

P 502/3



Découvrez plus de documents accessibles gratuitement dans [Archimer](#)

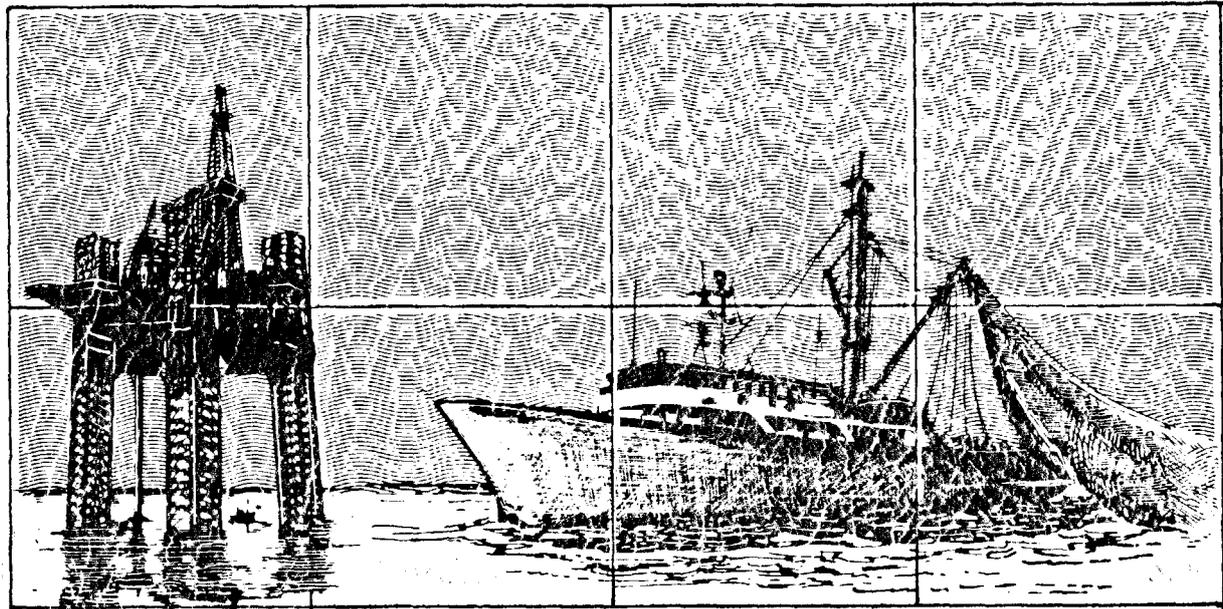
Publications du

CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCEANS



Rapports économiques et juridiques

n°4 - 1977

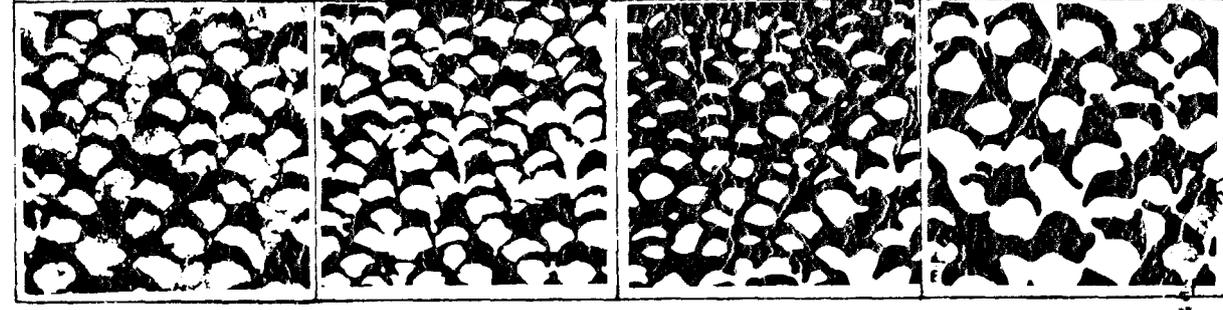
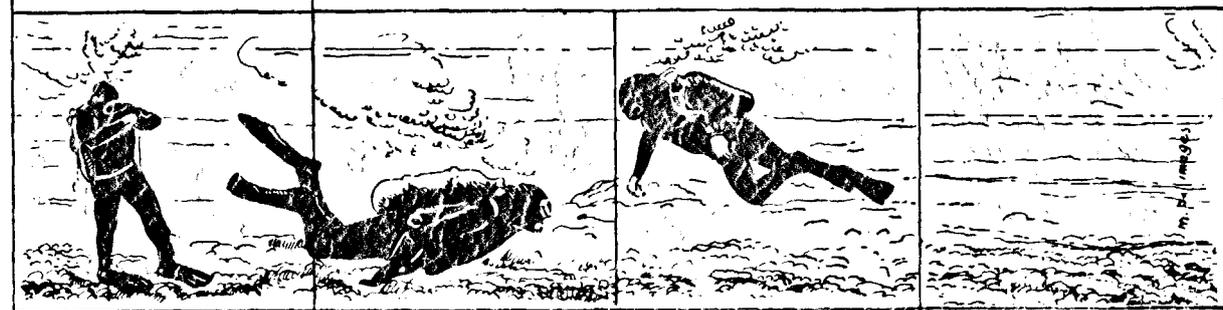


COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

LUTTE CONTRE LA POLLUTION

par

Didier LE MORVAN



INSTITUT DE DROIT ET D'ÉCONOMIE DE LA MER, BREST



- Les Publications Scientifiques et Techniques du Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) comportent les séries suivantes :

The Scientific and Technical Publications of Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) contain the following serials :

- Rapports Scientifiques et Techniques - ISSN 0339-2899. 1971
- Rapports Economiques et Juridiques - ISSN 0339-2910. 1973
- Recueil des Travaux du Centre Océanologique de Bretagne - ISSN 0336-3112. 1972
- Résultats des Campagnes à la Mer - ISSN 0339-2902. 1971
- Actes de Colloques - ISSN 0335-8259. 1971

- Les travaux publiés dans ces séries sont analysés par :

The works published in these serials are analysed by :

- Aquatic Sciences and Fisheries Abstracts
- Bibliographie Géographique Internationale
- Biological Abstracts
- Bulletin Signalétique du C.N.R.S. - Informascience
- Chemical Abstracts
- Noroïs - Chronique Océanographique
- Hydrographische Bibliographie
- Oceanic Abstracts
- Oceanographic Abstracts and bibliography - Deep Sea Research
- Pollution Abstracts
- Underwater Information Bulletin
- Zoological Record

- Les demandes d'information et les commandes concernant toutes les publications scientifiques et techniques du CNEXO doivent être adressées à :

The inquiries and orders which concern the whole of CNEXO scientific and technical publications have to be mailed to :

SECTION DOCUMENTATION
CENTRE OcéANOLOGIQUE DE BRETAGNE
B.P. 337
29273 BREST CEDEX

Les publications envoyées en échange doivent être expédiées à cette même adresse.

The publications sent in exchange have to be forwarded to the same address.

C N E X O

Rapports Economiques et Juridiques n° 4

**COMPETENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE
DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN
LUTTE CONTRE LA POLLUTION**

par

Didier LE MORVAN

Institut de Droit et d'Economie de la Mer
B.P. 331 - 29283 BREST Cédex

ISSN 0339-2910

PREFACE

La prudence scientifique incite souvent à retenir des sujets de recherche universitaire considérés comme des hypothèses d'école et, à ce titre, peu susceptibles d'interférer avec la conjoncture politique.

Mais la réalité des relations internationales déborde fréquemment les limites de l'imagination juridique et entraîne sur ce même terrain politique que l'on avait cru éviter. L'austère "Journal de Genève" titrait en première page, le 29 mars 1977 : "Convention sur la pollution de la Baltique : le gouvernement danois pris entre deux feux". L'article expliquait que ce gouvernement hésitait à ratifier la convention de mars 1974 sur la Baltique, à la suite d'une lettre "comminatoire" de la Commission de Bruxelles, lui faisant savoir que seule la C.E.E. était désormais habilitée à ratifier un traité de ce type au nom des Etats membres.

Les discussions, a priori quelque peu byzantines, sur la nature et l'étendue des "Compétences communautaires en matière de protection de l'environnement marin", ne tarderont donc pas à fournir les arguments essentiels dans les procédures diplomatiques et contentieuses où s'affronteront organes communautaires et gouvernements européens sur leurs compétences respectives en matière de lutte contre la pollution marine. D'où l'actualité imprévue du thème traité par Mr. D. Le Morvan, choix dicté par son origine brestoise et son désir d'exploiter les ressources documentaires des Universités de Rennes et de Bretagne Occidentale, dans le cadre du D.E.A. Droit Européen de l'Université de Rennes.

Nul doute que cette analyse fournira aux spécialistes non seulement une synthèse des données actuelles de la pratique communautaire, mais encore des suggestions plausibles sur l'évolution de cette pratique.

P. DAILLIER

Doyen de la Faculté de Droit,
Directeur du D.E.S.S. Droit de la mer,
Université de Bretagne Occidentale, Brest.

RESUME

--

Le milieu marin est aujourd'hui menacé. Il est en danger ... de mort. Le phénomène n'est sans doute pas nouveau, mais il tend à s'accélérer et les mers supportant la plus intense activité maritime, (navigation - activités littorales), celles qui baignent les côtes de l'Europe, sont les premières touchées par la pollution.

Certes, la communauté internationale prend des mesures, mais le caractère unilatéral des décisions étatiques, l'absence de force contraignante de l'action concertée au sein des organisations internationales, limitent considérablement ces actions et soulèvent le problème de la compétence communautaire en matière de lutte contre la pollution marine. Les Communautés Européennes, en effet, en tant qu'organisation internationale regroupant neuf Etats Européens et en tant qu'organe doté de pouvoirs contraignants, pourraient contribuer d'une manière originale à la protection du milieu marin. Mais, les Communautés Européennes ont-elles la capacité juridique d'agir en ce domaine et, dans l'affirmative, peuvent-elles le faire efficacement ? En dépit du silence du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, l'élaboration d'un programme communautaire de protection de l'environnement a apporté une réponse positive à la première question. Des incertitudes demeurent néanmoins pour la seconde.

Il convenait donc, et c'est le but de notre étude, d'examiner l'intensité des compétences reconnues aux Communautés Européennes en analysant les formes de celles-ci, les domaines qu'elles couvrent, les moyens juridiques qui les sous-tendent. Mais, cette étude serait incomplète et non conforme à la "dynamique communautaire" si elle n'était pas prolongée par une recherche des potentialités de développement de ces compétences. Ces deux aspects du problème seront donc traités successivement dans ce mémoire.

ABSTRACT

Today, the marine environment is threatened. It is in danger ... of death. This fact is not a new one, but it is growing worse, and the seas where the maritime traffic and littoral activities are the heaviest (i.e. the seas along the European coasts) are the most affected by pollution.

Of course, the international community takes measures. But the unilateral acts of the States, the lack of compelling power of the international organizations considerably limit those actions and raise the problem of the E.E.C. competences relating to the struggle against the sea pollution. As a matter of fact, the E.E.C. as an international organization of nine European States and as an organ with compelling power could in an original way help to the protection of the sea environment. But, have the E.E.C. the legal power to act in this field, and in the affirmative can they be effective ? In spite of the silence of the Treaty of Rome concerning the E.E.C., the setting up of a community programme about the protection of the environment has brought a positive answer to the first question. However, some doubts remain for the second.

Therefore, we had, and it is the object of our work, to examine the intensity of the powers given to the E.E.C. We must analyse their forms, the fields to which they apply, and the juridical means which are at their disposal ? But, this work would be incomplete and unsuitable to the "communitary dynamics" if it was not deepened by a research of the possibilities of development of these powers. These two aspects of the problem will be dealt successively in this work.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I - LES ACTIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES : UNE EFFICACITE TRES RELATIVE.	3
SECTION I : LES INSUFFISANCES DES ACTIONS NATIONALES DES ETATS- MEMBRES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.	3
SECTION 2 : LES LIMITES DE L'ACTION INTERNATIONALE.	6
CHAPITRE II - L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UNE POSSIBILITE ET UNE NECESSITE.	9
SECTION I : UNE POSSIBILITE JURIDIQUE.	9
SECTION 2 : UNE NECESSITE PRATIQUE.	11
PREMIERE PARTIE	
L'AFFIRMATION CONCRETE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES SUR UN SECTEUR IMPREVU.	15
CHAPITRE I - UNE DOCTRINE D'ACTION AMBITIEUSE ADAPTEE AUX DIVERSES FORMES DE POLLUTION.	16
SECTION I : OBJET DE L'INTERVENTION.	17
PAR. 1 : LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE LA MER.	17
A - LUTTE CONTRE LA POLLUTION PELAGIQUE.	17
a) Pollution résultant du transport et de la navigation.	17
b) Pollution par déversement volontaire.	18
c) Pollution résultant de l'exploitation des mers.	18
B - LUTTE CONTRE LA POLLUTION TELLURIQUE.	18
PAR. 2 : AMENAGEMENT DE L'ESPACE COTIER.	20
SECTION 2 : CADRES DE L'INTERVENTION.	20
SOUS-SECTION 1 : DIMENSION INTERNATIONALE DES COMPETENCES.	21
PAR. 1 : COOPERATION AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.	21
PAR. 2 : COORDINATION DES POSITIONS DES ETATS-MEMBRES DANS LES CONFERENCES INTERNATIONALES.	22

	Pages
<i>A - POLLUTION DUE AUX TRANSPORTS ET A LA NAVIGATION.</i>	23
<i>B - POLLUTION MARINE D'ORIGINE TELLURIQUE.</i>	23
<i>C - POLLUTION PAR L'EXPLOITATION DES RESSOURCES MARINES ET SOUS-MARINES.</i>	23
PAR. 3 : HARMONISATION DES REGLES D'APPLICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES.	23
SOUS-SECTION 2 : DIMENSION REGIONALE DES COMPETENCES.	24
PAR. 1 : COOPERATION TECHNIQUE ENTRE LA COMMUNAUTE ET LES ETATS-MEMBRES.	25
<i>A - ETUDES.</i>	25
<i>B - RECHERCHE.</i>	26
<i>C - CONTROLE TECHNIQUE.</i>	26
PAR. 2 : COMPETENCES DE REGLEMENTATION.	27
<i>A - CONTENU.</i>	27
<i>B - PRISE EN CONSIDERATION DES SPECIFICITES REGIONALES.</i>	29
a) Dimension régionale prévue dans les textes.	29
b) Dimension régionale imposée par certains Etats.	29
c) Dimension régionale en question.	30
CHAPITRE 2 - INSUFFISANCES OPERATIONNELLES DUES A DES MOYENS JURIDIQUES LIMITES.	31
SECTION 1 : DES FONDEMENTS INADAPTES.	31
SOUS-SECTION 1 : FONDEMENTS DES COMPETENCES INTERNES.	32
PAR. 1 : TRAITE C.E.E.	32
<i>A - ARTICLE 145.</i>	32
<i>B - ARTICLE 100.</i>	32
<i>C - ARTICLE 235.</i>	33
<i>D - ARTICLE 100 et 235.</i>	34
PAR. 2 : TRAITE EURATOM.	35
<i>A - ARTICLE 30.</i>	35
<i>B - ARTICLE 37.</i>	35
SOUS-SECTION 2 : FONDEMENTS DES COMPETENCES EXTERNES.	35
<i>A - ARTICLE 116.</i>	35
<i>B - ARTICLES 229, 230, 231.</i>	36
<i>C - ARTICLE 235.</i>	36
SECTION 2 : UNE REPARTITION INSUFFISAMMENT COMMUNAUTAIRE.	36
SOUS-SECTION 1 : REPARTITION DES COMPETENCES INTERNES.	37
PAR. 1 : CADRE DU TRAITE EURATOM.	37
<i>A - ARTICLE 30.</i>	37
<i>B - ARTICLE 37.</i>	37

	Pages
PAR. 2 : CADRE DU TRAITE CEE.	38
SOUS-SECTION 2 : REPARTITION DES COMPETENCES EXTERNES.	38
PAR. 1 : DEFINITION PAR LA COMMUNAUTE DE L'ACTION DES ETATS-MEMBRES.	38
PAR. 2 : COMPETENCE MIXTE DE NEGOCIATION.	39

DEUXIEME PARTIE

L'AFFERMISSEMENT POSSIBLE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN.	40
---	----

CHAPITRE 1 - POSSIBILITES D'ELARGISSEMENT DU CRITERE MATERIEL DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES.	42
---	----

SECTION I : RENFORCEMENT DE LA COMPETENCE EXTERNE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.	42
--	----

PAR. 1 : EVOLUTION DEJA REALISEE.	42
-----------------------------------	----

A - LA COMMUNAUTE IGNOREE... !	42
--------------------------------	----

B - POSITION D'OBSERVATEUR.	43
-----------------------------	----

C - COMPETENCE MIXTE DE NEGOCIATION ET DE CONCLUSION.	43
---	----

PAR. 2 : VERS UNE COMPETENCE EXTERNE PROPRE DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN.	44
---	----

A - POSSIBILITES OFFERTES PAR LE TRAITE C.E.E.	44
--	----

a) Article 113.	44
-----------------	----

b) Article 236.	45
-----------------	----

B - POSSIBILITES OFFERTES PAR LA JURISPRUDENCE.	45
---	----

SECTION 2 : RENFORCEMENT ET DIVERSIFICATION DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.	47
--	----

PAR. 1 : RENFORCEMENT DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION.	47
--	----

