

# LA MER ET LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

par

Y. VAN DER MENSBRUGGHE

Maître de conférences à l'Université de Louvain

Le sujet de cette étude concerne le droit maritime international et le droit européen. Il relève donc à la fois d'une des branches les plus anciennes du droit des gens et d'un ensemble de règles encore en gestation. De là l'intérêt de la matière, de là sa difficulté.

La constitution des Communautés économiques touche inévitablement à la sphère maritime et la question est de savoir comment les intérêts que les Communautés sont amenées à régir seront insérés dans le droit de la mer. Jusqu'à présent, il est vrai, on ne compte guère de réalisations dans ce domaine, beaucoup de problèmes ayant été éludés ou à peine abordés. Mais si les Communautés doivent vivre, on ne pourra pas reculer indéfiniment les échéances. Tôt ou tard il faudra trancher les innombrables questions juridiques que fait surgir l'apparition de communautés régionales dans un milieu aussi international que le milieu marin<sup>1</sup>.

Cette étude a donc un caractère exploratoire : elle tentera de faire le point dans les divers domaines où l'Europe rencontre la mer, de recenser les difficultés et enfin de dégager quelques orientations. Elle portera successivement sur la navigation maritime, la politique commune des pêches, le plateau continental et ses ressources.

## I. LA NAVIGATION MARITIME

Etant donné les aspects spéciaux des transports, le traité de la C.E.E. leur a consacré un titre spécial, le titre IV. La première disposition de celui-ci, l'art. 74, précise que « Les objectifs du Traité sont poursuivis par les Etats membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une

<sup>1</sup> L'adhésion de la Grande-Bretagne élargirait encore les dimensions du problème et accentuerait son acuité.

politique commune des transports. » Ses principes figurent aux articles 75 à 83 qui traitent des règles communes, de la non-discrimination, de l'interdiction des mesures de soutien, des mesures d'aide et de celles relatives aux prix et conditions de transport<sup>2</sup>. Mais l'art. 84 restreint considérablement la sphère d'application du titre IV en stipulant :

« 1. Les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

» 2. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne. »

La navigation maritime ne tombe donc pas sous le coup des règles spécifiques prévues dans le traité pour les trois autres modes de transport. Pourquoi lui a-t-on réservé un sort particulier ?

Des raisons de fait ont plaidé en ce sens, mais aussi des considérations de politique nationale, où l'économie n'était pas seule en cause<sup>3</sup>. Plus que tout autre mode de transport, la navigation maritime, tout comme la navigation aérienne, présente des aspects spéciaux. Elle est en effet axée sur les communications internationales et même intercontinentales, où les tiers jouent un rôle important. L'imbrication des transports maritimes est même telle que de nombreuses compagnies étrangères participent au trafic entre les Etats de la Communauté<sup>4</sup>. Les prix et les conditions des transports maritimes sont d'ailleurs établis internationalement au sein de conférences régionales. La complexité de cette situation est donc indéniable. Elle est accrue par la politique traditionnelle des Etats. Tous soutiennent leur flotte nationale au moyen d'interventions

<sup>2</sup> On sait combien l'élaboration d'une politique commune dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable s'est révélée ardue. Voir entre autres à ce sujet : DOUSSET, J., « Bilan et perspectives de la politique commune des transports », *R.M.C.*, 1967, n° 100, pp. 174-180; PREETERS, G., « Juridische aspecten van het Europees vervoerbeleid, Akkoord van 22 juni 1965 », *Tijdschrift voor vervoerswetenschappen*, 1966, n° 1, pp. 27-42; SCHAUSS, L., « Nouveau départ en politique commune des transports », *Droit européen des transports*, 1967, n° 2, pp. 160-176; BOBSON, V., « La politique commune des transports, élément de l'Union économique », *Droit européen des transports*, 1968, n° 2, pp. 282-293; ainsi que la communication faite par la Commission au Conseil le 10 février 1967 sur la politique commune des transports, à la suite de la résolution du Conseil en date du 20 octobre 1966, *Suppl. Bull. C.E.E.*, 1967, n° 3; et la décision du Conseil n° 67/790/CEE du 14-12-1967 concernant certaines mesures dans le domaine de la politique commune des transports, *J.O.C.E.*, 30 décembre 1967, n° 322, p. 4.

<sup>3</sup> ERDMENGER, J., *Die Anwendung des E.W.G.-Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt*, Hamburg (Cram, De Gruyter), 1962, pp. 88, 108 et ss; ROBERT, J., « Doubts on a Common Transport Policy », 5 *C.M.L.R.*, 1967, n° 2, pp. 196-197.

<sup>4</sup> Voir le rapport intérimaire de M. Seifriz sur la politique commune du trafic portuaire, Parl. europ., Doc. 140, 20 mars 1967, pp. 15, 22; BELLON, P., « Les transports maritimes et la C.E.E. », *R.M.C.*, 1959, pp. 284-286; DE GROOT, K.A., « Kustvaart en cabotage in de E.E.G. », *Tijdschrift voor vervoerswetenschappen*, 1965, pp. 272-276.

diverses : aides financières, primes, aménagements fiscaux, etc. Certains Etats membres réservent le cabotage au pavillon national<sup>5</sup>, tandis que la France protège en outre son pavillon en lui assurant un monopole en ce qui concerne les transports entre la métropole et les territoires d'outre-mer. Enfin, le droit de battre pavillon n'est accordé que moyennant respect de conditions dont la plus fréquente concerne la nationalité des propriétaires qui doivent tous, ou à concurrence d'un certain pourcentage, être des citoyens de l'Etat du pavillon, voire être domiciliés sur son territoire. Il en est souvent de même en ce qui regarde le capitaine et une partie de l'équipage<sup>6</sup>. La possession d'une flotte nationale est donc plus ou moins liée à l'exercice de la puissance publique et au prestige national.

D'autre part, on a pu considérer que l'intégration de la navigation maritime était moins urgente, vu que la convention de Genève du 9 décembre 1923 sur le régime international et le statut des ports maritimes avait pratiquement éliminé les entraves discriminatoires entre signataires en matière de liberté d'accès aux ports, de leur utilisation et de la jouissance de leurs commodités. Il s'ensuit que les Etats membres n'étaient pas disposés à accepter pour la navigation maritime des dispositions analogues à celles régissant les trois autres modes de transport. Mais quel est alors son statut ? Pour répondre à cette question, il faut déterminer si, abstraction faite du titre IV, les autres dispositions du traité lui sont applicables et dans quelle mesure et, ensuite, préciser la portée des pouvoirs octroyés au Conseil par l'art. 84, par. 2. Au préalable, on définira ce qu'il faut entendre par navigation maritime.

Il s'agit des activités commerciales visant le transport par mer de personnes ou de marchandises, pour compte propre ou non, c'est-à-dire essentiellement les prestations des compagnies de navigation. Cette notion comprend-elle le cabotage, autrement dit les transports par mer entre deux ports d'un même Etat ? A première vue on serait tenté de répondre par l'affirmative, mais la question n'est pas aussi simple. Dans plusieurs cas le cabotage s'apparente à la navigation intérieure<sup>7</sup>. Qu'en sera-t-il, par exemple, du trafic qui suit le cours du Rhin jusqu'à Rotterdam et se dirige sur Anvers par mer ? La solution pourrait également être influencée par le type de bateaux utilisés.

<sup>5</sup> DE GROOT, *op. cit.*, p. 270; DOUSSET, J., « La discrimination de pavillon », *Rec. des cours de l'Univ. de Trieste*, 1963, pp. 424-428; MINOLETTI, B., « Il cabottaggio marittimo nella Comunità economica europea », *ibid.*, pp. 570 et ss.

<sup>6</sup> Voir par exemple la loi française n° 67-5 du 3 janvier 1967 (*J.O.*, 4 janvier 1967, p. 4043) et le décret n° 67-967 du 27 octobre 1967 (*J.O.*, 4 novembre 1967) ainsi que notre article « De nationaliteit van zeeschepen in het volkenrecht en in de Belgische wetgeving », *R.W.*, 25 décembre 1966, c. 825-852, en particulier la littérature citée en note 6. Le récent volume de MEYERS, H., *The Nationality of Ships*, La Haye (Nijhoff), 1967, détaille les aspects internationaux de l'octroi de la nationalité aux navires.

<sup>7</sup> DOUSSET, *op. cit.*, 1963, pp. 428, 438; MINOLETTI, *op. cit.*, p. 568.

Tout aussi controversée est la question de savoir si la navigation maritime couvre également les activités connexes, à savoir des prestations industrielles ou commerciales autonomes se situant dans l'orbite portuaire ? Il ne semble pas. Si, économiquement, une extension de la notion de navigation maritime à de telles activités peut se justifier, il n'en est pas nécessairement de même dans le langage courant, ni dans le langage juridique<sup>8</sup>. Quant à la politique portuaire commune, vu ses relations étroites tant avec les transports intérieurs qu'avec la navigation maritime, elle pourrait trouver son fondement soit dans l'art. 75, soit dans l'art. 84, par. 2. Un recours à l'art. 235, qui permet au Conseil de prendre les dispositions appropriées lorsqu'une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, paraît donc superflu, sauf en tant que base complémentaire des articles cités<sup>9</sup>. Il convient de noter que le Parlement européen a émis, le 29 novembre 1967, une résolution considérant une politique portuaire commune comme un aspect essentiel de la politique commune des transports<sup>10</sup>.

Quant aux oléoducs, conduites de gaz ou de minerais, le traité n'en fait pas mention. Leur importance au point de vue de la politique énergétique et des transports est cependant évidente. On a soutenu que la liste des modes de transport figurant à l'art. 84 n'était qu'exemplative. Une telle interprétation paraît difficile à soutenir. A notre sens, les oléoducs, etc., sont soumis aux dispositions générales du traité; mais, pour autant que les « pouvoirs d'action » requis ne figureraient pas dans le traité, un recours à l'art. 235 ne paraît pas exclu<sup>11</sup>. Au demeurant, si les oléoducs et autres devaient être assimilés à certains modes de transport mentionnés dans le traité, ils relèveraient plutôt de l'art. 84, par. 1<sup>er</sup> que de l'art. 84, par. 2, dans la mesure où ils seraient établis sur le territoire continental des Etats membres.

<sup>8</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 34-43, 137-142; « The Import of the Authority to make Decision delegated to the E.E.C. Council of Ministers with regard to Sea and Air Transport (art. 84, 2, of the Treaty) », *Droit européen des transports*, 1966, n° 3, p. 344; voy. un relevé de ces activités connexes dans le rapport de M. Seifriz, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>9</sup> *Contra* ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 143-144.

<sup>10</sup> J.O.C.E., 18 décembre 1967, n° 307, p. 12; voir BIRD, J., « Poursuite de la discussion au sujet de l'art. 84, par. 2, du traité de Rome dans son incidence sur le transport maritime », *Droit européen des transports*, 1967, n° 1, pp. 37-47; Rapport Seifriz, *op. cit.*, pp. 9, 29-30. Un rapport spécial sera rédigé par la commission des transports du Parlement européen sur une politique européenne commune de la navigation maritime, *ibid.*, pp. 9, 16 et 30.

<sup>11</sup> DE FERRON, O., *Le problème des transports et le Marché commun*, Genève (Droz), 1965, pp. 244-245; KRAUSS, G., WATERMANN, H.R., « The Common Transport Policy », *International Manual on the Common Market* (St. Louis University Press), Missouri, 1963, pp. 177-178, 202-204; STABENOW, W., « Rechtsfragen der Rohrleitungen in der E.W.G. », *Rec. des cours de l'Univ. de Trieste*, 1963, pp. 579 et ss.

I. L'APPLICABILITÉ DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES  
DU TRAITÉ À LA NAVIGATION MARITIME

Deux thèses extrêmes sont en présence<sup>12</sup> : selon les uns, la navigation maritime et aérienne échappe au traité tant que le Conseil des ministres n'a pas, en décidant les mesures appropriées, transféré à la Communauté les compétences qui détiennent toujours les États membres; selon les autres, le traité est d'ores et déjà applicable, réserve faite des exceptions explicitement prévues, à savoir les art. 74 à 83 en vertu de l'art. 84, par. 2 et les art. 54 à 66, relatifs aux services, en vertu de l'art. 61, par. 1<sup>er</sup>.

L'art. 61, par. 1<sup>er</sup>, dispose : « La libre circulation des services en matière de transports est régie par les dispositions du titre relatif aux transports ». Si le principe de la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté, proclamé à l'art. 59, est ainsi réaffirmé pour le secteur des transports, sa réalisation relève du titre IV. La navigation maritime échappe donc aux dispositions générales du traité dans ce domaine<sup>13</sup>. Dans le programme général pour la suppression des restrictions à la libre circulation des services, la question de l'application à la navigation maritime et aérienne n'avait d'ailleurs pas été abordée<sup>14</sup>.

Le gouvernement français exclut la navigation maritime de l'application du traité<sup>15</sup>; à l'inverse la Commission a adopté un point de vue opposé dans son mémorandum du 12 novembre 1960<sup>16</sup> et ce point de vue a été partagé par les gouvernements italien et néerlandais ainsi que par le Parlement européen<sup>17</sup>. Sur

<sup>12</sup> Voir ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 3-12; PINAY, P., « Règles de concurrence et transports dans le cadre de la C.E.E. », *A.F.D.I.*, 1962, pp. 786 et ss.; ROBERT, *op. cit.*, pp. 198-200; DORAT DES MONTS, R., « Problèmes de la navigation maritime au regard du traité de Rome », *Rec. des cours de l'Univ. de Trieste*, 1961, pp. 556-561; STABENOW, W., « Die Rechtslage der Seeschifffahrt und der Luftfahrt nach dem Vertrag zur Gründung der E.W.G. », *ibid.*, pp. 605 et ss.; RHO, P., « La navigazione marittima ed aerea nell'applicazione del trattato di Roma e nella realizzazione di una politica dei trasporti nel mercato comune europeo », *ibid.*, 1965, pp. 37 et ss.

<sup>13</sup> RIPHAGEN, U., « The transport legislation of the European Communities, its relationship to international treaties and its effect in member States », 3 *C.M.L.R.*, 1965, p. 307; DE FERRON, *op. cit.*, p. 244; STABENOW, *op. cit.*, 1961, p. 616; RODIÈRE, R., *Droit des transports*, Paris (Sirey), 2<sup>e</sup> fasc., 1962, n° 1610.

<sup>14</sup> *J.O.C.E.*, 15 janvier 1962, n° 2, p. 32.

<sup>15</sup> PINAY, *op. cit.*, p. 800.

<sup>16</sup> *Bull. C.E.E.*, 1960, n° 10, pp. 49-50; la Commission a confirmé son point de vue, le 20 octobre 1964, lors des discussions relatives à la constitution d'« Air-Union ».

<sup>17</sup> STABENOW, W., « Opportunities for an external policy of the E.E.C. in the field of transport », 4 *C.M.L.R.*, 1966, n° 1, p. 37; Résolution du Parlement européen du 20 décembre 1961, *J.O.C.E.*, 1962, p. 70.

quels arguments se fondent ces deux interprétations d'un texte manifestement ambigu<sup>18</sup> ?

1. Ceux qui soutiennent que le traité ne s'applique pas à la navigation maritime et aérienne et qu'il s'est borné à prévoir la possibilité d'inclure par la suite ces deux modes de transport dans le traité, invoquent avant tout la volonté des parties<sup>19</sup>.

a) Toutes les dispositions relatives aux transports ont été ramassées dans un seul titre. En exceptant la navigation maritime et aérienne des art. 74 à 83, l'art. 84, par. 2 l'a soustrait non seulement au titre IV mais en même temps à l'ensemble du traité. Ce raisonnement ne paraît pas probant.

Tout d'abord, il est fait mention de la politique commune des transports à l'art. 3, *e* qui définit l'objectif de la Communauté; ensuite, des accessoires de la navigation maritime et aérienne figurent aux listes A et G afférentes aux art. 19 et 20 relatifs à l'établissement du tarif douanier commun; enfin à l'art. 106, par. 3 les Etats membres s'engagent à ne pas introduire entre eux de nouvelles restrictions aux transferts afférents aux transactions invisibles énumérées à l'annexe III du traité où les transports maritimes et aériens figurent en bonne place. Sans doute ces dispositions ne précisent-elles en aucune façon le traitement à réserver à la navigation maritime et aérienne, mais elles laissent en tout cas penser que ces deux modes de transport n'ont pas été systématiquement écartés de l'intégration. On peut y voir sinon un « faisceau d'indications concordantes »<sup>20</sup>, du moins un indice qu'ils n'ont pas été soustraits à l'économie générale du traité. D'autre part, est-il possible de déterminer le régime de la navigation maritime et aérienne sur la seule base de l'art. 84, par. 2 ? Pinay répond négativement en soulignant que l'art. 84, pris dans son entier, soustrait la navigation maritime et aérienne aux dispositions « du présent titre » et non du présent traité. Tout dépend donc, selon lui, de l'applicabilité de l'ensemble du traité aux trois modes de transport terrestre. Si l'on part du point de vue de la spécificité du titre IV, seul applicable aux transports par chemin de fer, par

<sup>18</sup> L'art. 50, par. 3 de l'accord d'association avec la Grèce (*J.O.C.E.*, 18 février 1963, n° 26, p. 293) reprend les termes de l'art. 84, par. 2 en conférant au Conseil d'association, en ce qui regarde la Grèce, les pouvoirs dévolus au Conseil des ministres par le traité de Rome. Une disposition analogue ne figure pas dans l'accord d'association avec la Turquie (*J.O.C.E.*, 29 décembre 1964, n° 217, p. 3685). Son article 15 stipule : « Les conditions et modalités d'extension à la Turquie des dispositions du traité instituant la Communauté et des actes pris en application de ces dispositions en ce qui concerne les transports seront établies en tenant compte de la situation géographique de la Turquie ». Il ne fait donc pas de distinction entre les différents modes de transport. Sa teneur correspond environ à celle de l'art. 50, par. 2 et 3 de l'accord d'association avec la Grèce.

<sup>19</sup> Les travaux préparatoires du traité n'ayant pas fait l'objet d'une publication officielle, il est malaisé de tirer des conclusions des documents de travail successifs, PINAY, *op. cit.*, pp. 788-789.

<sup>20</sup> DE FERRON, *op. cit.*, p. 246.

route et par voie navigable, alors effectivement la navigation maritime et aérienne est exclue du champ d'application du traité tant que le Conseil des ministres n'aura pas pris les dispositions appropriées dont question à l'art. 84, par. 2. Si, au contraire, on adopte le principe de l'applicabilité des règles générales du traité aux transports terrestres, la navigation maritime et aérienne tombe sous le régime du droit commun tant que le Conseil des ministres n'adapte pas les modalités de ce régime en prenant les « dispositions appropriées »<sup>21</sup>.

b) La soumission de la navigation maritime et aérienne aux dispositions générales du traité l'entraînerait plus étroitement dans le processus d'intégration que les trois modes de transport terrestres, pour lesquels des règles particulières sont prévues, et ce en dépit du fait que la navigation maritime et aérienne présente au moins autant qu'eux des aspects spéciaux. Ce serait là une conséquence absurde et certes non voulue par les signataires. Plus concrètement, cela signifierait que les règles de concurrence édictées aux art. 85 et suivants lui seraient applicables. De telles règles constitueraient des éléments essentiels de la politique commune. Comment les appliquer tant que les décisions quant au contenu même de cette politique n'ont pas été prises ?

L'argument est pertinent dans la mesure où il met le doigt sur une difficulté. La Commission a d'ailleurs été la première à s'en rendre compte puisqu'elle a proposé au Conseil la suspension provisoire de l'application de certaines règles à la navigation maritime et aérienne en attendant que le Conseil adopte une réglementation d'ensemble adaptant les règles du traité à cette navigation<sup>22</sup>.

C'est ainsi que le règlement n° 141 a déclaré le règlement n° 17, premier règlement d'application des articles 85 et 86<sup>23</sup>, non applicable au secteur des transports<sup>24</sup>. Contrairement à ce qui avait été prévu pour les transports intérieurs<sup>25</sup>, la non-application à la navigation maritime et aérienne n'a pas été limitée dans le temps. Après avoir arrêté le règlement n° 141, le Conseil a informé la presse que « les ministres avaient adopté ce texte en précisant dans une déclaration au procès-verbal que la solution juridique adoptée dans ce cas d'espèce ne préjuge en rien la position des Etats membres sur le problème de l'applicabilité aux transports des règles générales du Traité »<sup>26</sup>. L'adoption de ce règlement par le Conseil n'a cependant pas eu pour effet de soustraire toute entente ou tout accord à l'application du règlement n° 17<sup>27</sup>. L'art.

<sup>21</sup> PINAY, *op. cit.*, p. 793; RIPHAGEN, *op. cit.*, p. 307.

<sup>22</sup> PINAY, *op. cit.*, p. 794.

<sup>23</sup> J.O.C.E., 21 février 1962, n° 13, p. 204.

<sup>24</sup> J.O.C.E., 28 novembre 1962, n° 124, p. 2751.

<sup>25</sup> Le délai fixé par le règlement n° 141 a été prorogé par les règlements n° 165 (J.O.C.E., 11 décembre 1965, n° 210, p. 3141) et n° 1002 (J.O.C.E., 16 décembre 1967, n° 306, p. 1). Le règlement n° 1017 du 19 juillet 1968 a finalement précisé les conditions d'application des règles de concurrence aux transports intérieurs (J.O.C.E., 23 juillet 1968, n° L 175, p. 1).

<sup>26</sup> PINAY, *op. cit.*, p. 782.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 796-797.

1<sup>er</sup> du règlement n° 141 vise en effet les accords, décisions et pratiques concertées dans la mesure où ils ont pour effet « la fixation des prix et conditions de transport, la limitation ou le contrôle de l'offre de transport ou la répartition des marchés de transport » ainsi que les positions dominantes au sens de l'art. 86 qui s'exercent sur le marché des transports.

