

## CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Jean-Pierre QUÉNEUDEC  
*Professeur émérite, Université Paris I, Panthéon Sorbonne*  
*Ancien Président de l'Académie de marine*

Au terme de ce beau colloque, il convient à présent, non point de dégager une conclusion, mais de tirer des conclusions, dont le programme précise d'ailleurs qu'il doit s'agir de « conclusions générales ». Ce qui laisse apparemment à celui qui en est chargé une certaine latitude et même une marge certaine d'appréciation.

Une première constatation s'impose : durant ces deux jours de débats extrêmement denses, tout paraît avoir été dit de ce qu'il était possible de dire concernant les rapports entre le droit international de la mer et le droit de l'Union européenne (UE). En particulier, la question de savoir si, et dans quelle mesure, il existe entre ces deux ordres juridiques, au-delà de leur cohabitation, des facteurs de confrontation et des éléments de coopération, cette question semble avoir reçu de savantes réponses auxquelles il n'y aurait rien à ajouter.

Votre Altesse, se serait donc déplacée pour entendre seulement prononcer la formule rituelle : « *Ite, missa est* ». Qu'il me soit permis cependant d'affirmer qu'à mes yeux la messe n'est pas tout à fait dite.

Il faut faire, en effet, une deuxième constatation : le colloque a, en fait, eu pour objet la mise en œuvre du droit international de la mer par l'UE. Les différentes présentations qui se sont succédées ont clairement montré que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM) constituait une source matérielle importante du droit communautaire, quoique de portée nuancée pour les dispositions dépourvues d'effet direct. Ce que la Cour de Justice de l'Union a souligné à l'occasion des arrêts rendus en juin 2008 dans les affaires *Intertanko* et *Commune de Mesquer*.

Il a été non moins clairement établi que la CNUDM n'était pas le seul texte international inspirant le droit de l'Union européenne dans le domaine maritime. Tout le droit international de la mer n'est pas contenu dans la Convention de 1982. Il existe de nombreuses autres conventions maritimes internationales portant sur la sécurité de la navigation, les conditions de travail à bord des navires marchands, le transport par voie de mer, la protection du milieu marin, l'exploitation des ressources biologiques marines.

De plus, on doit souligner également la persistance d'une part de droit coutumier dans le droit international de la mer, qu'il s'agisse de règles non écrites fort anciennes ou de règles plus récentes d'origine prétorienne, comme celles qui prévalent aujourd'hui en matière de délimitation maritime. Il s'agit là d'ailleurs d'un aspect qui n'a guère été signalé par les vigies pourtant très attentives scrutant l'horizon de notre réunion, à l'exception d'une brève allusion à la coutume dans le cadre de la Convention MARPOL.

Dès lors, l'ordre juridique de l'UE, en tant que système juridique de nature particulière comme l'avait caractérisé la Cour de Justice dès 1964 dans son arrêt *Costa*, est nécessairement subordonné au droit international de la mer. Cette subordination est même appelée à voir s'étendre son champ d'application en raison de ce qu'on a appelé « l'élargissement furtif » du domaine des compétences communautaires.

De surcroît, et c'est la troisième constatation à laquelle je vais m'attacher, la construction européenne est une œuvre continue, en perpétuelle évolution. Ce qui signifie que les compétences de l'UE sont elles-mêmes de nature évolutive. On les a même qualifiées de compétences « à géométrie variable ». Ainsi, dans le domaine maritime, la compétence exclusive de l'Union en matière de pêche se double de compétences partagées avec les Etats membres en ce qui concerne la navigation, la protection de l'environnement marin et la conservation de la biodiversité, voire de « compétences esquissées » en matière de recherche scientifique marine.

D'où - rappelons-le - les difficultés qu'avaient éprouvées les Etats membres de la Communauté au sein de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer lorsqu'ils cherchèrent à faire comprendre et admettre par les autres Etats participants la nécessité d'une clause permettant l'accession de la Communauté européenne à la convention internationale en discussion, puisque les Etats membres de la Communauté ne pouvaient pas s'engager sur les questions qui ne relevaient plus de leur compétence. C'était tout l'enjeu de ce qu'on appelait alors la « clause CEE » ou la « clause communautaire », dont l'objet s'est trouvé finalement couvert par l'Annexe IX de la CNUDM.