A - "RENFORCER L'EFFORT D'HARMONISATION".	47
---	----

B - RECOURS A DES MOYENS PLUS CONTRAIGNANTS.	47
--	----

a) Article 235.	47
-----------------	----

b) Article 236.	48
-----------------	----

PAR. 2 : DIVERSIFICATION DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION.	48
---	----

A - DIVERSIFICATION DES MOYENS.	48
---------------------------------	----

B - DIVERSIFICATION DE L'OBJET.	48
---------------------------------	----

CHAPITRE 2 - POSSIBILITES D'ELARGISSEMENT DU CRITERE TERRITORIAL DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES.	49
--	----

	Pages
SECTION I : INSUFFISANCES DU CRITERE TERRITORIAL ISOLE.	50
PAR. 1 : MECANISME GENERAL.	50
PAR. 2 : CRITIQUE DE L'UTILISATION DU CRITERE TERRITORIAL.	51
A - ETROITESSE DE LA METHODE RETENUE.	51
B - DIVERSITE DES SOLUTIONS COMMUNAUTAIRES.	52
a) Diversité des solutions retenues par les articles du Traité.	52
b) Diversité des solutions retenues par le droit dérivé.	52
c) Critique des conclusions restrictives.	53
SECTION 2 : RECOURS AU CRITERE FONCTIONNEL.	53
PAR. 1 : NOUVELLE LECTURE DE L'ARTICLE 227 C.E.E.	53
A - ANALYSE.	54
B - CONSEQUENCES.	54
PAR. 2 : APPLICATION PRATIQUE A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN.	55
A - ZONE CONTIGUE.	55
B - PLATEAU CONTINENTAL.	56
C - ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE.	57
D - HAUTE MER PROPREMENT DITE.	57
 BIBLIOGRAPHIE	 59

INDEX DES ABREVIATIONS

Ac. D.I.	- Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye.
A.F.D.I.	- Annuaire Français de Droit International.
Bull.	- Bulletin des Communautés Européennes.
C.D.E.	- Cahier de Droit Européen.
Deb. P.E.	- Débats du Parlement Européen.
D.M.F.	- Droit Maritime Français.
Doc.	- Documents de Séance.
J.O.C.E.	- Journal Officiel des Communautés Européennes.
L.	Série législation.
C.	Série Communications et Informations.
Q.E.	- Questions Ecrites.
R.B.D.I.	- Revue Belge de Droit International.
Rec.	- Recueil des Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes (C.J.C.E.).
R.G.	- Rapports Généraux sur l'activité économique des Communautés.
R.G.D.I.P.	- Revue Générale de Droit International Public.
R.M.C.	- Revue du Marché Commun.
R.T.D.E.	- Revue Trimestrielle de Droit Européen.

INTRODUCTION

En 1966, l'échouage du "Fina-Norvège" entraîne la pollution des plages de Rome. Une année plus tard, une fuite dans la coque du "Chryssi P. Goulandris" provoque une marée noire dans la région de Milford Haven en Angleterre. Le 10 Avril 1967, la France entière est consternée par le sinistre sans égal dû à l'accident du "Torrey Canyon" sur les "Seven Stills". En 1969, le "Hamilton Trader" pollue près de 70 kilomètres de côtes. Quant à la région d'Erquy, elle est touchée par la collision du "Gironde" à Bréhat ...

Nous n'en finirions pas d'énumérer les cas de pollution marine de ces dernières décennies, et encore n'avons-nous rapporté que les phénomènes les plus spectaculaires, du moins à court terme, résultant du transport et de la navigation. Et, s'il nous arrivait d'oublier les risques encourus par l'univers océanique, des exemples plus récents, comme celui de "l'Olympic Bravery" ou de "l'Urquiola", nous ramèneraient très vite à la réalité : le patrimoine potentiel que constitue la mer est menacé.

Le milieu marin est, en effet, un véritable réservoir de richesses. Berceau de la vie, régulateur thermique de la planète, la mer a surtout été utilisée à des fins de navigation et de pêche. Les dernières années ont marqué un tournant dans son affectation en ce sens que l'on y a ajouté l'exploitation des minéraux liquides comme le pétrole, le gaz naturel, et des minéraux solides comme le manganèse, l'aluminium, le cuivre, le nickel, le cobalt ... etc. Ce milieu est aujourd'hui menacé : tout est né de la mer, mais malheureusement tout y retourne ! Le phénomène n'est sans doute pas nouveau, mais il s'accélère dangereusement du fait de l'accroissement du trafic pétrolier, de la véritable floraison de plate-formes d'exploitation, de l'augmentation inconsidérée de rejets industriels ou domestiques. Les dangers encourus par le milieu marin résultent de la pollution d'une part, et de la surexploitation des ressources d'autre part.

La définition de la notion de pollution a donné lieu à de nombreux essais, qui démontrent la difficulté de cerner le phénomène.

Pour le S.C.O.R. (Scientific Committee on Oceanic Research), il s'agit de *"l'introduction par l'homme de substances dans l'environnement marin aboutissant à des effets nocifs tels que : préjudices causés aux ressources vivantes, risques pour la santé humaine, obstacles aux activités humaines marines, altération de la qualité de l'eau de la mer et réduction des agréments de la mer"*.

Le groupe interministériel d'études des problèmes de pollution de la mer en donne la définition suivante : *"une modification de l'équilibre naturel de la mer, susceptible de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la flore et à la faune marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer"*.

Il n'est pas nécessaire de reprendre d'autres définitions. Retenons simplement la relation qui est établie avec l'homme, cause principale et principale victime des polluants du milieu marin, et les allusions à l'équilibre naturel, aux substances étrangères, à l'altération du milieu, mais toujours de manière assez floue pour ne pas exclure une possibilité quelconque de pollution. On ne s'enferme pas dans des cadres trop rigides, afin de ne pas écarter des cas auxquels on n'aurait pas songé.

Cette définition étant retenue, il convient, à ce stade de l'introduction, d'opérer une classification des différents agents polluants de la mer. Notre typologie se fera à partir de la nature même des polluants. Cet aspect scientifique ne doit pas nous arrêter. Il faut au contraire dans ce genre de problème tenir compte des implications techniques du phénomène dont est saisi le droit.

Les hydrocarbures constituent la principale source de pollution pélagique (pelagos : haute mer). Ils sont constitués par les nombreuses formes de pétroles. La pollution par hydrocarbures peut être volontaire, accidentelle ou même systématique (par les fissures du sol marin). Les scientifiques, en général, ne pensent pas que le pouvoir d'autoépuration de l'eau soit suffisant pour traiter les quantités phénoménales d'hydrocarbures déversées dans la mer. Les pollutions chimiques sont classées selon leur toxicité. Dans le groupe des toxiques rémanents rentrent les métaux lourds comme le mercure, le plomb, l'arsenic, le cadmium, le chrome, le cuivre, puis les biocides, connus sous le nom de pesticides en agriculture, enfin des substances organiques diverses. Les toxiques aigus sont d'origine industrielle, sous la forme de rejets fortement acides, oxydants, qui détruisent les équilibres naturels. Les détergents de synthèse enfin, qui ont remplacé le "traditionnel savon", ne sont jamais complètement biodégradables.

Dans le domaine marin on immerge couramment les déchets radioactifs à l'intérieur de fûts en béton. Leur solidité est garantie pour une période de dix ans, mais le pouvoir corrosif de la mer est encore mal connu. De toute manière, une décennie est-elle suffisante pour que l'activité des déchets ait totalement décru ?

Quant aux matières organiques, ce sont tout aussi bien des particules solides qu'en solution dans l'eau. Dégradables en principe, elles sont sources de pollution quand les déversements se font massivement en des endroits précis.

La pollution thermique résulte de complexes industriels, atomiques, utilisant l'eau pour assurer le refroidissement de leurs installations.

Citons enfin les déchets solides divers : plastiques, papiers, cartons ... etc.

La surexploitation des ressources biologiques contribue également à l'épuisement du patrimoine marin. Cette étude sera uniquement consacrée à la lutte contre la pollution, aussi nous ne nous attarderons pas sur ce deuxième facteur. Relevons simplement que la pêche s'est transformée, selon le mot de O. de FERRON, en une véritable industrie, à un point tel que les espèces ne peuvent plus se reproduire. Les moyens d'exploitation nouveaux sont de véritables moyens de destruction. Il s'ensuit que la Mer du Nord, une partie de l'Océan Atlantique, sont menacées et que la surpêche atteint désormais la Méditerranée.

Le milieu marin est donc menacé. Or, "de toutes les formes de pollution, celle des mers est sans doute, dès maintenant et plus encore à long terme, l'une des plus dangereuses du

fait de ses conséquences sur les équilibres biologiques et écologiques fondamentaux qui régissent la vie sur notre planète". (1)

Il est difficile de trouver des solutions techniques et juridiques, de par le grand nombre de facteurs polluants et la complexité du statut de la mer. Les Etats ont cependant tenté de remédier à cette situation par des actions individuelles et collectives. L'inventaire de ces interventions nationales et internationales permettra de conclure sur des insuffisances notoires ou la mise en place de systèmes trop théoriques pour être efficaces.

CHAPITRE I

LES ACTIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES : UNE EFFICACITE TRES RELATIVE.

La réaction des Etats s'est faite dans deux directions. Elle est individuelle, car chacun prend des mesures nationales pour combattre le phénomène de pollution. Elle est collective, car ils élaborent de concert des conventions internationales. Il n'est pas dans notre intention d'établir une sorte de primauté chronologique de l'une ou l'autre malgré l'ordre de notre étude. En effet, même si, jusqu'en 1919, seule la législation nationale a fait place à la lutte contre la pollution, les deux actions sont intervenues ensuite parallèlement.

SECTION I : LES INSUFFISANCES DES ACTIONS NATIONALES DES ETATS-MEMBRES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE. (2)

Devant les conséquences sérieuses de la pollution et les risques d'une accélération du processus, les Etats réagissent avec tout leur arsenal juridique. Il ne sera question ici que des dispositions proprement nationales, c'est-à-dire inspirées par les administrations des différents Etats-membres de la Communauté Européenne et non pas prises en application des conventions internationales.

BELGIQUE (3) : Une interdiction générale de pollution des eaux de surface résulte

(1) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement : J.O. n° C. 112, 20 décembre 1973, p. 23.*

(2) *Voir en ce sens :*

- *J.Y. CHAPIN : "La politique commune des pêches". Thèse pour le Doctorat en Droit, Novembre 1972, Faculté des Sciences Juridiques, Université de Rennes.*

- *Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances : "Législation étrangère dans la lutte contre la pollution des eaux", Septembre 1974.*

(3) *D'après la Revue : "Vu par les Belges", édité par l'Institut Belge d'Information et de Documentation, n° 2 (Mai 1968) et n° 33, Bruxelles (1973).*

de la loi du 11 mars 1950. Elle prévoit des mesures de prévention, de dépistage des infractions et des sanctions précises. En ce qui concerne plus spécialement la pollution par les hydrocarbures, une "Commission Nationale d'Etudes" a été créée en Décembre 1955. Le 23 Octobre 1970, le programme de recherches sur l'environnement établit un modèle mathématique de la pollution de la Mer du Nord. Enfin, la loi du 26 Mars 1971 interdit l'introduction de substances solides dans les eaux de surface.

FRANCE : La législation française est relativement ancienne et souvent les principes règlementaires visant la pollution s'appliquent de la même manière aux eaux douces et marines. (4). La loi du 17 Décembre 1917, qui vise les établissements dangereux, incommodes et insalubres n'a pas été élaborée spécialement en fonction des dangers de pollution. Cependant, elle renferme des dispositions sur les rejets dans les cours d'eau et dans la mer.

Plus près de nous, un arrêté du 28 Avril 1961 institue une "Commission nationale de la pollution des eaux de la mer". La question de la tenue d'un registre des hydrocarbures est réglée par le décret du 5 Mai 1964. Cette même année marque d'ailleurs un tournant dans la politique de lutte contre la pollution, avec l'adoption de la loi du 16 Décembre qui prévoit la possibilité d'interdire le déversement de certains produits et d'établir des contrôles. (5)

Deux décrets du 25 Septembre 1970 prohibent le déversement d'une part, de certains produits dans les eaux superficielles souterraines et de la mer dans les limites territoriales, et d'autre part de certains détergents lorsque leur biodégradabilité n'atteint pas 80 %.

Pour ce qui est de la pollution accidentelle, une instruction ministérielle (23 Décembre 1970) définit les responsabilités des différents départements.

Depuis la création du Ministère de l'Environnement, le 7 Janvier 1971, avec un secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau, on peut notamment relever un décret du 28 Octobre 1975, associé à une circulaire de l'Equipement d'Août 1975, relatif au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

L'année 1976, enfin, a vu l'adoption de deux textes sur les immersions de produits dangereux et la réglementation de l'incinération en mer. De plus, les C.R.O.S.S. (Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) sont chargés de centraliser tous les renseignements sur les rejets d'hydrocarbures. (6)

IRLANDE : Les textes dont nous avons pu avoir connaissance sont les suivants : "Oil pollution of the sea Act" (1956-1965), "Fisheries Act" (1959-1962), "Continental shelf Act" (1968), "Dangerous substances Act" (1972).

(4) Voir en ce sens :

Em. du PONTAVICE : "Règlementation relative à la pollution des eaux douces et des eaux maritimes dans les pays Méditerranéens" D.M.F. 1972, p. 181.

A. LEONETTI : "La France et la pollution océanique", in "La France et le Droit de la mer", ouvrage collectif, Publication du C.N.E.X.O. n° 3, 1974. p. 167 et suiv.

(5) *L'article 2 de la loi du 16 Décembre 1964 interdit le "déversement ou immersion de matières de toute nature, en particulier de déchets industriels ou atomiques susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et la flore sous-marines et de mettre en cause le développement économique et touristique des régions côtières".*

(6) *Instruction du 13 Avril 1976 relative à la détection et à la constatation de la pollution de la mer par les hydrocarbures - J.O.R.F. n° 105 du 5 Mai 1976, p. 2.708.*

ITALIE : La législation italienne paraît trop disparate pour être efficace. Citons cependant, le texte général des lois sur la pêche (1921) et, plus précisément, un décret découlant de la loi du 14 Juillet 1965, qui contient des dispositions sur le rejet des déchets. Enfin, une loi d'Avril 1971 fixe le taux de biodégradabilité des détergents à 80 % et prévoit des sanctions.

PAYS-BAS : La législation anti-pollution a pu se développer en s'appuyant sur le Ministère de la santé publique et de l'hygiène du milieu. Dès 1950, apparaît une loi sur la pollution des eaux maritimes complétée en 1966.

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE (7) : Au plan politique, l'Allemagne est une fédération. Donc il y a deux législations : l'une fédérale, qui donne les orientations, et l'autre concernant chacun des "lander" et adaptée aux problèmes locaux.

La réglementation contre la pollution de la mer se compose, notamment, d'une loi sur les détergents et d'une ordonnance fixant la biodégradabilité à 80 %, et d'une loi du 23 Décembre 1968, assortie de mesures pour assurer l'évacuation des huiles usagées.

La protection de la mer est également assurée indirectement par la lutte contre la pollution du Rhin. La politique de la République Fédérale d'Allemagne se développe à l'intérieur même du programme d'environnement (1971, puis 1973), avec l'accent sur la prévention et le renforcement de la répression.

ROYAUME-UNI : Trois textes importants déterminent la lutte contre la pollution des mers. Ce sont : "Oil in navigable waters Act" (1955), "Continental shelf Act" (1958), "Radio-active substances Act" (1960).

L'inventaire de toutes ces mesures amène plusieurs réflexions. La quantité de lois élaborées pourrait laisser penser que la protection de la mer est véritablement assurée. En fait, cette législation est bien souvent trop touffue pour être efficace. De plus, le domaine de la pollution marine nécessite une action coordonnée des différentes instances compétentes. Or, les actions des Etats sont disparates, anarchiques, désordonnées. Le manque de coordination conduit à l'immobilisme et nous venons de le constater une fois de plus avec l'affaire de "l'Olympic Bravery". Que l'on songe en effet, qu'il n'y a pas moins de huit ministères responsables de la propreté des plages et des côtes françaises. Les dispositions restent en outre fragmentaires et souvent inappliquées. Il suffit de se rappeler l'épisode navrant des "boues rouges" en Italie. En France, les juges ne sont pas suffisamment sensibles aux dangers de la pollution. Enfin, bien souvent, les sanctions sont ridiculement légères et les pollueurs préfèrent payer l'amende plutôt que de mettre fin à leurs activités. En définitive, toutes ces critiques concourent à l'idée suivante : une action contre la pollution des mers ne peut être réellement efficace que si les Etats coordonnent leurs interventions. Aussi, parallèlement à ces dispositions proprement nationales, les Etats ont réagi par une action internationale dont il convient de relever les grandes lignes.

(7) "Protection de l'environnement et de la nature", Brochure communiquée par l'Ambassade de la R.F.A. n° 9, publiée par l'Office de Presse et d'Information du Gouvernement de la R.F.A. - Bonn 1974.