Les pratiques qui ne tombent pas sous cette définition, même si elles sont le fait des transporteurs, tombent toujours sous le coup des art. 85 et 86<sup>28</sup>. En outre, le règlement n° 141 se borne à ôter à la Commission les moyens dont elle disposait en vertu du règlement n° 17 afin de veiller à l'application des principes énoncés aux art. 85 et 86. La question de l'applicabilité de ces principes ainsi que des procédures instituées aux art. 88 et 89 n'y a pas été tranchée<sup>29</sup>. Enfin, on peut considérer, en dépit de la déclaration reprise au procès-verbal du Conseil, que si le règlement n° 141 a été déclaré de non-application aux transports, c'est que, en principe, les règles de concurrence leur étaient applicables. Sinon le règlement n° 141 serait un acte nul.

c) L'article 77, relatif aux modes de transport terrestres, est également invoqué. Il stipule : « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ». On ne saurait en inférer que les dispositions générales relatives aux aides soient en principe applicables dans le domaine des transports. Son seul but serait d'assurer que dans le cadre de la politique commune certaines aides resteraient autorisées, sans vider la question de savoir quelles aides seraient interdites en ce qui regarde les transports.

A quoi l'on peut objecter que l'art. 77 suppose précisément l'application de l'art. 92 puisqu'il complète son paragraphe 2. Une même conclusion peut être tirée de l'art. 78 qui précise : « Toute mesure dans le domaine des prix et conditions de transport, prise dans le cadre du présent traité, doit tenir compte de la situation économique des transporteurs. »

Fidèle à son point de vue, la Commission a toujours soutenu que les art. 92 à 94 concernant les aides étaient applicables aux transports dans la mesure où l'art. 77 n'avait pas prévu d'exceptions complémentaires et pour autant que des dispositions particulières n'avaient pas été prises sur base de l'art. 75. La question a été tranchée, pour les transports intérieurs, par une décision du Conseil, n°65/271/CEE, en date du 13 mai 1965, relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des

<sup>28</sup> Par exemple la fixation des prix de vente des marchandises vendues par un transporteur à ses passagers ou la répartition des sources d'approvisionnement.

<sup>29</sup> PINAY, *op. cit.*, p. 798; ERDMENGER, *op. cit.*, p. 12; STABENOW, W., « The international factors in air transport under the treaty establishing the E.E.C. », *Journal of Air Law and Commerce*, 1967, n° 1, pp. 123-124; ROBERT, *op. cit.*, pp. 201-202.

transports par chemin de fer, par route et par voie navigable<sup>30</sup>. L'art. 9 de cette décision déclaratoire stipule que les art. 92 et 94 du traité sont appliqués à ces trois modes de transport.

d) En raison de leurs aspects spéciaux, il y a une certaine analogie entre la situation de la navigation maritime et aérienne et celle de l'agriculture. L'inclusion de cette dernière dans le traité n'a été possible que parce que les parties ont réussi à se mettre d'accord sur les buts et principes de cette intégration avant la signature du traité, ce qui n'a pas été le cas pour la navigation maritime et aérienne.

Cet argument n'est pas décisif, car les art. 38 et suivants ne font que préciser ce qui était déjà proclamé dans les articles liminaires du traité, les art. 2 et 3. Une politique commune dans le domaine des transports figure également parmi les buts du traité. D'autre part, l'art. 42 laisse au Conseil le soin de déterminer la mesure dans laquelle les règles de concurrence seront applicables à l'agriculture.

2. Les partisans de l'application globale du traité à la navigation maritime et aérienne soulignent que la volonté des parties ne peut prévaloir sur le texte et le système du traité que si elle est incontestablement prouvée, ce qui, d'après eux, n'est pas le cas.

a) Ils s'appuient essentiellement sur le principe d'universalité du traité, celui-ci visant toutes les branches économiques<sup>31</sup>, dont les transports, qui font d'ailleurs partie de la catégorie des services.

Ce principe n'est pas dénué d'équivoques. Il est exact dans la mesure où il affirme que le marché commun comprend la totalité de la vie économique, qu'il vise la production de biens comme la prestation de services. Il eût été invraisemblable et indéfendable d'exclure *a priori* un secteur lié aussi étroitement à la production et à la distribution des biens. Mais ce principe est erroné s'il signifie que les dispositions générales du traité s'appliquent aveuglément dans tous les cas. Une telle conception serait simpliste et fort peu compatible avec la structure du traité, qui comprend à la fois des règles générales et des dispositions spécifiques dont les relations mutuelles doivent être examinées cas par cas<sup>32</sup>.

b) L'art. 84, par. 2 ne soustrait la navigation maritime et aérienne qu'aux dispositions du titre IV. En vertu du principe de « l'effet utile », il convient de rendre les règles du traité aussi opérantes que possible. L'application des règles de concurrence étant, par exemple, de nature à susciter des difficultés

<sup>30</sup> J.O.C.E., 24 mai 1967, n° 88, p. 1500; voir LEMMENS, J., « Les aides dans le domaine des transports », R.M.C., 1966, n° 89, pp. 136-138; STABENOW, *op. cit.*, *Rec. des cours de l'Univ. de Trieste*, 1961, pp. 613-614.

<sup>31</sup> Sauf les produits relevant de la C.E.C.A. et de la C.E.E.A.

<sup>32</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, p. 53.

pour la navigation maritime et aérienne, une solution adéquate peut être trouvée au moyen d'une décision du Conseil des ministres dans le cadre de l'art. 84, par. 2, au cas où l'art. 87 ne la permettrait pas.

c) Même en admettant la thèse de la spécificité du titre IV, seul applicable aux transports, les entreprises de transport ont des activités multiples, dont certaines ne relèvent pas des transports proprement dits et sont donc soumises aux règles générales du traité. Comment les entreprises vont-elles déterminer les obligations qui leur incombent de ce chef ? Quels critères vont-elles utiliser ? L'insécurité juridique résultant de l'imprécision de l'exemption serait hautement préjudiciable à la conduite de leur activité<sup>33</sup>. Il y a du vrai dans ce raisonnement, mais l'insécurité juridique n'est pas absente non plus si l'on adopte la thèse opposée. En admettant l'applicabilité générale du traité, il faudra encore déterminer si telle disposition générale est applicable à une espèce donnée tenant compte de la hiérarchie des normes. Quoique peut-être moindre, une marge d'incertitude subsistera toujours.

Telles sont, présentées un peu schématiquement, car le débat porte sur des opinions diverses, nuancées, parfois confuses, les thèses en présence et les premiers commentaires qu'elles inspirent.

3. L'analyse de l'art. 84, par. 2, révèle que le Conseil peut soit décider de prendre des mesures appropriées, soit estimer que cela n'est pas opportun. En soi le texte ne dit rien quant à la légitimité de soumettre la navigation maritime et aérienne aux dispositions générales du traité. Tout dépendra donc de la façon dont l'art. 84, par. 2 se situe par rapport à ces dispositions. Il paraît en tout cas erroné d'avancer qu'en souscrivant à l'art. 84, par. 2 les parties au traité ont jugé les dispositions de celui-ci inapplicables ou inappropriées à la navigation maritime et aérienne. Rien, en effet, ne permet de croire que les signataires ont entendu permettre au Conseil de prendre pour la navigation maritime et aérienne des dispositions qui remplaceraient celles qui ne lui seraient pas applicables dans le traité<sup>34</sup>.

Erdmenger résout l'apparente antimonie entre l'art. 84, par. 2, et les dispositions générales de la façon suivante : on se trouve, selon lui, devant un conflit de normes où des relations de concurrence, de spécialité et de « subsidiarité » peuvent jouer : tous les intérêts de la navigation maritime et aérienne tombent sous le coup de l'art. 84, par. 2, mais certains sont également concernés d'ores et déjà par d'autres dispositions du traité<sup>35</sup>. Ni le principe d'universalité ni la thèse de la spécificité du titre IV ne paraissent de nature à résoudre le problème de la relation entre l'art. 84, par. 2 et les dispositions générales du traité<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> PINAY, *op. cit.*, pp. 791-792, 794.

<sup>34</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 51.

Affirmer que les dispositions générales du traité, pour autant qu'elles concernent les transports, sont *ipso facto* applicables à la navigation maritime et aérienne<sup>37</sup> n'est exact que dans la mesure où il s'agit de dispositions visant les transports en tant que tels, à savoir les art. 3, *e* et 61, par. 1<sup>er</sup>. Pour le reste, le problème de la concurrence entre normes juridiques doit être examiné par la comparaison de leurs objets et conséquences. Pour Erdmenger, il faut, contrairement à l'opinion susmentionnée de Pinay, examiner séparément les trois modes de transport terrestres et la navigation maritime et aérienne sans attacher plus d'importance au fait que les dispositions en matière de transport ont été groupées en un seul titre<sup>38</sup>.

La solution doit, selon lui, être cherchée comme suit : les dispositions générales ne sont applicables que dans la mesure où elles ne vident pas l'art 84, par. 2 de sa substance en empiétant sur les compétences réservées par cet article au Conseil. Tant que ce dernier n'aura pas pris position, l'art. 84, par. 2 prend temporairement le pas sur les dispositions générales pour autant que celles-ci comprennent des facteurs qui influent sur la navigation maritime et aérienne<sup>39</sup>.

Ceci devrait s'interpréter de façon raisonnable. Concrètement, l'art. 84, par. 2 n'exclura l'application des dispositions générales que si les intérêts de la navigation maritime et aérienne étaient touchés de façon directe et essentielle<sup>40</sup>.

C'est ainsi que l'art. 84, par. 2 l'emporterait en principe sur les autres dispositions du traité concernant :

- les principes généraux (art. 1-3, 5-7); l'art. 7 en particulier, qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité, ne serait que subsidiairement applicable à la navigation maritime et aérienne et le cabotage et pourrait, par exemple, être réservé au pavillon national tant que le Conseil n'aura pas pris de décision en sens contraire<sup>41</sup>;
- la libre circulation des travailleurs (art. 48-51), tout au moins lorsqu'il s'agit du personnel navigant et non du personnel purement commercial où la nationalité a beaucoup moins d'importance<sup>42</sup>;

<sup>37</sup> WOHLFARTH, E., etc., *Die E.W.G.*, Berlin, Frankfurt, 1960, p. 235.

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 57.

<sup>39</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 75, 98-99, 113, 133; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, p. 362.

<sup>40</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 114-115; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 362-364.

<sup>41</sup> DE GROOT, *op. cit.*, pp. 277-278; DOUSSET, *op. cit.*, 1963, pp. 436-438; RODIÈRE, *op. cit.*; MINOLETTI, *op. cit.*, p. 569.

<sup>42</sup> Voir le Règlement n° 38/64 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et la directive relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour de travailleurs des États membres et de leurs familles à l'intérieur de la Communauté, adoptés par le Conseil le 25 mars 1964 (*J.O.C.E.*, 17 avril 1964, n° 62, pp. 965 et 981). La Commission a introduit auprès du Conseil une nouvelle proposition de règlement et de directive (*J.O.C.E.*, 8 juillet 1967, n° 145, pp. 11 et 23; avis du Parlement européen, *J.O.C.E.*, 6 novembre 1967, n° 268, p. 9; avis du Comité économique et social, *J.O.C.E.*, 7 décembre 1967, n° 298, p. 10).

- la liberté d'établissement (art. 52-58) où la libéralisation signifierait la mise en cause des réglementations nationales concernant la nationalité des navires<sup>43</sup>;
- la libre prestation des services (art. 59-66) dans la mesure où la réserve de cabotage et l'octroi de droits relatifs à la navigation seraient visés;
- les règles de concurrence (art. 85-94) dans la mesure où elles porteraient atteinte aux politiques nationales en matière de navigation;
- l'harmonisation des législations (art. 100-102)<sup>44</sup>;
- la politique commerciale commune (art. 110-116) pour autant que les intérêts de la navigation soient touchés<sup>45</sup>;
- les art. 220 et 221 qui tendent à éliminer certaines restrictions et discriminations entre Etats membres.

Dans les cas énumérés ci-dessus l'art. 84, par. 2 l'emporterait en principe. En effet, les armateurs, les compagnies de navigation, etc. exercent de multiples activités qui ne relèvent pas toutes de la navigation maritime proprement dite. Il faudrait donc déterminer dans chaque cas si, et dans quelle mesure, l'art. 84, par 2 a pour conséquence de réserver provisoirement la compétence aux Etats membres. A l'inverse, l'art. 84, par. 2, ne prévaudrait pas dans les domaines où la navigation maritime et aérienne n'est pas touchée, ne l'est qu'indirectement ou doit céder le pas devant les impératifs généraux du traité. Tel serait le cas pour la libre circulation des capitaux (art. 67-73), la fiscalité (art. 95-99)<sup>46</sup>, la politique de conjoncture (art. 103)<sup>47</sup>, la balance des paiements (art. 104-108),

<sup>43</sup> Dans le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement, qu'il a arrêté le 18 décembre 1961, le Conseil a remis à plus tard la question de l'application du droit d'établissement à la navigation maritime et aérienne (titre IV, G. 2 : « Le Conseil se prononcera à l'unanimité sur le programme général dans les domaines de la navigation maritime et aérienne », *J.O.C.E.*, 15 janvier 1962, p. 36). Voir VAN GERVEN, W., « Droit d'établissement », *Cahiers de droit européen*, 1965, n° 2, pp. 125 et ss.; LOUS-SOUARN, Y., « La libération de l'établissement dans la C.E.E. », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1965, pp. 169 et ss.

<sup>44</sup> Voir la réponse prudente de la Commission à la question écrite n° 50 de M. Van der Goes van Naters sur les mesures à envisager pour prévenir la pollution des mers à la suite de l'affaire du *Torrey Canyon*, *J.O.C.E.*, 23 juin 1967, n° 123, p. 2412.

<sup>45</sup> L'uniformisation de la durée des accords commerciaux conclus entre Etats membres et pays tiers a été décidée par le Conseil le 9 octobre 1961 (*J.O.C.E.*, 4 novembre 1961, p. 1724); STABENOW, *op. cit.*, *Journal of Air Law and Commerce*, p. 125. Voir RAUX, J., *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Paris, Cujas, 1966, p. 270. Cette décision paraît compatible avec l'art. 84, par. 2 et donc applicable aux accords de navigation. Elle ne saurait cependant entraîner une modification quelconque de leur contenu. ERDMENGER, *op. cit.*, p. 123.

<sup>46</sup> Sauf, le cas échéant, l'art. 99 qui prévoit une harmonisation éventuelle des impôts indirects.

<sup>47</sup> Hormis les mesures qui viseraient spécifiquement la navigation maritime et aérienne.

la politique sociale (art. 117-122) et la banque d'investissement (art. 129-130)<sup>48 49</sup>.

Pour ingénieuse qu'elle soit, la thèse d'Erdmenger soulève cependant de sérieuses objections. Tout d'abord, le critère avancé, à savoir que les dispositions générales ne s'appliquent que pour autant qu'elles n'empiètent pas sur les compétences réservées au Conseil par l'art. 84, par. 2, est singulièrement imprécis. Quant à sa justification, il y a moyen de tenir compte des aspects spéciaux de la navigation maritime et aérienne sans limiter à ce point l'applicabilité des dispositions générales. Il suffit, en effet, que le Conseil procède, en vertu de l'art. 84, par. 2 aux adaptations que pourrait requérir la situation particulière de ces deux modes de transport.

D'autre part, la pratique de la Communauté ne paraît pas confirmer la thèse d'Erdmenger. Outre ce qui a été dit plus haut concernant les règles de concurrence, on constate que dans certains cas, notamment dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, les dispositions générales ont trouvé application. C'est ainsi que la loi française n° 67-487 du 23 juin 1967<sup>50</sup> a amendé l'art. 151 du Code de l'aviation civile<sup>51</sup>, qui exigeait la nationalité française ou la qualité de ressortissant des territoires d'outre-mer comme condition pour l'inscription dans le registre du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile. La loi déclare en effet inapplicable aux ressortissants des Etats membres les dispositions à caractère discriminant figurant dans le Code, sous réserve, il est vrai, de réciprocité de la part de ces Etats. Cette réserve est inopérante en pratique, car les législations desdits Etats ne comportent pas d'exclusion analogue. Elle est cependant en contradiction avec le caractère *self-executing* du règlement n° 38/64 sur la libre circulation des travailleurs.

Certes, le Conseil n'a jamais basé une de ses décisions sur l'art. 84, par. 2 et s'est à diverses reprises refusé à engager l'avenir lorsque l'application du droit communautaire secondaire risquait de toucher à ces deux domaines. Si donc on constate une tendance à éviter d'enclencher le processus d'intégration, tant que le Conseil n'a pas pris une décision dans le cadre de l'art. 84, par. 2<sup>52</sup>, il apparaît qu'en pratique les Etats membres ont dans certains cas tenu compte des dispositions générales.

Pour la Commission, en tout cas, les pouvoirs octroyés au Conseil par l'art. 84, par. 2 sont limités par les dispositions générales du traité. Par opposi-

<sup>48</sup> Quant à l'association des pays et territoires d'outre-mer, l'art. 84, par. 2 primerait ou non selon les problèmes abordés et en fonction de la solution adoptée dans le cadre du traité.

<sup>49</sup> *Op. cit.*, pp. 115-126.

<sup>50</sup> *J.O.*, 1967, p. 6300; ROBERT, *op. cit.*, p. 202.

<sup>51</sup> Décret du 30 novembre 1955, n°s 55-1590, *J.O.*, 29 mai 1963.

<sup>52</sup> *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 338-342; STABENOW, *op. cit.*, C.M.L.R., pp. 37-38.

tion à l'art. 75, qui porte obligation d'aller plus loin que les règles générales en élaborant une politique commune, l'art. 84, par. 2 laisse au Conseil l'exercice de cette possibilité, sans la lui imposer.

En conclusion, on rappellera cette réflexion de Pinay : l'application éventuelle du principe de l'universalité devrait toujours tenir compte des aspects spéciaux, qui sont une réalité dans le domaine des transports, tout comme l'autonomie des dispositions en la matière serait limitée par la nécessité de fait, technique et économique, de respecter les buts poursuivis par le traité. Les deux thèses aboutissent sur le plan pratique à une solution analogue : l'établissement d'une réglementation adaptant les règles du traité à la navigation maritime et aérienne. Le débat ne porte cependant pas sur un faux problème, ne fût-ce qu'en raison de l'obligation faite aux organes de la communauté d'indiquer les bases juridiques sur lesquelles ils fondent leur action. Mais — et ceci est capital — « les inconvénients qui pourraient résulter du choix de l'une ou de l'autre thèse sont beaucoup moins graves que les difficultés créées par l'absence d'une politique commune »<sup>53</sup>.

## II. LA PORTEE DES POUVOIRS DELEGUES AU CONSEIL EN VERTU DE L'ARTICLE 84, PAR. 2

Le Conseil, dit le texte, « pourra décider », c'est-à-dire fixer sa position de façon contraignante. Ce faisant, il n'est pas limité par les formes prévues à l'art. 189 : règlements, directives, etc. qui sont inférieures en rang aux normes du traité<sup>54</sup>. Car il s'agit bien du pouvoir d'adapter, de développer le traité, comparable à certains égards à celui qui est dévolu au Conseil par l'art. 235. Et ce pouvoir n'est pas limité quant à son objet<sup>55</sup>. Le Conseil peut donc déterminer le cadre de son action, en quelque sorte se lier lui-même. Pourrait-il revenir sur sa décision ? Sans doute tout dépendrait du contenu de cette décision<sup>56</sup>, mais il paraît impossible qu'une fois sa politique fondamentale définie, il puisse sans plus s'en dégager.

Le Conseil pourrait-il décider de ne pas se décider, c'est-à-dire s'abstenir de toute décision ? En insérant l'art. 84 dans le traité, les Etats membres ont voulu se réserver le droit d'étudier les effets qu'aurait sur leur propre politique l'inclusion de la navigation maritime et aérienne dans le processus d'intégration

<sup>53</sup> *Op. cit.*, pp. 798-803; DORAT DES MONTS, *op. cit.*, pp. 562 et ss.

<sup>54</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, pp. 46-47, 60; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, p. 350.

<sup>55</sup> DE FERRON, *op. cit.*, p. 246; ERDMENGER, *op. cit.*, p. 58; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, p. 350; WOHLFARHT, *op. cit.*, p. 235. Le cas n'est pas unique dans le traité : voir les art. 14, par. 7, 33, par. 8, 38, par. 3, 126, 200, par. 3, 217.

<sup>56</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, p. 59.

économique<sup>57</sup>. Il est vrai qu'aucune limite dans le temps n'a été imposée au Conseil, mais on s'accorde à lui reconnaître un délai « raisonnable » pour se prononcer, tenant compte des aspects spéciaux des deux modes de transport considérés. Vu l'interdépendance des activités économiques, le développement du marché commun et la progression des tâches de la Communauté rendront une solution de plus en plus urgente<sup>58</sup>.

Bien que la collaboration de la Commission ne soit pas prévue, celle-ci pourra, en vertu des articles 152 et 155, à la demande du Conseil ou de sa propre initiative, contribuer à la prise d'une décision par le Conseil. Sans déléguer à la Commission la tâche qui lui revient en propre, de compléter le traité, le Conseil pourra, sur base de l'art. 155, la charger de fonctions d'exécution<sup>59</sup>. En outre, la Commission pourra proposer des actes normatifs à arrêter par le Conseil afin de mettre en œuvre les règles communes qu'il aura décidées sur base de l'art. 84, par. 2.

Techniquement, que pourra décider le Conseil ? Sa compétence est extrêmement large; il pourra donc :

- édicter des règles en vue de soumettre les intérêts particuliers de la navigation maritime et aérienne aux dispositions contenues dans le titre IV et le cas échéant à leurs règlements d'exécution;
- ajouter de nouvelles règles à celles figurant au titre IV;
- compléter le traité en édictant de nouvelles normes en vue de régler des problèmes particuliers de ces deux modes de transport;
- établir, si nécessaire, le cadre et la procédure à suivre pour la prise de dispositions appropriées. Celles-ci seraient alors inférieures en rang aux règles du traité.