Selon l'Article 1<sup>er</sup> de cette annexe, la participation d'une organisation internationale à la Convention est possible pour « une organisation intergouvernementale constituée d'Etats qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières ». Ce dernier aspect était essentiel et même absolument indispensable afin de prendre en compte la jurisprudence *AETR* de la Cour de Justice des Communautés de 1971.

On se souviendra qu'à l'époque où s'était ouverte la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1973, la Communauté européenne n'était pas reconnue comme un acteur des relations internationales, notamment par l'URSS et les pays de l'Est. Ces pays ne procédèrent à cette reconnaissance qu'après la création de la zone de pêche communautaire de 200 milles marins en 1976, lorsqu'ils voulurent signer des accords de pêche pour lesquels les Etats membres avaient transféré leur compétence à la Communauté.

D'autre part, au sein de la Conférence, de nombreuses délégations ne saisissaient pas bien le mécanisme du transfert de compétences de la part des Etats au profit des institutions communautaires et encore moins le caractère partiel et changeant de ce transfert. Cela s'apparentait manifestement pour certains aux tribulations de la navigation en mer Baltique du Père Ubu d'Alfred Jarry.

C'est la raison pour laquelle l'Article 2 de l'Annexe IX de la Convention précise qu'au moment où elle accède à la Convention, une organisation internationale doit déposer une déclaration spécifiant non seulement les matières traitées par la Convention pour lesquelles ses Etats membres lui ont transféré compétence, mais aussi la nature et l'étendue de cette compétence. Aussi, lors de son accession à la Convention, le 1<sup>er</sup> avril 1998, l'UE a-t-elle déposé une telle déclaration. Toutefois, cette déclaration n'a pas été

mise à jour depuis lors. Or, durant les quinze dernières années, la nature et l'étendue des compétences communautaires n'ont cessé d'évoluer. La déclaration faite en 1998 n'est donc plus très fiable. On le voit, Ubu n'est peut-être pas tout à fait mort !

Quoi qu'il en soit, le caractère évolutif – et donc nécessairement instable – des possibilités et des modalités d'action de l'UE en matière maritime ne peut manquer de surprendre, voire de heurter, face au caractère apparemment intangible de l'instrument international de référence en droit de la mer. La Convention de 1982 n'a-t-elle pas été qualifiée de « *constitution mondiale des océans* » énonçant quelques principes sacro-saints, tel le principe du libre mouvement et de la libre circulation dans les différents espaces maritimes ?

Cette « bible » est certes susceptible d'être complétée et précisée par quelques textes conventionnels complémentaires. Il en a déjà été ainsi avec l'Accord de 1995 sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des grands migrateurs, dont fait partie, par exemple, le célèbre *Thunnus obesus* ou « thon obèse à gros œil », pour lequel j'avoue avoir toujours éprouvé une certaine tendresse. De même, des compléments ont été apportés ou sont sur le point de l'être dans d'autres domaines couverts par la Convention, qu'il s'agisse de la lutte contre diverses formes de criminalité maritime ou de la réglementation de l'exploitation de nouvelles ressources marines.

Cependant, la Convention de 1982 comporte une part incompressible d'invariabilité. Il en est ainsi parce que son texte traduit quelques grands équilibres qu'il serait sans doute délicat et dangereux de remettre en cause. Il ne s'agit pas, en effet, d'un attachement idolâtre à la lettre de la Convention ou de la réaction nostalgique de ceux qui ont contribué à sa rédaction, les vétérans de Caracas à Montego Bay ; car chacun sait, depuis Albert Camus, que « *la nostalgie du passé est le dernier luxe de ceux qui n'ont plus d'avenir* ».

Il est une quatrième constatation qu'il nous faut souligner : l'action de l'UE dans le domaine maritime se fait selon une approche différente de celle suivie dans le cadre de la CNUDM.

La Convention en tant que convention-cadre, s'intéresse principalement au statut des différents espaces maritimes : la mer territoriale, la zone contiguë, les détroits internationaux, les îles et les archipels, la zone économique exclusive, le plateau continental, la haute mer, la zone internationale des fonds marins. Elle n'aborde le régime des usages de la mer qu'à travers le statut des espaces.

Tout autre est l'approche communautaire de la mer. Les compétences de l'UE portent avant tout sur des activités économiques ayant le milieu marin pour cadre.

