E.E. Si donc la Communauté est parfois autorisée à négocier aux côtés des Etats membres (hypothèse de la convention de Barcelone 1976), ou à adhérer à une convention (hypothèse des conventions de Paris et d'Helsinki de 1974), ce n'est jamais à titre exclusif. D'autre part et surtout, les cas sont plus fréquents où la Communauté n'est pas autorisée à s'exprimer comme porte-parole des Etats membres ni à adhérer aux conventions anti-pollution (en particulier dans le cadre ou sous les auspices de l'O.M.C.I.).

On ne peut donner ici qu'un très bref aperçu de la portée concrète des solutions conventionnelles négociées par la Communauté. Que nous révèlent, par exemple, les accords-cadres de pêche C.E.E. - Etats-Unis du 15 février 1977 (entré en vigueur le 9 juin suivant), C.E.E.-Suède du 4 mars 1977, C.E.E. - Danemark - îles Feroë du 10 décembre 1976 ? Les objectifs poursuivis sont bien sûr, avant tout, la sauvegarde des intérêts des ressortissants des parties contractantes. Mais on ne peut exclure, de la part de la C.E.E., l'influence de préoccupations plus « altruistes » ou généreuses : aide au développement, respect de la notion de patrimoine commun de l'humanité, respect des droits acquis. Ainsi, par exemple, la Communauté n'admettra qu'exceptionnellement le droit d'accès des pêcheurs étrangers dans la zone des 12 milles des Etats membres mais, déclare la Commission en 1976, « ce principe fondamental pourra faire l'objet de dérogations lorsque la configuration des côtes ou les circonstances géo-politiques ont provoqué une interpénétration très étroite de l'activité locale de pêche côtière entre les pêcheurs de la Communauté et ceux des pays tiers, exprimée par les accords de voisinage actuels ». Sur un plan plus technique, ces accords visent à régler les questions suivantes : prises admissibles pour chaque Partie dans les eaux sous la juridiction de l'autre Partie à l'accord considéré, critères à prendre en considération pour l'attribution de ces droits de prise (le maintien des droits acquis est plus ou moins affirmé selon les accords), reconnaissance réciproque de la réglementation des pêches du co-contractant, engagement de collaboration mutuelle, compatibilité de l'accord-cadre avec les autres conventions qui lient les Parties.

La conclusion de conventions maritimes par la C.E.E. permet de poser des précédents intéressants pour l'action future de la Communauté. La convention et le protocole de Barcelone sur les immersions de produits toxiques ou dangereux (1976) sont parti-

culièrement notables à cet égard : amorces d'un droit régional (les Parties sont invitées à une coopération plus étroite que celle qui peut aujourd'hui être déduite du droit international général), ces textes renforcent le processus d'harmonisation communautaire des pratiques nationales en matière de délivrance des permis d'immersion. En outre, c'est la première fois — au moins pour les activités maritimes — que la C.E.E. est autorisée à participer à une procédure arbitrale internationale.

b) Substitution éventuelle de la C.E.E. à des Organisations internationales préexistantes.

Au cours des réunions spéciales de la N.E.A.F.C. (Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est) et de l'I.C.N.A.F. (Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest), en novembre-décembre 1976, les Etats membres de ces Organisations ont dû accepter l'idée d'une révision des Statuts, afin d'éviter un retrait massif des Neuf.

Des premiers travaux, il résulte que la survie de ces Organisations sera payée d'une sensible atténuation de leurs pouvoirs de réglementation face à la C.E.E., et peut-être d'une subordination de fait de la N.E.A.F.C. à la C.E.E. (celle-ci participant désormais à la prise de décision au sein de la N.E.A.F.C. ; cette Commission n'aurait plus qu'un rôle consultatif en ce qui concerne la conservation des pêcheries sous juridiction des Neuf).

c) Participation de la C.E.E. à l'élaboration coutumière du droit de la mer : la réglementation « autonome » des activités maritimes.

En tant que comportements d'un sujet du droit international, les initiatives « unilatérales » de la Communauté constituent autant de précédents qui seront pris en considération par les autres sujets de droit pour déterminer le droit coutumier en vigueur.

L'illustration la plus significative est la décision du Conseil du 3 novembre 1976 d'autoriser et même d'inciter les Etats membres de la C.E.E. à mettre en place une zone de pêche exclusive de 200 milles. Attitude qui contribue à cristalliser une règle internationale en voie de formation, avant même la fin de la troisième Conférence sur le droit de la mer.