Les mots « dans quelle mesure » permettent au Conseil une grande souplesse en tenant compte des aspects spéciaux de la navigation maritime et aérienne.

<sup>57</sup> BIRD, *op. cit.*, pp. 31-35, fait valoir que les mots « pourra décider si » signifient « pourra décider ou ne pas décider ». Autrement, les auteurs du traité auraient omis le mot « si ». A notre sens les termes « si... des mesures appropriées » ne peuvent être interprétés dans le sens d'une exclusion pure et simple. Ils visent notamment la possibilité d'étendre à la navigation maritime et aérienne les dispositions applicables aux trois autres modes de transport. La thèse de Bird mettrait en effet les buts du traité en péril. L'art. 84, par. 2 doit donc être interprété en ce sens que le Conseil jugera dans quelle mesure il est nécessaire d'intervenir pour assurer une application adéquate du traité aux deux modes de transport en cause, mais l'applicabilité du traité ne peut être mise en doute. Voir ERDMENGER, *op. cit.*, p. 130; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 358-360.

<sup>58</sup> ERDMENGER, *ibid.*; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 350, 354-356.

<sup>59</sup> ERDMENGER, *ibid.*; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 356, 360.

Ceci implique la possibilité d'adapter les principes du traité là où les particularités de ces deux secteurs le rendront inévitable, mais sans pouvoir les remettre en cause en tant que tels ou en contester les orientations. Enfin, il serait normal que les procédures mises en place respectent les compétences reconnues par le traité aux divers organes de la Communauté<sup>60</sup>.

Une dernière question se pose : en souscrivant à l'art. 84 les Etats membres ont-ils renoncé à régler leurs relations dans le domaine de la navigation maritime et aérienne par des accords multilatéraux en marge du traité ? Le problème a été soulevé lors des négociations relatives à la constitution d'Air Union. La compatibilité d'un tel accord avec le traité de Rome paraît douteuse : ou bien un tel accord relève de la politique commune et dans ce cas il devrait être élaboré dans le cadre de l'art. 84, par. 2, ou bien il n'en relève pas, mais alors il tomberait sous le coup des dispositions générales. Les Etats membres se sont d'ailleurs engagés à s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité (art. 5). L'argument suivant lequel un tel accord serait licite, puisque y prendraient part les mêmes Etats que ceux représentés au Conseil, ne tient pas compte du fait qu'un accord conclu en marge du Conseil serait déterminé par les intérêts individuels des Etats membres et non par ceux de la Communauté, orientés et encadrés par les principes qui sont à la base du traité de Rome<sup>61</sup>. Il reste que, selon le droit international classique, les Etats membres, agissant à l'unanimité, sont toujours en mesure d'abroger ou plutôt de déroger, de façon expresse ou tacite, à un traité qu'ils avaient conclu antérieurement, même si ce dernier comprend une clause de révision.

## II. LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES

L'art 38, par. 1 du traité stipule : « Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles on entend les produits du sol, d'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits. » A l'annexe II du traité, qui reprend les produits soumis aux dispositions du titre II relatif à l'agriculture, figurent d'ailleurs les poissons, crustacés ou mollusques. Les produits de la pêche sont donc englobés dans le marché commun et, en vertu de l'art. 39, une politique commune doit être élaborée pour eux également.

<sup>60</sup> ERDMENGER, *op. cit.*, p. 131; *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, pp. 358-360; STABENOW, *op. cit.*, *Journal of Air Law and Commerce*, pp. 126-129.

<sup>61</sup> *Droit européen des transports, op. cit.*, 1966, n° 3, p. 366. Voir également la résolution du Parlement européen du 14 mai 1965 (*J.O.C.E.*, 2 juin 1965, n° 96, p. 1702) et la réponse de la Commission à la question écrite n° 128 de M. Pleven (*J.O.C.E.*, 31 mars 1965, p. 758); ainsi que STABENOW, *op. cit.*, *Journal of Air Law and Commerce*, pp. 120, 129.

I. CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR <sup>62</sup>

Quels en sont les traits principaux ? Les lieux de pêche fréquentés par les pêcheurs de la Communauté se situent en majeure partie dans la mer du Nord (37 % des prises), la Manche (11 %) et la Méditerranée (11 %). L'appauvrissement des fonds proches des côtes, la modernisation des techniques et l'éviction des fonds traditionnels par l'extension de la mer territoriale ou l'instauration de zones de pêche réservées en tout ou en partie aux nationaux de l'Etat côtier, ont eu pour effet que l'exploitation se dirige de plus en plus vers des fonds éloignés situés en haute mer. L'accès à ces derniers est entièrement libre et l'exploitation en est souvent désordonnée, voire abusive. Si la Communauté se suffit à elle-même pour une large part de ses besoins, elle est cependant forcée d'importer, surtout des conserves et du poisson frais, car sa production est stagnante et sa consommation en développement.

Cet ensemble d'éléments, ainsi que l'importance et la vocation maritimes de certains pays tiers, font que la politique de la Communauté sera en partie déterminée par des facteurs internationaux sur lesquels elle n'a que peu de prise.

De surcroît, la situation extrêmement différenciée du secteur de la pêche au sein de la Communauté, du point de vue de la concentration des ports, des types de pêche, de la structure de la production et de la distribution, de l'emploi ou de la fiscalité, a eu pour conséquence que les Etats membres ont mené des politiques économiques sensiblement divergentes, mais qui comportaient, toutes, aides et interventions diverses. De là, la nécessité d'une politique commune.

## II. LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS DE LA PÊCHE

Avant d'aborder l'examen des mesures ayant trait à la politique commune, il convient d'examiner la situation des produits de la pêche dans le trafic intracommunautaire.

1. En tant que produits agricoles, les produits de la pêche ont participé à la réduction des droits de douane à l'intérieur de la Communauté : au 1<sup>er</sup> juillet 1967, ceux-ci avaient diminué de 75 % par rapport aux droits de base appliqués au 1<sup>er</sup> janvier 1957 <sup>63</sup>, le but étant d'arriver à l'élimination complète pour le 1<sup>er</sup> juillet 1968 <sup>64</sup>. Parallèlement s'est poursuivie, en ce qui regarde les produits de la pêche, l'élimination des mesures restrictives à l'importation, notamment en matière de contingents. Enfin, deux rapprochements vers le tarif

<sup>62</sup> Voir le rapport de la Commission sur la situation du secteur de la pêche dans les Etats membres de la C.E.E. et les principes de base pour une politique commune, *J.O.C.E.*, 29-3-1967, n° 58, pp. 862 et ss.; SIMONNET, R., « L'intégration européenne des pêcheries communautaires; la politique commune des pêches », *R.M.C.*, 1967, n° 101, pp. 241-245.

<sup>63</sup> Directive du Conseil du 31 mai 1967, *J.O.C.E.*, 7 juin 1967, n° 108, p. 2158.

<sup>64</sup> Décision du Conseil du 11 mai 1966, *Bull. C.E.E.*, 1966, n° 7, p. 15.

douanier commun ont eu lieu les 1<sup>er</sup> janvier 1962 et 1966, réduisant de 60 % l'écart entre les droits nationaux et les taux du tarif douanier commun <sup>65</sup>.

2. Encore fallait-il déterminer sous quelles conditions les produits pêchés en mer seraient considérés comme produits originaires ou en libre pratique dans les Etats membres et donc jouissant de la libre circulation des marchandises. En fait, les produits pêchés en mer par un navire battant pavillon d'un Etat membre sont considérés comme originaires de cet Etat. Le règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises porte en son article 4 :

- 1) Sont originaires d'un pays les marchandises entièrement obtenues dans ce pays.
- 2) Par marchandises entièrement obtenues dans un pays, on entend :
  - ...
  - f) les produits de la pêche maritime et autres produits extraits de la mer à partir de bateaux immatriculés ou enregistrés dans ce pays et battant pavillon de ce même pays;
  - g) les marchandises obtenues à bord de navires-usines à partir de produits visés sous f) originaires de ce pays, pour autant que ces navires-usines soient immatriculés ou enregistrés dans ce pays et qu'ils battent pavillon de celui-ci <sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, pp. 889-890, et sur l'établissement de l'union douanière, VAN DER MENSBRUGGHE, Y., « La libre circulation des marchandises », in *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Larcier, 1968, n° 1740 et ss.

<sup>66</sup> J.O.C.E., 28 juin 1968, n° L.148, p. 1. D'autre part, l'art. 2 de la décision du Conseil du 5 mai 1966 relative à la définition de la notion « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative pour l'application de la décision du 25 février 1964, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la C.E.E. (J.O.C.E., 26 mai 1966, n° 94, p. 1445), stipule :

« Sont considérés, au sens de l'art. premier, alinéa a), comme « entièrement obtenus » dans un ou plusieurs Etats membres, pays ou territoires :

f) les produits marins extraits de la mer par leurs bateaux ».

En outre, la note 4 de l'annexe I de cette décision précise : « L'expression « leurs bateaux » ne s'applique qu'à l'égard des bateaux :

- qui sont immatriculés ou enregistrés dans un Etat membre, pays ou territoire;
- qui battent pavillon d'un Etat membre ou d'un pays associé;
- qui appartiennent, pour une moitié au moins, à des ressortissants des Etats membres, pays ou territoires ou à une société dont le siège principal est situé dans un tel Etat membre, pays ou territoire, dont le ou les gérants, le président du conseil d'administration ou de surveillance et la majorité des membres de ces conseils sont des ressortissants des Etats membres, pays ou territoires et dont, en outre, en ce qui concerne les sociétés de personnes ou les sociétés à responsabilité limitée, la moitié du capital au moins appartient à des Etats membres, pays ou territoires, à des collectivités publiques ou à des nationaux desdits Etats membres, pays ou territoires;
- dont l'état-major est entièrement composé de ressortissants des Etats membres, pays ou territoires;
- et dont l'équipage est composé, dans une proportion de 75 % au moins, de ressortissants des Etats membres, pays ou territoires » (*Ibid.*, p. 1449).

Cette définition est conforme à la pratique des Etats membres.

D'autre part, afin de permettre la preuve que les marchandises sont originaires d'un Etat membre, la Commission avait, sur base de l'art. 10, par. 2, al. 1, déterminé les méthodes de coopération administrative entre les Etats membres en instituant un certificat de circulation, sorte de passeport communautaire qui est délivré par l'Etat membre exportateur<sup>67</sup>.

Ce système avait pour conséquence d'amener les navires de pêche de la Communauté à faire retour dans l'Etat membre dont ils relevaient pour y obtenir le titre justificatif sur présentation duquel les produits de leur pêche étaient admis au bénéfice du régime intracommunautaire dans les autres Etats membres. Les produits pêchés par les navires d'un Etat membre ne pouvaient donc être importés directement dans un autre, sans passage préalable par un port situé dans le premier Etat membre...

C'est pourquoi la Commission a pris, le 30 juillet 1964, une décision instituant un certificat de circulation spécial, le modèle D.D.5, ayant pour objet d'établir que lesdits produits, qui sont débarqués dans un Etat membre sans passage préalable par un port situé dans le territoire de l'Etat du pavillon, sont néanmoins considérés comme originaires de celui-ci<sup>68</sup>. Cette modalité, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1965, est de nature à faciliter le débarquement de prises dans n'importe quel port de la Communauté. Toutefois, ce débarquement est parfois entravé par des dispositions réglementaires nationales dont l'harmonisation relève de l'organisation commune des marchés<sup>69</sup>, ou qui devraient, conformément à l'art. 33, par. 7, être supprimées en tant que mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.

### III. L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE COMMUNE

En raison notamment de la situation particulière du secteur de la pêche, qui se situe un peu en marge de l'économie générale, la politique commune n'y a pas marqué des progrès semblables à ceux des autres produits agricoles. Ce n'est qu'en 1966 que la Commission a consulté le Conseil économique et social au sujet du rapport qu'elle avait élaboré sur les principes de base pour une politique commune<sup>70</sup>.

Etant donné l'hétérogénéité de l'industrie des pêches dans la Communauté,

<sup>67</sup> Décision de la Commission du 5 décembre 1960, *J.O.C.E.*, 20 décembre 1961, n° 4, p. 29.

<sup>68</sup> *J.O.C.E.*, 28 juillet 1964, n° 137, p. 2293, modifiée par la décision de la Commission du 4 décembre 1964, *J.O.C.E.*, 22 décembre 1964, n° 213, p. 3622.

<sup>69</sup> Voir la question écrite n° 88 de M. Vredeling à la Commission de la C.E.E., *J.O.C.E.*, 10 février 1965, n° 23, p. 392.

<sup>70</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, p. 86. Le présent article était sous presse au moment où a paru, dans le *J.O.C.E.* du 13 septembre 1968, n° C. 91, p. 1, la proposition de règlement de la Commission au Conseil portant établissement d'une politique commune dans le secteur de la pêche.

la Commission a estimé que l'application du traité en matière de libre circulation des marchandises, de règles de concurrence, de droit d'établissement ainsi que l'élimination de toute discrimination en raison de la nationalité et la liberté de débarquement des captures dans tous les ports de la Communauté risquaient de provoquer de sérieuses perturbations, si elles ne s'accompagnaient de mesures nationales ou communautaires visant à protéger les intérêts des pêcheurs tout en tenant compte des aspects internationaux du problème<sup>71</sup>.

La Commission envisage donc de nombreuses actions en vue d'améliorer les structures pour rationaliser et orienter la production en fonction du marché, d'organiser celui-ci en favorisant la productivité et le développement d'entreprises viables, de l'élargir enfin en facilitant les échanges avec les pays tiers et en les régularisant. Les mesures d'ordre économique ou social que la Commission estime nécessaires ne rentrent pas dans le champ de cette étude, mais la Commission fait également une série de propositions qui modifieraient fondamentalement la politique traditionnelle des Etats membres en matière de pêche.

Ces propositions ont trait tant aux fonds de pêche qu'à l'exercice de la pêche.

#### 1) Les fonds de pêche.

Il faut distinguer entre :

- les fonds situés en haute mer et accessibles à tous;
- les fonds situés soit dans la mer territoriale des Etats tiers, soit en haute mer mais à l'intérieur des zones dans lesquelles l'Etat côtier tiers a réservé l'exclusivité totale ou partielle de la pêche à ses propres ressortissants;
- les fonds relevant de la souveraineté des Etats membres.

a) Les premiers constituent la partie la plus importante des terrains exploités par les pêcheurs de la Communauté. Le problème essentiel qui se pose ici est de conserver les ressources naturelles de la mer afin d'éviter une exploitation abusive et anarchique qui aurait un appauvrissement rapide des stocks de poissons comme conséquence. On sait qu'en vertu des art. 3 et suivants de la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, un Etat dont les nationaux se livrent à la pêche dans une région de la haute mer doit, si nécessaire, leur imposer les mesures de conservation appropriées. Le cas échéant, de telles mesures devront être négociées de commun accord entre les Etats dont les nationaux se livrent à la même activité. La non-discrimination est de règle.

b) La situation des fonds appartenant à la seconde catégorie est différente. En règle générale, les mesures de protection requises auront été adoptées par l'Etat côtier directement intéressé; toutefois deux autres difficultés surgissent : le rétrécissement des possibilités de pêche à la suite des nombreuses initiatives prises par des Etats tiers sous la forme d'une extension de leur mer territoriale ou de

<sup>71</sup> *Ibidem.*

l'instauration de zones de pêche exclusives et l'égalité d'accès, si accès il y a, au profit des pêcheurs de la Communauté.

L'emprise de plus en plus marquée de l'Etat côtier sur la mer limitrophe cause de toute évidence un préjudice considérable aux pêcheurs d'autres nations, forcés d'exploiter des fonds situés bien plus loin en haute mer, ce qui nécessite des investissements considérables et l'adaptation parfois fondamentale de leur flotte de pêche. Cette évolution paraît irréversible, à tel point que la Grande-Bretagne elle-même a été contrainte de revoir sur ce point sa politique en faveur de la liberté de la mer et de recourir au système de la zone de pêche réservée dans le cadre, il est vrai, d'un règlement d'ensemble <sup>72</sup>.

D'autre part, il arrive fréquemment, soit en vertu d'accords bi- ou multilatéraux, soit en vertu du droit coutumier, que les Etats, qui réservent en principe la pêche à leurs nationaux dans des zones adjacentes à leurs côtes, reconnaissent les droits acquis par les ressortissants d'autres Etats en les autorisant à poursuivre la pêche qu'ils exerçaient traditionnellement <sup>73</sup>. Pareil avantage peut également être accordé, même dans la mer territoriale, en vertu d'accords de voisinage ou dans le cadre d'une coopération économique <sup>74</sup>.

Il en résulte que les nationaux de certains Etats membres de la Communauté pourraient avoir accès à des fonds qui seraient interdits à d'autres. Un tel état de choses irait-il à l'encontre du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, qui est une des pierres angulaires du traité de Rome ? Il faut distinguer. On ne voit pas comment un Etat tiers, ayant par exemple reconnu les droits historiques d'un Etat membre en matière de pêche, pourrait être obligé d'en faire bénéficier les ressortissants d'un autre Etat membre. En ce qui regarde ce dernier, il ne s'agirait plus de droits historiques ! Quant aux avantages concédés par un Etat tiers à un Etat membre indépendamment de tout titre coutumier, leur extension aux autres Etats membres comporterait pour l'Etat tiers une charge supplémentaire qu'il serait évidemment en droit de refuser. La non-discrimination, énoncée à l'art. 7, ne concerne que les Etats membres. Il leur appartient, le cas échéant, de négocier de nouveaux accords qui mettraient leurs ressortissants sur le même pied.

<sup>72</sup> VAN DER MENSBRUGGHE, Y., et DE SCHUTTER, B., « Les zones de pêche exclusive et la Convention de Londres du 9 mars 1964, *La Belgique et le droit de la mer*, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1968, pp. 65 et ss.

<sup>73</sup> Voir par exemple les articles 3 et 4 de la Convention de Londres du 9 mars 1964, *M.B.*, 5 mars 1966.

<sup>74</sup> Tel est le cas entre la Belgique et les Pays-Bas, dont les pêcheurs peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1965, exercer leurs activités dans les mers territoriales des deux pays. Voir aussi les art. 9 et 10 de la Convention de Londres ainsi que VAN DER MENSBRUGGHE et DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 75, note 28; sur l'accord de pêche entre la France et l'Espagne, voir *R.G.D.I.P.*, 1967, n° 3, pp. 839-841 et le décret français n° 68-209 du 23 février 1968, *J.O.*, 3 février 1968.

L'accès, l'exploitation et la conservation des deux sortes de fonds susmentionnés posent des problèmes que la Communauté ne peut résoudre seule, les Etats tiers y étant directement intéressés.

La Commission préconise dès lors une action communautaire impliquant :

« — l'élaboration d'une doctrine uniforme pour tous les Etats membres à l'égard des problèmes relatifs aux limites et aux droits de pêche en haute mer d'une part et à la conservation ou à l'amélioration des ressources de la mer d'autre part;

— la préparation et la signature de conventions internationales conclues sur la base de la doctrine commune préalablement dégagée »<sup>75</sup>.

Si telle est la solution à envisager — et elle est dans la logique de l'intégration économique — elle signifiera une restriction non négligeable à la liberté d'action des Etats membres à l'égard des Etats tiers. La politique de la pêche est en effet étroitement liée à la politique maritime des Etats et d'autres considérations que purement économiques entrent en jeu.

Tous les Etats membres ont une mer territoriale de trois milles, sauf l'Italie qui a adopté la largeur de six milles. Ils sont tous, sauf le Luxembourg, parties à la Convention de Londres du 9 mars 1964, mais seule la France a jusqu'à présent fait usage de la latitude laissée aux signataires d'instituer une zone de pêche exclusive de douze milles, la partie entre six et douze étant également accessible aux navires d'autres parties contractantes qui y pratiquaient habituellement la pêche entre le 1<sup>er</sup> janvier 1953 et le 31 décembre 1962<sup>76</sup>.

c) Quant à la troisième catégorie de fonds, la Commission estime que « le droit de pêche doit se concevoir et s'appliquer en fonction des principes fondamentaux du traité relatifs à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux » et qu'« à ce titre il doit s'analyser comme le droit réglementant l'exploitation des ressources de la partie de la mer relevant de la souveraineté des différents Etats membres sans discrimination de nationalité à l'égard des producteurs de la C.E.E. Les fonds concernés situés en eaux territoriales ou en zones contiguës ou réservées selon le cas apparaissent donc comme des fonds communautaires dont l'accès et l'exploitation sont subordonnés au respect non discriminatoire des dispositions légales ou réglementaires prises dans ce domaine ». Cela implique, poursuit la Commission, « la disparition de tout accord bilatéral ou plurilatéral existant entre certains pays membres et excluant du droit de pêche, à l'intérieur de limites déterminées, une partie des pêcheurs de la C.E.E. ». Et enfin, en raison des perturbations que provoqueraient pour les pêcheurs des autres Etats membres toute décision prise unilatéralement par un Etat membre d'étendre ses eaux territoriales ou d'instituer une zone réservée

<sup>75</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, p. 866.

<sup>76</sup> Décret n° 67-451, du 7 juin 1967, *J.O.*, 9 juin 1967, p. 5758; *R.G.D.I.P.*, 1967, n° 1, p. 192, et n° 3, p. 776; voir MONCONDUIT, F., « L'extension des zones de pêche réservées aux pêcheurs français », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 685-690.

et vu les mesures de rétorsion qu'une telle décision pourrait susciter chez les Etats tiers, « toute action à mener dans ce domaine devient communautaire et, à ce titre, doit s'exercer dans le cadre des règles et des procédures communautaires »<sup>77</sup>.