SECTION 2 : LES LIMITES DE L'ACTION INTERNATIONALE EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
MARIN.(8)

Il ne faut pas s'étonner de l'existence d'une action menée au niveau international contre la pollution des mers. S'il est un domaine de caractère transnational, c'est bien celui-ci : "vents, courants marins ignorent les frontières et tissent une solidarité économique des territoires nationaux" (9).

En effet, un accident survenu en haute mer ou dans les eaux territoriales d'un Etat pourra avoir des conséquences néfastes sur les eaux ou rivages d'un autre Etat. Or, si l'action nationale est limitée à la mer territoriale, des compétences au-delà de cette zone peuvent être attribuées par des conventions internationales.

Il est important d'analyser les modalités de cette lutte internationale dans la perspective de notre étude sur les compétences communautaires en matière de protection de l'environnement marin, car elle démontre, déjà à ce stade, la nécessité pour les Communautés Européennes de prévoir, dans le cadre même de son intervention, une ouverture vers l'extérieur. Enfin, rappelons que les conventions internationales sont susceptibles de remettre aux Etats-parties, des compétences extra-territoriales qu'il faudra prendre en compte lorsqu'il s'agira de s'interroger sur les possibilités de transfert de compétences au profit des Communautés Européennes, eu égard au postulat selon lequel les Etats-membres ne peuvent transférer à la Communauté que des compétences qui leur sont effectivement reconnues par le Droit International (10).

Etudier l'ensemble de l'action des Organisations Internationales (plus de 200) serait fastidieux. Il faut opérer un choix pour ne retenir que les grandes étapes de cette lutte marquée par l'élaboration des conventions mondiales ou régionales.

Le début de la prise de conscience internationale date de la Société des Nations, mais tout ce qu'elle comptera de projets ne sera jamais achevé. En 1926, la conférence de Washington, malgré l'impulsion de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, ne pourra aboutir à une convention.

Il faudra attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour que la conférence de Londres de 1954 parvienne à un accord, concrétisé par la signature de la "Convention Internationale pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures" (11). Une interdiction partielle (sur certaines zones), puis générale, est établie en ce qui concerne tout rejet d'hydrocarbures. Mais cette convention ne vise que la pollution volontaire, et les exceptions sont nombreuses par le jeu d'une triple clause. Enfin, le système de répression fondé sur la loi du pavillon est en pratique inefficace du fait de la difficulté d'imputer telle pollution à tel navire.

(8) M. HIPPOLYTE-MANIGAT : "La lutte internationale contre la pollution des eaux marines", *La Documentation Française. Notes et Etudes Documentaires*, 30 Juin 1972, n° 3903-3904.

(9) Ph. de SAINT MARC : "Socialisation de la nature", Stock, Paris 1971.

(10) Voir en ce sens :

Aff. jointes 3, 4 et 6-76 ; KRAMER, "Ressources biologiques de la mer", 14 Juillet 1976, *Ree.* 1976 point 31, p. 1311.

(11) *Convention de Londres du 12 Mai 1954, révisée et complétée en 1962, 1969, 1971. Voir texte initial in R.G.D.I.P. 1959, p. 182-191.*

En 1958, les Conventions de Genève (12) abordent les problèmes de pollution marine mais il s'agit d'une simple codification de principes, trop générale pour être efficace. Aucune précision ne se dégage pour ce qui est de la prévention ou de la répression, et les conventions sont silencieuses sur l'étendue des espaces maritimes où l'Etat est tenu d'intervenir.

La Convention de Bruxelles de 1969 (13) constitue une nouveauté en ce qu'elle prévoit dans un texte de droit public sur l'intervention en haute mer, une compétence extra-territoriale dans le but de prévenir, réduire, éliminer les risques de pollution par les hydrocarbures. Cependant, cette procédure a un caractère exceptionnel et introduit l'exigence ferme de conditions de forme et de fond. Le deuxième texte concerne la responsabilité civile du propriétaire, instituant un système de responsabilité objective, assortie d'une limitation forfaitaire et d'une obligation d'assurance.

Quant à l'élimination par immersion de tous les déchets nuisibles, elle fait l'objet d'une Convention signée à Londres en 1972 (14). Celle-ci s'est ralliée à un principe d'interdiction des immersions dont le caractère absolu ou relatif est déterminé par les propriétés plus ou moins nocives des substances en cause.

Il est intéressant de constater que cette convention vise les eaux territoriales et la haute mer.

Toujours à Londres, en 1973 (15), la "Convention internationale pour la prévention de la pollution des mers par les navires" élargit le champ de celle de 1954 à l'élimination de la pollution par les hydrocarbures et par toutes autres substances nocives.

Parallèlement à cette action "mondiale" se déroule une lutte contre la pollution marine dans des cadres plus limités. L'accord de Bonn de 1969 (16) instaure un système d'intervention réciproque et d'entraide pour combattre la pollution de la mer du Nord. Dans ce but, elle opère une division en zones, mais en précisant que cela ne peut constituer un précédent pour une revendication de souveraineté ou de juridiction. Quant à l'accord d'Oslo de 1972 (17), il règlemente les opérations d'immersion dans l'Atlantique du Nord-Est. Il est d'ailleurs à l'origine de la Convention de Londres de 1972.

D'autres accords existent. Citons celui de Barcelone pour la protection de la Méditerranée, ou encore la Convention de Paris sur la pollution d'origine tellurique (18).

Que peut-on conclure quant aux compétences attribuées aux Etats signataires ? La législation internationale a concilié les impératifs de lutte contre la pollution avec les désirs des grandes puissances maritimes.

(12) Conventions de Genève du 19 Avril 1958. Voir par exemple les art. 24-25 de la Convention sur la Haute Mer.

(13) Conventions de Bruxelles du 21 Octobre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident et la responsabilité civile du propriétaire.

(14) Convention de Londres de Décembre 1972 relative aux immersions de déchets en mer. Résumé dans A.F.D.I. 1973, p. 816.

(15) Convention internationale pour la prévention de la pollution des mers par les navires, Londres, 2 Novembre 1973. Résumé et commentaires dans A.F.D.I. 1974, p. 833 et suiv.

(16) Accord de Bonn, 9 Juin 1969 : Texte dans R.G.D.I.P. 1970, p. 230.

(17) Accord d'Oslo, 15 Février 1972 : Texte dans R.G.D.I.P. 1974, p. 901.

(18) Convention de Paris, 22 Février 1974. Texte dans C.O.M. (74) 502 final/2.

Tout d'abord, les Etats restent souverains dans leurs limites territoriales. Ce principe est affirmé à Genève et repris à Bruxelles. Sur ses eaux, l'Etat riverain possède des compétences de prévention, de répression, de réparation.

Au-delà, un principe se dégage, à savoir que la compétence des Etats y est très limitée. Certes, la Convention de 1954 prohibe la pollution intentionnelle mais les compétences des Etats riverains se réduisent en pratique à une simple surveillance, limitée qui plus est aux rejets d'hydrocarbures. Si la Convention de Londres de 1973 étend le champ de cette surveillance aux autres polluants, il n'en demeure pas moins que l'on ne dépasse pas le stade du contrôle. Quant à la Convention de Genève, elle est trop générale pour attribuer des compétences réelles, efficaces, et l'accord de Bonn, pour ne citer que ces exemples, ne prévoit qu'un pouvoir de surveillance.

Ce principe, comme tous les principes, est entamé par plusieurs exceptions. La Convention de Genève donne compétence à l'Etat côtier en matière de police sanitaire sur la zone contiguë, compétence que certains auteurs ont pu analyser comme englobant les mesures contre la pollution (19).

La Convention sur le plateau continental permet de prendre des mesures afin de ne pas troubler la conservation des ressources biologiques (20).

Par ailleurs, la Convention de Bruxelles de 1969 permet l'intervention en haute mer, mais cette possibilité ne peut être réalisée qu'en cas d'urgence, à titre exceptionnel.

L'état actuel du droit permet donc de conclure que les Etats restent souverains dans leurs limites territoriales, et qu'au-delà, ils ne disposent généralement que de simples pouvoirs de surveillance, sauf en cas d'urgence et exceptionnellement en cas d'accident.

Outre ces conclusions que l'on peut tirer de la législation internationale, il faut relever les lacunes que recèlent ces conventions ainsi que les défauts que le Parlement Européen a eu l'occasion de déplorer (21).

En effet, il existe assurément un défaut de coordination entre ces conventions, leurs dispositions maintes fois concurrentes et souvent contradictoires. De plus, les parties contractantes n'ont souvent pas ratifié ces textes ; nombre d'entre eux ne sont par conséquent pas appliqués ou ne le sont que dans certains Etats membres des Communautés Européennes.

Il faut aussi déplorer le contrôle défectueux du respect des dispositions contenues dans les conventions et le manque de moyens de sanction efficaces en cas de violation des accords.

Devant les insuffisances des législations nationales et les limites des réglementations internationales, les Communautés Européennes ont un rôle à jouer. Le respect consenti de règles contraignantes dans cet ensemble des Neuf, original parce que première expérience de pouvoir supranational, peut contribuer à l'élaboration d'une véritable législation en matière de protection de l'environnement marin.

(19) Em. DU PONTAVICE "Règlementation relative à la pollution des eaux douces et des eaux maritimes dans les pays méditerranéens", précité D.M.F. 1972, p. 200.

(20) Convention de Genève sur le plateau continental, 19 Avril 1958. Art. 5 par. 7 : "l'Etat riverain est tenu de prendre dans les zones de sécurité toutes les mesures propres à protéger les ressources biologiques contre les agents nuisibles".

(21) Parlement Européen. Doc. de Séance n° 305/74. Rapport de M. Horst SEEFELD de la navigation maritime dans le cadre de la Communauté, 25 Octobre 1974, p. 39.

CHAPITRE II

L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UNE POSSIBILITE ET UNE NECESSITE.

Les Communautés Européennes ont-elles la possibilité de participer à la lutte pour la protection de l'environnement marin ?

Possèdent-elles cette capacité, préalable indispensable à toute intervention dans ce domaine ? Jusqu'à ces dernières années, la mer semblait constituer une sorte de "domaine réservé" des Etats. Une brèche pourtant a été ouverte en 1970 par l'élaboration d'une politique commune des pêches (22). Et désormais, nul ne peut nier la participation de la Communauté à l'évolution du droit de la mer.

En matière de protection de l'environnement marin, les Communautés Européennes sont-elles capables juridiquement d'intervenir ? En cas de réponse positive, il conviendrait de démontrer la nécessité d'une telle action.

SECTION I : UNE POSSIBILITE JURIDIQUE.

Dans le traité C.E.E., il n'existe pas de disposition habilitante ayant un rapport direct avec la protection de l'environnement en général, et, a fortiori, de l'environnement marin.

Il se distingue en cela du Traité EURATOM qui, dans le cadre de sa mission de protection sanitaire, énonce des dispositions explicites (23). Ce silence s'explique par le fait que les problèmes de la pollution n'étaient pas ressentis en 1957 avec la même acuité qu'aujourd'hui. Par conséquent, on ne peut déduire de ce silence l'impossibilité d'exercer une action en matière d'environnement, en se fondant sur le traité C.E.E.

"Les Communautés Européennes ne sont pas même compétentes pour la garantie et la protection de l'environnement" (24).

Cet avis sans nuance porté à la Conférence de Vienne du 28 Mars 1973, dans une proposition pour un protocole additionnel à la Convention Européenne des droits de l'homme, mérite que l'on y réponde par des arguments juridiques.

(22) Règlement n° 2141/70 du Conseil des Communautés en date du 20 Octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche.
Règlement n° 2142/70 de la même date portant organisation commune des marchés.
J.O.C.E. du 27 Octobre 1970, L 236, p. 1 et 5. Ces textes ont fait l'objet de quelques modifications codifiées dans les Règlements 100 et 101/76. J.O.C.E. L 20, 28 Janvier 1976, p. 1 et 19.

(23) Traité C.E.E.A. : Art. 30, 37.

(24) J.O.C.E. n° C 97/4 du 15 Novembre 1973 : QE de M. JAHN au Conseil des Communautés Européennes.

Le préambule du Traité de Rome peut nous éclairer lorsqu'il énonce : *"Assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie ..."* Ce terme "conditions de vie" renferme assurément non seulement des concepts quantitatifs de croissance, d'augmentation du revenu, mais aussi cet aspect qualitatif que constituent l'aménagement du cadre de vie, la lutte contre les nuisances ... etc. La protection de l'environnement ferait donc partie des finalités poursuivies par le Traité et, dans ce cadre, la protection de l'environnement marin tiendrait certainement une large place.

Certes, plusieurs critiques peuvent être immédiatement adressées à cette interprétation du fait de l'imprécision, du caractère général de ces objectifs. Mais, c'est le cas de tous les éléments du préambule qui sont énonciateurs des principes de base de la Communauté. Les thèmes qu'ils rappellent annoncent tous les mécanismes fondamentaux que développera la suite du texte.

L'article 2 du Traité peut aussi nous aider dans cette recherche d'une capacité des Communautés Européennes en matière de protection de l'environnement : *"La Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée ..."*

Il s'agit donc de *"l'harmonie dans l'équilibre"*. Or, les Communautés Européennes ne peuvent s'en prévaloir sans porter leur attention sur les phénomènes de pollution dus à l'expansion, à l'aménagement des ressources, à l'amélioration des conditions de vie.

D'autre part, le développement harmonieux des activités économiques nécessite l'élimination de tout ce qui peut provoquer des distorsions de concurrence (25). Or, la protection de l'environnement a un impact économique certain. Des mesures nationales, imposant des charges financières pour se conformer à la réglementation en vigueur, ne peuvent que placer les sujets visés dans une position plus difficile que d'autres n'ayant pas à supporter ces mêmes obligations. Ces motivations économiques impliquent donc un rapprochement des législations en matière de protection de l'environnement.

Donc, pour résumer, le préambule entrevoit la possibilité d'une action communautaire sur la base de considérations sociales, écologiques, et l'article 2 nous renvoie plutôt à des justifications techniques, économiques. Mais, peut-on établir une sorte de hiérarchie dans les motivations que l'on a évoquées, en ce qui concerne la capacité des Communautés Européennes pour la protection de l'environnement marin. Cela ne va pas sans poser des problèmes. Certes, les justifications technico-économiques sont quelquefois assez douteuses et particulièrement pour la protection de l'environnement marin. Il est par exemple difficile d'y faire référence pour une mesure qui interdirait de déverser des huiles usagées dans les eaux de la mer. Par contre, il est toujours possible de se référer à des motivations écologiques. Mais la valeur de ce concept est-elle reconnue au sein des Communautés Européennes avec la même force que les considérations économiques ?

(25) Cf. art. 3, F. du Traité de Rome : *"l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun"*.

Pour ce qui est de la capacité des Communautés Européennes vis à vis des tiers, quels arguments peut-on avancer lorsque l'on désire l'établir en ce qui concerne la protection de l'environnement marin ?

L'article 210 (26) introduit une sorte de "capacité virtuelle", à savoir que "la Communauté a théoriquement la capacité de conclure des accords susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs" (27), et donc, si l'on se réfère à notre interprétation initiale du préambule et de l'article 2, de la protection de l'environnement marin. Mais il ne s'agit que d'une capacité. Ce n'est pas, ou pas encore, une compétence. Il faudra par la suite se référer à des dispositions du traité susceptibles d'être utilisées ou à la jurisprudence. Nous reviendrons plus loin sur ces différents points fondant la compétence externe de la Communauté Européenne quant à la protection de l'environnement marin.

Cependant, à ce niveau, de nouvelles difficultés apparaissent, tenant à l'acceptation de la Communauté par les Etats tiers. En fait, c'est un problème à la fois juridique - puisque certaines Organisations internationales ne pouvaient même pas soupçonner l'existence future de la C.E.E. et que selon certaines chartes constitutives, seuls des Etats peuvent être parties à des traités - et politique, tenant à l'acceptation des Communautés Européennes comme interlocuteur valable par certains Etats notamment de l'Europe de l'Est.

Il résulte cependant de cette analyse que les Communautés Européennes sont capables de contribuer à la protection de l'environnement en général et de l'environnement marin en particulier. On peut déjà dire que l'action interne répondra à des préoccupations sociales, écologiques d'une part, techniques, économiques d'autre part. S'agissant de l'ouverture vers l'extérieur, l'intervention communautaire reposera sur les différentes dispositions pertinentes du Traité, mais aussi sur l'action interne "projetée" dans le cadre externe. Puisque, à priori, la Communauté est capable d'intervenir, il reste à démontrer que, d'un point de vue pratique, c'est une réelle nécessité.

SECTION 2 : UNE NECESSITE PRATIQUE.

La lutte pour la protection de l'environnement marin est une nécessité, parce qu'elle est la condition même de la sauvegarde de ce capital commun que constitue la mer. Cette nécessité, l'urgence de cette protection, résulte de plusieurs données qui sont autant de justifications à l'action communautaire.

(26) Art. 210, Traité C.E.E. : "La Communauté a la personnalité juridique".

(27) J. RAUX : "La Cour de Justice des Communautés Européennes et les relations extérieures de la C.E.E.". R.G.D.J.P. 1972, p. 58.

