

L'UNION EUROPÉENNE ET LA CONVENTION DE 1982 SUR LE DROIT DE LA MER

PAR

Gregorio GARZÓN CLARIANA

JURISCONSULTE DU PARLEMENT EUROPÉEN
ET DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SON SERVICE JURIDIQUE
PROFESSEUR ORDINAIRE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
DE L'UNIVERSITÉ AUTONOME DE BARCELONE

I. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'Union européenne est appelée à jouer un rôle important dans le domaine du droit de la mer, après l'entrée en vigueur de la Convention de 1982. Mais il convient de préciser que, sous un angle strictement juridique, ce n'est pas l'Union, en tant que telle, qui pourra adhérer à cette Convention. Le Traité de Maastricht porte « sur » l'Union européenne, mais il n'institue pas une telle Union. Le Traité constitue, suivant son article A, « une nouvelle étape » vers une Union qui se présente donc comme un devenir et non pas comme un sujet de droit international ayant une personnalité juridique distincte et séparée de ses États membres et des Communautés européennes. Dès lors, ce sont seulement ces derniers qui jouissent de la capacité juridique pour devenir parties à la Convention et pour y affirmer l'identité de l'Union lors de sa mise en œuvre.

Les Communautés européennes — et plus particulièrement la Communauté économique européenne (actuelle « Communauté européenne ») — ont, en fait, participé aux longues négociations débouchant sur la Convention de Montego Bay, qui a d'ailleurs été signée par la CEE sans attendre la signature de tous ses États membres. La Communauté a déposé à cette occasion deux déclarations : l'une vise la portée de ses propres compétences dans le vaste domaine couvert par la Convention ; l'autre porte son appréciation sur la Partie XI de la Convention. Le texte complet de ces déclarations est publié dans les éditions successives de l'utile publication des Nations Unies sur les Traités internationaux pour lesquels le Secrétaire général de l'ONU exerce les fonctions de dépositaire. Il est facile de les retrouver, entre la déclaration de la Chine et celle du Costa Rica.

Mais la participation de la Communauté européenne aux négociations se rapportant à la Convention de 1982 ne s'est pas arrêtée au stade de la

signature. La Communauté a été également active, au cours des années suivantes, dans les réunions multilatérales visant à introduire de nouveaux équilibres sur deux aspects importants : le régime de la pêche en haute mer, et le mécanisme à instaurer pour l'exploration et l'exploitation des ressources dans la zone des fonds marins non soumise à la juridiction des États.

II. — LA SIGNATURE DE LA CONVENTION PAR LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

La signature par la CEE a été rendue possible par l'article 305, premier alinéa, paragraphe f) de la Convention, qui l'ouvre à la signature « *des organisations internationales, conformément à l'annexe IX* ». L'annexe citée précise, dans son article premier, sous forme de définition d'« *organisation internationale* », qu'il doit s'agir d'une « *organisation intergouvernementale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières* ». Il s'agit, bien sûr, d'une définition inhabituelle d'organisation internationale, taillée sur mesure pour rendre possible la participation de la Communauté, qui en était vraisemblablement, en 1982, la seule bénéficiaire.

Une telle méthode pour viser la CEE avait, certes, l'avantage de pouvoir s'appliquer aussi, dans l'avenir, à d'autres entités qui en suivraient le modèle ; en même temps, elle trahissait peut-être une certaine pudeur empêchant de citer la Communauté par son nom, et donc, de réflexes, aux Nations Unies et dans la famille des Agences spécialisées, qui n'ont pas encore entièrement disparu au jour d'aujourd'hui, malgré le signal donné par l'adhésion de la Communauté à la FAO.

A. — *La déclaration des compétences de la Communauté*

Il existe au moins deux écoles opposées de pensée, en ce qui concerne la nécessité, pour la Communauté, de présenter des déclarations de compétence pour pouvoir participer à des conventions multilatérales. Pour les uns, il s'agit d'une exigence légitime des partenaires de la Communauté, notamment pour anticiper qui est juridiquement l'auteur du fait illicite, en cas d'infraction à la convention. Pour les autres, on doit y voir une imposition exorbitante, qui ignore que la distribution des compétences entre la Communauté et ses États membres dans le domaine des relations extérieures constitue une question constitutionnelle qui ne peut être réglée, pour ainsi dire, qu'*in foro domestico* (et il existe, certes, un forum compétent

pour trancher en cas de conflit : la Cour de Justice des Communautés européennes).