L'ensemble des suggestions faites par la Commission est parfaitement cohérent. En tirant, quoique de façon prudente, toutes les conséquences des prémisses du traité, la Commission joue son rôle. Certaines de ses conclusions vont pourtant fort loin et rien ne dit que le Conseil les ratifiera.

Il est tout à fait normal que tous les pêcheurs de la Communauté puissent avoir accès aux fonds situés dans la mer territoriale ou dans la zone réservée des Etats membres et qu'ils y soient traités en vertu d'une réglementation nationale ou communautaire sur le même pied que les nationaux. Pour atteindre ce but, certaines négociations devront sans doute s'engager entre Etats membres et Etats tiers. Non pas que les Etats membres, en rendant communautaires les fonds qui relèvent de leur souveraineté, enfreindraient les dispositions de la Convention de Londres de 1964; l'art. 10 de celle-ci prévoit explicitement la possibilité d'instaurer un régime particulier en matière de pêche entre les Etats membres de la C.E.E. Mais un Etat membre peut avoir accordé aux pêcheurs d'un Etat tiers certains droits de pêche accompagnés de la clause de la nation la plus favorisée. En ouvrant ses propres fonds aux pêcheurs de la Communauté et en les traitant comme ses propres nationaux, l'Etat membre se verra réclamer peut-être un traitement similaire par l'Etat tiers. Si l'institution d'une communauté économique doit l'emporter sur la clause de la nation la plus favorisée, l'adaptation des accords existants peut nécessiter une nouvelle négociation. L'art. 234 du traité de la C.E.E. ne paraît pas être d'application en l'occurrence, mais plutôt les art. 111 et suivants, relatifs à la politique commerciale.

Plus délicate est la question de l'extension unilatérale de la mer territoriale ou de l'institution d'une zone réservée. La Commission, dans une formule assez elliptique, affirme que « toute action à mener dans ce domaine devient communautaire et, à ce titre, elle doit s'exercer dans le cadre des règles et de la procédure communautaires ». Qu'est-ce à dire ?

La fixation de la largeur de la mer territoriale, en tout cas, est une prérogative étatique traditionnelle dont les Etats membres n'ont pas eu l'intention de faire abandon en signant le traité de Rome. Une telle décision peut cependant avoir une incidence communautaire et il est certain que dans cette mesure une concertation entre Etats membres est non seulement souhaitable, mais obligatoire. L'art. 5 stipule en effet que les Etats membres « prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté » et qu'ils « s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisa-

<sup>77</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, p. 865.

tion des buts du présent traité ». D'autre part l'art. 145 prévoit que « en vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil

— assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres;

— dispose d'un pouvoir de décision ».

Quant à l'institution d'une zone de pêche réservée, elle paraît relever davantage de l'ordre communautaire, vu l'aspect économique qui est ici prépondérant. L'art. 43 charge en effet les organes de la Communauté de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris de la politique commune des pêches. La liberté d'action des Etats membres ne semble donc plus entière dans ce domaine.

En tout cas, si les deux types de décision demeurent de la compétence des Etats membres, ceux-ci ont l'obligation de mener, au sein des institutions de la Communauté, les consultations requises afin d'éviter que l'attitude qu'ils envisagent d'adopter ne porte préjudice aux buts du traité ou aux moyens mis en œuvre pour les atteindre.

## 2) L'exercice de la pêche.

En vue d'assurer la protection des fonds, la Communauté doit, suivant la Commission, prendre des mesures appropriées concernant la constitution de cantonnements, la réglementation de la pêche, l'élaboration et l'application d'un programme de recherche scientifique et technique. « Ces actions de productivité, qui tendent avant tout à améliorer le rendement des « sols » et préserver leur potentiel, conduisent nécessairement », écrit la Commission,

« — à l'harmonisation des législations nationales concernant l'exercice de la pêche;

— à la coordination des moyens et des programmes de recherche scientifique et technique;

— à l'élaboration d'une réglementation commune en matière de police des pêches;

— à la mise en place d'un système communautaire de surveillance des fonds et de contrôle de leur exploitation »<sup>78</sup>.

Pour partie tout au moins, de telles actions se situent dans un contexte international que la Communauté ne saurait négliger. Il existe en effet de nombreuses conventions qui tendent à préserver les ressources naturelles de la mer, à réglementer et à contrôler l'exercice de la pêche. Citons, outre la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, la vénérable Convention de La Haye de

<sup>78</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, pp. 865-866.

1882<sup>79</sup> qui a été dénoncée par la Grande-Bretagne et le Danemark<sup>80</sup> et qui doit faire place à un nouvel accord signé à Londres, le 1<sup>er</sup> juin 1967<sup>81</sup>, la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord signée à Londres, le 24 janvier 1959, convention dite de l'« overfishing », qui a pour but de conserver et de développer les stocks de poisson grâce à une réglementation appropriée<sup>82</sup> et la Convention internationale sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest signée à Washington, le 8 février 1949<sup>83</sup>.

D'autre part, en raison de l'incidence des réglementations relatives à l'exploitation des navires et des fonds sur les coûts de production et afin d'éviter toute distorsion, il conviendra d'après la Commission, d'harmoniser les dispositions nationales relatives au droit de propriété, à l'organisation du travail, à la composition des effectifs ainsi qu'aux prérogatives attachées aux brevets de qualification professionnelle. En particulier, l'effort d'harmonisation devra porter sur les conditions d'obtention du droit au pavillon, qui consacre la nationalité, est étroitement lié au droit de propriété et sert de critère de base au contrôle de l'origine des produits débarqués<sup>84</sup>. Enfin, dans le cadre de la politique sociale, il faudra procéder à la définition des normes à faire respecter en matière de salubrité, d'hygiène et de sécurité et renforcer les normes existantes en matière d'assistance et de sauvetage<sup>85</sup>.

L'harmonisation envisagée ici ne concerne que les Etats membres. Elle est la conséquence normale du traité. En particulier, la liberté d'établissement sera assurée par l'uniformisation des conditions d'acquisition des navires de pêche. La réticence que les Etats membres peuvent éprouver concernant l'harmonisation des législations nationales en matière de droit au pavillon pour les bâtiments destinés à la navigation maritime devrait jouer moins pour les bateaux de pêche. Elle ne sera cependant pas totalement absente dans le chef des Etats.

Le document de base établi par la Commission a été largement approuvé par le Comité économique et social<sup>86</sup> et par le Parlement européen<sup>87</sup>. Il ouvre des

<sup>79</sup> *M.B.*, 31 mars 1884; DE BREUCKER, J., « La Belgique et le problème de la police de la pêche », *La Belgique et le droit de la mer*, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1968, pp. 97 et ss.

<sup>80</sup> *M.B.*, 10 août 1963.

<sup>81</sup> Voir VAN LYNDEN, D.W., « The Convention on Conduct of Fishing Operations in the North Atlantic, London, 1967 », *N.T.I.R.*, 1967, n° 3, pp. 245-258 et texte de la convention, *ibid.*, pp. 329-344; ainsi que VOELCKEL, M., « La Convention du 1<sup>er</sup> juin 1967 sur l'exercice de la pêche en Atlantique nord », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 647-672.

<sup>82</sup> *M.B.*, 24 novembre 1961.

<sup>83</sup> *U.S. Dpt. of State Treaty Series*, n° 2089.

<sup>84</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, p. 876.

<sup>85</sup> Rapport de la Commission, *op. cit.*, p. 881.

<sup>86</sup> *J.O.C.E.*, 29 mars 1967, n° 58, p. 893. Le Comité a estimé que l'accès et l'exploitation des eaux relevant des Etats africains et malgache associés devaient être réglés en fonction des préférences tarifaires qui leur seront accordées pour les produits de la pêche, mais que ces pays sont en droit de poser des conditions non discriminatoires, pour stimuler leur développement économique et social.

<sup>87</sup> *J.O.C.E.*, 14 février 1968, n° C 10, pp. 57-59.

perspectives qui, pour être conformes au texte et à l'esprit du traité, signifient un tournant dans la politique des États. Le sort qu'ils ont réservé jusqu'à présent à la politique commerciale commune ne permet pas d'espérer qu'il sera pris sans difficultés.

### III. LE PLATEAU CONTINENTAL

L'apparition de cette nouvelle notion juridique après la seconde guerre mondiale a suscité de nombreux problèmes que sa consécration dans la Convention sur le plateau continental de 1958 n'a pas tous résolus. La délimitation notamment reste un sujet de contestations puisque l'art. 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève indique deux critères, l'un géographique, la profondeur de deux cents mètres, l'autre technique, la possibilité d'exploitation<sup>88</sup>. Cette question n'est cependant pas si préoccupante à notre point de vue, car c'est surtout dans la mer du Nord que paraissent se situer d'abondantes ressources naturelles et que les États riverains doivent se partager le plateau continental de commun accord si possible. Plus délicate est la question de savoir si le plateau et ses ressources font partie du territoire des États membres ou tombent d'une façon ou d'une autre sous la juridiction du traité de Rome.

Dans l'affirmative il en découlerait une série de conséquences, quant à l'origine des produits extraits du plateau, l'application du tarif douanier commun, le régime fiscal, les règles de concurrence ou l'élimination de toute discrimination de la part des États membres en matière d'établissement, de services ou d'aides.

L'enjeu est de taille. On examinera successivement :

1. Les précédents des États fédéraux.
2. L'attitude des États membres et de la Grande-Bretagne.
3. La pratique de la Communauté.
4. La nature des droits de l'État riverain et l'applicabilité du traité de Rome.

#### I. LES PRECEDENTS DES ETATS FEDERAUX

Si l'on se risque à une prospective juridique, on peut se demander si les précédents des États fédéraux peuvent apporter quelque enseignement pour l'orientation que la Communauté est susceptible de prendre au cours de son évolution future. Le cas de la République fédérale d'Allemagne étant exposé par la suite, on examinera brièvement ci-après la situation aux États-Unis, au Canada et en Australie.

<sup>88</sup> Voir ANDRASSY, J., « Les progrès techniques et l'extension du plateau continental », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1966, n° 3-4, pp. 701, 704; LEHMAN, O., « The Legal Statut of the Continental Shelf », *Louisiana Law Review*, 1960, n° 4, pp. 651-652; JOHNSTON, D.M., « Law, Technology and the Sea », *California Law Review*, 1967, n° 2, pp. 463, 472.

### 1. *Etats-Unis d'Amérique.*

Aux Etats-Unis d'Amérique, l'histoire des compétences respectives de l'Etat fédéral et des Etats membres sur le sous-sol adjacent aux côtes est déjà longue et jalonnée de péripéties qui illustrent la difficulté d'arriver à un partage équitable des pouvoirs.

Jusqu'en 1937, la compétence des Etats membres de l'Union sur le sol de la mer dont ils étaient riverains était incontestée. Arguant des droits prépondérants (*paramount rights*) qui revenaient aux Etats-Unis au point de vue du commerce et de la navigation, une proposition fut alors introduite au Congrès tendant à considérer comme partie du domaine public les sols recouverts par la mer territoriale. Elle se heurta immédiatement à l'opposition des cinq Etats qui craignaient de perdre les revenus liés à la présence de pétrole et de gaz naturel le long des côtes. La proclamation Truman de 1945 ne trancha pas la question de savoir à qui appartenaient les droits dans la mer territoriale, mais affirma la compétence des Etats-Unis, c'est-à-dire les droits de juridiction et de contrôle, sur « the national resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States »<sup>89</sup>.

En 1947, le Texas contre-attaqua en étendant ses frontières maritimes jusqu'aux confins du plateau. Le litige entre l'Etat fédéral et les Etats membres fut alors porté sur le plan judiciaire. Le 23 juin 1947, la Cour suprême des Etats-Unis, dans l'affaire *Etats-Unis contre Californie*, déclara, à la majorité des voix, que les Etats-Unis exerçaient, en vertu de leurs droits prépondérants, le plein droit de domaine (*dominion*) sur les richesses sous-jacentes dans la mer territoriale. L'arrêt de la Cour se basait essentiellement sur le fait que la protection et le contrôle dans la bande des trois milles relevaient de la souveraineté extérieure, celle-ci appartenant sans conteste à l'Union. Il fut cependant fort critiqué en raison de la confusion établie entre la notion de *dominium* qui se réfère à la propriété et celle d'*imperium* qui a trait au pouvoir de commandement<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> L'*Executive Order* accompagnant la Proclamation précisait même que ces deux actes n'affectaient en rien la propriété ou le contrôle du sol et du sous-sol du plateau continental à l'intérieur ou à l'extérieur des trois milles. Voir GIDEL, G., « La querelle des Tidelands aux Etats-Unis », *Mélanges Perassi*, Milan, I, 1957, pp. 411-422; VALLAT, F.A., « Ownership of the Sea-bed; U.S.A. v. State of California », *B.Y.B.I.L.*, 1947, p. 382.

<sup>90</sup> GIDEL, *op. cit.*, pp. 423-429; VALLAT, *op. cit.*, pp. 383-384; MOREAU, L.E., « International law : Maritime boundaries of California - Extent of submerged lands granted to the States by Congress », *Harvard International Law Journal*, 1966, n° 2, p. 339; GROSS, A.M., « The maritime boundaries of the States », *Michigan Law Review*, 1966, n° 4, pp. 640-641; MENZEL, E., « Der deutsche Festsockel in der Nordsee und seine rechtliche Ordnung », *Archiv des öffentlichen Recht*, 1965, Heft 1, pp. 48-50; STONE, O., « U.S. Legislation relating to the Continental Shelf », *I.C.L.Q.*, 1968, n° 1, pp. 107-108.

La Cour confirma cependant son point de vue le 5 juin 1950 dans deux arrêts opposant les Etats-Unis à la Louisiane et au Texas, ce dernier Etat n'ayant accédé à l'Union qu'en 1845. Le raisonnement de la majorité part de l'idée que *dominium* et *imperium* sont normalement distincts mais qu'en l'occurrence les intérêts sur les biens (*property interests*) sont à ce point subordonnés aux droits de la souveraineté qu'ils suivent la souveraineté. On en arrive ainsi à la maxime lapidaire, mais contestable : « Once law water mark is passed, international domain is reached »<sup>91</sup>.

Il est cependant significatif que les « decrees » obtenus de la Cour par le gouvernement des Etats-Unis à la suite des arrêts précités accordent tous trois au gouvernement fédéral des droits prépondérants et de *dominium*, mais aucun titre de propriété. Cela n'empêcha pas le gouvernement des Etats-Unis de proclamer qu'il avait sur les terrains, minéraux, etc. du Golfe du Mexique « paramount rights in full dominium over and ownership of... »<sup>92</sup>.

La controverse ne s'éteignit pas pour autant. Une solution d'ensemble parut cependant être trouvée quelques années plus tard. Le *Submerged Lands Act* du 22 mai 1953 reconnut comme frontières maritimes des Etats celles qui étaient les leurs au moment de leur entrée dans l'Union avec un maximum, au départ de la ligne côtière, de trois milles géographiques dans l'Océan Atlantique ou Pacifique et de trois lieues marines (10,5 milles) dans le golfe du Mexique<sup>93</sup>. Les Etats se voyaient reconnaître dans ces limites la propriété des ressources naturelles ainsi que la jouissance et l'utilisation de cette propriété. Certaines compétences étaient cependant réservées au gouvernement fédéral en vertu de la section 6 :

• a) Les Etats-Unis retiennent toutes leurs compétences susceptibles d'être mises au service de la navigation et leurs droits et pouvoirs de réglementation et de contrôle desdits terrains et eaux navigables pour les fins constitutionnelles de commerce, de navigation, de défense nationale et d'affaires internationales qui tous doivent avoir la prépondérance sur, mais ne doivent pas être considérés comme comprenant, les droits de propriété (*proprietary rights of ownership*) ou les droits de gérance (*management*), d'administration, de dation, de location, d'usage et d'exploitation des terrains et des ressources naturelles...

b) En temps de guerre ou lorsque ce sera nécessaire pour la défense nationale et que le Congrès et le Président en décideront ainsi, les Etats-Unis auront le droit de préemption au prix de marché du moment sur tout ou partie desdites ressources naturelles ou celui d'acquérir et d'utiliser une partie quelconque desdits terrains par voie de procédure régulière et contre paiement d'une juste indemnité »<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> GIDEL, *op. cit.*, pp. 431-441; STONE, *op. cit.* pp. 102-103.

<sup>92</sup> GIDEL, *op. cit.*, pp. 443-444.

<sup>93</sup> La notion d'eaux intérieures n'avait pas été définie, voir GROSS, *op. cit.*, pp. 656-658; STONE, *op. cit.*, p. 113.

<sup>94</sup> GIDEL, *op. cit.*, pp. 448-451; MOREAU, *op. cit.*, p. 340; STONE, *op. cit.*, pp. 105-106; GROSS, *op. cit.*, pp. 641-642. Sur la terminologie (*tidelands*, *submerged lands*, etc.) voir GIDEL, *op. cit.*, pp. 410-411; BARKER, L.J., « The Offshore Oil Controversy since 1953 », *Wisconsin Law Review*, 1959, p. 107; MENZEL, *op. cit.*, p. 47.

Parallèlement, l'*Outer continental Shelf Act* du 7 août 1953 faisait commencer le plateau continental extérieur à la limite extérieure de la mer territoriale telle que l'avait définie le *Submerged Lands Act*<sup>95</sup> et déclarait que « the subsoil and seabed of the Outer continental shelf appertain to the United States and are subject to its jurisdiction, control and power of disposition ». Ce faisant, il allait plus loin que la proclamation Truman de 1945 qui, elle, ne visait que les ressources naturelles du plateau. Il n'affectait pas « the character as high seas of waters above the outer continental shelf and the right of navigation and fishing ». Les compétences proclamées par les Etats-Unis ne peuvent donc en aucune façon être confondues avec une extension de la mer territoriale. Il faut cependant remarquer que lesdites compétences ne sont pas limitées aux mesures relatives à l'exploration et à l'exploitation du plateau<sup>96</sup>.

Quant à la loi applicable, le système retenu est une combinaison, ingénieuse mais lourde de conflits, entre les lois fédérales et les diverses législations étatiques. La section 4 a stipulé en effet :

« 1. La Constitution et les lois et la juridiction civile et politique des Etats-Unis sont étendues par la présente au sous-sol et au lit du plateau continental extérieur et à toutes les îles artificielles et installations fixes qui pourront y être érigées à l'effet d'explorer, d'exploiter, d'enlever et de transporter les ressources qui en proviennent dans la même mesure que si le plateau continental extérieur était une aire de juridiction fédérale exclusive située à l'intérieur d'un Etat...

2. Dans la mesure où elles sont applicables et où elles ne sont pas incompatibles avec la présente loi ou avec d'autres lois fédérales et avec les règlements du Secrétaire à l'Intérieur actuellement en vigueur ou à adopter plus tard, les lois civiles et criminelles de chaque Etat adjacent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont déclarées être la loi des Etats-Unis pour la portion du sous-sol et du lit du plateau continental extérieur et pour les îles artificielles et installations fixes y érigées qui se trouveraient dans l'aire de l'Etat riverain si ses frontières étaient étendues en direction de la mer jusqu'à la marge extérieure du plateau continental extérieur (to the outer margin of the Outer Continental Shelf). »

Malgré l'extension partielle de la législation des Etats riverains au plateau, la compétence juridictionnelle revient, elle, à l'organisation judiciaire fédérale<sup>97</sup>.

Le nouveau régime était à peine établi que la constitutionnalité du *Submerged Lands Act* fut attaquée devant la Cour suprême par les Etats de l'Alabama et de Rhode Island. Ces derniers contestaient le droit du Congrès de disposer des droits prépondérants en faveur de certains Etats seulement et réclamaient l'égalité de traitement par le Congrès sur base de la doctrine de « l'equal footing » (tout Etat entrant dans la fédération y entre sur un pied de parfaite

<sup>95</sup> CHRISTOPHER, W.M., « The Outer Continental Shelf Act », *Stanford Law Review*, 1953, pp. 25-27.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 32-33; MENZEL, *op. cit.*, p. 32; STONE, *op. cit.*, p. 109.

<sup>97</sup> GIDEL, *op. cit.*, pp. 453-456; CHRISTOPHER, *op. cit.*, pp. 37-43; MENZEL, *op. cit.*, p. 53; STONE, *op. cit.*, pp. 111-112.

égalité avec ceux qui en faisaient déjà partie). Ils furent déboutés<sup>98</sup>, mais peu après surgit une nouvelle contestation entre la Louisiane et les Etats-Unis, qui avaient tous deux offert en bail des terrains situés entre trois et dix milles et demi au large des côtes de la Louisiane. L'affaire se régla par un *modus vivendi* en date du 12 octobre 1956, permettant la continuation de l'octroi de permis mais sans trancher la question fondamentale de savoir où commençaient la juridiction et le contrôle fédéral dans un cas comme celui de la Louisiane qui, au moment d'entrer dans l'Union, étendait ses prétentions sur trois lieues au moins<sup>99</sup>. Appelée à se prononcer, la Cour déclara en 1960 que le droit de contrôle et de juridiction sur le sous-sol et le lit du plateau continental n'était pas, du point de vue du droit international, restreint par les limites des eaux territoriales, et qu'il appartenait en définitive au Congrès de fixer les frontières maritimes des Etats<sup>100</sup>.

Mais la controverse allait bientôt rebondir : la Californie prétendait prendre comme point de départ pour le calcul de la largeur de la mer territoriale non pas la laisse de basse mer, mais bien, conformément à l'art. 4 de la Convention de Genève sur la mer territoriale, une ligne englobant les îles et archipels bordant la côte, ce qui aurait eu pour effet de lui attribuer des terres submergées jusqu'à 50 milles dans l'Océan Pacifique. La question fondamentale, à savoir l'interprétation à donner aux termes « eaux intérieures » utilisés par le Congrès, fut tranchée par la Cour en 1965 en ce sens que le Congrès, n'ayant eu aucun critère d'interprétation en vue, avait laissé à la Cour le soin de définir cette notion. Elle justifia son point de vue en exprimant l'opinion « that we best fill our responsibility of giving content to the words which Congress employed by adopting the best and most workable definition available ». Et la meilleure définition lui parut être celle de la Convention de Genève. Mais elle ne donna pas pour autant raison à l'Etat de Californie : l'utilisation de la méthode des lignes droites aurait eu pour effet d'étendre les frontières internationales des Etats-Unis contre la volonté du gouvernement fédéral et comme, de surcroît, les prétentions de la Californie à des eaux historiques n'étaient pas suffisamment prouvées, les Etats-Unis étaient, dans ces conditions, en droit de s'opposer à une extension de compétence qui aurait pu mettre leur responsabilité internationale en cause<sup>101</sup>.