La position géographique (28) de la Communauté commande son intervention en ce domaine. Le territoire de la Communauté comporte environ 20 000 kilomètres de côtes, soit une importance analogue à celui des Etats-Unis (21 000), et un peu inférieure à l'Amérique Latine (25 000) et à l'Australie (27 000). La situation de la Communauté se caractérise non seulement par l'importance de ses côtes, mais aussi par sa complexité. Les mers bordant le territoire de l'Europe sont diversifiées : mers ouvertes (Atlantique, Manche), mer semi-fermées (Mer du Nord, Méditerranée). De plus, il existe des mers dont les Etats riverains sont presque tous des Etats membres (Mer du Nord, Mer d'Irlande) et des mers où ils sont en minorité (Méditerranée, Baltique). Ces différences pourraient d'ailleurs être à l'origine de statuts spéciaux, élaborés à la lumière de la politique suivie par la Communauté dans les divers secteurs géographiques : politique Méditerranéenne, relations avec les pays de l'Est. La complexité résulte également de l'absence d'uniformité de l'étendue des eaux territoriales des Etats-membres : France : 12 milles nautiques (mn) ; Italie : 6 mn ; Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, République Fédérale d'Allemagne, Danemark : 3 mn. L'importance de ce capital commun, la complexité des règles susceptibles de s'y appliquer, impliquent une attitude communautaire face au problème de sa protection.

La position économique de la Communauté Européenne ne peut que nous renforcer dans la conviction qu'une action communautaire est nécessaire. Les pays membres de la C.E.E. sont des pays industrialisés et, en tant que tels, pollueurs. Or, par une sorte de justice immanente, si les pays industrialisés sont les plus pollueurs, ils sont aussi les principales victimes de la pollution qu'ils ont bien souvent provoquée. D'ailleurs, il faut rappeler que le développement des activités maritimes a fait que les mers et l'océan qui baignent les côtes de l'Europe, sont les plus passants du monde (29). Qu'il s'agisse de la Méditerranée, dont l'activité commerciale remonte à la plus haute antiquité, ou de la Mer du Nord qui reste, encore aujourd'hui, la mer la plus fréquentée. Certes, ces activités commerciales sont essentielles à la satisfaction des besoins nouveaux, mais ce passage intense est source de pollution. Dans le même ordre d'idée, l'importance du secteur de la pêche en Europe implique des mesures de protection nécessaires à la reproduction des espèces. La position "écologique" découle de ce que nous venons de dire. Du fait de cette situation géographique et économique, les mers de la Communauté sont très polluées, les côtes souillées de plus en plus. On a parlé de la Méditerranée ... mer morte ! Il est urgent de renverser cette tendance avant d'arriver à un point de non-retour. Les raisons financières constituent un autre élément qui doit inciter la Communauté à élaborer une action commune. Le coût de la politique de l'environnement est très important, sans parler des implications sur le régime de la concurrence. Sous l'angle financier, une politique commune est plus facile à envisager que des actions individuelles, strictement nationales.

(28) Commission des Communautés Européennes, SEC (74) 862 final "Troisième conférence sur le droit de la mer", p. 10 et suiv.

(29) A. BOYER : "Les activités maritimes de la C.E.E." Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 18 Juillet 1972, n° 3909-3910.

Enfin, les pays de la Communauté Européenne se reconnaissent du même système, de la même idéologie. Conscients des effets néfastes de la course à la croissance sur l'environnement, sous la pression des faits et de l'opinion publique, les gouvernements se décident à envisager leur action sous un angle qualitatif. L'accent est mis sur le cadre de vie. Or la mer, de par ses aspects esthétiques, récréatifs, contribue à cette qualité de la vie tant réclamée à juste titre actuellement. Les différents Etats membres de la Communauté Economique Européenne doivent donc élaborer une politique commune, afin de préserver ce capital, non seulement économique mais aussi de loisirs et de détente.

+

+

+

Devant ce besoin réel de protection du cadre de vie, l'Europe des Neuf a élaboré un programme en matière d'environnement, adopté le 20 Juillet 1973 et approuvé dans une déclaration du 22 Novembre de la même année (30).

Un passage y est consacré spécifiquement au problème de la pollution des mers (31). Il peut paraître insuffisant, mais ses développements renvoient à d'autres sections ou chapitres. De plus, la juxtaposition avec la partie relative à la protection des eaux du Bassin Rhénan, nous rappelle l'ensemble indissociable que forme la protection des eaux douces et marines. Par conséquent, il ne faut pas se concentrer uniquement sur le chapitre concernant la pollution des mers, mais se référer à l'ensemble du texte.

Ce programme, s'il prévoit des actions pour protéger l'environnement marin, ne confère pas immédiatement des compétences réelles aux Communautés. Il prévoit cette possibilité, il reconnaît aux Communautés le droit d'agir dans cette direction; il est désormais admis que les actions en matière d'environnement seront prises en fonction de ce programme et mises en oeuvre par des moyens juridiques issus du Traité ou d'autres textes. (32)

C'est donc le premier stade d'un processus qui est susceptible de prendre deux orientations, l'une aboutissant à un transfert de compétences en matière d'environnement au profit de la Communauté, l'autre introduisant une simple coordination des actions des Etats-membres.

(30) J.O.C.E. n° C 112, 20 Décembre 1973 : "Programme d'action communautaire en matière d'environnement. Nous ne nous attarderons pas sur la procédure d'élaboration de ce programme. D'autres ont déjà mené à bien un tel travail. Voir par exemple : D. RICHER : "Contribution des C.E. à la protection de l'environnement", mémoire DES, Rennes 1974.

(31) Chapitre 6, Section 1 - J.O.C.E. précité p. 23-26.

(32) J.O.C.E. n° C 97/6 du 15 Novembre 1973 : Q.E. n° 165/73 de M. JAHN au Conseil des Communautés Européennes.

Le 24 Mars 1976, la Commission présentait un projet de résolution du Conseil sur la "Poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement" (33). S'il reprend les termes du premier programme, le nouveau texte met davantage l'accent sur la protection contre la pollution des eaux douces et de mer. C'est en quelque sorte la reconnaissance du caractère prioritaire de cette action. Ces textes ne constituent pas en eux-mêmes une base suffisamment solide pour que l'on puisse tenir pour irréversible l'affirmation de compétence de la C.E.E. en matière de protection de l'environnement marin. Il convient de les replacer dans une perspective historique pour en apprécier la portée exacte.

Il est nécessaire de rechercher, tout d'abord, les domaines où la Communauté s'est d'ores et déjà vue reconnaître le droit d'intervenir, c'est-à-dire l'objet et, à l'intérieur de cadres déterminés, les formes possibles de cette intervention, puis, dans un deuxième temps, les moyens juridiques de mise en oeuvre de cette action. Cette analyse laisse apparaître une discordance inquiétante entre l'ambition initiale du programme et les insuffisances des moyens juridiques nécessaires à sa réalisation.

PREMIERE PARTIE : "L'AFFIRMATION CONCRETE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES SUR UN SECTEUR IMPREVU".

Le fait même que les compétences des Communautés en la matière soient aujourd'hui insuffisamment opérationnelles, nous amène à envisager le recours à d'autres moyens juridiques susceptibles de renforcer, d'élargir ces compétences. Cette approche, qui relève un peu de la "médication juridique", un peu de la prospective, sera conduite dans une optique double : quelles sont, sous l'angle matériel et sous l'angle territorial, les possibilités d'élargissement des compétences communautaires ?

DEUXIEME PARTIE : "L'AFFERMISSEMENT POSSIBLE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN".

(33) *Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 6/76.*
"Programme environnement 1977-1981".

PREMIERE PARTIE

L’AFFIRMATION CONCRETE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES

SUR UN SECTEUR IMPREVU.

La Communauté dispose d'une capacité générale de mener une action en matière de protection de l'environnement marin. C'est une capacité certes, mais ce n'est pas, ou pas encore, une compétence. "Elle appelle un complément normatif pour devenir une règle applicable à une matière déterminée" (1). Nous dégagerons ce "complément normatif", en portant notre réflexion sur les différents domaines où le programme attribue compétence, sur la forme que peut revêtir celle-ci, et, enfin, sur les moyens juridiques nécessaires à la mise en oeuvre de l'intervention communautaire.

L'analyse de ces différents éléments permet de relever la discordance fondamentale qui existe entre l'ambition première du programme et les insuffisances de ses moyens de réalisation.

Nous envisagerons successivement ces deux points, dans une première partie intitulée : "Une doctrine d'action ambitieuse adaptée aux diverses formes de pollution", et une deuxième traitant des "Insuffisances opérationnelles dues à des moyens juridiques limités".

CHAPITRE I

UNE DOCTRINE D'ACTION AMBITIEUSE, ADAPTEE AUX DIVERSES FORMES DE POLLUTION.

Le champ de cette étude est limité à la protection de l'environnement marin, sous-système du système "environnement". Ce critère n'est simple qu'en apparence : la notion de protection de l'environnement peut être interprétée de façon plus ou moins large. Il convient donc de la préciser pour déterminer l'objet de l'intervention communautaire souhaitée.

Les cadres juridiques dans lesquels va s'exercer l'action communautaire, et les modalités qu'ils impliquent, sont prédéterminés, du moins en principe, par les différentes formes de pollution (2). Comment s'est traduite cette corrélation étroite entre les aspects techniques de la protection de l'environnement et l'approche juridique de la Communauté européenne ?

(1) W. GANSHOF VAN DER MEERSCH : "Les relations extérieures de la C.E.E. dans le domaine des politiques communes et l'arrêt de la Cour de Justice du 31 Mars 1971", C.D.E. 1972, p. 127 et suiv.

(2) "Programme d'action communautaire en matière d'environnement", J.O.C. 112 du 20 Décembre 1973, p. 23 :
 "La nature des actions à mener par la Communauté et ses Etats membres ainsi que les cadres institutionnels dans lesquels ces actions doivent être conçues, élaborées et appliquées seront dès lors différentes selon qu'il s'agira des trois premières sources de pollution marine ou de la dernière".

SECTION I : OBJET DE L'INTERVENTION.

Deux finalités dominent le programme de 1973, quant à la protection de l'environnement marin : lutte contre la pollution et aménagement de l'espace côtier. C'est donc une conception large de la notion de protection qui se dégage de l'examen de ce texte.

PAR. 1 : LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE LA MER.

Cette action vise quatre sources principales de pollution des mers : pollution résultant des transports et de la navigation, pollution par déversement volontaire de déchets, pollution résultant de l'exploitation des mers, pollution à partir des rivages.

A - LUTTE CONTRE LA POLLUTION PELAGIQUE.

Nous faisons référence ici aux pollutions qui viennent du large.

a) Pollution résultant du transport et de la navigation.

L'intervention des Communautés Européennes est prévue en ce domaine pour les hydrocarbures et les substances nocives. Les Communautés ont donc retenu la source de pollution, à la fois la plus intense, et celle qui fait l'objet du plus de "soins" nationaux et internationaux. Si le texte du programme ne précise pas de façon explicite que l'action des Communautés est susceptible de s'exercer sur les cas de pollution, tant volontaire qu'accidentelle, les références aux Conventions internationales de Londres de 1954 sur la pollution par rejet volontaire, et de Bruxelles de 1969 sur la pollution par accidents, permettent de le supposer.

Mais, qu'est-ce que les Communautés Européennes ont entendu par "substances nocives"? La pratique internationale y inclut surtout les produits chimiques, toxiques, rémanents ... Mais le problème est de savoir si l'on peut y englober les substances nucléaires qui constituent assurément des polluants potentiels très graves pour le milieu marin. Il existe, en effet, un certain nombre de navires qui tirent leur énergie motrice de cette matière et dont les réacteurs rejettent des déchets nucléaires. Faut-il traiter ces substances dans le même contexte que les "marées noires", ou faut-il tenir compte de la nature spécifique des dommages qu'elles provoquent et les envisager dans un cadre juridique différent et peut-être plus approprié ?

En fait, il nous semble qu'on peut incorporer les rejets des navires nucléaires aux autres "substances nocives" et nous avancerons en ce sens deux indices :

Le Programme ne fait pas une énumération rigide des différentes substances nocives. C'est un cadre général qui se veut avant tout non exhaustif.

Ensuite, il y est fait référence à la coordination de l'action communautaire avec des organisations internationales parmi lesquelles l'Agence Internationale de l'Energie Atomique.

b) Pollution par déversement volontaire.

Cette lutte concerne le déversement intentionnel de déchets particulièrement dangereux. Ici encore, le programme de 1973 ne procède pas par énumération, mais par un renvoi aux listes de substances annexées aux Conventions d'Oslo et de Londres, c'est à dire notamment : l'arsenic, le plomb, le cuivre, le zinc, les cyanures, les fluorures, les pesticides, ainsi que leurs dérivés et sous-produits.

Ce n'est pas un oubli si, dans cette liste, ne figurent pas les déchets radioactifs. Le Traité EURATOM, en effet, organise la réglementation de leur immersion par une procédure d'information qui doit être déclenchée par les Etats-membres, et par l'intervention de la Commission sous forme d'avis (3).

c) Pollution résultant de l'exploitation des mers.

S'il existe un domaine où le Droit international est encore lacunaire, c'est bien celui-ci. La Communauté Européenne a donc eu le mérite de le relever. Et, assurément, les dangers résultant par exemple du forage à partir de plate-formes d'exploitation existent. Ils se sont même avérés tristement réels à "Santa Barbara" (4). D'autre part, la récupération massive des minéraux : nodules, sables, graviers, peut entraîner la perturbation des fonds marins.

Le programme propose donc un tableau complet des sources de pollution pélagique, contre lesquelles la Communauté pourra intervenir. La pollution tellurique constitue le second élément de cet inventaire des nuisances, sinon à éliminer, du moins, à réduire.

B) LUTTE CONTRE LA POLLUTION TELLURIQUE.

Le programme de 1973 définit la pollution tellurique comme étant celle qui "résulte des déversements directs dans la mer, des déversements par pipe-lines, des déchets et polluants apportés par les cours d'eau" (5). L'action communautaire devra donc porter sur les pollutions directes et indirectes, c'est à dire, d'une part, les effluents des villes situées sur le littoral, les effluents industriels, et, d'autre part, les déchets inhérents à l'activité humaine dont se charge un cours d'eau quand il traverse des régions à grande concentration urbaine et industrielle. Les estuaires des fleuves importants sont d'ailleurs des "sites privilégiés", où se rassemblent trafic fluvial et maritime, activités diverses et population nombreuse. C'est la raison pour laquelle le projet de résolution du Conseil avait précisé que le terme "rivages" englobait les estuaires.

(3) Voir Art. 37 du Traité EURATOM et J.P. QUENEUDEC : "Le rejet à la mer de déchets radioactifs" A.F.D.I. 1965, p. 750 et suiv.

(4) M. DESPAX : "La pollution des eaux et ses problèmes juridiques". Librairies techniques 1968, p. 190 et suiv.

(5) Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 25.

Une nouvelle définition de cette forme de pollution a été introduite par la Convention de Paris et acceptée par la Communauté Européenne. Elle stipule que l'on entend par pollution tellurique, "la pollution par les cours d'eau, à partir de la côte, y compris l'introduction par les canalisations sous-marines et autres canalisations, et à partir de structures artificielles placées sous la juridiction d'une partie contractante dans les limites de la zone d'application de la présente convention" (6).

Par "structures artificielles", cette nouvelle définition entend sans doute les plate-formes de forage (7). Aussi, on peut se demander si, en assimilant cette forme de pollution à une pollution tellurique, on ne vide pas dans le même temps d'une partie de son contenu potentiel le domaine de la lutte contre la pollution provenant de l'exploitation de la mer. Ce raisonnement se heurte à un obstacle. Il semble, en effet, que les rédacteurs n'aient pas voulu viser la pollution liée à l'exploitation mais celle résultant de l'activité humaine à partir des plate-formes.

Le problème se trouve déplacé mais il n'en demeure pas moins, car on pourrait penser que l'inclusion de cette forme de pollution dans le cadre de la pollution tellurique contribue alors à réduire, à amputer d'une partie de son contenu, le domaine de la lutte contre la pollution marine, résultant de l'immersion des déchets. Cependant, l'examen des Conventions d'Oslo et de Londres ne permet pas une telle affirmation. La première concerne les rejets à partir de navires et aéronefs (8). La seconde y ajoute certes les "ouvrages implantés" (9), mais on ne peut ranger les plate-formes sous l'une ou l'autre de ces dénominations.

La Convention de Paris a donc pris acte de tous ces éléments pour intégrer cette forme de pollution. Elle l'a peut-être fait par souci de trouver un cadre juridique de protection des immersions provenant de ces structures, mais il n'en demeure pas moins qu'une telle inclusion relève de l'artifice. Introduire dans le cadre de la pollution provenant des terres, celle "à partir de structures artificielles" pouvant se trouver dans une zone maritime immense ne correspond assurément pas à la réalité.

Quel est l'intérêt d'une telle extension de la notion de pollution d'origine tellurique ? Il résulte de ce que, en principe, les formes de pollution déterminent les modalités de l'intervention des Communautés Européennes. Ainsi, la lutte contre la pollution tellurique étant prévue dans un cadre plus "spécifiquement européen", les rejets à partir de structures artificielles pourront être traités dans ce cadre et selon des modalités appropriées.

Quant aux substances concernées, la Convention de Paris procède à une énumération très large (10) ; Son article 4 permet même la mise en oeuvre de mesures concernant des polluants non prévus dans cette Convention (11).