Le secteur où ces initiatives auront probablement valeur de précédents est celui des pêcheries. Certes, pour le moment, il ne s'agit que de propositions de la Commission au Conseil qui n'ont pas encore la portée des règles de droit positif. Mais ces propo-

sitions (sur un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche dans les eaux sous la juridiction des Etats membres, sur des mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par des bâtiments de la Communauté, etc.) constituent l'armature probable de la prochaine politique commune de conservation des ressources halieutiques. Présentent un intérêt général les solutions préconisées par la Commission sur trois points :

— la répartition des sacrifices entre les Etats membres lorsqu'il apparaît nécessaire de limiter l'effort de pêche (calcul des quotas nationaux) ;

— le degré de mise en commun des zones de pêche des Etats membres (respect plus ou moins strict du principe de non discrimination dans l'accès à ces zones de pêche) ;

— la mise en place d'un système de contrôle « efficace, crédible et non discriminatoire » du respect par les pêcheurs des mesures de conservation des ressources.

Nul doute que, du jour où les Neuf se seront mis d'accord sur cet ensemble de règles (on sait que le blocage actuel des travaux tient à la seule obstruction du Royaume-Uni), leur pratique apparaîtra comme un « modèle » de la concertation possible au niveau régional, et comme un « idéal » vers lequel devraient tendre les normes de portée universelle.

§ 2. — *Participation indirecte de la C.E.E. à l'élaboration du droit de la mer*

a) *La C.E.E. comme observateur dans certaines Organisations internationales.*

Le statut d'observateur permet à la C.E.E. d'introduire des projets de texte et de prendre la parole dans certains organes, mais pas de participer à la prise de décision : la C.E.E. ne peut exercer qu'une action de persuasion sur les Etats.

Ce statut lui est reconnu : depuis 1964, à la C.N.U.C.E.D. (transports maritimes) ; depuis 1967, au Conseil économique et social de l'O.N.U. ; depuis 1974, à l'Assemblée générale de l'O.N.U. ; depuis 1975, à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe ; depuis 1972, au Programme des Nations Unies pour l'environnement ; auprès de la Conférence de l'O.I.T. ; au niveau des Comités de la F.A.O. et de l'O.M.C.I.

b) *La contribution de la C.E.E. à la troisième Conférence sur le droit de la mer (1973-1976).*

— Les modalités de sa participation :

La place et le rôle reconnus à la C.E.E. par les articles 65 et 66 du règlement intérieur de la Conférence (1974) sont très limités ; juridiquement, la Communauté n'est pas partie à la négociation. Seuls ont cette qualité ses Etats membres. Cependant, ces règles n'ont qu'un intérêt réduit aussi longtemps que l'essentiel des discussions a un caractère officieux, sans le moindre vote (recherche d'un « consensus »).

Le problème de la participation de la C.E.E. s'est déplacé du cadre universel au cadre communautaire et c'est le Conseil des ministres qui doit répondre aux deux questions fondamentales : jusqu'où s'étend la compétence de la C.E.E. au regard des différentes questions examinées par la Conférence (corrélativement, quelle est la portée, pour les Etats membres, de l'obligation de définir des positions communes) ; quelle procédure suivre pour dégager ces positions communes et qui sera habilité pour les présenter à la Conférence ? Par deux décisions, du 4 juin 1974 et du 20 juillet 1976, le Conseil a précisé sa position : respect de la procédure habituelle de négociation par la C.E.E. pour toutes les questions relevant de la compétence de la C.E.E., consultations entre Etats membres pour toutes les questions de caractère économique ou de nature à affecter les politiques communes. En pratique, les positions communes des Etats membres sont présentées et défendues à la Conférence par le délégué de l'Etat qui assure la présidence du Conseil des ministres de la C.E.E. ; les observateurs propres de la Communauté ont pour fonction essentielle de favoriser le rapprochement des thèses des Etats membres.

Malgré des progrès, on peut encore observer des « ratés » dans la coordination communautaire, favorisés par le caractère informel des négociations et le pullulement d'organes restreints officieux et temporaires.

— Prise de position sur l'opportunité de la conclusion d'une convention de codification du droit de la mer :

A court terme, l'abandon de la méthode initialement envisagée, celle du « package deal », pourrait présenter des avantages : il deviendrait moins urgent et moins impératif d'accepter des compromis au cours de la Conférence, ce qui faciliterait la définition

des positions communautaires ; en outre, le processus d'élaboration coutumière conduirait probablement à des solutions plus « avantageuses » pour la Communauté que celles aujourd'hui préconisées par les Etats du Tiers-Monde, qui ont la majorité à la Conférence.