L'arrêt de la Cour a suscité de nombreuses critiques et Gross a pu écrire à juste titre : « The Court sought not so much a standard that was theoretically defensible as one that would work. While its decision may defy complete logical

<sup>98</sup> BARKER, *op. cit.*, pp. 108-109.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 111-124.

<sup>100</sup> MOREAU, *op. cit.*, p. 347.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 341-349; R.G.D.I.P., 1965, n° 3, p. 799; Gross, *op. cit.*, pp. 658-665; STONE, *op. cit.*, p. 106.

justification, it unquestionably represents a reasonable solution to a problem which appeared, at least superficially, insoluble<sup>102</sup>. »

Le moins que l'on puisse dire est que la délimitation des aires de compétence entre la Fédération et les Etats membres de l'Union, ainsi que la détermination de la nature même de ces compétences, ont fait aux Etats-Unis l'objet d'un ajustement difficile, controversé, où la politique l'a plus d'une fois emporté sur le droit et dont rien ne dit d'ailleurs qu'il ait atteint son point final.

## 2. Canada.

Au Canada également se développe un conflit entre le gouvernement fédéral et les provinces quant aux compétences à exercer sur le plateau continental.

Le gouvernement fédéral considère que les limites territoriales des provinces s'arrêtent à la laisse de basse mer. Mais les provinces, et en particulier le Québec et la Colombie britannique, rétorquent qu'au moment où elles ont adhéré à la Confédération elles possédaient déjà des droits qu'elles ont apportés avec elles en entrant dans le système fédéral<sup>103</sup>.

La contestation prit une tournure plus directe lorsque, en 1963, les licences octroyées à une société pétrolière par le gouvernement fédéral ne furent pas reconnues par le gouvernement de la Nouvelle Ecosse qui dénia à Ottawa le droit d'accorder des permis et de récolter les royalties dérivant de la production de pétrole « off-shore ». La société demanda alors des permis à la province, ce qu'elle obtint. Cet exemple fut suivi par d'autres sociétés<sup>104</sup>.

Tandis que l'on s'orientait vers une solution pragmatique et temporaire tendant à établir une coopération entre les parties intéressées pour l'octroi de permis de recherches, la controverse fut portée devant la Cour suprême, en dépit de l'opposition des provinces<sup>105</sup>. Arguant entre autres des responsabilités internationales incombant à la Fédération, la Cour estima, le 7 novembre 1967, que la compétence législative ainsi que le droit d'exploration et d'exploitation sur le plateau situé tant en deçà qu'au delà de la mer territoriale bordant la Colombie britannique revenaient à l'Etat fédéral. Ce point de vue, analogue à celui qu'avait

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 662.

<sup>103</sup> CASTEL, J.G., *International law chiefly as interpreted and applied in Canada*, Toronto, 1965, p. 363; JASON, E., « Territorial waters - Tax jurisdiction of adjacent municipalities », *Columbia Journal of Transnational Law*, 1964, n° 1, p. 76; LAFOREST, G.V., « The delimitation of national territory », *C.Y.I.L.*, 1964, pp. 243-244; « Re Dominion Coal Co Ltd. and County of Cape Breton, Re Nova Scotia Steel and Coal Co Ltd. and County of Cape Breton, *C.Y.I.L.*, 1964, p. 290.

<sup>104</sup> CASTEL, *op. cit.*, p. 364.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 365; « Canadian Practice in International Law : Continental Shelf, Ownership of Offshore Mineral Rights », *C.Y.I.L.*, 1966, pp. 241-242; « Canada : controverse entre le gouvernement fédéral et les provinces sur l'appartenance des ressources du plateau continental », *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 4, pp. 1106-1108.

adopté la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, a cependant été contesté par les provinces <sup>105bis</sup>.

Il convient de remarquer que le Canada a signé mais n'a pas ratifié la Convention de Genève sur le plateau continental. La Convention ne le lie donc pas, mais le gouvernement canadien a reconnu qu'elle formule et développe des règles qui sont applicables dans le droit international général <sup>106</sup>.

La controverse entre l'Etat fédéral et les provinces concernant leurs droits respectifs sur les ressources naturelles du plateau continental n'est qu'un aspect de l'opposition qui se manifeste entre eux sur d'autres plans également, entre autres en matière de participation aux organisations internationales et de conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes <sup>107</sup>. La refonte de l'Etat fédéral, que l'on envisage actuellement, pourrait bien s'accompagner d'une redistribution des pouvoirs en ce qui regarde les ressources naturelles du plateau continental <sup>108</sup>.

### 3. *Australie.*

Des difficultés analogues se sont présentées en Australie où le partage des compétences entre le Commonwealth et les Etats constituants s'effectuait de façon extrêmement confuse.

En effet, les Etats ont chacun légiféré, dans des termes différents et avec des modalités variables, en vue d'assurer leur contrôle sur les ressources minérales en dehors de la limite des trois milles et ils ont accordé des permis de recherche bien au-delà de la mer territoriale <sup>109</sup>. Cette attitude ne paraît guère compatible avec le principe suivant lequel la compétence de tels Etats ne peut s'exercer extraterritorialement <sup>110</sup>; en outre, la notion même de « limite territoriale » des Etats n'est pas claire : leur territoire englobe-t-il la mer territoriale ou non ? La question est controversée <sup>111</sup>. D'autre part, le Commonwealth a proclamé ses

<sup>105bis</sup> WARBRICK, C., « Off-shore Petroleum Exploitation in Federal Systems : Canadian and Australian Action », *I.C.L.Q.*, 1968, n° 2, pp. 502-507.

<sup>106</sup> GOTLIEB, A.E., « Canadian practice in international law : continental shelf », *C.Y.I.L.*, 1965, p. 325.

<sup>107</sup> Voir MORIN, J.Y., « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », *C.Y.I.L.*, 1965, pp. 127-189; SABOURIN, L., « La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales », *C.Y.I.L.*, 1965, pp. 73-99; *C.Y.I.L.*, 1966, pp. 263 et 281; RODGERS, R.S., « The Capacity of States of the Union to conclude International Agreements : the Background and some recent Developments », *A.J.I.L.*, 1967, n° 4, pp. 1021-1028; *Le Monde*, 6 mars 1968 et 10 mai 1968.

<sup>108</sup> *Le Monde*, 10 mai 1967 et 9 février 1968.

<sup>109</sup> O'CONNELL, D.P., *International Law in Australia*, London, 1966, pp. 261-262; THOMAS, J.B., « The Off-shore Mineral Resources Legislation », *Australian Law Journal*, 1965, p. 408.

<sup>110</sup> O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 248, 272, 275-276; THOMAS, *op. cit.*, pp. 412, 416.

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 246-248.

droits souverains sur le plateau continental en 1953<sup>112</sup>. Cette proclamation a-t-elle eu pour effet d'annexer le plateau au territoire de l'Australie ? Une extension du territoire des Etats pourrait-elle en résulter ou leurs frontières ont-elles été fixées de façon immuable par la Constitution de 1900<sup>113</sup> ? Le problème reste ouvert, d'autant plus que l'argument des « paramount rights » ne paraît pas pouvoir être invoqué, dans la tradition constitutionnelle australienne, en faveur d'une extension de la compétence fédérale<sup>114</sup>.

Finalement, le Commonwealth et les Etats se mirent d'accord sur une solution qui, sans trancher les questions de principe d'ordre constitutionnel, satisfait les intérêts en cause, tant au point de vue économique que juridictionnel. L'accord du 22 novembre 1967 prévoit en effet l'introduction d'une législation uniforme établissant un code minier commun, applicable au plateau situé en deçà comme au delà de la mer territoriale; il organise en outre une collaboration étroite entre le Commonwealth et les Etats en vue de respecter les compétences constitutionnelles et internationales du premier. Le compromis adopté, quoique complexe et laissant le fond du problème en suspens, est assez original et permet la mise en valeur du plateau<sup>115</sup>.

\*  
\*\*

Il ressort de la pratique des Etats fédéraux que partout le partage des compétence a été et est encore source de difficultés entre le noyau centralisateur et les éléments constituants. Le caractère politique des solutions adoptées a bien été mis en valeur par O'Connell : « At bottom the problem is one of collision between two incompatible doctrines, the sovereignty of the constituent elements in a federal system and their lack of responsibility in international relations. The way a court will approach the problem of maritime boundary will in the last resort depend upon its attitude to federalism as a theory and system of government<sup>116</sup>. »

Cette conclusion, un peu désenchantée mais réaliste, paraît *mutatis mutandis* pouvoir être appliquée aux Communautés européennes. On a beaucoup glosé sur leur nature, leur degré de supra-nationalité, l'étendue de leur compétence, etc.

<sup>112</sup> O'CONNELL, p. 261; THOMAS, *op. cit.*, p. 413.

<sup>113</sup> O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 259, 276; THOMAS, *op. cit.*, 414-415; GOLDIE, L.F.E., « Australia's Continental Shelf : Legislation and Proclamations », *I.C.L.Q.*, 1954, n° 3, pp. 539, 564 et ss.

<sup>114</sup> O'CONNELL, *op. cit.*, p. 260.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 161; WARBRICK, *op. cit.*, pp. 508-512. On notera que l'Australie a ratifié la convention de Genève le 14 mai 1963.

<sup>116</sup> O'CONNELL, D.P., « Problems of Australian Coastal Jurisdiction », *B.Y.I.L.*, 1958, p. 259.

pour finalement s'accorder plus ou moins sur leur caractère *sui generis*<sup>117</sup>. Certes, elles ne sont pas un Etat fédéral, ni un Etat<sup>118</sup>. Leur structure emprunte cependant certaines caractéristiques au système fédéral. Même si la pratique des Etats tend actuellement à atténuer l'autonomie des institutions qu'ils ont contribué à mettre sur pied, il reste que les Communautés conservent un potentiel de développement considérable. Arrivera-t-il un jour à maturité? La question est d'ordre politique. Mais, malgré ses détours, l'intégration européenne a connu de telles reprises dans le passé qu'il n'était peut-être pas superflu de signaler dans ce contexte les difficiles expériences faites par les Etats fédéraux.

## II. L'ATTITUDE DES ETATS MEMBRES ET DE LA GRANDE-BRETAGNE

### 1. La France.

La France n'avait pas signé la Convention de Genève de 1958 en raison de son hostilité à l'exploitabilité comme critère de l'étendue du plateau continental. Le 14 juin 1965, elle déposait cependant son instrument d'adhésion au Secrétariat général des Nations Unies, non sans faire usage de la latitude laissée par l'art. 12 de la Convention de faire des réserves aux articles autres que les articles 1<sup>er</sup> à 3 et en accompagnant son adhésion d'une déclaration d'interprétation qui précise la portée, acceptable pour elle, des articles fondamentaux relatifs à la définition du plateau et à celle des ressources naturelles<sup>119</sup>.

C'est ainsi qu'elle a déclaré le 24 mai 1965, concernant l'art. 1<sup>er</sup> de la Convention : « Selon le gouvernement de la République française, le terme « régions adjacentes » se réfère à une notion de dépendance géophysique, géologique et

<sup>117</sup> JAENICKE, G., « Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften », *Festschrift Ophuls*, 1965, pp. 85 et ss.; LINTHORST-HOMAN, J., « De problematiek van het supranationale en het intergouvernementele », *Internationale Spectator*, 1967, pp. 27 et ss.; LAGRANGE, M., « L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice », *Revue de droit public et de science politique*, 1958, pp. 862-863; GUGGENHEIM, P., « Organisation économique supranationale et Etats souverains », *La Communita internazionale*, 1963, n° 2, pp. 188-192; CARSTENS, K., « Das politische element in den Europäischen Gemeinschaften », *Festschrift Hallstein*, 1966, pp. 109-110; GOZARD, G., « La supranationalité de la C.E.E. », *Revue de droit public*, 1966, n° 5, pp. 887, 897; WÆLBROECK, M., « Peut-on parler d'un droit constitutionnel européen ? », *Travaux et conférences*, 1964, II, pp. 75 et ss.; « Contribution à l'étude de la nature juridique des communautés européennes », *Mélanges Rolin*, 1964, pp. 506 et ss.

<sup>118</sup> Voir sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 18 octobre 1967, TORRELLI, M., « La Cour constitutionnelle fédérale allemande et le droit communautaire », *R.M.C.*, 1968, n° 112, pp. 719-723.

<sup>119</sup> *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 4, pp. 1136-1137; DE HARTINGH, F., « La position française à l'égard de la Convention de Genève sur le plateau continental », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 725-734. La réserve à l'art. 6 précise notamment que le gouvernement français n'acceptera pas que lui soit opposée, sans un accord exprès, une délimitation entre des plateaux continentaux appliquant le principe de l'équidistance si elle est prolongée au delà de l'isobathe de 200 mètres de profondeur.

géographique qui exclut par elle-même une extension illimitée du plateau continental ». Pareille déclaration tend évidemment à ramener dans des limites raisonnables ce que l'art. 1<sup>er</sup> de la Convention avait d'absolu en faisant dépendre les droits de l'Etat riverain d'une exploitabilité, par nature variable dans le temps comme dans l'espace. Mais il ne paraît pas certain que ladite déclaration suffira, en cas de contestation, à exclure l'interprétation littérale de la Convention. De surcroît, la notion de dépendance est elle-même susceptible d'interprétations diverses <sup>120</sup>.

Bien qu'ayant défendu à Genève l'expression « droits exclusifs » en faveur de l'Etat riverain, le gouvernement français n'a plus élevé d'objection contre les termes « droits souverains », quoique ceux-ci pourraient laisser croire qu'il s'agit en l'occurrence d'une souveraineté territoriale. Dans l'esprit du gouvernement français, en tout cas, la Convention « ne comporte aucune adjonction de territoire » <sup>121</sup>.

On retiendra enfin qu'un projet de loi relatif à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles a récemment été approuvé par le Conseil des ministres <sup>122</sup>.

## 2. La République fédérale d'Allemagne.

La situation en Allemagne, seul Etat fédéral de la Communauté, est, de ce fait, relativement complexe et nécessite un bref historique.

Le 25 mars 1963, l'Office minier de Clausthal-Zellerfeld, agissant en tant qu'autorité commune de quatre *Länder* côtiers (Basse-Saxe, Brême, Hambourg et Schleswig-Holstein), accorda une « promesse de concession » à un consortium de dix entreprises allemandes, leur permettant l'exploitation et l'obtention ultérieure d'une concession exclusive dès que les *Länder* seraient autorisés à le faire. A ce moment-là, en effet, la République fédérale n'avait pas encore ratifié la Convention de Genève. Elle hésitait à le faire car la délimitation latérale des plateaux, suivant l'art 6, par. 2 de la Convention, lui était défavorable, et elle entendait négocier avec ses voisins des accords particuliers qui corrigeraient ce que le principe de l'équidistance avait de trop absolu.

Mais lorsqu'une entreprise américaine se porta également candidate à l'exploration, la République fédérale, qui n'avait pas reconnu la validité des promesses de concession des *Länder*, jugea nécessaire de clarifier la situation et de réserver ses droits en attendant la ratification de la Convention de Genève. Par sa

<sup>120</sup> ANDRASSY, *op. cit.*, pp. 702-703; MÜNCH, F., « Neue Akte über den Festlandssockel in Nord- und Ostsee », *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1966, n° 3-4, p. 762.

<sup>121</sup> DE HARTINGH, *op. cit.*, p. 730. Sur la pratique française en matière de permis de recherches, voir e.a. DEVAUX-CHARBONNEL, J., « Le régime juridique de la recherche et de l'exploitation du pétrole dans le plateau continental », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 328-330.

<sup>122</sup> *Le Monde*, 7 mars 1968.

proclamation du 20 janvier 1964, le gouvernement fédéral revendiqua sur base du droit international général, tel qu'il se manifeste par la pratique des Etats et la signature de la Convention de Genève, un droit souverain et exclusif, « ein ausschliessliches Hoheitsrecht », en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du plateau continental allemand<sup>123</sup>.

Toute action en la matière fut subordonnée à l'autorisation expresse des autorités allemandes compétentes (*der zuständigen deutschen Behörden*)<sup>124</sup>.

La proclamation obtint l'effet désiré sur le plan international; elle était conforme au droit international en vigueur et son contenu parfaitement compatible avec les décisions déclaratoires de la Convention de Genève<sup>125</sup>. L'on ne peut tirer argument de l'attitude négative adoptée par la délégation allemande lors du vote sur la Convention en séance plénière. La République fédérale a du reste, malgré ses objections, signé la Convention le 30 octobre 1958<sup>126</sup>. Mais la proclamation ne résolvait pas le problème de la distribution des compétences et donc des *royalties* éventuelles entre la fédération et les *Länder* côtiers. Tant la Convention de Genève que le droit international coutumier sont muets sur la façon dont doit s'effectuer la répartition des compétences dans un Etat fédéral. Aussi la question a-t-elle fait l'objet de nombreuses discussions entre les internationalistes et constitutionnalistes allemands.

Pour Kölbe, les *Länder* n'ont acquis des compétences sur la partie du plateau adjacente à leurs côtes, ni en vertu du droit international, ni en vertu de la constitution, celle-ci ne prévoyant aucune attribution fédérative automatique (*föderative Zuordnung*). La désignation des titulaires de compétences ne pourrait résulter que d'une loi fédérale. Tant qu'une telle loi n'est pas votée, seul l'Etat

<sup>123</sup> *Archiv des Völkerrechts*, 1963-1964, p. 488; *R.G.D.I.P.*, 1964, n° 2, pp. 473-474, 611.

<sup>124</sup> VON MÜNCH, I., « Die Ausnutzung des Festlandssockels vor der deutschen Nordseeküste », *Archiv des Völkerrechts*, 1963-1964, n° 4, pp. 399-402; SEIDL-HOHENVELDERN, I., « Le plateau continental de la République fédérale d'Allemagne », *A.F.D.I.*, 1964, pp. 718-721; « Der deutsche Festlandssockel und die Bundesländer », *Festschrift Hermann Jahrreis*, Köln, 1964, pp. 400-404; MÜNCH, F., « Akte über den Festlandssockel in Nord- und Ostsee », *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1964, n° 1, pp. 167-170; (sur la proclamation de la République démocratique allemande du 26 mai 1964 voir MÜNCH, F., « Weitere Akte über den Festlandssockel in Nord- und Ostsee », *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1964, n° 4, p. 625, note 5); MENZEL, *op. cit.*, p. 4; VON SCHENCK, « Die Festlandssockel-Proklamation der Bundesregierung vom 20. Januar 1964 », *Festschrift Pfeiffer*, 1965, p. 485; FROWEIN, J., « Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandssockel », *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1965, n° 1, pp. 1-6.

<sup>125</sup> Voir les développements de VON MÜNCH, *op. cit.*, pp. 403, 409-412; WILLECKE, R., « Der Festlandssockel, seine völker- und verfassungsrechtliche Problematik », *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1966, pp. 463-465. Le République fédérale n'a cependant toujours pas ratifié la Convention de Genève.

<sup>126</sup> VON MÜNCH, *op. cit.*, pp. 414-416; MENZEL, *op. cit.*, p. 17.

fédéral est compétent. Il pourrait conserver fort bien l'exclusivité de cette compétence<sup>127</sup>.

Seidl-Hohenveldern, lui, considère que la Constitution allemande ne connaît pas de territoire directement soumis au pouvoir fédéral (*bundesunmittelbar territorium*) et que toute « fédéralisation » du plateau paraît impossible. Comme les *Länder* peuvent être titulaires de droits et obligations sur le plan international, ils sont, tout comme le *Bund*, en droit d'acquérir un nouveau titre juridique sur base du droit international coutumier<sup>128</sup>. L'auteur conclut : « Si une nouvelle règle générale de droit international coutumier élargit le territoire de la République fédérale d'Allemagne elle-même sous la haute mer, il nous paraît logique qu'elle élargisse en même temps et de la même façon aussi le territoire des *Länder* côtiers<sup>129</sup>. »

Menzel écarte quant à lui toute application des principes constitutionnels relatifs à la puissance territoriale respective du *Bund* et des *Länder* comme inadéquate en la matière. On ne peut, à son sens, invoquer ici les règles concernant la succession d'Etat ou l'accroissement de territoire, ou encore le principe de l'extension automatique du droit national à un territoire nouvellement acquis. Comme le plateau fait partie de la haute mer et que l'Etat riverain n'y exerce que des compétences limitées, il lui revient d'en établir les bases juridiques indépendamment de toute référence à des cas complètement différents<sup>130</sup>. Suivant Menzel la compétence devrait plutôt revenir aux *Länder*, mais l'auteur souligne que la solution ne peut être trouvée en interrogeant les normes constitutionnelles mais uniquement dans une décision du législateur<sup>131</sup>.

Sans aucunement trancher la question des compétences respectives, la loi du 24 juillet 1964 concernant la réglementation provisoire des droits sur le plateau continental<sup>132</sup> a désigné l'Office minier de Clausthal-Zellerfeld comme autorité compétente pour l'octroi de concessions limitées et l'Institut allemand d'hydrographie pour ce qui regarde l'utilisation des eaux et de l'air surjacents. Les fonctionnaires fédéraux leur prêteront main-forte dans l'accomplissement de leurs tâches et, le cas échéant, les forces navales de la *Bundeswehr* pourront intervenir

<sup>127</sup> KÖLBLE, J., « Bundesstaat und Festlandssockel - zur Verfassungsrechtlichen Problematik des Schelfs vor den deutschen Nordseeküste », *Die öffentliche Verwaltung*, 1964, pp. 217-225; voir la critique de FROWEIN, *op. cit.*, entre autres pp. 11-14; et de WILLECKE, *op. cit.*, p. 467.