(6) Convention de Paris sur la pollution d'origine tellurique. *op. cit.* Voir le texte dans COM (74) 502 final/2, Art. 3 c.

(7) Il ne s'agit pas de pipe-lines puisque leur cas est prévu dans l'article 3, c, ii. A l'extrême, on pourrait y inclure les navires qui sont sans conteste des structures artificielles, des "man made structures" dans la version anglaise.

(8) Voir en ce sens : A.F.D.I. 1973, p. 815-816 et R.G.D.I.P. 1974, p. 901.

(9) Voir : *Factel : British information services*, n° 637/Fr. p. 2. " ... rejet délibéré en mer de déchets ou autres matières à partir de navires, aéronefs ou ouvrages implantés ..."

(10) Convention de Paris, *op. cit.* cf. Annexe A de cette Convention.

(11) Convention de Paris, art. 4 " ... Les parties contractantes peuvent ... mettre en oeuvre des mesures, en vue de prévenir, de réduire ou d'éliminer la pollution tellurique de la zone maritime par une substance ne figurant pas à l'annexe A de la présente convention, si les données scientifiques ont établi que cette substance peut créer un danger grave et s'il est urgent de prendre des mesures".

PAR. 2 : AMENAGEMENT DE L'ESPACE COTIER.

"En complément des actions proposées pour lutter contre la pollution des eaux côtières, il est très important que la politique poursuivie pour l'aménagement de l'espace côtier tienne compte non seulement des besoins locaux ou nationaux, mais aussi des besoins à venir de l'ensemble des ressortissants de la Communauté (12).

Il s'agirait donc d'éviter que l'urbanisation ne modifie profondément les paysages et les biotopes de ces zones côtières, et les conséquences sur les équilibres écologiques et économiques qu'entraîneraient de telles modifications.

Cependant, ce n'est qu'à titre complémentaire que le programme de 1973 a retenu ce type d'action. Ce qui a été confirmé par la pratique actuelle, qui ne donne qu'une portée minime à cette finalité. On s'est préoccupé de la réduction des pollutions et des nuisances, mais beaucoup moins de l'amélioration de l'environnement. Tout au plus, commence-t-on à envisager cet aspect du problème : le deuxième programme de recherche de la Communauté Européenne en matière d'environnement prévoit des actions de recherche en ce sens (13).

Il existe donc bien une hiérarchie des objectifs de la politique de l'environnement marin. Des actions parallèles seraient pourtant souhaitables.

Une conclusion générale peut être tirée de cette analyse de l'objet de l'intervention communautaire. Celle-ci est susceptible de couvrir pratiquement toutes les formes de pollution connues de nos jours. Le programme est donc incontestablement ambitieux, avec une restriction cependant quant à l'aspect "aménagement des zones côtières", qui nous semble tenir du vœu pieux.

Il ne faut, par conséquent, pas s'étonner que les formes de l'intervention des Communautés Européennes, c'est à dire les niveaux et les modalités de cette action que nous allons maintenant aborder, ne concernent que la seule lutte contre la pollution. C'est dans cette unique perspective que nous étudierons les formes de l'intervention communautaire retenues par le programme et réalisées dans la pratique.

SECTION 2 : CADRES DE L'INTERVENTION.

L'objet de l'intervention prédétermine la forme de celle-ci. En effet, le programme a considéré que, pour la lutte contre la pollution pélagique, l'action communautaire devrait s'exercer dans un cadre international, selon des modalités appropriées à ce cadre, et que, pour la pollution tellurique, il était nécessaire d'adopter une perspective plus spécifiquement européenne.

Cette solution n'est, en fait, que la projection à un secteur particulier du principe général du niveau d'action : local, régional, national, communautaire, international, le plus approprié aux sources de pollution contre lesquelles il convient de se protéger (14).

L'action communautaire prendra donc, selon le cas, une dimension internationale ou une dimension régionale.

(12) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 43.*

(13) *Proposition de Programme pluriannuel de recherche et développement de la C.E.E. en matière d'environnement : 1976-1980. COM (75) 353 final, p. 23 et suiv.*

(14) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 7.*

Dimension internationale : Il faut reconnaître que les compartimentages juridiques ne répondent pas à la réalité, à l'unité biologique du milieu marin. La pollution fait fi de toutes ces frontières humaines. Aussi, le cadre communautaire est assurément trop étroit, et la Communauté ne doit pas se replier sur elle-même, mais rechercher des solutions communes aux problèmes de l'environnement marin avec les Etats situés en dehors de la Communauté, notamment au sein des organisations internationales. Cela étant, la Communauté se doit de demeurer le centre de réflexion et d'action des Etats-membres (15).

Dimension régionale : Pour ce qui est de la pollution venant des terres, le cadre communautaire pourrait au contraire paraître trop large, vu l'origine géographiquement déterminée de la source de pollution. Mais, la Communauté n'en doit pas moins constituer le niveau de conception, d'orientation, d'impulsion et, le cas échéant, de décision. Par conséquent, la Communauté disposera de certaines compétences (techniques, de réglementation) et associera les Etats-membres à la réalisation des mesures arrêtées par elle, afin que ceux-ci appliquent les normes ainsi définies en fonction de leurs spécificités régionales (16).

SOUS-SECTION I : DIMENSION INTERNATIONALE DES COMPETENCES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

Nous nous efforcerons de dégager les grands traits de cette action dans un cadre international et les problèmes qu'elle pose. Cette intervention pourra revêtir trois grandes formes : les Communautés seront compétentes pour organiser la coopération avec les organisations internationales, pour coordonner les positions des Neuf, lors des conférences internationales, et, enfin, pour harmoniser les règles d'application des conventions internationales.

PAR. 1 : COOPERATION AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.

"En toute hypothèse, il est de l'intérêt de la Communauté de poursuivre la coopération très active qu'elle a instaurée avec la plupart des Organisations internationales..."(17)

Que recouvre exactement cette notion de coopération ? La pratique le précisera, mais on peut relever qu'elle existe bien dans les deux sens puisque, si la Communauté apporte son aide aux travaux des Organisations internationales, elle retient également les méthodes et les normes déjà définies au niveau international et les utilise pour ses propres travaux (18).

Il a, par exemple, été proposé de réglementer d'abord le rejet de certains polluants annexés aux Conventions d'Oslo et de Londres. L'intérêt principal de cette approche est d'éviter les doubles emplois, mais cela ne peut devenir une règle générale et n'exclut donc pas, quelquefois, des recherches parallèles (19).

(15) Voir en ce sens : M. CARPENTIER, "Communauté et qualité de la vie", R.M.C. 1973, P. 320.

(16) Rapport de M. JAHN sur la première Communication de la Commission des Communautés Européennes sur la politique de la Communauté en matière d'environnement, Doc. Séance 9/72 du 14 Avril 1972, p. 6, par. 5.

(17) Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 48.

(18) Doc. Séance 9/72, op. cit. p. 37.

(19) Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 48.

La coopération entre les Communautés Européennes et les Organisations internationales revêt des formes très variables. Il peut s'agir d'une participation aux actions visant à sensibiliser l'opinion publique (20), comme de la mise en oeuvre d'actions de concertation sur la réalisation de programmes internationaux (21). La Communauté procède également à la coordination de ses travaux avec ceux des Organisations internationales, notamment par l'information, c'est à dire la diffusion des connaissances, les échanges entre réseaux de surveillance, l'établissement de banques de données sur les polluants (22).

Les Communautés peuvent même prendre part directement aux travaux des réunions internationales. Concrètement, elles participent à ceux relatifs à la pollution des mers provenant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins, dans un groupe de travail issu des Conférences de Londres.

Un bon exemple de cette coopération internationale est l'action C.O.S.T. 43, avec la mise en place d'un réseau de bouées océano-météorologiques dans les eaux européennes (23).

Mais aussi importante soit-elle, il ne s'agit que de coopération, généralement scientifique. La Communauté est-elle en mesure de jouer un rôle actif dans les différentes enceintes où s'élaborent les réglementations internationales, et donc d'influer sur la formation de la règle de droit ?

PAR 2 : COORDINATION DES POSITIONS DES ETATS-MEMBRES DANS LES CONFERENCES INTERNATIONALES.

La coordination des positions des Etats-membres suppose une intervention communautaire, antérieurement et pendant la tenue des conférences internationales, afin de définir une position commune. Nous reviendrons plus loin sur les différentes modalités de cette participation communautaire. Mais il convient, dès à présent, de relever les positions communes retenues et défendues par les Communautés et les Etats-membres dans les différentes enceintes internationales.

Le programme de 1973 a fait valoir, à plusieurs reprises, la nécessité d'aboutir à une attitude commune : " ... la Communauté et les Etats-membres doivent faire entendre leurs voix dans les Organisations internationales traitant des aspects relatifs à l'environnement et fournir dans ces enceintes une contribution originale avec l'autorité que confère un point de vue commun ..." et " ... les Etats-membres s'efforceront d'adopter une attitude commune ..." (24).

La pratique en la matière repose sur une idée-force : la pollution marine devrait être contrôlée dans toutes les zones maritimes, en vertu d'une convention internationale renforcée, en cas de besoin, par des conventions régionales. Dans l'attente de cette convention globale, nous pouvons dégager les positions communes suivantes.

(20) Q.E. de M. JAHN, n° 807/74, J.O.C.E. n° C 138 du 19 Juin 1975.

(21) Q.E. de M. MULLER, n° 435/73, J.O.C.E. n° C 12 du 9 Février 1974.

(22) Cf. Note précédente et réponse à la Q.E. de M. VREDELING, n° 712/72, J.O.C.E. n° C 52 du 5 Juillet 1973.

(23) C.O.S.T., "Coopération scientifique et technique" : Réseau régional de bouées de mesure qu'il ferait partie du réseau mondial S.M.I.S.O. (Système mondial intégré de stations océanographiques), dont s'occupe la C.O.I. (Commission océanologique intergouvernementale), laquelle relève de l'U.N.E.S.C.O.

(24) Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 7 et 10.

A - En ce qui concerne la pollution due aux transports et à la navigation, le programme prévoyait une protection accrue de la mer par "l'étude des structures et moyens à mettre en place pour assurer le respect effectif des conventions internationales", relatives à cette forme de pollution (25). La pratique est révélatrice de ce désir des Communautés Européennes de renforcer les modalités de contrôle et les sanctions, applicables en cas de contravention aux dispositions de ces conventions (26).

B - La lutte contre la pollution marine d'origine tellurique n'a été considérée dans le programme de 1973 que dans un cadre spécifiquement européen. C'est pourtant au niveau international qu'a été élaboré la Convention de Paris sur la pollution d'origine tellurique. S'il faut résumer les prises de position communes, il suffit de dire que la Communauté considère cette convention comme un modèle applicable à d'autres régions. Il serait donc souhaitable que d'autres Etats adoptent des conventions similaires.

La Convention de Paris règlemente concrètement la pollution tellurique. Elle contient un engagement politique pour éviter la pollution et des mesures techniques pour la combattre, c'est à dire l'éliminer ou la limiter selon le cas. Sur ce moule, la Communauté espère que d'autres Etats élaboreront des systèmes de protection analogues.

C - Quant à la pollution par l'exploitation des ressources marines et sous-marines, la Communauté constate que cette source de pollution ne fait l'objet d'aucune convention internationale. Aussi, l'attitude commune vise un projet de convention-cadre n'excluant pas la conclusion de conventions régionales. Le contenu de cette convention devrait reposer sur le principe que la reconnaissance de droits étendus en matière d'exploitation des fonds marins, ne saurait avoir pour conséquence une pollution accrue des mers. Dans cette perspective, on pourrait concevoir le contrôle, par une autorité internationale, de l'application des règles les plus appropriées pour la préservation du milieu marin. Il est proposé, en conclusion, une initiative commune des Etats-membres et de la Communauté en ce sens.

PAR. 3 : HARMONISATION DES REGLES D'APPLICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES.

Le programme de 1973 attribue compétence à la Communauté pour "harmoniser au plan communautaire les règles d'application des conventions internationales" (27). Cette notion d'harmonisation correspond à une certaine méthode d'élaboration du droit. Elle "suppose que le droit communautaire harmonisé répondra de manière satisfaisante aux objectifs prévus dans le Traité de Rome. Mais il ne postule pas nécessairement, une fois ces objectifs atteints, une unification du droit. Donc, il ne permet pas de supposer que toutes les règles harmonisées seront formellement des normes communautaires" (28).

(25) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 25.*

(26) *"Troisième Conférence sur le Droit de la mer", S.E.C. (74) 862 final, p. 25.*

(27) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 24.*

(28) *P. DAILLIER : "L'harmonisation des législations douanières des Etats-membres de la C.E.E." L.G.D.J. 1972.*

En ce qui concerne le problème de la pollution des mers, l'efficacité de l'harmonisation des règles, prises en application des conventions internationales, sera renforcée par une participation plus directe de la Communauté aux traités pertinents. La signature de celle-ci aux côtés des Etats-membres permettra de réaliser cette harmonisation, et la participation communautaire à la gestion de ces conventions la rendra plus aisée.

C'est dans cette perspective d'harmonisation que la Commission a pu proposer une directive relative au déversement des déchets en mer (29).

Mais des problèmes juridiques de compatibilité risquent de se poser entre des mesures internes, comme la loi française relative aux immersions par les navires, prise en application de la Convention d'Oslo, et cette directive. En fait, dans ce cas précis, l'entrée en vigueur de la directive, ne devrait pas poser de problèmes dans la mesure où elle est conforme aux engagements internationaux de la France, et dans la mesure où notre législation est déjà adaptée (29bis).

Reste la critique "traditionnelle" qui est faite à cette compétence, selon laquelle cette compétence est trop tardive pour être efficace, les directives n'intervenant que pour harmoniser des dispositions nationales déjà existantes.

SOUS-SECTION II : DIMENSION REGIONALE DES COMPETENCES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Malgré l'évolution, favorable aux Communautés Européennes, de la pratique internationale, la seule prise en considération de cette intervention de la Communauté dans les relations internationales, serait insuffisante pour pouvoir parler de véritable politique de l'environnement marin. Aussi, le programme de 1973 retient-il la possibilité d'une action plus spécifiquement européenne.

Qu'entend-t-on par "dimension régionale" des compétences des Communautés Européennes? Il est clair tout d'abord qu'une action dans un cadre plus spécifiquement européen constitue déjà une dimension régionale, par rapport à l'autre facette de l'intervention communautaire, dans le cadre international. Parfois même, la dimension sera doublement régionale car, au niveau de la coopération technique et surtout de la mise en oeuvre des compétences normatives de la Communauté, seront prises en compte les spécificités régionales.

En effet, les troubles dus à la pollution peuvent se manifester de manière localisée. Et c'est évidemment là où ces troubles apparaissent que l'action doit être menée. On comprend donc qu'une action régionale puisse concerner des sources de pollution dont les effets soient facilement repérables à ce niveau, c'est à dire la pollution tellurique, qu'elle soit charriée par les fleuves, ou qu'elle résulte du déversement direct dans la mer, par des usines ou agglomérations situées en zone côtière.

(29) Proposition de directive concernant le déversement de déchets en mer, J.O.C.E. n° C 40 du 20 Février 1976.

(29bis) Doc. Assemblée Nationale - n° 2144 p. 7-8.
En effet, lorsque cette directive sera applicable, elle n'ajoutera pas d'obligations nouvelles pour la France, puisque l'article 10 du projet prévoit précisément que les dispositions de notre droit interne relatives à la réglementation et à la répression des immersions en mer ont une portée générale. D'autre part, l'article 4 permet de modifier par décret, la liste des substances qui relèvent respectivement du régime de l'interdiction totale, du permis spécifique ou de l'agrément général, c'est à dire qu'il permettra une adaptation immédiate à des dispositions techniques plus rigoureuses.

Bien entendu, si le cadre communautaire peut paraître dans ce cas trop large et peu approprié, il ne s'agit pas de lui nier son rôle de conception, d'orientation, d'impulsion et de décision. Ces manifestations, actuellement localisées et sporadiques, ne sont-elles pas, en effet, les symptômes d'un mal plus profond qui risque de s'étendre à défaut d'une conception d'ensemble ? "Il sera donc opportun d'arrêter au niveau communautaire des prescriptions générales et d'en confier l'exécution pratique aux autorités nationales et locales en tenant compte notamment des différences de conditions climatologiques et démographiques et des inégalités de développement industriel des régions" (30).

PAR 1 : COOPERATION TECHNIQUE ENTRE LA COMMUNAUTE ET LES ETATS-MEMBRES.

D'évidence, la lutte contre la pollution des mers rend nécessaire l'amélioration préalable des connaissances du milieu marin et des risques encourus par celui-ci.

A - Des études, définies comme le "rassemblement des connaissances existantes" (31), sont prévues d'une manière générale afin d'évaluer les risques que fait peser la pollution sur l'environnement marin.

Cette évaluation nécessite le rassemblement d'une bibliographie complète, l'harmonisation des méthodes de mesure et la détermination de critères, c'est à dire des relations entre l'exposition d'une cible à une pollution et/ou l'ampleur de l'effet défavorable qui en résulterait dans des circonstances données (32). Ces études reposent donc sur la collaboration entre les organes scientifiques de la Communauté et les différents centres nationaux. A ce niveau, il est intéressant de constater que, parmi les priorités retenues par le programme de 1973, figurent certains polluants concernant directement le milieu marin : le plomb, le mercure, les phénols, les hydrocarbures ... etc (33).