Mais la Communauté a un intérêt évident à empêcher l'échec de la Conférence : d'abord pour son prestige politique dans le monde, car un tel échec serait analysé comme un camouflet par les partisans d'un « nouvel ordre économique international ». Ensuite parce que des compromis raisonnables, inclus dans une ou des conventions de codification, présenteraient des avantages concrets pour la C.E.E. : frein durable mis aux appropriations nationales des ressources de la mer et aux extensions de compétence préjudiciables à la liberté de navigation ; limitation des tensions politiques nées des ambiguïtés ou de la contestation des principes coutumiers.

— Les solutions au fond préconisées par la Communauté (selon les rapports de la Commission C.E.E.) :

. quant au régime juridique des « fonds marins internationaux » : tout en soutenant le concept de « patrimoine commun de l'humanité », la C.E.E. n'est pas favorable à un système d'exploitation des ressources (nodules) remis exclusivement à une Organisation internationale (« l'Entreprise » de « l'Autorité internationale ») ; en conséquence, elle appuie l'adoption du système dit « parallèle » selon lequel une partie de la zone internationale des fonds marins serait réservée aux Etats membres de l'Autorité et aux entreprises privées, dans des conditions non discriminatoires.

La Communauté est également favorable à la clause « anti-monopole » (cf. plus haut), au respect des droits acquis dans la première phase de l'exploitation, à un compromis entre les intérêts des Etats producteurs de métaux et des pays importateurs. Il conviendrait également de trouver une formule qui garantisse un certain réalisme dans la participation des Etats membres de la C.E.E. au processus de décision au sein de l'Autorité internationale.

. quant à la zone économique : l'essentiel pour la Communauté est d'éviter un glissement progressif du régime de cette zone vers celui de la mer territoriale. La C.E.E. est assez satisfaite de la formulation actuelle des dispositions du texte de négociation : elle lui permet de conserver la maîtrise exclusive de la gestion des

200 milles communautaires et une souplesse suffisante pour les négociations bilatérales avec les pays tiers.

. pour ce qui est du plateau continental, la Communauté admet — comme la majorité des Etats — une définition assez extensive de ce concept (délimitation jusqu'au « rebord externe » de la plateforme continentale) ; en contrepartie, elle soutient le principe d'un partage des revenus provenant de l'exploitation de la partie du plateau située au-delà de 200 milles des lignes de base.

. en matière de compétence des Etats pour la protection de l'environnement marin, les propositions de la Communauté visent à éviter l'arbitraire de la part des Etats riverains — garantie directe pour la liberté de navigation — et à maintenir une certaine priorité de l'Etat du pavillon pour la sanction des infractions — ce qui constituerait une garantie indirecte pour la même liberté.

. la position communautaire sur la liberté de recherche scientifique en mer, très conforme aux besoins ou intérêts des pays développés, est en partie contrebalancée par son accord sur le transfert des « bénéfices » de la technologie marine, dans le domaine de la recherche en mer, aux pays en voie de développement.

— la Communauté, avec l'ensemble des Etats membres, marque sa préférence pour le recours à l'arbitrage en vue du règlement pacifique et obligatoire des différends maritimes.

APPENDICE

Le 28 décembre 1978, le Conseil de la C.E.E. a adopté le règlement 3179/78 concernant la conclusion par la C.E.E. de la convention « sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du nord-ouest », convention destinée à se substituer à la Convention de Washington du 8 février 1949 sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest. Conséquence de l'institution généralisée des zones économiques ou de pêche de 200 milles, il s'agit du premier précédent en faveur de la participation de la Communauté européenne à un accord multilatéral relatif aux pêches.

A la suite de l'affaire de l'*Amoco-Cadiz*, quelques initiatives ont été prises en matière de protection de l'environnement marin, qui ne seront pas sans incidence sur les normes de la navigation maritime internationales. Une résolution du Conseil du 26 juin 1978 institue un programme d'action des Communautés européen-