<sup>128</sup> *Op. cit.*, *Festschrift Jahrreis*, pp. 406-408; *op. cit.*, *A.F.D.I.*, pp. 721-724. Dans le même sens FROWEIN, *op. cit.*, pp. 8-11.

<sup>129</sup> *Op. cit.*, *A.F.D.I.*, p. 723; voir aussi BÖHMERT, V., « Natur und Umfang der Bundesrepublik Deutschland am Kontinentalschelf zustehenden Rechte », *Internationales Recht und Diplomatie*, 1967, pp. 107, 128-129.

<sup>130</sup> Voir la critique de KÖLBLE, *op. cit.*, pp. 37-38, 56-58.

<sup>131</sup> *Op. cit.*, pp. 58-59. Dans le même sens WILLECKE, *op. cit.*, pp. 466-467.

<sup>132</sup> *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1965, n° 1, pp. 25 et ss.; KOHLHAAS, « Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandssockel », *Zeitschrift für Wasserrecht*, 1964, pp. 146 et ss.; FROWEIN, *op. cit.*, pp. 6-7.

à leur demande<sup>133</sup>. Le par. 14 enfin réserve l'avenir en précisant : « Falls im Bereich der deutschen Festlandsockels bereits staatliche Aufsuchungs- und Gewinnungsrechte eistanden sind, werden sie durch dieses Gesetz nur vorläufig eingeschränkt<sup>134</sup>. »

La loi n'est qu'un expédient. Elle a un « Torso-Charakter », comme dit poliment Menzel<sup>135</sup>, et constitue un compromis entre *Bund* et *Länder*, qui ne préjuge pas la solution définitive<sup>136</sup>.

Il résulte en tout cas du texte de la loi que les droits revendiqués par la République fédérale sont limités à l'exercice de certaines fonctions. Il ne s'agit donc pas de « *Gebietsherrschaft* » proprement dit, et le plateau continental ne fait pas partie du territoire allemand, de son « *Hoheitsgebiet* ». Il s'agit plutôt d'une zone disponible, une « *Verfügungszone* »<sup>137</sup>.

### 3. L'Italie.

Une loi n° 613 du 21 juillet 1967, entrée en vigueur le 18 août 1967, concerne l'exploration et la production d'hydrocarbures dans la mer territoriale et le plateau continental et amende l'ancienne législation minière de 1957<sup>138</sup>.

Le droit d'exploration et d'exploitation du plateau, délimité conformément à la Convention de Genève que l'Italie n'a cependant pas signée et à laquelle elle n'a pas adhéré, appartient à l'Etat (art. 1<sup>er</sup> et 2). A toutes fins, y compris celle de la taxation, non envisagée par la présente loi, les substances minérales extraites du plateau seront assimilées à celles extraites du territoire italien (art. 2). L'E.N.I. (*Ente Nazionale Idrocarburi*) dispose d'un droit exclusif en matière de recherches préliminaires sur l'intégralité du plateau continental italien; de plus, il jouit d'un droit de première option pour obtenir des concessions sur un quart de chacune des cinq zones en lesquelles le plateau a été divisé (art. 3 à 6)<sup>139</sup>. Pour le surplus, des concessions de prospection pourront être accordées aux personnes ou entités italiennes ainsi qu'aux nationaux d'autres Etats, sous réserve de réciprocité (art. 9).

Les installations situées sur le plateau sont soumises aux lois italiennes. Les pouvoirs appartenant, dans leurs domaines respectifs, aux organes de l'Etat, seront exercés par les organes ayant juridiction sur la côte la plus proche de ces installations. Les actes et faits se produisant sur celles-ci seront régis par les

<sup>133</sup> Voir la critique de MENZEL, *op. cit.*, pp. 44-45; FROWEIN, *op. cit.*, pp. 15 et ss.

<sup>134</sup> Voir FROWEIN, *op. cit.*, p. 70.

<sup>135</sup> *Op. cit.*, p. 39.

<sup>136</sup> *Ibid.*, pp. 44, 46, 55.

<sup>137</sup> MENZEL, *op. cit.*, p. 36; dans le même sens WILLECKE, *op. cit.*, p. 466.

<sup>138</sup> *Gazzetta ufficiale*, n° 194 du 3 août 1967. Voir DURANTE, F., « Piattaforma continentale italiana ed attività private, *Riv. dir. int.*, 1968, n° 1, pp. 118-121.

<sup>139</sup> Sur la compatibilité de la situation réservée à l'E.N.I. avec les règles de concurrence du traité de Rome, voir VENCESLAI, S.W., Nota in tema di diritto comunitario e di piattaforma litorale, *Rivista italiana del petrolio*, 1967, pp. 414, 471-473.

art. 4 et 5 du code de navigation, approuvé par le décret royal n° 357 du 30 mars 1942 (art. 49). Les hydrocarbures extraits du plateau sont destinés par priorité au marché intérieur et ne seront pas exportés sans autorisation ministérielle (art. 55).

Il est intéressant de noter que les gouvernements semi-autonomes de Sardaigne et de Sicile auraient introduit un recours contre cette législation auprès de la Cour constitutionnelle.

#### 4. *Pays-Bas.*

Dans un projet de loi, introduit le 9 mai 1964, les installations érigées sur le plateau continental, défini comme la partie du fond de la mer sur laquelle les Pays-Bas exercent, conformément à la Convention de Genève, des droits souverains (art. 1<sup>er</sup>), étaient considérées comme faisant partie du territoire néerlandais en ce qui concerne l'application des dispositions légales désignées à cet effet par un règlement d'administration publique (art. 2). L'application de ces dispositions pouvait cependant être limitée ou exclue concernant certaines installations (art. 3). Enfin des dispositions pouvaient être prises, touchant ces installations, en faveur de la navigation, de la pêche, des ressources biologiques de la mer, de la recherche scientifique ou d'autres intérêts reconnus par le droit international (art. 4). Le projet, tout en s'appliquant aux installations érigées sur le plateau continental dans un but d'exploration et d'exploitation, visait en réalité celles permettant des émissions de radio et de télévision. Son origine doit être recherchée dans l'intention manifestée par la *Reklame Exploitatie Maatschappij* (R.E.M.) d'établir une station émettrice de radio et de télévision le long des côtes néerlandaises, mais en dehors de la mer territoriale. Le gouvernement néerlandais estimait qu'il était impossible de laisser s'établir un vide juridique en haute mer : en effet les installations érigées dans des buts autres que l'exploration et l'exploitation, n'auraient été soumises à aucune juridiction, la loi de pavillon national ne s'appliquant pas en l'occurrence. Dans ces conditions, il s'imposait, selon lui, de rechercher un autre critère, qu'il crût trouver dans la position géographique de l'installation, l'Etat riverain étant tout indiqué pour exercer la compétence et la juridiction<sup>140</sup>. Le projet suscita de nombreuses objections. On lui reprocha notamment de faire bon marché de la liberté de la haute mer et de fonder ses prétentions sur une convention qui avait été signée dans un but tout différent et qui n'était d'ailleurs pas ratifiée à l'époque.

En conséquence, le gouvernement néerlandais modifia le projet en soulignant qu'il ne fondait plus les compétences qu'il cherchait à obtenir sur les principes relatifs au plateau continental, mais qu'il entendait limiter territorialement l'exercice de ces compétences aux installations érigées sur le plateau tel que défini par la Convention de Genève. La loi (*Wet installaties Noordzee*) du

<sup>140</sup> FRANÇOIS, J.P.A., *Grondlijnen van het volkenrecht*, Zwolle, 1967, pp. 69-70.

3 décembre 1964<sup>141</sup> stipule que la loi pénale néerlandaise est applicable à toute personne se rendant coupable d'une infraction quelconque sur une installation en mer, c'est-à-dire en dehors des eaux territoriales, sur le fond de la partie de la mer du Nord dont la délimitation coïncide avec celle de la partie du plateau continental attribué aux Pays-Bas (art. 1<sup>er</sup>-2). Les lois néerlandaises applicables à et concernant ces installations seront désignées par voie de règlements d'administration publique (art. 3)<sup>142</sup>. Quoique permettant une application extensive de la législation nationale, la portée du nouveau texte est beaucoup plus restreinte que celle du projet de loi initial<sup>143</sup>.

D'autre part, une autre loi, du 23 septembre 1965 (*Mijnwet continentaal plat*)<sup>144</sup>, définit le plateau comme la partie du lit et du sous-sol de la mer du Nord sur laquelle les Pays-Bas exercent conformément à la convention de Genève « des droits souverains ». Cette expression paraît fort large, mais il a été précisé dans l'exposé des motifs qu'il s'agissait de droits souverains en vue de l'exploration et de l'exploitation. La loi stipule que ces activités sont subordonnées à l'autorisation de l'Etat (art. 2) sous les conditions qu'il détermine (art. 7 et 8)<sup>145</sup> et qu'il est propriétaire des ressources minérales tant que l'exploitation n'aura pas fait passer la propriété au concessionnaire (art. 22-23). Les minéraux se trouvant dans les installations qui les ont exploités sont considérés être en libre

<sup>141</sup> *Staatsblad*, 1964, n° 447.

<sup>142</sup> Un arrêté royal du 8 décembre 1964 (*Staatsblad*, 1964, n° 461) a déclaré applicable à ces installations la loi néerlandaise de 1904 sur le télégraphe et le téléphone qui interdit tout émetteur non muni d'une autorisation gouvernementale. Quelques jours après, le gouvernement mettait fin aux émissions de la R.E.M.

<sup>143</sup> Voir sur l'affaire de la R.E.M., la note « La répression des émissions de radiodiffusion effectuées par des stations hors des territoires nationaux », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 470 et ss., en particulier les pp. 489-493 ainsi que l'abondante littérature qui y est citée, en y ajoutant SUX, E., *Volkenrechtelijke aspecten van de R.E.M.-affaire*, Louvain (Acco), 1965; CHARLES, H., « Les îles artificielles », *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 342 et ss., et BÖHME, E., « Unmittelbare Massnahmen gegen den Betrieb von Rundfunksendern auf den Hohen Meer », *13 Jahrbuch für internationale Recht*, 1967, pp. 299-337, en particulier pp. 318 et ss.

<sup>144</sup> *Staatsblad*, 1965, n° 428. Voir les articles de DRIESSEN, H.E.A., « Het ontwerp Mijnwet Continentaal Plat 1964 », *Economisch-Statistische Berichten*, 14 octobre 1964, p. 930; 21 octobre 1964, p. 955; 28 avril 1965, p. 390; 12 mai 1965, p. 435; 26 mai 1965, p. 485; 9 juin 1965, p. 533 et de BOUCHEZ, L.J., « Economische aspecten van de mijnwetgeving voor het continentaal plat », *ibid.*, 7 septembre 1966, p. 910 ainsi que SCHIERBEEK, P., *Oil and Gas in the Netherlands and under the North Sea*, Amro Bank, 1965; BOUCHEZ, L.J., « De mijnwetgeving van het continentaal plat », *Sociaal economische wetgeving*, 1967, n° 10, pp. 534-556, et n° 11-12, pp. 610-631; « Mijnwet continentaal plat », *Sociaal economische wetgeving*, 1966, n° 1, pp. 23-33; MÜNCH, *op. cit.*, *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1964, n° 4, pp. 628-629, et 1966, n° 3-4, pp. 769-770. Les Pays-Bas ont ratifié la Convention de Genève le 18 février 1966.

<sup>145</sup> Un règlement du 27 janvier 1967 (*Staatsblad*, 1967, n° 24), pris en exécution de l'art. 12 de la loi, détaille les conditions et prescriptions accompagnant l'octroi des droits d'exploration et d'exploitation.

pratique aux Pays-Bas et y rester durant leur transport vers ce pays (art. 41)<sup>146</sup>. Diverses autres dispositions concernent l'emplacement, la sécurité, l'organisation, le placement, etc. de ces installations (art. 26 et s.)<sup>147</sup>.

Les limites du plateau continental néerlandais sont précisées dans un arrêté royal du 7 février 1967<sup>148</sup>. La délimitation présente cependant certaines difficultés en ce qui regarde la frontière latérale tant avec la Belgique, en raison de la souveraineté contestée sur la passe des Wielingen<sup>149</sup>, qu'avec la République fédérale d'Allemagne. En ce qui concerne ce dernier pays, une ligne frontière a été établie par l'accord du 12 mai 1962, uniquement en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation du plateau dans la région de l'Eems-Dollard<sup>150</sup>. Un autre accord du 1<sup>er</sup> décembre 1954 trace la frontière entre les deux plateaux sur base du principe de l'équidistance jusqu'au 54<sup>e</sup> parallèle<sup>151</sup>. Les deux Etats divergent de vue sur la continuation du tracé, les Pays-Bas réclamant l'application du principe de l'équidistance, l'Allemagne invoquant des « circonstances spéciales ». Le litige a été soumis à la Cour internationale de Justice par accord du 2 février 1967<sup>152</sup>.

### 5. Belgique.

En Belgique, un projet de loi sur le plateau continental a été déposé devant la Chambre le 23 octobre 1967<sup>153</sup>. Le gouvernement belge n'a pas signé la Convention de Genève parce qu'elle lui apparaissait comme une construction juridique imparfaite en ce qu'elle ne retenait comme critère que celui de l'exploitabilité, qu'elle dispensait l'Etat riverain d'exploiter réellement et même de proclamer ses droits et, enfin, en ce qu'elle ne prévoyait aucun système d'arbitrage obligatoire en cas de différend entre Etats. La Convention étendant les droits exclusifs de l'Etat riverain aux organismes vivants en contact perma-

<sup>146</sup> L'exposé des motifs précisait en outre que les dispositions basées sur la *In- en uitvoerwet* devraient être appliquées au transport de minéraux, trouvés dans ou sur le plateau, de l'endroit d'exploitation vers un autre pays que les Pays-Bas (*D. P.*, 1963-1964, n° 7670, p. 11).

<sup>147</sup> Un règlement du 13 mars 1967 (*Staatsblad*, 1967, n° 158), pris en exécution de l'art. 26 de la loi, contient des prescriptions relatives à la sécurité et aux conditions de travail sur les installations ainsi que des dispositions relatives à la protection d'intérêts reconnus par le droit international tels que la navigation, la pêche, les ressources biologiques, la recherche scientifique, les câbles et pipe lines, la pollution, etc.

<sup>148</sup> *Staatsblad*, 1967, n° 74.

<sup>149</sup> BOUCHEZ, L.J., *The Regime of Bays in International Law*, Leyden, Sijthoff, 1964, pp. 130-135.

<sup>150</sup> TREVIRANUS, H.D., « Der deutsch-niederländische Ems-Dollart Vertrag », *Zeitschrift für öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1963, pp. 549-550.

<sup>151</sup> MÜNCH, *op. cit.*, *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1960, nos 3-4, pp. 765-767.

<sup>152</sup> BOUCHEZ, *op. cit.*, *S.E.W.*, 1967, p. 536; *R.G.D.I.P.*, 1967, n° 3, pp. 727-730; MENZEL, *op. cit.*, pp. 25-26. D'autre part, un accord de délimitation a été signé le 31 mars 1966 avec le Danemark.

<sup>153</sup> *D.P.*, 1966-1967, n° 471/1.

nent avec le lit de la mer, l'absence de tout critère concret de délimitation serait en effet de nature à causer de graves préjudices aux pêcheurs belges de haute mer<sup>154</sup>.

C'est donc moins à cause de son propre plateau continental que la Belgique ne se rallie pas à la Convention de Genève qu'en raison des abus que celle-ci permettrait dans le chef de pays tiers. Comme le gouvernement belge accepte cependant le principe même des droits de l'Etat riverain, il fonde sa compétence à légiférer sur le droit coutumier international. Dans son avis, le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant la légitimité de cette attitude, a cependant souligné les inconvénients qui s'y attachent en cas de contestation portée devant le juge international; celui-ci se référerait en effet aux dispositions de la Convention de Genève dans la mesure où celles-ci seraient considérées par lui comme l'expression des règles coutumières existantes<sup>155</sup>.

Le projet proclame en son art. 1<sup>er</sup> que la Belgique exerce des « droits souverains » sur le plateau continental, tel que délimité à l'art. 2, « aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles ». La définition de ces ressources correspond textuellement à celle de la Convention de Genève. La délimitation du plateau à l'égard de la Grande-Bretagne, de la France et des Pays-Bas se fera, sans écarter d'éventuels accords particuliers, en application des mêmes règles que celles établies à l'art. 6 de la Convention de Genève (ligne médiane et principe de l'équidistance).

Commentant l'expression « droits souverains », le Conseil d'Etat estime à juste titre que :

« Cette terminologie implique l'affirmation au profit de l'Etat belge de certains droits démembrés de la souveraineté et non l'affirmation d'une souveraineté territoriale complète qui serait inconciliable avec le principe de la liberté de la haute mer. En conséquence, l'adoption du projet ne modifiera pas les limites de l'Etat telles qu'elles ont pu être fixées par des traités antérieurs, ni la composition du territoire national telle qu'elle est décrite à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Soumis à certaines compétences spécifiques au profit de l'Etat belge, le plateau continental ne fera partie ni du territoire national, ni du territoire de la province et des communes riveraines, ni du domaine public belge. Il formera une zone soumise, pour la protection d'intérêts nationaux spécifiques, à certaines compétences particulières de souveraineté. Les droits de souveraineté que l'article 1<sup>er</sup> du projet tend à affirmer au profit de l'Etat belge sur le plateau continental, trouvent ainsi leur justification mais aussi leurs limites dans la finalité en vue de laquelle ils ont été reconnus par le droit international<sup>156</sup>. »

La recherche et l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes sont subordonnées à l'octroi de concessions accordées aux conditions et selon les modalités déterminées par le roi (art. 3). L'exposé des motifs précise qu'il n'entre nullement dans l'intention du gouvernement de distinguer

<sup>154</sup> Exposé des motifs, *ibid.*, pp. 1 et 2.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 5.

entre ressortissants belges, étrangers ou apatrides, mais qu'il entend pouvoir refuser une autorisation, entre autres pour des considérations de sécurité ou d'épuisement prématuré des ressources. De même, si l'exploration et l'exploitation des organismes vivants appartenant aux espèces sédentaires sont en principe réservées aux ressortissants belges, des exceptions individuelles ou collectives pourront être accordées par le roi (art. 4), ceci notamment afin de ne pas préjuger la future politique communautaire en matière de pêche<sup>157</sup>.

Quant à la juridiction, les art. 7, 8 et 9 soumettent au droit belge les installations ou autres dispositifs, situés en haute mer et fixés à demeure sur le plateau continental, ainsi que les biens et les personnes qui s'y trouvent. A défaut d'autres règles attributives, compétence en matière pénale a été donnée aux tribunaux de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles; les actes ou faits ayant des effets juridiques autres que pénaux seront réputés s'être produits en Belgique et, à défaut d'autres règles attributives de compétence, sur le territoire du deuxième canton de justice de paix de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Le Conseil d'Etat a fait observer à ce propos « que, ne faisant partie d'aucune province, arrondissement ou commune belge, le plateau continental et les activités qui s'y exerceront ne peuvent être soumis ni aux règlements provinciaux ou communaux, ni à des lois nationales dont l'application est fonction d'une certaine relation entre une activité et une région déterminée du territoire national »<sup>158</sup>.

## 6. Grande-Bretagne.

La Grande-Bretagne a été le vingt-deuxième Etat qui a ratifié la Convention de Genève sur le plateau continental, permettant ainsi l'entrée en vigueur de la Convention à la date du 10 juin 1964.

Par une loi du 15 avril 1964, le *Continental Shelf Act*<sup>159</sup>, la Grande-Bretagne s'est réservé « any rights exercisable by the United Kingdom outside territorial waters with respect to the sea-bed and sub-oil and their natural resources » (sect. I, 1). La loi ne délimite pas le plateau<sup>160</sup>. Elle se borne à préciser que « Her Majesty may from time to time by Order in Council designate any area within the rights mentioned in subsection (1) of this section are exercisable, and any area so designated is in the Act referred to as a designated

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>159</sup> *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 1, pp. 251-258; GOMBOS, L., « Oil Search and Production in the North Sea », *The Law Society's Gazette*, 1964, pp. 475 et ss.; MÜNCH, *op. cit.*, *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1964, n° 4, pp. 626-628.

<sup>160</sup> Des accords de délimitation ont été conclus par la Grande-Bretagne avec le Danemark, le 3 mars 1966 (*R.G.D.I.P.*, 1966, n° 1, p. 153), avec les Pays-Bas, le 6 octobre 1965 (*ibid.*, p. 175 et n° 2, pp. 528-531) et avec la Norvège le 10 mars 1965 (*R.G.D.I.P.*, 1965, n° 2, pp. 593-595). Voir MÜNCH, *op. cit.*, *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1966, nos 3-4, pp. 765-767.

area » (sect. 1, 5). Les licences et permis de recherche ne seront donc octroyés que dans les zones indiquées par le gouvernement <sup>161</sup>.

Quant à l'application de la législation anglaise en matière pénale et civile, la section 3 de l'Act stipule :

« 1. Any act or omission which

- a) takes place on, under or above an installation in a designated area or any waters within five hundred yards of such an installation; and
- b) would, if taking place in any part of the United Kingdom, constitute an offence under the law in force in that part, shall be treated for the purposes of that law as taking place in that part.