Des études sont également prévues pour des produits et secteurs déterminés. Dans le cadre des actions spécifiques à certaines zones d'intérêt commun, on relève : "l'inventaire et l'étude critique comparative des dispositions en vigueur ou envisagées pour contrôler et limiter le rejet direct en mer d'effluents industriels et domestiques (34). On envisage aussi des études pour des produits dangereux, les déchets, la production énergétique, certains secteurs industriels, soit autant de polluants potentiels du milieu marin.

Ce sont des études à la fois comparatives et critiques des travaux et des mesures retenues dans chaque Etat-membre. Il convient de noter que le caractère régional est pris en compte dans ces différentes analyses. Par exemple, en ce qui concerne la pollution due à la production d'énergie et plus particulièrement la pollution thermique de l'eau par les centrales, l'intensité des formes de pollution sera considérée par pays et région (35).

(30) *Parlement Européen : Rapport sur la première Communication de la Commission des Communautés Européennes sur la politique de la Communauté en matière d'environnement, Doc. Séance 9/72, p. 6, par. 5.*

(31) *Proposition de programme pluriannuel de Recherche et Développement de la C.E.E. en matière d'environnement, C.O.M. (75) 353 final, p. 7.*

(32) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 49.*

(33) *idem p. 13.*

(34) *idem p. 26.*

(35) *Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit., p. 22.*

Toutes ces études vont permettre de déterminer des lacunes et, de ce fait, de dégager certains thèmes de recherche.

B - La recherche. Le premier programme pluriannuel de recherche en matière d'environnement (36) a été élaboré parallèlement au programme d'action des Communautés. Dès l'origine, il a un rôle de confortation, de support de ce programme, et est conçu comme devant comporter non seulement une action directe au Centre Commun de Recherches, mais aussi une action indirecte à laquelle participeront divers organismes de recherche spécialisés des Etats-membres.

Ce dualisme répond assurément à des considérations pratiques évidentes plutôt qu'à un désir d'équilibre des compétences en la matière. En effet, l'apport du Centre Commun de Recherches ne pourrait être que relativement limité sur le plan quantitatif, étant donné le potentiel scientifique disponible, alors qu'un programme communautaire, pour apporter une contribution significative à la solution des problèmes se posant dans le domaine de l'environnement, devrait atteindre un volume minimum critique et constituer un ensemble de recherches cohérent portant sur une gamme variée de sujets.

Si le premier programme de recherches est très réduit en ce qui concerne la mer, la spécificité de ce milieu n'étant même pas relevée, le second programme (37) consacre largement le caractère prioritaire du problème de la pollution marine et énonce par conséquent plusieurs thèmes de recherche en ce sens. Citons simplement les recherches sur : la méthodologie de la surveillance de la contamination métallique dans l'environnement marin, les effets écologiques des métaux lourds, des micropolluants organiques, dans l'environnement marin, le développement d'une méthodologie pour le contrôle de la qualité des eaux marines le long des côtes de la Communauté et des estuaires, les effets des polluants sur la vie marine, recherches "in situ" et en conditions contrôlées, y compris des études fondamentales, l'identification et l'utilisation d'indicateurs biologiques.

Le cadre régional est pris en considération en ce qui concerne la recherche. En effet, dans un domaine comme la mer, il faut s'orienter vers une analyse très poussée de certaines zones géographiquement déterminées car il apparaît que des études localisées peuvent fournir des indications générales permettant d'élargir de plus en plus le cadre de ces recherches (38). Cette nécessité provient du fait que "les phases de généralités n'aboutissent à aucun résultat concluant" et que "les connaissances générales laissent planer des doutes sur les actions à entreprendre" (39).

C - Le contrôle technique. Dans le cadre de cette coopération, il faut ajouter le contrôle technique de l'état de la pollution du milieu marin aux niveaux régional, national et international (40). Ce contrôle suppose une collaboration entre les réseaux régionaux qui organiseront et développeront les échanges.

(36) Programme pluriannuel de recherches en matière d'environnement (1973-1976), J.O.C.E. n° L. 153 du 9 Juin 1973.

(37) Deuxième programme pluriannuel de recherche et développement de la C.E.E. en matière d'environnement (1976-1980), J.O.C.E. n° L. 74 du 20 Mars 1976, p. 36.

(38) A titre d'illustration, citons - le modèle mathématique de la Belgique concernant les zones de mer qui la baignent, - la création dans le Bassin Méditerranéen de trois ou quatre zones d'études.

(39) J.O. Débats du PE, Séance du 6 Juillet 1972, n° 152 p. 231. (Intervention de M. NOE).

(40) Programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, op. cit. p. 15.

Le rejet de déchets radioactifs, quant à lui, fait l'objet d'une procédure de contrôle propre, arrêtée par le Traité EURATOM (41). Le déclenchement de cette procédure est assurée par les Etats-membres et l'intervention des organes communautaires est concrétisée par un avis qui n'impose aucune obligation juridique mais qui n'est pas pour autant dépourvu de valeur de par son caractère scientifique (42).

Ces compétences techniques ainsi définies et réparties, il convient maintenant d'analyser les compétences de réglementation des Communautés Européennes en matière d'environnement marin.

PAR. 2. : COMPETENCE DE REGLEMENTATION.

Il semble qu'au niveau européen, on ait voulu éviter la dispersion des dispositions législatives, qui caractérise les actions des Etats-membres dans le domaine de l'environnement. La Communauté, en effet, a opté pour l'élaboration d'une sorte de "loi générale", le programme de 1973, définissant les grands principes en matière d'environnement. Le programme constitue un peu l'équivalent des lois-cadres adoptées, par exemple, en Suède.

En tout état de cause, une telle "loi-cadre" doit être complétée par des "textes législatifs et réglementaires" spéciaux, concernant les différents domaines de l'environnement, la mer pour notre cas précis. Ces textes seront les directives communautaires relatives au milieu marin. La voie choisie est donc celle de l'harmonisation des législations nationales.

Enfin, dans un cadre national, les lois devraient être souvent précisées par des mesures réglementaires d'application pour permettre la solution de problèmes spécifiques à certains territoires.

Au niveau européen, la procédure de la directive implique une certaine liberté de choix des moyens aux Etats-membres, qui permettra d'adapter la réglementation aux spécificités régionales.

On retrouve donc une pyramide dont le sommet est constitué par le programme et la base par des règles adaptées aux situations les plus variées. Cela nous paraît judicieux, car cette décentralisation dans la mise en oeuvre des principes définis au plan communautaire garantit le réalisme de l'action.

A - CONTENU.

La Communauté est compétente pour établir des objectifs de qualité (43), fixer des normes sanitaires (44), et pour réglementer les activités susceptibles de polluer et l'utilisation de certains polluants (45). Dans ce cadre, la Communauté pourra arrêter des mesures fondées sur la contrainte (obligation de résultat).

(41) Voir l'article 37 du Traité EURATOM.

(42) J.P. QUENEDEC : "Le rejet à la mer de déchets radioactifs", op. cit.

(43) Programme des C.E. en matière d'environnement, op. cit. p. 15.

(44) idem, p. 13.

(45) Ce sont les mesures prises dans le cadre des actions relatives à certains produits, à certains secteurs industriels, aux déchets et résidus.

Les objectifs de qualité désignent l'ensemble des exigences auxquelles doit satisfaire à un moment donné un milieu déterminé ou une partie de ce milieu. Ces exigences seront fondées sur des considérations d'ordre sanitaire, écologique et social. Relevons que les eaux de mer constituent une priorité et que, par conséquent, des objectifs de qualité correspondant aux différentes utilisations de l'eau devront être fixés. C'est ainsi qu'a été arrêtée une directive concernant la qualité des eaux de baignade (46). Celle-ci a abaissé la "barre" généralement admise dans les Etats-membres de la Communauté de 50 000 à 20 000 coliformes fécaux par litre d'eau de mer.

Ce chiffre, et quelques autres, déterminent aujourd'hui pour toutes les plages d'Europe la frontière, forcément arbitraire, entre l'innocuité et le danger. L'harmonisation des législations entraîne donc le renforcement de celles-ci.

Pour atteindre ces objectifs de qualité et se conformer aux valeurs limites fixées par la Communauté, les Etats-membres devront prendre "les dispositions nécessaires" (47). Les termes retenus par cette directive sont révélateurs de la grande latitude d'action laissée aux Etats-membres. Pour y faire en quelque sorte "contre-poids", le programme a envisagé des instruments plus contraignants.

La Communauté peut, en effet, fixer des normes sanitaires qui ont pour but de limiter ou de prévenir l'exposition des "cibles" (48) et peuvent donc constituer des moyens autoritaires de réaliser, ou d'approcher, des objectifs de qualité. Parmi ces normes, relevons : les normes de qualité de l'environnement, qui fixent les niveaux de pollution à ne pas dépasser dans un milieu considéré, les normes de produits, les normes pour installations fixes ... etc.

Dans ce cadre, les organes communautaires ont arrêté une directive imposant aux industriels des normes de rejet (d'émission) pour certaines substances dangereuses comme les pesticides, les défoliants, le mercure, l'arsenic, les cyanures ... (49). Les Etats-membres devront prendre des mesures appropriées pour réduire ou éliminer la pollution des eaux provoquée par le rejet de ces polluants. Concrètement, la conformité aux valeurs limites d'émission se traduira par le recours à un régime d'autorisation de rejet, soumis à des conditions strictes de concentration et de quantité maximales (50).

Outre ce moyen de protection du milieu marin, tiré de la fixation de valeurs limites à ne pas dépasser, la Communauté peut règlementer directement l'utilisation de certains produits polluants. Elle a, en ce sens, adopté deux directives concernant la "politique" des déchets et l'élimination des huiles usagées (51). Elles chargent les Etats-membres de prendre des dispositions afin que soient assurés la collecte et l'élimination des huiles usagées, le ramassage, le tri, le transport, le traitement des déchets, ainsi que leur stockage, leur dépôt et les opérations de transformation qu'ils peuvent subir. Ces directives imposent même aux

(46) Directive sur les objectifs de qualité des eaux de baignade, JO L 31 du 5 Février 1976, p.1.

(47) Directive sur la qualité des eaux de baignade, op. cit. art. 4.

(48) La cible désigne l'être humain ou tout élément ou composante du milieu effectivement ou virtuellement exposé à une pollution.

(49) Directive concernant la réduction de la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, J.O.C.E. n° L. 129 18 Mai 1976, p. 23.

(50) Directive sur les substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, op. cit. art. 3 et 5.

(51) Directive sur l'élimination des huiles usagées et directive concernant les déchets, J.O.C.E. n° L. 194 du 25 Juillet 1975, p. 23 et 39.

Etats-membres de prendre les mesures nécessaires pour interdire le rejet d'huiles usagées dans les eaux côtières (52).

Les "instruments" retenus par le programme sont donc variés. Ils permettent une approche globale en fonction d'une affectation déterminée au milieu considéré, et une action précise par voie de fixation des normes ou de réglementation directe de l'utilisation de substances susceptibles de polluer. Les régimes que ces actions introduisent peuvent aller de l'interdiction pure et simple à l'autorisation (53). Il est rare, en effet, qu'une interdiction générale soit édictée, d'où la possibilité d'obtenir une autorisation préalable de rejet. Ce régime est intéressant, car il permet l'individualisation des règles d'interdiction, en tenant compte des données réelles de chaque cas.

Cette prise en considération des situations concrètes nous renvoie à la possibilité de moduler le contenu des directives en fonction des régions. Nous utiliserons les différents domaines où la Communauté a exercé ses compétences pour démontrer leur aspect régional.

B - PRISE EN CONSIDERATION DES SPECIFICITES REGIONALES.

a) La dimension régionale prévue dans le texte du programme.

Le programme de 1973, en décrivant la procédure d'élaboration des objectifs de qualité, fait référence expresse aux considérations régionales. Pour la détermination de ces objectifs, il sera tenu compte "de manière appropriée, des conditions spécifiques régionales, des effets possibles sur les régions voisines ..." (54). Par ailleurs, lorsqu'il s'agira de rassembler des informations préalables, il faudra considérer "d'une part, les conditions et exigences au niveau local et d'autre part, les contraintes imposées par les régions limitrophes ou les régions susceptibles d'être concernées" (55).

La procédure retenue, le contenu même des directives relatives aux objectifs de qualité concourent à la prise en considération de la dimension régionale. Dans cette perspective, la directive sur la qualité des eaux de baignade laisse en fait une large possibilité de modulation aux Etats-membres ainsi que des dérogations "pour certains paramètres ... en raison de circonstances météorologiques ou géographiques exceptionnelles" (56).

b) La dimension régionale imposée par certains Etats-membres.

La prise en compte des spécificités régionales n'existe pas toujours dans le programme de 1973. Il en est ainsi pour la fixation des normes sanitaires.

Le 16 Octobre 1975, la Commission propose une directive relative à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, et prévoyant la fixation de normes d'émission (cf. supra). Or, la Grande-Bretagne va refuser cette directive, estimant qu'il n'était pas nécessaire d'agir de manière aussi autoritaire et qu'il serait préférable d'arrêter, produit par produit, des objectifs de qualité des eaux, puis de laisser les Etats libres de choisir les moyens nécessaires pour que ces objectifs soient atteints (57). Le reproche britannique porte donc sur l'aspect trop rigide, trop

(52) Directive sur l'élimination des huiles usagées, op. cit. art. 4.

(53) Directive sur les substances dangereuses, op. cit. art. 3.

(54) Programme des C.E. en matière d'environnement, op. cit. p. 15.

(55) Programme des C.E. en matière d'environnement, op. cit. p. 17.

(56) Directive sur la qualité des eaux de baignade, op. cit. p. 49.

(57) Journal "Le Monde" du 10 Décembre 1975.

autoritaire, de ces normes et, par conséquent, la quasi-impossibilité de les moduler en fonction des spécificités régionales, d'adapter la réglementation à la région. Or, dit Sir Brian FLOWERS, justifiant ainsi l'attitude de la Grande-Bretagne : "l'écologie, c'est d'abord l'adaptation au milieu" (58).

L'accord de principe intervenu ultérieurement (59), puis la directive du 4 Mai 1976 (60) ne résultent pas d'un quelconque revirement de la Grande-Bretagne, mais bien de l'acceptation par le Conseil d'élaborer, parallèlement à la norme d'émission, des objectifs de qualité des eaux, produit par produit, et la possibilité de déroger à ces normes, s'il est possible de prouver que l'administration est capable de faire respecter ces objectifs par des méthodes moins sévères et d'application moins automatique. Cela permet donc une adaptation des moyens en fonction des régions considérées (61).

c) La dimension régionale en question.

Il semble tout d'abord que la motivation officielle de la Grande-Bretagne en cache une autre moins avouable. Cette "invocation régionale" ne serait-elle qu'un moyen de ne pas se départir de ses compétences, de conserver de larges pouvoirs d'appréciation dans l'application des réglementations communautaires ? Pour reprendre certains commentaires : "Dans le domaine de l'environnement, comme sur d'autres points, la Grande-Bretagne reste sur une île ... ils craignent par dessus tout qu'en mettant le doigt dans l'engrenage des normes européennes impératives, ils n'abandonnent par degré leur souveraineté ... (62). La dimension régionale est ainsi détournée de sa véritable finalité, car la prise en considération de la région, pour une application plus adaptée, devrait aller dans le sens d'un renforcement de l'efficacité de ces mesures. Le prétexte régional permettrait à la Grande-Bretagne de maintenir sa politique empirique en matière d'environnement marin, sa tactique du "best practical means".

Par ailleurs, rendre systématique la procédure de l'application par les Etats-membres est dangereux. Les objectifs plus ou moins sévères que les gouvernements assigneront à la région seront susceptibles d'introduire "des distorsions d'environnement" entre les différentes régions du Marché commun. La Communauté n'aurait alors de moyens d'interventions que par des mécanismes liés aux seules conséquences économiques de ces distorsions (63).

Ces considérations nous renvoient directement à la question des moyens juridiques susceptibles d'être utilisés pour la mise en oeuvre des compétences communautaires. La Communauté s'est, en effet, vue reconnaître la possibilité d'intervenir largement pour la protection du milieu marin. Certes, cette attribution "textuelle", par le programme, s'est parfois

(58) *Journal "Le Monde" des 16-17 Mai 1976.*

(59) *Bulletin des Communautés Européennes, 12-1975, point 1502.*

(60) *Directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses, déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, op. cit.*

(61) *Directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses, déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, op. cit., préambule : "considérant que les Etats-membres devront appliquer ces valeurs limites, exception faite des cas où un Etat pourra prouver ... que les objectifs de qualité fixés par le Conseil ... sont atteints et maintenus en permanence en raison de l'action menée entre autres par cet Etat-membre dans toute la région géographique éventuellement affectée par les rejets.*

(62) *Le Monde, Journal "Le Monde" du 16-17 Mai 1976.*

(63) *Voir en ce sens : M. CARPENTIER, "L'action des Communautés Européennes en matière d'environnement", Semaine de Bruges, 1974, p. 32.*

concrétisée dans un certain nombre d'actions, à des niveaux et selon des modalités différentes. Cependant, le caractère réellement opérationnel des compétences communautaires doit être apprécié au regard des moyens juridiques de mise en oeuvre de ces compétences.