La pêche a été historiquement la première activité maritime visée par la réglementation communautaire. Et il est significatif que le premier Règlement en 1970 visait d'abord à la définition d'une politique commune du marché des produits de la pêche. Ce n'est, peut-on dire, que tout à fait accessoirement et partiellement qu'un second Règlement prévoyait à l'époque la mise en commun des eaux nationales des Etats membres, que l'on n'allait pas tarder à qualifier de « *communautarisation des zones de pêche* ». Ce n'est que bien plus tard, à partir de 1983, que la politique commune des pêches a également comporté un volet relatif à la conservation des ressources biologiques de la mer.

L'intervention de l'UE dans le domaine de la protection et de la préservation du milieu marin apparaît comme une compétence « dérivée ». Il en va un peu de même en matière de transports maritimes. En ce qui concerne la commercialisation des produits de la mer autres que les produits de la pêche, la situation est sensiblement différente dans la mesure où l'on se trouve ici dans le domaine de la politique commerciale de l'Union, laquelle s'insère dans un cadre international différent défini par les accords de l'Organisation mondiale du commerce.

Dans ces conditions, on peut dire que, lorsqu'il est fait usage de l'expression « espace maritime communautaire », c'est par pure commodité de langage ; car, du point de vue juridique, le seul territoire communautaire qui existe est le « territoire douanier » de l'Union.

On assiste pourtant, depuis quelques années, à une montée en puissance de l'UE dans le domaine de la mer, comme cela a été souligné dès l'ouverture du colloque. Ce phénomène se traduit en particulier par un début d'action communautaire portant sur les espaces maritimes en tant que tels. C'est notamment ce que l'on perçoit à travers les projets de planification de l'espace maritime et de gestion intégrée des zones côtières. De là à prétendre que l'Union a vocation à se comporter comme un véritable Etat côtier, il y a un pas que l'on se gardera bien de franchir...

Enfin, une cinquième constatation me paraît s'imposer : les lois de l'imitation, dont Gabriel Tarde avait montré au XIX<sup>ème</sup> siècle toute l'importance sociale, jouent aussi à plein dans la société internationale. C'est particulièrement vrai dans le domaine maritime. Ainsi, les règles relatives aux feux et marques des navires ont d'abord été énoncées dans un accord franco-britannique du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle concernant la navigation et la pêche dans la Manche et ont été progressivement étendues aux possessions coloniales de ces deux Etats et reprises par d'autres pays. On en trouve d'ailleurs une trace dans l'arbitrage rendu en 1905 dans l'affaire des *Boutres de Mascate*. On peut encore citer l'exemple contemporain de l'Oil Pollution Act des Etats-Unis qui illustre fort bien les effets des lois de l'imitation entre Etats.

Dès lors, il pourrait être tentant pour l'UE de montrer l'exemple et de vouloir jouer un rôle moteur et innovant dans certains domaines maritimes. L'Union pourrait, en particulier, souhaiter anticiper l'élaboration de règles nouvelles, comme il est parfois apparu concernant certaines normes ou pratiques débattues au sein de l'OMI, ou bien encore concernant certains aspects de la surveillance et de la sûreté maritimes, dans le cadre de la prévention d'activités illicites en mer.

Pourtant, l'UE n'est pas seule au monde ! Son éventuel rôle novateur devra donc être réfléchi et prudent. Il lui faudra notamment éviter toute « dérive régionaliste » qui consisterait à tenter de faire prévaloir la compétence contentieuse de la Cour de Justice de l'Union.

Sans doute, ce thème pourrait-il un jour faire l'objet d'un nouveau colloque qui, à côté des juristes et politologues, ferait appel à des sociologues et psychologues. Mais ce n'est là qu'une suggestion dont il n'est pas sûr qu'elle soit réalisable.

Qu'il me soit permis, en terminant, de demander à l'auditoire de pardonner à l'auteur de ces conclusions générales de s'être contenté de présenter quelques constatations dont le caractère décousu et la généralité n'ont d'égale que la banalité.

Monseigneur,

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

375

Mesdames, Messieurs,

Vous me voyez désolé pour ce rapide survol de notre sujet, au terme duquel je me retrouve dans la situation peu enviable de cet oiseau marin dont parlait le chilien Luis Sepulveda dans sa nouvelle retraçant l'« *Histoire de la mouette et du chat qui lui apprit à voler* ».

Toutefois, je me console en songeant que le juriste s'intéressant au droit de la mer partage avec le poète la conviction selon laquelle

*« la mer...règne jusqu'au ciel  
avec l'assentiment des oiseaux  
et l'errante connivence des nuages. »*