2. Her Majesty may by Order in Council make provision for the determination, in accordance with the law in force in such part of the United Kingdom as may be specified in the Order, of questions arising out of acts or omissions taking place in a designated area, or in any part of such an area, in connection with the exploration of the sea bed or subsoil or the exploitation of their natural resources, and for conferring jurisdiction with respect to such questions on courts in any part of the United Kingdom so specified. »

Que peut-on déduire de ce texte ? La question de savoir si le plateau a été « nationalisé » relève-t-elle de la sémantique, puisque le gouvernement britannique dispose de pouvoirs pratiquement illimités de surveillance et de contrôle des opérations qui s'effectuent sur le plateau <sup>162</sup> ?

Il nous semble, au contraire, qu'en mentionnant dans la loi des dispositions assurant la soumission à la loi anglaise des actes ou omissions qui se produisent dans les zones désignées, on indique à suffisance que le gouvernement de Sa Majesté n'exerce pas la souveraineté complète sur le plateau et qu'il ne le considère pas comme faisant partie du territoire <sup>163</sup>.

L'« assimilation » des installations ou des zones au territoire national en ce qui concerne la loi applicable et la juridiction compétente <sup>164</sup> ne signifie en aucune façon une annexion ou une extension de territoire. Le seul but de la section 3 est de permettre l'application extraterritoriale de la loi anglaise tant pénale que civile <sup>165 166</sup>.

<sup>161</sup> *Continental Shelf (Designation of Areas) Order*, 12 mai 1964 et 3 août 1965; MÜNCH, *ibid.*, pp. 768-769.

<sup>162</sup> SAMUELS, A., « The Continental Shelf Act 1964 », *Developments of the law of the Sea 1958-1964*, British Institute of International and Comparative Law, London, 1965, p. 159.

<sup>163</sup> BOWETT, D.W., *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1967, p. 41; SAMUELS, *op. cit.*, p. 156.

<sup>164</sup> DEVAUX-CHARBONNEL, J., « Le plateau continental du Royaume-Uni et la Convention internationale de Genève de 1958 », *A.F.D.I.*, 1964, pp. 713-714.

<sup>165</sup> Voir SAMUELS, *op. cit.*, pp. 165-166; BOWETT, *op. cit.*, p. 41, note 3; WOODLIFE, *op. cit.*, pp. 343 et ss.

<sup>166</sup> En Norvège, une loi du 21 juin 1963 vise « l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles du lit de la mer ou de son sous-sol, pour autant que la profondeur des eaux surjacentes permette l'exploitation des ressources naturelles, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières maritimes applicables par ailleurs, mais non au-delà de la ligne médiane concernant les autres Etats » (art. 1<sup>er</sup>). Cette formule assez compliquée a été retenue afin

Seuls la France et les Pays-Bas ont ratifié la Convention de Genève ou y ont adhéré. L'Allemagne a annoncé son intention de le faire. L'Italie n'a pas signé la Convention et n'y a pas adhéré. La Belgique n'envisage pas de le faire. Quant au Grand-Duché de Luxembourg, il n'est pas directement intéressé à la question et n'a pas pris position. L'attitude des Etats membres n'est donc pas uniforme.

Est-ce à dire qu'ils approchent le problème du plateau continental de façon absolument divergente ? Ce serait pousser la conclusion trop loin. En fait, la Convention de Genève est largement acceptée par eux et la non-adhésion ou la non-ratification est souvent motivée par un désaccord portant sur l'une ou l'autre de ses dispositions spécifiques. Que ce soit sur base du droit international coutumier ou de la Convention de Genève, les Etats membres ont étendu ou envisagent d'étendre leur juridiction sur le plateau et subordonnent l'exploration et l'exploitation à l'autorisation de l'Etat. Leur approche du problème est généralement conforme à la Convention de Genève. Mais, si cette dernière a concrétisé ce qui semblait se dégager de la pratique internationale, à savoir l'exercice de compétences par l'Etat riverain sur son plateau, elle n'est pas — et de loin — uniquement déclaratoire. Le contenu de la coutume internationale en la matière est singulièrement fluide et on ne peut donc exclure que des contestations surgissent entre Etats ayant ratifié la Convention ou y ayant adhéré et ceux qui se bornent à s'appuyer sur la norme coutumière<sup>167</sup>.

Quant aux modalités de l'emprise étatique sur le plateau, chaque Etat membre les a établies en fonction de son ordre juridique et de ses intérêts propres. Les conditions d'obtention des permis ou concessions, le régime financier et fiscal, la participation de l'Etat, les possibilités de recours font l'objet de législations nationales touffues et profondément variées, sans l'ombre d'une coordination communautaire. Une certitude s'en dégage cependant : nulle part le plateau n'est considéré comme faisant partie du territoire.

### III. LA PRATIQUE DE LA COMMUNAUTÉ

La pratique de la Communauté concernant le plateau continental se résume à peu de chose. Il ressort cependant de ses activités que le problème ne lui a pas échappé et, que s'il n'est pas encore résolu, il figure à l'ordre du jour de

d'éviter l'expression « plateau continental » qui, d'après l'exposé des motifs, donnerait à penser que le droit exclusif de la Norvège s'arrêterait à la fosse norvégienne qui a une profondeur supérieur à 200 mètres. L'art. 2 stipule que « Le droit aux ressources naturelles sous-marines est attribué à l'Etat ». Toujours suivant l'exposé des motifs, l'établissement de la compétence et de l'autorité de la Norvège sur les ressources du plateau continental n'implique pas que le plateau devienne une partie du Royaume au sens de l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution; seules certaines formes spéciales de la souveraineté norvégienne sont maintenues (voir *R.G.D.I.P.*, 1963, n° 4, pp. 921 et ss. ). La Norvège n'a pas signé la Convention de Genève et n'entend pas y adhérer, quant au Danemark, il a ratifié la Convention de Genève et un règlement du 7 juin 1963 concerne l'exercice des droits souverains sur le plateau.

<sup>167</sup> WOODLIFE, *op. cit.*, p. 340.

ses préoccupations, notamment dans le domaine des aides d'Etats, de la politique énergétique et du droit d'établissement.

On remarquera au préalable que le tarif douanier commun des produits figurant à la liste G a été fixé par décision du Conseil du 8 mai 1964<sup>168</sup>. Le Conseil a cependant immédiatement suspendu totalement ou partiellement et pour une durée indéterminée, les droits qu'il venait d'établir<sup>169</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1964, il n'existe plus de droits intracommunautaires pour ces produits<sup>170</sup>.

### 1. Les aides d'Etats.

A la suite de la suppression, depuis le 1<sup>er</sup> février 1964 et conformément au protocole annexé au traité concernant les huiles minérales et certains de leurs dérivés, de toute protection tarifaire au bénéfice de l'industrie pétrolière allemande, la République fédérale d'Allemagne a institué un système d'aide en faveur de cette industrie<sup>171</sup>. Il s'agit, d'une part, de subsides décroissants destinés à la production nationale et qui s'étendent sur une période de six ans, soit jusqu'à la fin de 1969, et, d'autre part, de facilités de crédit pour le financement de la recherche du pétrole hors de la Communauté, les dépenses étant totalement remboursées en cas d'échec des recherches.

Conformément à l'art. 93, § 3, ces mesures ont été communiquées pour examen à la Commission qui, à la lumière de l'art. 92, § 3c<sup>172</sup>, ne s'y est pas opposée vu la nécessité de différencier davantage les sources d'énergie de la Communauté; elle s'est cependant réservé d'envisager avec les autres Etats membres l'adoption d'une attitude commune en la matière<sup>173</sup>. On peut en effet estimer qu'une harmonisation de telles aides est requise en vue d'éviter tout élément discriminant et toute inégalité de concurrence entre les Six.

Partant du point de vue que le plateau continental ne fait pas partie du territoire allemand, le gouvernement de la République fédérale applique, en ce qui concerne la recherche dans la mer du Nord, le régime prévu pour les pays tiers, qui est aussi le plus favorable. En vertu de l'art. 93, § 2, la Commission a consulté les Etats membres sur ce point. Si le pétrole trouvé dans la

<sup>168</sup> *J.O.C.E.*, 21 mai 1964, n° 77, p. 1209.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 1211.

<sup>170</sup> Voy. le 8<sup>e</sup> rapport général de la C.E.E.. Voir également la réponse de la Commission à la question écrite n° 160 de M. Pedini, *J.O.C.E.*, 29 novembre 1967, n° 289, p. 5.

<sup>171</sup> Bundesrat Drucksache n° 281/63.

<sup>172</sup> « Peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun :

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. »

<sup>173</sup> Voir la réponse de la Commission à la question écrite n° 130 de M. Pedini, *J.O.C.E.*, 17 mars 1964, n° 46, p. 64.

mer du Nord est considéré comme étant d'origine étrangère du point de vue des aides, il paraît difficile de l'assimiler à la production nationale pour le calcul des stocks, le traitement fiscal, etc.<sup>174</sup>. Il ne semble pas que les travaux de la Commission aient abouti à des conclusions à cet égard. D'autre part, s'il faut en croire certaines informations de presse, les recherches entreprises dans le plateau continental adjacent aux côtes de la République fédérale se seraient révélées infructueuses<sup>175</sup>.

## 2. La politique énergétique commune.

On connaît les difficultés qu'ont rencontrées les Etats membres dans l'élaboration d'une politique énergétique commune. L'existence de trois Communautés, ayant chacune des règles et des pouvoirs particuliers, la C.E.C.A. pour le charbon, la C.E.E. pour le pétrole et le gaz naturel, l'Euratom pour l'énergie nucléaire, n'a évidemment pas facilité la coordination des politiques nationales ou communautaires, déjà largement déterminées par des conditions de structure et de marché foncièrement différentes<sup>176</sup>.

Après des années de discussion, les Etats membres adoptèrent à l'occasion de la 94<sup>e</sup> session du Conseil spécial des ministres tenue à Luxembourg, le 21 avril 1964, un protocole d'accord relatif aux problèmes énergétiques<sup>177</sup>. Ce document ne contient guère plus qu'une déclaration d'intention. Les gouvernements y affirment leur volonté de poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique énergétique comportant :

- une politique commerciale et d'approvisionnement en provenance des pays tiers;
- un régime des aides des Etats;
- la fixation de règles et conditions de concurrence pour les diverses sources d'énergie (titre I).

En ce qui concerne les hydrocarbures, ils se déclarent en faveur d'un approvisionnement largement différencié, à des prix aussi bas et stables que possible, suivant des modalités adaptables aux circonstances; en outre, ils entendent :

<sup>174</sup> Voir MAAS, H.H., *Vrijheid van vestiging en dienstverlening in de E.E.G.*, Deventer (Kluwer), 1965, p. 44; VENCESLAI, *op. cit.*, 1967, p. 333.

<sup>175</sup> *Le Soir*, 18 août 1967.

<sup>176</sup> BLANCHET, J., *Dix ans d'application du traité C.E.C.A. à l'industrie charbonnière*, Heule (UGA), 1964, pp. 97-113; voir également VAN DER ESCH, B., « Legal aspects of a European energy policy », 2 *C.M.L.R.*, n° 2, 1964, pp. 139-167; LAPIE, P.O., « La politique énergétique européenne, ses étapes, ses difficultés », *R.M.C.*, 1967, n° 100, pp. 134-141; BLONDELL-SPINELLI, D., *L'énergie de l'Europe des Six, fondements d'une politique énergétique commune*, Paris (Cujas), 1967; SAUWENS, A., « Esquisse d'une politique pétrolière de la Communauté », *R.M.C.*, 1968, n° 111, p. 655. Voir aussi la réponse de la Commission à la question écrite n° 134 de M. Pedini, *J.O.C.E.*, 5 septembre 1968, n° C. 86, p. 9.

<sup>177</sup> *J.O.C.E.*, 30 avril 1964, n° 69, p. 1099.

- développer la production communautaire dans des limites économiquement raisonnables;
- rechercher une politique commune de stockage;
- faire disparaître progressivement dans les réglementations nationales toute discrimination entre leurs ressortissants et ceux des Etats membres;
- rechercher, pour les combustibles pétroliers, un régime fiscal adapté aux objectifs de la politique énergétique commune (titre IV)<sup>178</sup>.

Pratiquement, il apparaît que les Etats membres ont subordonné la véritable mise en œuvre d'une politique énergétique commune à la réalisation préalable de la fusion des traités de Paris et de Rome. Dans l'intervalle, les idées sur lesquelles ils se sont mis d'accord devront, vaille que vaille, être réalisées dans le cadre de chaque Communauté<sup>179</sup>.

Dans cette perspective, la Commission de la C.E.E. a transmis au Conseil, le 16 février 1966, une première note sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel dans le but d'informer le Conseil des travaux entrepris et d'indiquer l'orientation que pourraient prendre les travaux ultérieurs dans ce domaine<sup>180</sup>.

Il y est spécifié que « La Commission examine par ailleurs si les gisements de pétrole et de gaz naturel situés sur la plate-forme continentale dépendant de la juridiction administrative des Etats membres sont soumis aux dispositions du traité de Rome » (n° 21). En ce qui regarde le rôle des sociétés communautaires en matière de pétrole, la Commission estime qu'il conviendrait :

- de compenser les disparités de concurrence entre les sociétés communautaires et les sociétés internationales par l'application de dispositions fiscales ou autres équivalentes à celles accordées par les pays tiers;
- de faciliter aux entreprises de la Communauté l'acquisition de sources d'approvisionnement propres par l'octroi d'aides à la recherche, harmonisées sur le plan communautaire;
- de stimuler, notamment par des dispositions fiscales appropriées, toute forme d'association entre entreprises de la Communauté, éventuellement entre sociétés communautaires et sociétés internationales, pour l'obtention de permis ou de concession. « Dans ce contexte, seraient à considérer comme sociétés

<sup>178</sup> La crise du Moyen-Orient en 1967 a encore souligné la nécessité tant d'une diversification des sources d'approvisionnement que d'une politique de stockage. Voy. la réponse de la Commission à la question écrite n° 94 de M. Oele, *J.O.C.E.*, 28 août 1967, n° 208, p. 5.

<sup>179</sup> BLANCHET, *op. cit.*, p. 116; BRONDEL, G., « Premières propositions de la Commission de la C.E.E. pour une politique pétrolière commune », *R.M.C.*, 1966, n° 90, p. 188; TOURET, D., *Le régime français d'importation du pétrole et la C.E.E.*, Paris (L.G.D.J.), 1968, p. 193.

<sup>180</sup> *Suppl. Bull. C.E.E.*, 1966, n° 7; TOURET, *op. cit.*, p. 195

communautaires les sociétés répondant aux conditions de l'art. 58 du traité et disposant de ressources propres en pétrole brut ou en gaz naturel, ou qui effectuent, pour leur compte propre, des travaux de recherche » (n° 26-27).

Quant à l'harmonisation des politiques commerciales durant la période transitoire en vue d'arriver à la mise en œuvre d'une politique commerciale commune, qui devra d'ailleurs s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique commerciale s'étendant à toutes les formes d'énergie, les régimes appliqués par les Etats membres sont encore divergents; aussi la Commission se borne-t-elle à prôner une procédure de consultation régulière et fait-elle mention, parmi les problèmes à traiter, de la recherche d'une définition commune de l'origine des produits pétroliers (n° 29)<sup>181</sup>.

La Commission passe ensuite en revue divers cas particuliers d'application du traité, visant notamment à supprimer les discriminations suivant la nationalité, telles que les interventions des Etats membres dans la production ou la distribution de pétrole et en particulier l'aménagement du régime français d'importation de pétrole<sup>182</sup>; la liberté d'établissement pour la recherche et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel, la coordination de certaines actions gouvernementales en matières de transport de pétrole (oléoducs), de dispositions législatives et réglementaires, etc. (n° 35 et ss.).

Dans le domaine du gaz naturel, également présent dans le plateau continental de la mer du Nord, la Commission entend veiller au respect du traité (e.a. les art. 7, 37, 85, 86 et 90) et envisage une coordination des actions gouvernementales (n° 56 et ss.).

Dans le programme d'action ainsi proposé au Conseil, la Commission avait tenté, dans le cadre limité qui lui était imparti par le protocole d'accord d'avril 1964, de pousser aussi loin que possible l'action communautaire<sup>183</sup>. Il n'était pas demandé au Conseil d'y souscrire formellement mais bien de marquer son accord sur les orientations suggérées par la Commission.

Le 15 juillet 1967, le Conseil des Communautés européennes a approuvé un rapport du Comité des représentants permanents, basé sur la note de la Commis-

<sup>181</sup> L'art. 3 de la proposition de règlement du Conseil relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (*J.O.C.E.*, 18 avril 1966, n° 68, p. 1003) indique qu'en ce qui concerne les produits pétroliers la définition de l'origine sera fixée dans le cadre de l'établissement de la politique énergétique commune. Contrairement au Parlement européen qui avait approuvé cette exclusion (*J.O.C.E.*, 28 mai 1966, n° 96, p. 1539), le Comité économique et social a demandé la suppression de l'art. 3, estimant que, jusqu'à plus ample informé, les produits énergétiques devaient, dans la mesure où ils étaient couverts par le traité de Rome, être soumis au règlement de l'origine, celui-ci ayant un caractère général (*J.O.C.E.*, 18 avril 1966, n° 68, p. 1010).

<sup>182</sup> Voir à ce sujet TOURET, *op. cit.*

<sup>183</sup> BRONDEL, *op. cit.*, p. 192.

sion. Ce rapport rencontre très largement les vues qui avaient été exprimées par la Commission mais critique la définition des entreprises communautaires parce qu'elle juxtapose les critères juridiques et économiques sans aboutir à désigner les entreprises dont il convient de préserver l'existence par des mesures appropriées<sup>184</sup>.

« Il apparaît clairement au Comité que dans le contexte où elle est utilisée ici l'expression « entreprise communautaire » désigne les entreprises dont les intérêts fondamentaux coïncident par nature, de façon permanente, avec ceux de la Communauté et qui ne peuvent bénéficier des avantages réservés par leur pays d'origine aux filiales d'entreprises ressortissant de pays tiers établies dans la Communauté. On peut considérer qu'une telle concordance d'intérêts existe lorsque l'entreprise est contrôlée par des ressortissants ou un gouvernement des Etats membres et que son centre de décision se situe dans l'un des pays de la Communauté ». Une étude approfondissant les notions susmentionnées d'intérêt et de contrôle est demandée.

### 3. *La liberté d'établissement et des services.*

L'art. 2, § 2, de la directive n° 64/428 du Conseil en date du 7 juillet 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation des services pour les activités non salariées dans les industries extractives décrit comme suit le champ d'application de cette directive : « Ces activités ont pour objet l'extraction des minéraux que l'on rencontre dans la nature à l'état solide, liquide ou gazeux. Sont comprises dans ces activités l'exploitation des mines souterraines et à ciel ouvert, des carrières et des puits de pétrole ainsi que toutes les opérations complémentaires nécessaires pour le traitement et l'enrichissement des minerais et autres minéraux bruts tels que le concassage, le broyage, le débouillage, l'égrappage et le triage lorsqu'elles sont pratiquées par une entreprise exerçant à titre principal une activité d'extraction des minéraux. Ces activités comprennent également la prospection des minéraux et la préparation du terrain avant l'extraction ».

Son art. 3 précise : « Conformément aux programmes généraux, la présente directive ne s'applique pas, pour le pétrole ou le gaz naturel, à l'activité de prospection et de forage, dans la mesure où elle n'est pas effectuée par l'exploitant de la concession de production<sup>185</sup>. »

Restaient donc à libérer les activités du titulaire d'un permis de recherche ainsi que celles d'entreprises effectuant des travaux de recherche pour le compte d'un titulaire de concessions de production ou de permis de recherche (entreprises sous contrat).

<sup>184</sup> SAUWENS, *op. cit.*, p. 656.

<sup>185</sup> J.O.C.E., 23 juillet 1964, n° 117, p. 1871.

La Commission a alors proposé au Conseil une directive concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation des services pour les activités non salariées dans le domaine de la recherche (prospection et forage) de pétrole et de gaz naturel<sup>186</sup>. Le quatrième considérant de celle-ci précise que « le champ d'application géographique de la présente directive concorde avec celui de la directive du 7 juillet 1964 concernant les industries extractives ». Mais dans l'exposé des motifs accompagnant sa proposition, la Commission estime que si un Etat membre revendique des droits de souveraineté sur sa fraction du plateau continental, les dispositions du traité relatives au droit d'établissement et à la libre prestation des services s'appliquent à la législation nationale concernant la prospection et le forage au même titre qu'à celle relative à l'extraction et, par conséquent, que toutes les restrictions découlant d'une différence de traitement doivent être supprimées en application des directives au même titre qu'est déjà applicable le régime de *standstill*<sup>187</sup>.

La Commission résolvait ainsi, par la bande, l'épineux problème de l'applicabilité du traité au plateau continental des Etats membres. Des réticences se manifestèrent bientôt.

Si la Commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques du Parlement européen déclara froidement, dans son avis, que le champ d'application de la présente directive concordait avec celui de la directive du 7 juillet 1964 et que, vu l'importance de plus en plus grande de la prospection sur le plateau continental, la présente directive lui était applicable<sup>188</sup>, la Commission juridique émit un avis beaucoup plus nuancé : « Eu égard à la nature de l'activité se pose ici le problème de l'applicabilité à des activités effectuées dans le domaine du plateau continental des dispositions relatives au droit d'établissement et à la libre prestation des services. La Commission de la C.E.E. semble répondre par l'affirmative à cette question.

« La Commission juridique n'estime pas utile de donner, dans le présent avis, une réponse définitive à cette question délicate qui est tout à la fois de nature juridique et politique. Elle recommande à la Commission économique, saisie au fond, de signaler dans son rapport en la matière que la question est encore contestée.

« La Commission juridique attire toutefois l'attention sur le fait que l'exécutif devrait modifier, dans les considérants de la directive, le passage consacré au champ d'application géographique... Or le problème du plateau continental

<sup>186</sup> J.O.C.E., 22 avril 1967, n° 77, p. 1427.