En tout cas, pour ce qui est de la Convention du droit de la mer, l'article 2 de son Annexe IX signifiait, pour la Communauté, la charge de faire, lors de la signature, une déclaration « *spécifiant les matières dont traite la Convention pour lesquelles ses États membres signataires lui ont transféré compétence, ainsi que la nature et l'étendue de cette compétence* ». Or, la valeur de cette disposition comme précédent est toute relative, compte tenu de l'existence de précisions expresses en matière de responsabilité à l'article 6 de la même annexe, qui n'est pas une clause habituelle dans les accords auxquels la Communauté est Partie.

La déclaration déposée au nom de la CEE constitue probablement un modèle tant en ce qui concerne sa structure que le degré de transparence, que l'on est en droit de consentir face à de telles contraintes. Elle consiste en un rappel synthétique qui fait la distinction entre les matières où la Communauté détient une compétence exclusive découlant directement des Traités (notamment, en ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime, ou en matière de politique commerciale, y compris le contrôle des pratiques commerciales inévitables) et les matières où la compétence externe de la Communauté résulte du fait que les règles de la Convention affectent des dispositions adoptées par les institutions communes, au sens de la jurisprudence AETR de la Cour de Justice. Elle fait remarquer, en outre, le caractère dynamique de ces compétences, en particulier du fait de l'approbation de nouveaux actes communautaires, et énumère en annexe les principaux actes (autonomes et conventionnels) utiles pour donner une indication générale des matières réglementées par la Convention, relevant de la compétence communautaire. La possibilité, par la Communauté, d'apporter des mises à jour de cette liste est expressément réservée. Finalement, la déclaration précise qu'elle ne s'applique qu'aux territoires où les dispositions du Traité s'appliquent ; la question du champ territorial d'application du Traité y est ainsi clairement distinguée de celle des compétences *ratione materiae*.

Il est facile de vérifier, à la lecture de cette déclaration, l'accent mis par ses auteurs sur les compétences en matière d'environnement, à une époque où le Traité CEE ne comptait pas encore avec les dispositions introduites depuis lors par l'Acte unique européen. En revanche, la déclaration ne pouvait pas viser des dispositions apparues ultérieurement, ayant une incidence sur le droit de la mer, notamment dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il en découle que les compétences pertinentes de la Communauté sont plus larges aujourd'hui que ce que laisse entendre la déclaration présentée lors de la signature.

B. — *La déclaration sur la partie XI
de la Convention*

Normalement, la signature d'un accord international signifie que son auteur cautionne le texte, même quand elle est soumise à l'approbation d'une autorité supérieure ou à la confirmation de l'institution parlementaire. Or, ceci ne fut pas le cas lors de la signature par la Communauté européenne de la Convention de 1982. Au contraire, la Communauté garda ses distances sur une partie très importante du texte qui avait été à l'origine de tout le long processus des négociations et conditionnait l'assentiment de nombreux négociateurs à la Convention : la Partie XI, consacrée à l'exploration et l'exploitation des ressources de la zone des fonds marins s'étendant au-delà de la juridiction étatique.

Dans sa déclaration sur cette partie, la Communauté s'est alignée sur les positions exprimées par les puissances industrialisées — y compris plusieurs de ses États membres — dans le sens que la rédaction de cette partie était, en l'état, insatisfaisant, et devait donc être « *rectifiée* ». La Communauté annonçait aussi sa disponibilité pour contribuer, dans la limite de ses compétences, aux efforts qui seraient consentis à cette fin.

III. — LA PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ
À LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LES STOCKS CHEVAUCHANTS
ET LES ESPÈCES HAUTEMENT MIGRATOIRES

Malgré les succès obtenus par les États côtiers et insulaires en matière de pêche, notamment la consécration de la notion de zone économique exclusive, certains d'entre eux ont trouvé insuffisantes les dispositions de la Convention dans cette matière. Des tentatives de « *juridiction débordante* » (*creeping jurisdiction*) sont donc apparues, visant à attirer les ressources halieutiques dans la haute mer adjacente à la zone économique exclusive, au régime juridique applicable à celle-ci. Il s'est agi, parfois, de démarches unilatérales — telle la « mer de présence » voulue par le Chili — et d'autres fois, d'une ligne de conduite menée dans les enceintes internationales, y compris les organisations régionales de pêche, comme c'est surtout le cas du Canada, qui a justifié ses initiatives (comme avant 1982) au nom de la protection de l'environnement marin. Cette dernière approche a réussi finalement à déstabiliser le régime juridique prévu par la Convention, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (la Conférence de Rio). Malgré la résistance opposée, entre autres, par les négociateurs de la Commission européenne, la Conférence a adopté le principe de la nécessité de prévoir des dispositions d'application de la Convention en

ce qui concerne les stocks chevauchants et les espèces hautement migratoires.

