

**FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE
ET APPLICATION SPATIALE
« L'espace maritime communautaire »**

Elie JARMACHE*

*Chargé de mission au Secrétariat général de la mer,
Membre de la Commission juridique et technique de l'AIFM*

1- Recherche fondement juridique ...désespérément, tel pourrait être la démarche de quiconque se lancerait dans une quête dont l'objectif est de vérifier si, et comment, l'Union européenne est habilitée pour entreprendre une action de nature spatiale en mer. Ce souci est légitime tant est centrale la place qu'occupe dans le droit de l'Union européenne l'indication de la base légale d'une action. Mais c'est aussi une démarche assez classique qui revient à s'enquérir de la compétence appelée à s'exercer et de son objet. Autrement dit trouver le groupe de compétences¹ auquel se rattache une action déterminée, c'est en trouver le fondement juridique.

2- On aurait pu penser la question des compétences résolue et bien établie dans le système européen de prise de décision, et le rôle respectif des différents acteurs bien connu. Force est de constater qu'il n'en est rien ; il suffit de citer ce témoignage d'une analyste attentive de l'Union européenne et de son droit : « *l'attribution des compétences à l'Union s'est faite de façon pragmatique, au fil de la révision des traités, sans vision systématique d'ensemble, ce qui induit un manque flagrant de lisibilité. Ceci a alimenté une crainte diffuse vis-à-vis d'un caractère de plus en plus envahissant de l'action de l'Union.* »²

3- En parcourant le dernier Traité, celui de Lisbonne (TUE et TFUE ensemble)³, on retient l'effort de clarification fait en matière de définition et d'exercice des compétences. Dans le TUE, parmi les articles d'ouverture, les articles 4 et 5 posent une règle de répartition classique, « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres* ». Sous ce chapeau, le TFUE entre dans le détail de la définition des compétences qui sont, selon les cas, exclusives (article 3, TFUE), partagées entre l'UE et les Etats membres (article 4, TFUE) et d'appui aux actions qui sont de la compétence des Etats membres (article 6, TFUE). Ni les compétences exclusives, ni celles dites partagées ne comportent une référence explicite à l'espace quel qu'il soit, au territoire, exception faite du paragraphe 2 de l'article 4 du TUE qui dispose que « *l'Union respecte les fonctions essentielles de l'Etat, celles qui ont pour objet d'assurer l'intégrité territoriale* » « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre* ». Cette indication est placée sous le chapeau du

* *Les opinions émises n'engagent que l'auteur.*

¹ Il s'agit des catégories de compétences (exclusives, partagées, des Etats membres) définies par les traités ; voir les articles 4 et 5 du TUE, et le Titre II du TFUE.

² Marianne DONY, Droit de l'Union européenne, Ed. de l'Université de Bruxelles, 3^{ème} ed, 2010, p.73.

³ Traité sur l'Union européenne (TUE) et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

principe que « *toute compétence non attribuée appartient aux Etats membres* ». On peut ainsi avancer qu'il est difficile de trouver un fondement juridique pour une application spatiale en mer. (I) Mais comme toujours, la suite est affaire de nuances, l'UE s'est dotée des moyens juridiques pour pallier au défaut de compétences *ab initio*. Elle intervient sur des espaces maritimes fonctionnels qu'elle contribue à créer. (II)

I. UNE ABSENCE DE FONDEMENT JURIDIQUE POUR CRÉER DES TERRITOIRES OU DES ESPACES MARITIMES

L'impossibilité de trouver un tel fondement trouve son explication aussi bien en droit international que dans la pratique et le droit de l'UE.

5- La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) porte, elle, la marque de la « territorialisation ». Elle a été présentée comme un droit de l'emprise, celle des Etats. Les espaces maritimes sont placés sous le signe du territoire terrestre ; de ce lien dépend leur définition ou la mise en place d'un régime juridique. Ainsi le plateau continental est-il d'abord défini par le prolongement naturel du territoire terrestre d'un Etat qui prétend exercer ses droits souverains (Article 76,1 CNUDM). Ainsi de la souveraineté de l'Etat côtier qui s'étend au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale (Article 2,1 CNUDM).

6- S'il fallait mieux asseoir la démonstration, le recours à la jurisprudence de la Cour internationale de justice (CIJ) servirait de principale référence : la CIJ met en avant « *le principe selon lequel la terre domine la mer* » et, rappelant son arrêt sur le plateau continental de la mer du Nord de 1969, elle souligne que « *la terre est la source juridique du pouvoir qu'un Etat côtier peut exercer dans les prolongements maritimes* ». ⁴ On mesure l'importance de ce facteur géographique qui fait défaut à l'Union européenne ; elle n'a pas d'assise territoriale, hors de celle que lui procurent les Etats membres, qui lui permettrait de se projeter en mer, de disposer directement de « prolongements maritimes ».

7- L'inventaire, fût-il rapide, des compétences exclusives indique bien la mention de « *la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP* » (article 3,1,d du TFUE). Les compétences partagées font référence à la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), à l'environnement, aux transports (article 4,2,d,e,g du TFUE). Ce cumul de références ne fait pas un fondement juridique du point de vue spatial.

8- Les traités déjà évoqués, qui sont dans la continuité des textes antérieurs, donnent une image assez précise du territoire d'application du droit de l'Union : il n'y a de territoire de l'Union que celui des Etats membres ; cela résulte de la combinaison des articles 52 TUE et 355 TFUE établissant le champ géographique d'application des traités et du droit qui en découle. Il est vrai que l'usage s'est développé de rencontrer des expressions renvoyant directement à un territoire de l'UE⁵, par une sorte de commodité de langage. Le caractère exceptionnel de cette substitution du territoire de

⁴ CIJ, Délimitation maritime en mer noire (Roumanie c. Ukraine), arrêt du 3 février 2009, paragraphe 77

⁵ On trouvera une bibliographie précise dans « Union européenne et droit international, en l'honneur de Patrick Daillier, Chapitre 2, », la contribution d'Affef ben Mansour, « le territoire de l'Union », Editions Pedone, Paris, 2012, p.209s.