<sup>187</sup> Dans tous les Etats membres, la recherche et la mise en valeur de gisements d'hydrocarbures ne sont possibles qu'avec l'autorisation ou la concession de l'Etat, VENCESLAI, *op. cit.*, 1967, pp. 335-336.

<sup>188</sup> Rapport de M. Apel, 16 août 1967, Doc. 119, p. 10.

n'ayant pas été retenu dans cette dernière directive (celle du 7 juillet 1964) et celle-ci n'en faisant aucune mention, ce passage devrait être modifié<sup>189</sup>. »

La Commission économique signale les points de vue susmentionnés et ajoute : « C'est pour des raisons juridiques également qu'un Etat membre s'est prononcé contre l'extension automatique, par la directive proposée, de la libéralisation aux terres en question. Il ne semble cependant pas possible de résoudre ce problème délicat dans le cadre de cette directive.

« Quoi qu'il en soit, il ne suffit pas de souligner dans l'exposé des motifs de la proposition que le plateau continental fait également partie du domaine d'application de la directive, alors que rien dans le corps de celle-ci n'annonce cette extension. Il faudrait pour le moins en supprimer le quatrième considérant pour faire apparaître nettement que la présente proposition va sur ce point au-delà de la directive du 7 juillet 1964<sup>190</sup>. »

Lors de sa séance du 18 octobre 1967, le Parlement européen a finalement approuvé, à la demande de M. Coppé, la proposition de directive sans suppression ni modification du quatrième considérant<sup>191</sup>.

Quant au Comité économique et social, il approuva à la quasi-totalité, dans son avis du 29 novembre 1967, le passage ci-après : « Le Comité estime qu'il serait souhaitable de préciser dans le texte même de la proposition de directive que le champ d'application géographique, tant de cette directive que de celle du 7 juillet 1964 concernant les industries extractives, comprend également le plateau continental. Il propose, par conséquent, de libeller le quatrième considérant comme suit : « considérant que le champ d'application géographique de la présente directive concorde avec celui de la directive du 7 juillet 1964 concernant les industries extractives, y compris le plateau continental, dans la mesure où les Etats membres y exercent des droits de souveraineté conformément aux conventions internationales<sup>192</sup>. »

Il appartient maintenant au Conseil de se prononcer. Logiquement et économiquement, une différence dans le champ d'application de la directive du 7 juillet 1964 et de la directive proposée ne se justifie pas<sup>193</sup>. Mais, volontairement ou non, l'applicabilité au plateau continental de la première directive n'avait pas été précisée. De là la tentative de rendre la situation cohérente à l'occasion de la deuxième.

\*

\*\*

Il résulte de la pratique de la Communauté que le problème du plateau

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>191</sup> *J.O.C.E.*, 6 novembre 1967, n° 268, p. 268.

<sup>192</sup> *J.O.C.E.*, 12 janvier 1968, n° C 1, p. 8.

<sup>193</sup> VENCESLAI, *op. cit.*, 1967, p. 336.

continental, s'il est posé, n'a pas été tranché. Hésitations et réticences marquent l'attitude des Etats membres<sup>194</sup>. Si la Commission a été amenée à prendre position en ce qui regarde la liberté d'établissement, elle a été amenée à le faire dans des conditions qui ne témoignent pas d'une parfaite clarté.

#### IV. LA NATURE DES DROITS DE L'ETAT RIVERAIN

##### 1. *La Convention de Genève.*

Il a été constaté plus haut que les Etats membres, tout en proclamant leurs droits sur leurs plateaux respectifs, ne considéraient pas ces derniers comme faisant partie du territoire national.

Que dit la Convention de Genève à cet égard ?

Son article 2 stipule : « L'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles. »

L'expression « droits souverains » résulte d'un compromis entre les tenants de la souveraineté intégrale de l'Etat riverain sur le plateau adjacent et ceux qui voulaient limiter son emprise à la juridiction et au contrôle. Les termes retenus, bien qu'équivoques, écartent en tout cas la souveraineté pleine et entière de l'Etat côtier et restreignent ses compétences souveraines à l'exploration et à l'exploitation des ressources. Ces droits sont exclusifs, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être mis en échec sans autorisation expresse de l'Etat<sup>195</sup>. Un argument supplémentaire contre la soumission du plateau à la souveraineté complète de l'Etat riverain peut être trouvé dans l'article 5, par. 4 : « Les installations ou dispositifs, tout en étant soumis à la juridiction de l'Etat riverain n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'influe pas sur la délimitation de la mer territoriale de l'Etat riverain. »

En outre, les compétences de l'Etat riverain sur le plateau continental constituent des exceptions au régime général de la haute mer et doivent donc être interprétées de façon restrictive<sup>196</sup>. C'est ainsi que l'exercice de ces compétences ne peut porter atteinte « au régime des eaux surjacentes en tant que haute mer ni à celui de l'espace aérien situé au-dessus de ces eaux » (art. 3); que cet

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 304. Le gouvernement néerlandais a déclaré qu'il estimait provisoirement que l'applicabilité des dispositions relatives au droit d'établissement n'était pas improbable (D.P., 1964-1965, n° 7640-6).

<sup>195</sup> BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford, 1966, p. 203; DE FERON, O., *Le droit international de la mer*, Genève, II, 1960, pp. 203-206; MC DOUGAL, M. et BURKE, W.T., *The Public Order of the Oceans* (Yale Univ. Press), 1962, pp. 695-703.

<sup>196</sup> WOOLLIFFE, *op. cit.*, p. 743; contra LEHMAN, *op. cit.*, p. 655.

exercice ne peut, réserve faite de mesures raisonnables, entraver « la pose ou l'entretien de câbles ou de pipe-lines sous-marins sur le plateau continental (art. 4) et qu'il ne doit pas avoir pour effet « de gêner d'une manière injustifiable la navigation, la pêche ou la conservation des ressources biologiques de la mer, ni de gêner les recherches océanographiques fondamentales ou les autres recherches scientifiques effectuées avec l'intention d'en publier les résultats » (art. 5, par. 1).

De surcroît, ni les installations ou dispositifs ni les zones de sécurité « ne doivent être établies dans des parages où ils peuvent gêner l'utilisation des routes maritimes régulières indispensables à la navigation internationale » (art. 5, par. 6).

Il s'ensuit que l'inclusion du plateau dans le territoire national de l'Etat riverain ne saurait être inférée des dispositions de la Convention de Genève<sup>197</sup>. Comment, d'ailleurs, cet Etat pourrait-il exercer sa souveraineté, au sens plénier du terme, sur un territoire dont les limites sont incertaines et susceptibles de varier suivant les progrès de la technique ?<sup>198</sup>

Pour Venceslaï, les limitations apportées à l'emprise de l'Etat riverain sur le plateau continental sont dues plus à la nature particulière de l'objet sur lequel elle s'exerce qu'à un amoindrissement de la souveraineté étatique. Aux fins de l'exploration et de l'exploitation, le plateau continental est, selon lui, territoire national au sens strict, vu la plénitude des pouvoirs que l'Etat riverain est en droit d'y exercer dans le cadre indiqué par la convention<sup>199</sup>. Les termes de cette dernière paraissent trop restrictifs pour autoriser une telle interprétation et les pouvoirs de l'Etat sur son plateau peuvent fort bien s'expliquer sans avoir recours à la notion de territoire national. De plus en plus l'Etat exerce des compétences limitées, spécifiques, fractionnées, indépendamment du territoire étatique.

## 2. L'applicabilité du traité de Rome au plateau continental.

A) Il convient de remarquer tout d'abord que partout l'Etat se réclame d'une compétence que l'on peut qualifier d'extraterritoriale. C'est ainsi qu'il exerce une compétence, en principe exclusive, sur les navires qui battent son pavillon et qui se trouvent en haute mer. Les effets de l'ordre communautaire

<sup>197</sup> FRANÇOIS, *op. cit.*, p. 60; BOWETT, *op. cit.*, pp. 37-38; MENZEL, *op. cit.*, pp. 30-35, pour qui le régime du plateau continental se rapproche de celui de la zone contiguë et non de celui de la mer territoriale; BUSCH E., « Der Festlandssockel im Schnittpunkt von Meeresfreiheit und Staatensouveränität », *Internationales Recht und Diplomatie*, 1967, pp. 91-92; BÖHMERT, *op. cit.*, pp. 122-124.

<sup>198</sup> DE HARTINGH, *op. cit.*, p. 730.

<sup>199</sup> VENCESLAI, S.W., « Sulla estensibilità della normativa degli artt. 92 e seqq. del trattato di Roma alla piattaforma continentale », *Rivista di diritto europeo*, 1965, n° 1, pp. 35-38; le même auteur, *op. cit.*, 1967, p. 303, fait état de la « territorialité » du plateau continental.

s'arrêteraient-ils au moment où les navires quittent la mer territoriale<sup>200</sup> ? L'État exerce également certaines compétences, d'ordre douanier notamment, dans sa zone contiguë, c'est-à-dire en dehors de l'espace soumis à sa souveraineté, en vue d'assurer le respect de sa législation sur son territoire et dans sa mer territoriale<sup>201</sup>. L'effet d'éventuelles dispositions communautaires s'arrêterait-il à la limite extérieure de la mer territoriale et celles-ci ne devraient-elles plus être respectées une fois que l'État opère dans sa zone contiguë ? La compétence que l'État exerce sur ses ressortissants à l'étranger échappe-t-elle pour autant à l'emprise de l'ordre juridique communautaire ?

La conclusion nous paraît s'imposer : l'exercice des compétences étatiques n'est pas limité aux frontières nationales. Restreindre à celles-ci la sphère d'application du traité de Rome reviendrait à réduire le domaine où l'État exerce ses compétences au territoire dont il est souverain, c'est-à-dire où il jouit en principe d'un pouvoir de libre et totale disposition.

B) La sphère d'application du traité de Rome est indiquée à l'article 227, qui stipule en son par. 1<sup>er</sup> : « Le présent traité s'applique au Royaume de Belgique, à la République fédérale d'Allemagne, à la République française, à la République italienne, au Grand-Duché de Luxembourg et au Royaume des Pays-Bas. » Le par. 2 précise les conditions d'application du traité à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer. Le par. 3 a trait aux pays et territoires d'outre-mer qui font l'objet du régime spécial d'association, tandis que le par. 4 mentionne que : « Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un État assume les relations extérieures. »

Cet article signifie-t-il que la Communauté ne pourrait étendre sa compétence au plateau continental de ses membres sans une révision préalable du traité conformément à l'article 236 ou, à tout le moins, sans une décision unanime du Conseil dans le cadre de la procédure prévue à l'article 235 ? Il ne semble pas. L'article 227 énumère les États auxquels s'applique le traité, c'est-à-dire des entités de droit international disposant de la souveraineté<sup>202</sup>. Sans doute la notion d'État suppose-t-elle une population, une organisation du pouvoir et un territoire. Mais ce dernier élément, s'il est indispensable en tant qu'assise de l'autorité et en tant que domaine d'action privilégié, n'exclut pas l'exercice de compétences en dehors des limites géographiques. Ces compétences participent du pouvoir souverain au même titre que celles qui sont exercées sur le territoire national proprement dit. Dans la mesure, donc, où les États membres estiment devoir exercer des droits, fussent-ils restreints, de souveraineté sur le

<sup>200</sup> Le règlement n° 47 du 7 mars 1967, modifiant et complétant certaines dispositions des règlements nos 3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, rend ces dispositions applicables aux gens de mer (*J.O.C.E.*, 10 mars 1967, n° 44, p. 641).

<sup>201</sup> VAN DER MÈNSBRUGGHE et DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 77 et ss.

<sup>202</sup> A l'inverse, les art. 79 du traité C.E.C.A. et 198 du traité C.E.E.A. visent expressément les territoires des parties contractantes.

plateau et pour autant qu'il s'agisse d'activités économiques couvertes par le traité, ce dernier paraît applicable<sup>203</sup>.

On objectera que divers articles du traité font soit explicitement mention du territoire, soit utilisent des termes tels que « à l'intérieur de la Communauté » ou « dans les pays membres »<sup>204</sup>. En conjonction avec l'article 227, il semble que ces dispositions doivent se lire comme visant toute partie physique sur laquelle un Etat membre prétend exercer des compétences<sup>205</sup>.

En soi, l'application du traité au plateau continental devrait ou aurait dû se faire *ipso jure*, le traité étant loi interne dans les pays membres. On conviendra cependant qu'en raison du caractère nouveau du problème, auquel les signataires n'avaient certes pas songé, une décision formelle du Conseil de la Communauté serait hautement souhaitable<sup>206</sup>.

### C) Conséquences.

L'applicabilité de principe du traité au plateau continental des Etats membres entraîne diverses conséquences dont plusieurs présentent sans conteste des difficultés.

Normalement, les dispositions relatives à la liberté d'établissement et de services devraient s'appliquer au plateau. Il en est de même des règles de concurrence<sup>207</sup> ainsi que de celles relatives aux aides<sup>208</sup>. Qu'en sera-t-il de l'origine des produits recueillis dans le plateau ? On a vu plus haut la solution adoptée aux Pays-Bas, suivant laquelle lesdits produits sont considérés comme étant en libre pratique dans ce pays et y rester durant le transport vers ce pays. D'après l'article 10, par. 1<sup>er</sup> du traité : « Sont considérés comme étant en libre pratique dans un Etat membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les forma-

<sup>203</sup> MAAS, *op. cit.*, pp. 44-45; MATHIJSEN, P., Aspects juridiques des problèmes énergétiques dans les trois communautés européennes, *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1967, n° 3-4, pp. 403-404; VENCESLAI, *op. cit.*, 1965, p. 39, arrive à la même conclusion, mais pour d'autres motifs : l'article 227 comprend, selon lui, non seulement le territoire actuel des Etats membres, mais tout accroissement éventuel. Le traité de Rome s'étendrait donc au plateau des Etats membres, même si un de ceux-ci ne ratifiait pas la Convention de Genève, et ce en vertu du droit international coutumier. WOHLFARHT, *op. cit.*, p. 585 se borne à dire : « Die Geltung des Vertrags erstreckt sich vor allem auf die Hoheitsgebiete dieser Staaten... »

<sup>204</sup> Voir entre autres les art. 48, 51, 52, 53, 54, 59, 63, 67, 68, 79, 80.

<sup>205</sup> MAAS, *op. cit.*, p. 45.

<sup>206</sup> VENCESLAI, *op. cit.*, 1965, p. 39 et *op. cit.*, 1967, pp. 300, 519-520.

<sup>207</sup> VENCESLAI, *op. cit.*, 1967, pp. 373-376, 411-414, 469-473.

<sup>208</sup> Le traité ne fait d'ailleurs pas de distinction quant au territoire où s'exerce l'activité favorisée, le seul critère étant la distorsion de la concurrence. Cette dernière peut résulter d'une aide accordée à l'extérieur de la Communauté. MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 403; VENCESLAI, *op. cit.*, 1965, pp. 39-41 et *op. cit.*, 1967, p. 333.

lités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet Etat membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes. » En utilisant le système de la libre pratique, le gouvernement néerlandais n'entendait pas tellement, semble-t-il, assimiler les produits du plateau à des produits importés; il faudrait plutôt voir dans cette formule un moyen habile de faire rentrer ces produits dans l'orbite douanière néerlandaise et donc de leur éviter toute imposition à l'entrée dans le territoire national, sans pour autant les déclarer formellement comme originaires. Cette solution s'apparente à celle qui prévaut tout naturellement pour les produits de la mer pêchés par des navires battant pavillon d'un Etat membre, à cette différence que ces produits-là sont considérés comme originaires de cet Etat. L'origine des produits tirés du plateau paraît devoir être considérée comme communautaire, en dépit du fait qu'ils ne sont ni extraits du territoire au sens strict, ni fabriqués sur le sol national<sup>209</sup>. Telle est bien l'attitude qu'a adoptée le Conseil dans le règlement (C.E.E.) n° 802/68 relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises. L'article 4 dispose en effet :

- « 1. Sont originaires d'un pays les marchandises entièrement obtenues dans ce pays.
2. Par marchandises entièrement obtenues dans un pays on entend :
- ...
- h) les produits extraits du sol ou du sous-sol marins situés hors des eaux territoriales, pour autant que ce pays exerce aux fins d'exploitation des droits exclusifs sur ce sol ou ce sous-sol. »

On remarquera cependant qu'en vertu de l'article 3 de ce même règlement, celui-ci ne s'applique pas aux produits pétroliers repris à l'annexe I, la notion d'origine de ces produits devant être définie ultérieurement<sup>210</sup>.

La non-application du tarif extérieur commun à ces produits entraînerait-elle la taxation des livraisons en provenance de l'étranger, mais destinées aux installations du plateau ? De même, on peut se demander si l'Etat riverain est en droit d'imposer les activités effectuées sur le plateau. Ces questions nous ramènent à l'interprétation des pouvoirs reconnus à l'Etat riverain. Ils comprennent sans nul doute le droit de juridiction, c'est-à-dire le maintien de l'ordre, l'exercice de la compétence civile et pénale, l'établissement de règles relatives à l'exploration et l'exploitation, la sécurité des installations, etc. La perception de droits de douane ou d'impôts fait-elle partie de cet ensemble de

<sup>209</sup> MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 404; voir aussi l'arrêté français du 18 juillet 1968 (*J.O.*, 27 juillet 1968) relatif à l'origine des marchandises auxquelles s'applique le traité C.E.C.A.

<sup>210</sup> *J.O.C.E.*, 28 juin 1968, n° L. 148, p. 1.

compétences<sup>211</sup> ? Cet aspect de la question est plus délicat en raison des incidences qu'une réponse affirmative aurait sur les pays tiers<sup>212</sup>.

En définitive, le problème est de savoir si la perception des droits et impôts est par nature liée au territoire national. Jusqu'à présent, tel a été le cas<sup>213</sup>. En ce qui regarde la perception des droits de douane, le problème risque cependant d'être fort simplifié dans la pratique. En effet, les livraisons en provenance de l'étranger en vue d'une utilisation sur le plateau continental d'un Etat membre seront généralement effectuées sous le régime de l'importation temporaire, ce qui exclut la perception de droits. Mais s'il s'agit d'une importation définitive ? Le fait de considérer les produits extraits du plateau comme étant d'origine communautaire doit-il nécessairement entraîner le droit pour l'Etat de taxer les livraisons qui s'effectuent hors de son territoire, mais sur son plateau ? Il est hasardeux de déjà se prononcer sur ce point<sup>214</sup>.

Quant aux impôts, on relèvera que la deuxième directive du Conseil, en date du 11 avril 1967, relative à l'introduction de la taxe à la valeur ajoutée<sup>215</sup>, dispose en son art. 2 que sont soumises à la taxe :

- « a) Les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujéti;
- b) Les importations de biens. »

L'article 3 précise : « Est considéré comme « intérieur du pays » le territoire sur lequel l'Etat intéressé applique la taxe à la valeur ajoutée; ce territoire doit englober, en principe, l'ensemble du territoire national, y compris les eaux territoriales »<sup>216</sup>, tandis que l'article 7 ajoute : « Est considérée comme « importation d'une bien » l'entrée de ce bien à l' "intérieur du pays" au sens de l'article 3. »

Il s'ensuit que, dans le cadre de cette directive, les produits extraits du plateau

<sup>211</sup> BOUCHEZ, *op. cit.*, S.E.W., 1967, n° 11-12, p. 630, se prononce négativement en raison du silence de la Convention de Genève sur ce point.

<sup>212</sup> Il est vrai qu'on pourrait imaginer qu'un pays tiers conteste la qualification d'origine communautaire des produits extraits du plateau, mais le cas paraît peu probable.

<sup>213</sup> Le règlement n° 1496 du Conseil en date du 27 juillet 1968 (*J.O.C.E.*, 28 septembre 1968, n° L. 238, p. 1) définit le territoire douanier de la Communauté comme constitué par les territoires des Etats membres, mais son art. 4 précise que « le présent règlement ne préjuge pas le régime douanier applicable au plateau continental, ni celui applicable aux eaux et lacs situés entre la côte ou la rive et la limite des eaux territoriales ».

<sup>214</sup> Toute exploration ou exploitation étant soumise à l'autorisation de l'Etat riverain, ce dernier est en droit — et il ne s'en fait pas faute — de poser les conditions qu'il estime requises. Par ce biais, l'importation pourrait peut-être être touchée. D'autre part on pourrait également s'inspirer des compétences que l'Etat riverain exerce dans sa zone contiguë en vue de faire respecter les règles en vigueur dans sa mer territoriale et dans son territoire ?

<sup>215</sup> *J.O.C.E.*, 14 avril 1967, n° 71, p. 1303.

<sup>216</sup> Les termes « en principe » visent, semble-t-il, la possibilité d'excepter de l'application de la taxe, le transit par la mer territoriale et le passage par un port-franc.

seraient considérés comme des importations. Les termes de l'article 3 permettraient cependant une dérogation.

De plus, en ce qui regarde les impôts applicables aux activités effectuées sur le plateau, c'est la société qui y opère, qui en sera redevable. Dès lors, il suffit à l'Etat riverain de subordonner l'autorisation d'effectuer des recherches sur son plateau ou d'en exploiter les ressources à l'application de sa loi fiscale.

\*  
\*\*

Au stade actuel de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental des Etats membres et dans l'état présent tant des législations nationales que du droit communautaire, il est malaisé de saisir toutes les implications du problème. Certaines considérations émises sont peut-être théoriques, d'autres, inattendues, peuvent surgir. Même indépendamment de toute réflexion au sujet de la possibilité de réaliser une véritable union économique en excluant du champ d'action de la Communauté une source d'énergie qui peut se révéler importante pour le développement des Etats membres, il semble justifié de soutenir que le plateau continental ne peut échapper à l'emprise du droit communautaire et que les activités qui s'y exercent doivent être soumises aux règles et procédures du traité de Rome. Pour l'instant, les Etats membres élaborent chacun sa législation en la matière. Au plus la Communauté tardera à définir son attitude, au plus le rapprochement de ces législations se révélera difficile.