Même si cette décision a eu une portée limitée, elle a ouvert une brèche potentiellement dangereuse, d'autant plus qu'elle a donné un nouvel éclairage au problème — privilégiant, au nom de l'environnement, les intérêts de certains États côtiers, plutôt que ceux des pêcheurs — et qu'elle a abouti finalement à la convocation d'une Conférence intergouvernementale, avec le risque d'une remise en question des dispositions pertinentes de la Convention.

A. — *Le fondement de la participation de la Communauté*

Suivant une jurisprudence désormais constante de la Cour de Justice des Communautés européennes, « pour ce qui concerne la haute mer la Communauté a, dans les matières relevant de ses attributions, la même compétence réglementaire que celle qui est reconnue par le droit international à l'État du pavillon ou d'enregistrement du bateau » (arrêt du 24 novembre 1993, Affaire C-405/92 *Mondet*, point 12). La Communauté est donc juridiquement fondée d'agir au soutien des dispositions de la Convention qui, suivant cette même jurisprudence, font partie du droit international coutumier.

La compétence de la Communauté dans ce domaine lui a permis de contribuer aux négociations pour une convention sur le pavillon des bateaux de pêche au sein de la FAO. Elle a été également reconnue, à la Conférence sur les stocks chevauchants, par la note numéro 1 en bas de page, se rapportant à l'article 2 de son règlement de procédure. Cet article vise, d'ailleurs, spécifiquement la participation de la « Communauté économique européenne », au lieu de procéder par référence à une catégorie abstraite d'organisations internationales. Mais si dans le cas de la FAO, la qualité de membre de la Communauté a rendu possible — en dépit de certaines difficultés — d'affirmer l'identité de l'Union dans les négociations, dans le cas de la Conférence, certaines dispositions de procédure s'avèrent inadaptees, voire incohérentes avec le rôle qui a été reconnu à la Communauté.

B. — *Les conditions de la participation de la Communauté*

Les règles de procédure applicables à la Conférence permettent, certes, une participation de la Communauté, en tant que telle, d'une portée qualitativement différente de celle qui est propre au statut d'observateur, accordé à d'autres entités. Mais elles cumulent aussi deux limitations significatives, reprises de la pratique antérieure : la privation du droit de vote et le principe de l'alternance.

Le droit de vote est explicitement exclu par l'article 2 du règlement de procédure, suivant l'approche déjà retenue, aux Nations Unies, pour la participation de la Communauté à la Conférence de Rio. Cette exclusion paraît contestable. D'une part, elle s'applique à une Conférence intergouvernementale ayant une vie propre, et non pas à un organe des Nations Unies, dont la composition serait déterminée par le principe de l'égalité souveraine des États consacrée par l'article 2 § 4 de la Charte, selon la thèse soutenue avec fermeté par le Service juridique de l'ONU. D'autre part, la Conférence susmentionnée, à la différence de la Conférence de Rio, est concentrée sur des matières relevant du noyau dur des compétences externes de la Communauté à caractère *exclusif*.

L'importance de la question du droit de vote ne devrait, pourtant, pas être surdimensionnée : l'article 33 du règlement de procédure privilégie l'accord général par rapport au vote, qui ne peut intervenir qu'après l'épuisement de « *tous les efforts* » pour parvenir à un consensus. Mais on peut s'interroger sur le fondement juridique, dans le droit des gens, d'une telle limitation lorsqu'elle s'applique à une entité dont on reconnaît et la personnalité internationale et les compétences étatiques qui lui ont été transférées, en l'absence d'un régime conventionnel préétabli qui la rendrait inévitable.

Le principe de l'alternance inspire le régime juridique de l'appartenance de la Communauté à la FAO. L'article 30 du règlement de procédure de la Conférence lui est entièrement consacré. Dans ce dernier cas, il implique que les possibilités ouvertes par certaines dispositions de procédure, qui sont expressément énumérées, peuvent être utilisées soit par la Communauté, soit par au moins l'un de ses États membres, mais pas cumulativement.