nes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par les déversements d'hydrocarbures en mer (*J.O.C.E.*, n° C 162, 8 juillet 1978, pp. 1-4) et une recommandation du même jour invite les Etats membres à ratifier certaines conventions sur la sécurité du transport maritime (*J.O.C.E.*, n° L 194, 19 juillet 1978, pp. 17-18). Les deux directives 79/115 et 79/116 adoptées par le Conseil le 21 décembre 1978 fournissent une caution communautaire aux initiatives de certains Etats membres qui visent à exiger le respect de certaines conditions aux navires-citernes entrant ou sortant des ports de la Communauté et l'utilisation de pilotes-hauturiers dans la mer du Nord et dans la Manche (*J.O.C.E.*, n° L 33, 8 février 1979, pp. 32-35). Quelles que soient les insuffisances de l'action communautaire au regard de la gravité des problèmes de pollution maritime, on observe donc une indéniable accélération du processus de concertation au sein des Communautés. Sur le fond, la C.E.E. est conduite à infléchir ses positions initiales, dans le sens de compétences de contrôles plus étendues au profit des Etats côtiers et d'une coopération active des Etats voisins dans la lutte contre un accident de pollution. De même peut-on espérer de l'action entreprise un respect plus scrupuleux, de la part de l'ensemble des grandes puissances maritimes, des normes minimales sur la conception des navires et sur la composition des équipages.

CONCLUSION

Il serait exagéré de considérer que la participation des Communautés européennes aux relations maritimes internationales a bouleversé les règles du jeu et infléchi le droit de la mer traditionnel. Comme les Etats membres, elle a subi ou accompagné des transformations déterminées par des facteurs qui échappaient à son emprise directe. Il n'est cependant pas négligeable que dans un laps de temps très court, elle ait pu contribuer à harmoniser les politiques de grandes Puissances maritimes, à favoriser la cristallisation des règles coutumières, à défendre plus efficacement certains principes du droit de la mer malmenés par les revendi-

cations des pays défavorisés ou ultra-nationalistes. C'est un résultat remarquable eu égard au contexte dans lequel se produisent ses interventions.

Il n'en reste pas moins qu'à moyen et long termes, la crédibilité internationale de la Communauté — gage et symptôme de sa fonction d'acteur du droit maritime international — dépendra de sa capacité à dégager une politique interne propre, conciliant les intérêts divergents de ses membres. L'expérience acquise n'incite pas à un optimisme excessif sur ce point.

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- CHURCHILL (R.). — « The E.E.C. fisheries policy ; towards a revision », *Marine Policy*, 1977, vol. I, n° 1, pp. 26-36.
- DAILLIER (P.). — « La participation des Communautés européennes aux relations internationales maritimes... ». *Annuaire de droit maritime et aérien*, 1976, pp. 103-137.
- GIORGI. — « L'inclusion de la C.E.E. dans le nouveau droit de la mer ». *Revue Iranienne des relat. intern.*, 1975-1976, n°s 5-6, pp. 287-296.
- HARDY (M.). — « Regional approaches to law of the sea problems », *I.C.L.Q.*, 1975, pp. 336-346.
- JACQUÉ (J.P.). — « La participation de la C.E.E. aux Organisations internationales universelles ». *A.F.D.I.*, 1975, pp. 924-948.
- KOERS (A.W.). — « The external authority of the E.E.C. in regard to marine fisheries ». *Common Market Law Review*, 1977, pp. 269-301.
- KOVAR (R.). — « La participation des Communautés européennes aux conventions multilatérales ». *A.F.D.I.*, 1975, pp. 903-923.
- PEYROUX (E.). — « Incidences du nouveau droit de la mer sur le régime des pêches des Neuf ». *Rev. Trim. Droit européen*, 1977, n° 1, pp. 53-78.
- QUINTIN. — « La politique commune de la pêche depuis l'adhésion ». *Revue du Marché commun*, 1974, pp. 68-73.
- REYNOLDS (P.D.). — « The E.E.C. and the law of the sea ». *Marine Policy*, vol. 1, n° 2, 1977, pp. 118-131.
- ROUSSEAU (Ch.). — « Chronique des faits internationaux », cette *Revue*, 1977, pp. 503-505 et 801-809 ; 1978, pp. 246-250 et 1098-1103 ; et *supra*, pp. 151-152.
- TREVES (T.). — « La Communauté européenne et la zone économique exclusive ». *A.F.D.I.*, 1976, pp. 653-677.
- VALLÉE (Ch.). — « Sur quelques poursuites engagées contre des pêcheurs espagnols... », *supra*, pp. 220-245.
- VAN DER MENSBRUGGHE (Y.). — « The Common Market Fisheries Policy and the law of the sea ». *Netherlands Yearbook of international law*, 1975, pp. 199-228.
- VIGNES (D.). — « Les Communautés européennes et le droit de la mer ». *Revue du Marché commun*, 1973, pp. 84-94.