CHAPITRE II

INSUFFISANCES OPERATIONNELLES DUES A DES MOYENS JURIDIQUES LIMITES.

L'étude du programme de 1973, véritable théorie de la protection de l'environnement marin, et de son début de réalisation par une série d'actions communautaires, révèlent une tentative réelle de la Communauté de retenir une approche globale des problèmes de protection du milieu marin. C'est une conception qui se veut, avant tout, différente des politiques nationales du "coup-par-coup", de l'empirisme des réactions des Etats-membres en cette matière. Mais, si au niveau théorique l'ambition est de règle, les quelques interventions déjà relevées sont insuffisantes pour conclure au caractère opérationnel des compétences communautaires.

Il s'agit donc d'évaluer les moyens juridiques retenus pour la mise en oeuvre des actions de la Communauté en matière de protection de l'environnement marin. La "vocation" des moyens juridiques issus des traités est double, en ce sens que, non seulement ils fondent des compétences, mais aussi opèrent un partage, une distribution de celles-ci. C'est donc sous ces deux angles qu'il faudra apprécier les différentes dispositions en cause.

Les moyens juridiques, envisagés comme fondement des compétences, révèlent bien vite leurs insuffisances, leur inadaptation (Sect. I). Vu sous l'angle de la répartition des compétences qu'ils opèrent, ces mêmes moyens juridiques paraissent trop "sclérosés" en ce sens qu'ils ne permettent pas de soulever l'hypothèse d'une compétence exclusive au profit de la Communauté, et ne permettent l'exercice de la compétence communautaire que dans le cadre d'une relation très étroite avec les Etats-membres (Sect. II).

SECTION I : DES FONDEMENTS INADAPTES.

Le Parlement Européen s'est penché sur la question de savoir quelles sont les possibilités offertes par les traités en matière de lutte contre la pollution du milieu. "Le Parlement Européen ... constate que le traité de la C.E.E. contient ... les articles : 2, 36, 43, 75, 92, 93, 100, 101, 102, 116, 117, 118, 189, 228, 229, 230, 231, 235, 236 ..." (1).

(1) Rapport de M. ARMENGAUD sur les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu, Doc. Séance, 15/72 du 17 Avril 1972, p. 7, par. 10.

On peut immédiatement faire plusieurs remarques : C'est un énoncé de moyens souvent spécifiques, touchant des secteurs déterminés et, par conséquent, insuffisants pour fonder une véritable politique de l'environnement. Puisqu'aucun article ne vise directement l'environnement marin, il sera nécessaire de recourir aux "dispositions dites générales" (2). Cette approche est donc, déjà à ce niveau, révélatrice d'une certaine inadaptation, que l'étude des articles confirmera.

SOUS-SECTION I : FONDEMENTS DES COMPETENCES INTERNES.

PAR. 1 : TRAITE C.E.E.

A - Dans la perspective d'utilisation des dispositions dites "générales", le recours à l'article 145 est possible, même s'il n'est pas prévu par le Parlement Européen (3). En effet, l'impact économique de certaines mesures nationales de protection de l'environnement marin permet de les rattacher aux "politiques économiques générales des Etats-membres". Mais cet article 145 ne permet qu'une simple coordination au niveau politique des initiatives gouvernementales. Sa portée limitée ne lui donne donc pas le pouvoir de fonder une véritable politique communautaire de l'environnement marin.

B - Parmi les dispositions "générales", l'article 100 pourrait, dès lors, sembler primordial dans la mesure où des dispositions divergentes des Etats-membres doivent être harmonisées pour permettre la libre circulation, la libre concurrence. L'utilisation de cette disposition suppose que soient remplies les deux conditions suivantes : l'existence de dispositions nationales et une incidence sur le fonctionnement du marché commun.

a) Existence de dispositions nationales.

Cette première condition peut constituer un obstacle difficile dans la mesure où malgré les prises de conscience récentes, les législations nationales sont bien souvent lacunaires, voire inexistantes, en matière d'environnement marin (4). Par dispositions nationales, on entend également celles arrêtées et publiées, mais dont l'application est retardée pour une période d'adaptation, celles publiées, mais dont la date d'application n'est pas fixée (5). Les projets semblent par voie de conséquence devoir être exclus. Cependant, des aménagements sont intervenus par le biais de l'accord d'information du 3 Mars 1973, en vertu duquel les Etats-membres informent la Commission de toute mesure nouvelle risquant d'affecter le fonctionnement du Marché Commun et s'imposent un délai avant la mise en vigueur. La Commission pourra entre-temps proposer des règles communes (6).

(2) Hans SCHEUER, "Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le M.C.", R.M.C. n° 189 d'Octobre 1975, p. 453.

(3) Voir en ce sens : A. GERARD, "Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des C.E. en matière de protection de l'environnement", C.E.D. 1975, n° 1-2, p. 14.

(4) Cette exigence est en fait moins stricte qu'il n'y paraît. L'harmonisation, en effet, n'implique pas que tous les Etats-membres aient déjà pris des mesures.

(5) Voir D. RICHER, "Contribution des C.E. à la protection de l'environnement", op. cit. p. 48.

(6) Accord du 3 Mars 1973, J.O.C.E. n° C. 9 du 13 Mars 1973 et Accord du 15 Juillet 1974, J.O.C.E. n° C. 86 du 20 Juillet 1974.

b) Incidence sur le fonctionnement du Marché commun.

Les dispositions nationales relatives à la protection de l'environnement marin sont-elles susceptibles d'affecter le fonctionnement du Marché commun ? Il s'agit ici d'une référence expresse à l'impact économique, aux coûts artificiels, pouvant troubler la mobilité des facteurs, les échanges commerciaux, et pouvant fausser les conditions de concurrence. Dans cette perspective, l'article 100 constituerait une base juridique appropriée pour soumettre les entreprises aux mêmes conditions d'élimination de leurs déchets, dans la mesure où celle-ci aura des répercussions sur le prix de revient du produit, et sera donc susceptible d'affecter la concurrence dans le Marché commun.

Par contre, il existe d'autres cas où l'impact économique est moins évident, par exemple lorsqu'il s'agit du déversement pur et simple d'huiles dans la mer, ou de la réglementation des rejets de déchets domestiques. Ces exemples montrent les difficultés d'envisager l'article 100 comme fondement des actions relatives à la protection de l'environnement marin. On peut même dire que son utilisation n'est pas souhaitable, car il ne permet d'aborder les problèmes de l'environnement que de manière incomplète (préexistence de législations nationales suffisamment élaborées) et indirecte (les problèmes de l'environnement n'ont dans ce cadre aucun caractère autonome et spécifique) (7).

Les articles 101 et 102 ne résolvent rien puisque la référence aux incidences économiques demeure, qu'il s'agisse d'une distorsion de concurrence constatée ou redoutée.

C - L'article 235 apporte-t-il une réponse à ces difficultés juridiques ? Son utilisation est soumise à trois conditions : il faut que l'action envisagée ait pour but de réaliser l'un des objets de la Communauté, que le traité n'ait pas prévu de pouvoirs d'action requis à cet effet et que l'intervention communautaire se situe dans le cadre du "fonctionnement du Marché commun".

a) " ... dans le but de réaliser ... un des objets de la Communauté ...". Cette condition de finalité a pu être relevée dans le préambule et l'article 2 du traité C.E.E. au travers des termes : "amélioration constante des conditions de vie ..., développement harmonieux ..., expansion équilibrée ...". On peut donc considérer que cette condition de finalité ne fait pas obstacle à l'utilisation de cette disposition.

b) " ... sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ...". Il s'agit donc bien d'une compétence au second degré. Or, on a vu que l'article 100 n'était pas adapté à certains types d'actions, relatives à l'environnement marin, ainsi que pour la création d'un véritable droit de l'environnement par voie de règlement.

c) " .. dans le fonctionnement du Marché commun ...". Cette exigence constitue un obstacle réel à l'utilisation de l'article 235 pour les actions dites qualitatives, par exemple pour l'élaboration de normes de qualité du milieu marin. "Parlant des actions qualitatives, il n'est pas certain que toutes ces actions fassent partie du fonctionnement du marché commun" (8). Or, les mesures concernant la protection du milieu marin constituent une sorte de domaine privilégié de ce type d'actions.

(7) Parlement Européen Doc. Séance, 15/72, op. cit., p. 17.

(8) J. TOUSCOZ, "L'action des C.E. en matière d'environnement", R.T.D.E. p. 43.

Constatons de surcroît que si le recours à cette disposition est souvent réclamé, il est aussi critiqué et repoussé quelquefois (9). Il doit en effet être entendu comme un article dont le but est de combler les lacunes du traité, mais qui n'offre pas à longue échéance une sécurité juridique suffisante (10). De plus, des obstacles politiques peuvent s'élever très facilement et rendre théorique un tel recours.

D - La Communauté, si elle a pris conscience des insuffisances des moyens juridiques du traité C.E.E., n'a pas réagi en utilisant la procédure de révision de l'article 236. Sa réaction a été d'utiliser simultanément les articles 100 et 235. Elle a ainsi rappelé qu'il faut partir du principe que l'harmonisation des dispositions relatives à la protection de l'environnement marin pourra se fonder sur l'article 100, dans la mesure où elle s'impose pour des raisons d'ordre économique, mais qu'elle devra s'appuyer sur l'article 235 pour pouvoir tenir compte de considérations plus vastes et spécifiquement écologiques. Chaque fois que des considérations d'ordre écologique et économique se chevaucheront, le rapprochement des législations devra se fonder sur les deux dispositions. C'est ainsi qu'il est fait référence à ces deux articles dans la directive concernant l'élimination des huiles usagées, celle relative aux déchets, celle concernant la qualité des eaux de baignade et celle concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

Si la référence, dans le préambule de ces directives, aux dispositions 100 et 235 est toujours la même ("vu le traité ... et notamment ses articles 100 et 235") la suite du texte semble établir une priorité de l'un ou l'autre de ces articles. En effet, dans les directives sur les huiles usagées, les déchets et la pollution causée par certaines substances dangereuses, il est tout d'abord fait explicitement référence à l'article 100 puis à l'article 235. Par contre, la directive sur la qualité des eaux de baignade retient de manière implicite, mais cependant très claire, l'article 235 puis l'article 100. On peut penser que le contenu, l'objet même de la directive, a influé sur cet ordre et dégager ainsi une sorte de hiérarchie. L'incidence économique aurait donc primé dans les trois premiers cas, commandant par priorité le recours à l'article 100, et l'incidence écologique aurait prévalu dans le dernier cas appelant par conséquent le recours à l'article 235.

Cela dit, on a pu avancer (cf. supra) que le caractère autonome, spécifique, des problèmes de l'environnement n'était pas pris en considération lorsque l'on utilisait l'article 100 ou l'article 235, et nous ne voyons pas en quoi l'addition de ces deux dispositions peut changer quelque chose à cet état de fait.

D'ailleurs, le nombre d'articles susceptibles d'être invoqués ne doit pas faire illusion. Pour reprendre les termes de M. MEMMEL au Parlement européen : "si l'on est obligé de faire état d'un aussi grand nombre de dispositions étayant des compétences partielles, c'est parce que celles sur lesquelles pourrait se fonder une compétence générale fait défaut" (11).

(9) Par exemple, M. SPINELLI, *Débats du P.E., Séance du 19 Novembre 1970, n° 130, p. 154.*

(10) *Parlement Européen Doc. Séance, 15/72, op. cit.*

(11) *Débats du Parlement Européen, Séance du 18 Avril 1972, p. 31 et suiv. (Intervention de M. MEMMEL).*

Le Traité EURATOM, par contre, a prévu une série de dispositions fondant explicitement la compétence des Communautés Européennes en matière de protection de l'environnement marin.

PAR. 2 : TRAITE C.E.E.A.

L'article 30 du Traité EURATOM constitue le fondement d'une compétence normative en ce qu'il permet à la Communauté d'élaborer des normes de base. Par normes de base, on entend les doses maxima admissibles de l'air et de l'eau et les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs. Concrètement, les premières normes ont été fixées en 1959, puis modifiées en 1962 et 1966 (12). La Commission a récemment proposé une nouvelle définition (13).

Plus précisément encore, l'article 37 (14) attribue à la Commission une compétence de contrôle. Sur cette base, elle peut contrôler les rejets de déchets radioactifs, c'est à dire toute élimination définitive de substances radioactives dans l'eau, susceptibles d'entraîner, pour des personnes autres que celles qui sont professionnellement exposées, une contamination engendrant un risque de dépassement de la dose maximum admissible pour la population dans son ensemble (15).

Les dispositions du Traité EURATOM font en quelque sorte figure d'exception car elles visent directement et spécifiquement les problèmes d'environnement. Cependant, ses limites proviennent de la nature même du Traité EURATOM, de sa vocation restreinte. Le Traité EURATOM est un traité-loi, enfermé dans des sujets spécifiques, "l'atomique", la radioactivité, trop spécifiques pour fonder une compétence générale de la Communauté en matière de protection de l'environnement marin.

SOUS-SECTION II : FONDEMENTS DES COMPETENCES EXTERNES.

A - L'article 116 du traité C.E.E. peut être tout d'abord utilisé pour permettre à la Communauté de mener certains types d'actions dans le cadre externe. C'est en effet une disposition très ouverte, tant au point de vue ratione personae que ratione materiae (16).

a) Il doit s'agir d'une action dans le cadre des Organisations internationales de caractère économique. Concrètement, la liste est très longue et va de l'Organisation des Nations Unies jusqu'aux organisations régionales en passant par des organisations très spécialisées, par exemple pour la protection du Rhin.

(12) Directives du 2 Février 1959, J.O.C.E. du 20 Février 1959, n° 11, p. 221, du 5 Mars 1962, J.O.C.E. du 9 Juillet 1962, n° 57, p. 1633, du 27 Octobre 1966, J.O.C.E. du 20 Novembre 1966, n° 216, p. 3693.

(13) Proposition de directive du 5 Juillet 1974, J.O.C.E. n° C. 78, p. 1.

(14) Art. 37 : "Chaque Etat-membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejets d'effluents radioactifs ... susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux ... La Commission ... émet son avis dans un délai de six mois".

(15) Recommandation de la Commission concernant l'application de l'article 37 du traité, 16 Novembre 1960, art. 1.

(16) G. LE TALLEC, "Quelques aspects des rapports entre la C.E.E. et les Organisations internationales", R.M.C. 1972, n° 157, p. 638.

b) D'autre part, on ne peut nier que l'action communautaire en matière d'environnement soit parmi "les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun".

Cependant, si cet article est très largement ouvert aux actions externes de la Communauté pour la protection du milieu marin, sa portée, quant aux compétences qu'il octroie, est trop limitée pour servir de fondement à une véritable politique externe. En effet, la Communauté ne peut que définir l'étendue et la mise en oeuvre d'une action commune (non pas communautaire), afin d'éviter que l'action séparée des Etats-membres au sein des instances internationales puisse gêner le bon fonctionnement du Marché commun. En pratique, cela se traduit par une simple position d'observateur dans les Organisations internationales, et des tentatives de coordination souvent vouées à l'échec (17).

B - Quant aux articles 229, 230, 231, ils introduisent une sorte de "jus communitandi" (18) en ce qui concerne les relations et la coopération avec les Organisations internationales et, d'une manière plus spéciale, avec le Conseil de l'Europe et l'O.C.D.E. Mais la Communauté ne peut établir sur cette base que de simples liaisons. S'il lui arrive de conclure certains accords, "ils ne visent que des travaux à caractère très peu contraignant, par exemple pour des études ou échanges d'observation" (19).

C - L'article 235 peut-il alors se révéler plus adapté ? Il est toujours possible de recourir à cette "clause passe-partout" à condition que soient remplies les exigences sus-évoquées (cf. supra). Cependant, même dans cette hypothèse, l'article 235 doit être analysé comme un ultime recours et non pas comme le fondement d'une politique externe spécifique en matière de protection de l'environnement. C'est dans cet esprit que l'article 235 a pu être retenu pour servir de fondement à la participation de la Communauté à la Convention de Paris sur la pollution d'origine tellurique.

Ces différentes dispositions ne nous paraissent pas, en définitive, adaptées aux problèmes de protection de l'environnement marin. Elles n'introduisent au mieux que des compétences limitées au profit de la Communauté. Vu sous l'angle de la répartition des compétences qu'elles opèrent, elles font de plus totalement abstraction de l'hypothèse de compétence exclusive à la Communauté.

SECTION 2 : UNE REPARTITION INSUFFISAMMENT COMMUNAUTAIRE.

Les moyens juridiques dont nous avons traités se caractérisent donc par leur inadaptation aux problèmes de protection de l'environnement dans leur finalité de fondements des compétences communautaires en la matière. Mais, cette étude n'a pas épuisé la description des moyens juridiques. Il faut envisager une seconde approche consacrée à la répartition, au partage, que ces moyens opèrent. Les différentes dispositions, en effet, ne fondent pas seulement

(17) "Journal de la Marine Marchande", du 19 Août 1976, n° 2957, p. 2079.

(18) Doc. Séance, 15/72, op. cit. p. 22.

(19) G. LE TALLEC, op. cit.

des compétences, mais, d'une manière plus générale, permettent la mise en oeuvre de l'action communautaire et donc, du fait de leur contenu procédural, répartissent, organisent une véritable "séparation des pouvoirs".