D'une manière générale, le principe d'alternance ignore deux aspects essentiels du droit constitutionnel de la Communauté : primo, un même point peut relever à la fois de la compétence exclusive de la Communauté, et de la compétence exclusive de certains États membres pour ce qui est des territoires dépendants dont ils assurent les relations extérieures ; secundo, d'un point de vue matériel, une règle internationale peut relever d'une compétence appartenant ensemble à la Communauté et ses États membres, auquel cas ces derniers ont un « devoir de coopération étroite » avec les institutions communautaires (avis 2/91 de la Cour de Justice, « OIT »).

L'alternance peut être encore comprise s'agissant du droit de vote, afin d'éviter une sur-représentation de la Communauté européenne. C'est le cas pour la FAO, mais nullement celui de la Conférence, qui témoigne ainsi des contraintes que la Communauté subit encore dans la vie internationale, malgré les importants efforts consentis par la Commission et les Présidences successives du Conseil pour les surmonter.

IV. — LA COMMUNAUTÉ FACE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE 1982

Confrontés à l'entrée en vigueur de la Convention, la Communauté et ses États membres ont contribué à trouver une solution ouvrant la voie à une mise en œuvre effective de la partie XI. La Communauté est, depuis, devenue signataire de l'accord relatif à l'application de cette partie, atteint en 1994, qui réaffirme le principe que les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale et les ressources de cette zone sont « *le patrimoine commun de l'humanité* » mais adapte le régime juridique applicable à son exploration et à son exploitation.

La signature de cet accord ouvre des nouvelles perspectives pour que la Communauté et ses États membres deviennent Parties de la Convention. Mais elle ne garantit pas cette participation, compte tenu des conditions dont elle dépend suivant la Convention et les dispositions constitutionnelles de la Communauté, et du fait que des nouvelles difficultés sont apparues, que l'on croyait réglées en 1982.

A. — *La signature au nom de la Communauté de l'accord relatif à la partie XI*

L'article 3 de l'accord l'ouvre à la signature, entre autres, des entités visées à l'article 305, premier alinéa, paragraphe f) de la Convention et donc, pour mémoire, de la Communauté européenne. Le Conseil de l'Union européenne a décidé la signature par décision du 25 juillet 1994, publié au *Journal Officiel* n° L 215 du 20 août 1994. La mise en œuvre de cette décision était quand même soumise à une condition suspensive, énoncée par référence à l'art. 3 de l'accord. C'était une manière discrète de renvoyer à l'art. 305 de la Convention et, par son intermédiaire, à son annexe IX, dont l'article 2 fait dépendre la signature des entités comme la Communauté, de la circonstance que la majorité de ses États membres soient signataires.

L'article 7, alinéa b) de l'accord vise son application à titre provisoire, ensemble avec celle de la partie XI de la Convention par les États et autres entités signataires, qui ne déposeraient pas une déclaration écartant cette application lors de la signature. La décision susmentionnée du Conseil a accepté, dans son article 2, une telle application, mais avec la particularité que sa prise d'effets n'allait pas coïncider nécessairement avec le moment de la signature : elle devrait intervenir « *dès que possible mais pas avant le 16 novembre 1994* ». Le 16 novembre a été la date finalement retenue, dans la lettre transmise la veille par le Président du Conseil au Secrétaire Général des Nations Unies.

Une caractéristique remarquable de la procédure suivie est l'absence d'avis du Parlement européen, dans un contexte où, sous un angle strictement juridique, rien ne semblait presser le Conseil, comme le confirme la

teneur même de la décision qu'il a prise. Ceci, ensemble avec une publication officielle en plein mois d'août, n'est normalement pas une ligne de conduite de nature à rassurer le Parlement. Cette procédure fournit une illustration de ce que le Conseil adhère à la thèse suivant laquelle l'article 228 du Traité CE, dans sa nouvelle rédaction issue du Traité de Maastricht, impose l'avis ou l'avis conforme du Parlement pour la conclusion des accords avec des pays tiers, mais pas pour la signature ne valant pas conclusion, même quand elle entraîne l'application de l'accord à titre provisoire. Bien sûr, une telle thèse est confortée par des éléments pertinents dans le droit international public et dans le droit constitutionnel comparé. Toutefois, elle n'est pas incompatible, en droit, avec la consultation du Parlement, sur une base volontaire, toutes les fois que les circonstances le permettent, en fonction de l'urgence de l'accord. Une pratique atteint dans ce sens contribuerait sans doute éviter des difficultés sous l'angle de l'équilibre institutionnel.

B. — *Les perspectives pour la conclusion
de la Convention par la Communauté
et ses États membres*

Les perspectives pour la conclusion de la Convention au nom de la Communauté semblent désormais favorables, une fois écarté l'obstacle de la Partie XI dans sa rédaction de 1982. Elles dépendent, cependant, du maintien des équilibres laborieusement atteints, d'autant plus que les procédures applicables, tant sur le plan international qu'au niveau communautaire, risquent de faire apparaître des problèmes pratiques, voire même des difficultés politiques.

La procédure prévue pour que la Communauté devienne Partie à l'Accord de 1994 est identique à celle visée à la Convention (article 4 de l'Accord). Or, en ce qui concerne la Convention, l'article 5 de son annexe IX impose des conditions pour le moins encombrantes. Des déclarations de compétence doivent être déposées, pas seulement par la Communauté, mais également par chacun de ses États membres, qui autrement sont présumés compétents au détriment de la Communauté. Ces déclarations doivent être « *promptement* » mises à jour lors de toute modification dans la répartition des compétences. La nature et l'étendue des compétences de la Communauté doivent être précisées dans toutes ces déclarations. En plus de ces déclarations générales, la Communauté et ses États membres sont tenus de répondre aux questions précises qui peuvent être posées, à tout moment, par les États tiers Parties à la Convention, concernant la répartition des compétences.

Voilà un véritable arsenal de contraintes, héritées d'une époque antérieure aux transitions politiques en Europe centrale et orientale et à la dissolution de l'Union soviétique. Mais ces changements, joints à la garantie,

pour les États tiers, de pouvoir poser des questions *ad hoc*, et au régime prévu par la Convention pour la responsabilité internationale, pourraient justifier une certaine prudence, de la part des Nations Unies et des institutions communautaires, qui éviterait des déclarations de compétences beaucoup plus détaillées que celles que la Communauté a eu à déposer pour la signature. Autrement, elles risqueraient de faire apparaître, à l'intérieur de l'Union, une nouvelle querelle de compétences seulement susceptible d'être réglée par la Cour de Justice.

En ce qui concerne le droit constitutionnel de la Communauté, il ne fait pas de doute que la conclusion devra être autorisée, le cas échéant, par un avis conforme du Parlement européen, ne fût-ce que par l'ambitieuse structure institutionnelle dessinée par la Convention. Cet avis serait rendu, prévisiblement, après la contribution de plusieurs commissions parlementaires, dont la nouvelle commission de pêche, ce qui est un argument de plus pour que l'exécutif reste vigilant dans la Conférence sur les *straddling stocks*. Il y a là, en effet, un élément nouveau que le Parlement n'a pu certes pas prévoir dans sa résolution du 14 décembre 1982 sur la signature et la ratification de la Convention (publiée au Journal Officiel n° C 13 du 17 janvier 1983), dans laquelle il se prononçait en faveur de la Convention et insistait sur le respect des compétences communautaires.

V. — CONSIDÉRATIONS FINALES

L'entrée en vigueur de la Convention de 1982 pour la Communauté et ses États membres donnerait d'excellentes opportunités à l'Union européenne pour affirmer son identité sur la scène internationale. La solidité de l'Union sera aussi appréciée, de l'extérieur, par sa capacité à maintenir une cohérence interne, vis-à-vis d'une Convention dont il est inutile de souligner l'importance, et qui affecte, en outre, des intérêts qui ne sont pas nécessairement convergents dans tous les États membres de l'Union.

Dans cette hypothèse, l'affirmation de l'identité passerait, bien sûr, par le respect des compétences de la Communauté et par une coopération efficace entre la Communauté et ses États membres, dans tous les cas de compétences appartenant conjointement à la première et aux seconds. Dans la pratique, ceci serait difficile sans des arrangements mis en place par les Institutions, plus ambitieux que ceux qui se sont fait jour jusqu'à maintenant pour d'autres enceintes.

Mais il n'y a là qu'une partie des problèmes, car les États membres sont toujours les seuls compétents dans de nombreuses matières couvertes par la Convention. D'autre part, certains espaces maritimes vont être soumis aux exigences différentes, voire opposées, de différents secteurs de réglementation, dont certains relèvent sans conteste de la compétence des États membres, tandis que d'autres appartiennent à une réglementation commu-

nautaire. C'est le cas, par exemple, des détroits internationaux, où cohabitent notamment des considérations liées à la défense, avec une préoccupation croissante pour la sauvegarde de l'environnement. Dans tous ces cas, le rendement des nouvelles formes de coopération prévues par le Traité de Maastricht, extra-muros des Communautés, serait, de façon prévisible, mis à l'épreuve.