On sait que les problèmes de répartition sont parmi les plus épineux de la construction communautaire, car elle ne suit aucun des modèles typologiques que connaît le Droit international classique. En ce qui concerne la protection de l'environnement, les dispositions retenues, répartissant les compétences internes et externes, permettent cependant de dégager un principe, celui de la coopération entre la Communauté Européenne et les Etats-membres.

SOUS-SECTION I : REPARTITION DES COMPETENCES INTERNES.

PAR. 1 : CADRE DU TRAITE C.E.E.A.

Les dispositions utilisées dans le cadre EURATOM traduisent l'exigence d'une collaboration constante entre la Communauté et les Etats-membres.

A - La Communauté Européenne peut, sur la base de l'article 30, élaborer des normes de base (cf. supra). Celles-ci sont arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée, après une procédure complexe faisant intervenir la Commission, le Conseil économique et social et l'Assemblée. Mais, ces mesures sont fixées par voie de directives qui lient donc les Etats quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux autorités nationales la compétence quant à la forme et aux moyens (20). "Il ne s'agit donc pas d'une législation supranationale directement applicable dans les pays-membres : cependant, en raison de leur caractère impératif quant au but visé, elles ont une portée supérieure à celles formulées par la Commission internationale de protection contre les radiations ..." (21).

B - L'article 37 de son côté, introduit une procédure de contrôle du rejet de déchets radioactifs. Là encore, la coopération est de règle. Le déclenchement de la procédure appartient aux Etats qui sont " ... tenus de fournir à la Commission les données ...". Le contrôle ne peut donc intervenir qu'à postériori, si l'Etat-membre, qui envisage le rejet, saisit la Commission. C'est ensuite seulement que celle-ci émettra un avis dont la valeur est avant tout d'ordre scientifique puisque, du point de vue du Droit, il n'est pas de "caractère conforme".

Au niveau de la prise en considération de cet avis, se pose encore le problème des compétences de la Communauté. Si l'Etat refuse d'en tenir compte, la Commission pourra-t-elle obliger l'Etat à ne pas opérer de rejet. En fait, nous ne le pensons pas, car dans le cadre de l'article 37, la Commission n'a pas le pouvoir de prendre une décision obligatoire en tous ses éléments, la directive ne comportant d'obligation pour l'Etat destinataire qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. Par conséquent, l'Exécutif communautaire pourrait seulement

(20) Voir l'article 181 du Traité C.E.E.A.

(21) J.P. QUENEUDEC, "Le rejet à la mer de déchets radioactifs", A.F.D.I. 1965, p. 772.

exiger que l'opération de rejet n'entraîne pas la pollution des eaux maritimes d'un autre membre, en lui conseillant de choisir un autre point d'évacuation (22).

On voit donc bien que la procédure retenue, c'est à dire les dispositions dans leur objet de distribution des compétences impliquent une collaboration constante entre la Communauté Européenne et ses Etats-membres.

PAR. 2 : CADRE DU TRAITE C.E.E.

Dans le cadre du Traité C.E.E., la même répartition se retrouve, due à l'utilisation systématique de directives. Ici encore, si la Communauté s'est vue reconnaître certaines compétences par le programme de 1973 pour la fixation de normes, d'objectifs de qualité, la réglementation du rejet de produits polluants, la voie retenue pour leur mise en oeuvre est celle de l'harmonisation, par conséquent de la possibilité de choix des moyens par les Etats-membres. Puisqu'il ne s'agit que d'une obligation de résultat, les compétences des Etats-membres seront d'autant plus vastes que les directives seront imprécises (23).

Le Droit dérivé permet également de relever cette collaboration entre les Etats-membres et la Communauté pour la protection de l'environnement en général, et marin en particulier. L'accord d'information du 5 Mars 1973 (24) repose, en effet, sur la reconnaissance du rôle régulateur de la Communauté et s'exprime par l'information de la Commission par les Etats-membres des projets de mesures nationales. L'Etat déclenche, la Communauté intervient : dans sa procédure, cet accord rappelle l'article 37 du Traité EURATOM.

SOUS-SECTION II : REPARTITION DES COMPETENCES EXTERNES.

Deux exemples suffisent à illustrer cet aspect de la distribution des compétences : la définition par la Communauté de l'action des Etats-membres et la compétence mixte de négociation et de conclusion.

PAR. 1 : DEFINITION PAR LA COMMUNAUTE DE L'ACTION DES ETATS-MEMBRES.

L'article 116 prévoit la définition par la Communauté de l'action de ses Etats-membres. Il s'agit donc d'un rôle de coordination dans le but de soutenir une position commune. Une telle compétence repose sur le principe de la collaboration entre les Etats-membres et la Communauté, et se manifeste par la tenue de réunions de coordination des différentes positions, avant ou pendant les conférences internationales. Ce n'est pas réellement une action communautaire, mais plutôt une action commune.

(22) J.P. QUENEUDEC, *op. cit.* 778-779.

(23) Voir en ce sens : Directive sur la qualité des eaux de baignade, J.O.C.E. du 5 Février 1976, n° L 31, p. 1.

(24) Accord d'information, *op. cit.* p. 68.

PAR. 2 : COMPETENCE MIXTE DE NEGOCIATION ET DE CONCLUSION.

L'article 235 aurait pu permettre à la Communauté de s'imposer en tant que telle dans les enceintes internationales et de disposer de compétences propres de négociation et de conclusion. Cependant, les compétences sous-tendues par cette disposition, ont été formulées sous le signe de la mixité. La répartition de compétences a été dans ce cas réintroduite (25).

Incontestablement, les moyens juridiques retenus par la pratique actuelle limitent singulièrement les possibilités d'action des Communautés Européennes. En fait, la réalisation de l'action des Communautés repose sur la collaboration stricte, étroite, avec les Etats-membres. La "marge de manoeuvre" des Communautés Européennes est réduite puisque l'intervention étatique se situe à deux moments cruciaux. En effet, la volonté de l'Etat sera soit la condition du déclenchement de l'action, soit la condition de sa bonne application. Dans les faits, la Communauté est désarmée devant les possibles tergiversations de ses Etats-membres. Des moyens existent pourtant susceptibles de diversifier les procédures d'action de la Communauté, de retenir des modalités d'intervention fondées sur une contrainte réelle, mais ils sont demeurés jusqu'à présent théoriques.

+ +

+

Au vu de ce programme ambitieux, des compétences y afférant, mais des moyens de mise en oeuvre inadaptés, peut-on porter un jugement positif sur la contribution communautaire à la protection de l'environnement marin ? Peut-on déjà parler de politique communautaire de l'environnement marin ?

Du point de vue de la lettre, relevons que, résultat d'une polémique entre la Commission et le Conseil, il est fait référence au départ à une politique de l'environnement dans la Communauté et non de la Communauté. Le second programme (26) stipule : "en cette matière (l'environnement marin) un nombre important de dispositions existe dont l'ensemble constitue d'ores et déjà une politique cohérente ...". C'est à cette notion de cohérence qu'il faut se référer pour apprécier la valeur de l'action communautaire. Si, en effet, la politique de l'environnement n'est pas une politique commune au sens strict du Traité, une certaine pratique s'est dégagée à partir des compétences reconnues à la Communauté.

Celle-ci révèle l'élaboration, au plan interne, d'une série de directives qui contribuent à la cohérence de cette politique. Dans le même temps, on peut noter l'extension du rôle externe de la Communauté en la matière. En fait, l'analyse matérielle des compétences communautaires nous montre une politique en voie de construction, en voie d'être. Il importe donc maintenant d'envisager les possibilités de renforcement des compétences des Communautés Européennes en matière d'environnement marin.

(25) R. KOVAR : "La participation des Communautés Européennes aux Conventions multilatérales" A.F.D.T. 1975, p. 903-923.

(26) Programme environnement, op. cit. p. 16.

DEUXIEME PARTIE

L'AFFERMISSEMENT POSSIBLE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES

EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN,

Si les compétences que l'on peut reconnaître aux Organisations Internationales ne peuvent, en principe, dépasser celles reconnues aux Etats par le Droit International (1), les Communautés Européennes ont cependant vocation à connaître, à plus ou moins long terme, autant que ce que connaissent effectivement les Etats-membres.

Ce postulat de départ permet une approche dynamique, évolutive, des compétences communautaires en matière de protection de l'environnement marin. Si des compétences nouvelles sur ce secteur imprévu ont été attribuées à la Communauté Européenne, les limites de cette reconnaissance, les insuffisances des moyens juridiques de mise en oeuvre, ont créé autant d'obstacles que la Communauté se doit de dépasser.

Ce possible affermissement des compétences communautaires se situe à deux niveaux :

Il est d'ordre matériel en ce sens que la Communauté peut recourir à des moyens juridiques existants, mais non encore exploités, ou en créer de nouveaux, afin de répondre au mieux à sa finalité de protection du milieu marin et déborder même le cadre des compétences attribuées par le programme de 1973.

Cet affermissement est également d'ordre territorial. La tentation des Etats-membres est, en effet, de définir d'une manière rigide, le champ d'application territorial des compétences communautaires, de le circonscrire "au territoire national et aux eaux territoriales". La Communauté a même répondu à ce désir, en limitant expressément l'application de la directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (2) aux "eaux de mer territoriales et aux eaux intérieures du littoral" (3). Cependant, cette conception étroite doit être abandonnée au profit d'une approche fonctionnelle de la compétence "ratione loci" des Communautés Européennes. Cette étude consistera donc à apprécier les compétences des Communautés sur tel espace maritime au regard des compétences des Etats-membres sur ce même espace.

(1) "Il résulte que la compétence réglementaire *ratione materiae* de la Communauté s'étend également - dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats, en vertu du Droit International Public - à la pêche en haute mer ... etc. Aff. jointes 3, 4 et 6 76. KRAMER, "Ressources biologiques de la mer", 14 Juillet 1976. Rec. 1976. point. 31. p. 1311.

(2) Directive du 4 Mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, J.O.C.E. n° L. 129 du 18 Mai 1976, p. 23 et suiv.

(3) Idem : art. premier.

CHAPITRE I

POSSIBILITES D'ELARGISSEMENT DU CRITERE MATERIEL
DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES.

Pour proposer des "scénarios" réalisables d'élargissement des compétences communautaires, il faut tout d'abord prendre en considération l'évolution déjà réalisée. Ensuite, on pourra utiliser un certain nombre de moyens encore inexploités afin de s'appuyer sur des bases juridiques solides.

Quelles sont les extensions possibles de la compétence externe des Communautés Européennes, et de sa compétence interne de réglementation ?

SECTION I : RENFORCEMENT DE LA COMPETENCE EXTERNE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

L'intérêt d'un tel renforcement serait incontestable dans la mesure où la Communauté pourrait, à plus ou moins long terme, n'être représentée, dans ses relations avec les tiers, que par ses institutions.

Or, l'évolution actuelle est axée sur le seul problème de la participation des Communautés dans les conférences internationales. Il importera d'élargir cette perspective et d'envisager d'une manière plus globale la possibilité juridique de reconnaître à la Communauté une compétence externe propre en matière de protection de l'environnement marin.

PAR. 1 : L'EVOLUTION DEJA REALISEE.

Cette évolution concerne exclusivement la forme de la participation des Communautés dans les conférences internationales.

A - Dans un premier temps, la Communauté a été, pour ainsi dire, ignorée. Elle n'est même pas invitée aux conférences relatives à la protection de l'environnement marin. C'est le cas, par exemple, de la Conférence d'Oslo du 19 au 22 Octobre 1971 qui aboutira à la convention sur le déversement volontaire des déchets en mer. A Mr. VREDELING qui s'interrogeait sur cette absence de reconnaissance de la Compétence communautaire en la matière, le Conseil des Communautés Européennes répond : "Pour ce qui est de la Conférence d'Oslo, la Communauté n'avait pas encore abordé l'examen de ce qui pourrait être son action en matière d'environnement, lorsque cette conférence s'est réunie" (4). Pourtant, une invitation aurait pu paraître opportune pour la Communauté qui se trouvait alors dans une phase d'élaboration du programme de protection de l'environnement.

(4) Réponse à la Q.E. de Mr. VREDELING, "Conférence d'Oslo sur la pollution de la mer du Nord", J.O.C.E. n° C. 86 du 10 Août 1972, p. 4.

B - La Communauté a été ensuite invitée à ces manifestations internationales. Sa position devient alors celle d'observateur. Cette évolution s'est manifestée tout d'abord à Stockholm, lors de la Conférence internationale sur l'environnement, où l'on a abordé les problèmes de pollution marine (5) ; puis, elle s'est confirmée à la Conférence des Etats signataires de la Convention de Berne, ainsi qu'à la Conférence internationale sur la pollution des mers de Londres (1973), et encore à la Conférence de Caracas ... etc.

Cette première évolution, qui est à rattacher, d'une manière générale, au progrès de l'union politique européenne (aspect : relations internationales) et, plus précisément, à l'évolution de la politique interne en matière d'environnement, a cependant ses limites. Certes, cette position d'observateur permet à la Communauté d'exécuter les missions dont elle est chargée en application de l'article 116. Elle pourra, en outre, participer aux débats dans les groupes de travail, les conférences, les commissions. Mais la Communauté n'a pas droit de vote et ne peut donc assurer des fonctions de négociateur (6).

On a, par conséquent, retenu le concept d'attitude commune, selon lequel les Communautés doivent s'efforcer de rapprocher les positions divergentes des Etats-membres, afin de constituer un front unique. Pour cela, la position d'observateur suffit. Mais, quel est l'intérêt de cette recherche d'une attitude commune ? Sans prétendre être exhaustif, on peut en dégager trois . Seule une action commune permet d'assurer la préservation, dans le cadre d'un droit international nouveau, des mécanismes et de l'acquis communautaires. En outre, une action solidaire des Etats-membres et de la Communauté est le meilleur moyen de réaliser un équilibre entre les intérêts éventuellement divergents des Etats-membres. Enfin, cette action ne pourra qu'avoir d'heureuses conséquences pour l'affermissement de la construction européenne (7).

C - Une récente évolution a permis à la Communauté de négocier et de conclure des conventions intéressant la protection de l'environnement marin aux côtés des Etats-membres. C'est le cas pour la Convention de Paris (8), ce le sera pour celles de Strasbourg (9) et de Barcelone (10). Ce le sera peut-être même pour une convention plus large traitant du droit de la mer en général, puisque l'on envisage l'élaboration d'une "clause C.E.E." permettant à la Communauté d'être partie contractante à cette convention (11).

C'est une évolution assurément intéressante, qui marque un progrès dans la forme de la participation de la Communauté, dans le sens d'un renforcement de son intensité. Cependant, il faut bien voir que cette compétence de négociation et de conclusion dévolue à la Communauté n'est pas exclusive. Elle est de nature composite, dominée par le caractère de mixité. Si la Communauté signe, elle ne le fait qu'aux côtés des Etats-membres. On a certes tenu compte de

(5) Bull. des C.E. 1972, n° 7.

(6) Voir en ce sens : Réponse de la convention à la Q.E. n° 687/75 de Mr. GLINNE, "Représentation de la Communauté auprès des N.U.". J.O.C.E. n° C. 139 du 21 Juin 1976, p. 6. et G. LE TALLEC, "Quelques aspects des rapports entre la C.E.E. et les organisations internationales", op. cit.

(7) Troisième conférence sur le droit de la mer, SEC (74) 862 final, p. 14.

(8) Convention de Paris, J.O. L. 194 du 27 Juillet 1976.

(9) La Commission a déjà présenté des propositions au Conseil. Elles seront adoptées définitivement dès que les négociations au sein du Conseil de l'Europe seront venues à leur terme.

(10) Décision du Conseil du 3 mars 1975 concernant la participation de la C.E.E. à la Convention de Barcelone et voir Le Monde, 12 Décembre 1976.

(11) Journal "Le marin" du 5 Mars 1976, p. 3 : "il est donc nécessaire qu'une clause permette à la Communauté d'être partie contractante à cette convention".

l'évolution des compétences des Communautés en matière de protection de l'environnement marin, mais aussi du désir des Etats de ne pas se départir de leurs compétences externes en la matière. D'où cette procédure mixte qui a trouvé son prolongement dans la participation égalitaire des Communautés avec les Etats membres dans les Commissions créées dans le cadre des Conventions de Paris et de Barcelone.

Peut-on envisager de dépasser ce mode de participation des Communautés Européennes ? La Communauté ne saurait-elle dans l'avenir être engagée que par ses institutions ?

PAR. 2 : VERS UNE COMPETENCE EXTERNE PROPRE DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN.

La notion de compétence externe ne se limite pas à la possibilité de conclure des accords internationaux, mais consiste également dans le droit d'entretenir des relations bilatérales ou multilatérales avec les organisations internationales et avec les Etats tiers. Il importe donc de rechercher des moyens juridiques, éventuellement utilisables, permettant de fonder une compétence externe propre de la Communauté en matière d'environnement marin.

A - POSSIBILITES OFFERTES PAR LE TRAITE.

a) L'article 113 n'a pas été retenu par le Parlement Européen. Le Rapport ARMENGAUD (12) n'en parle pas. Seul, Mr. CARPENTIER relève ce moyen, mais sans l'explicitier : "... ajoutons qu'une politique commune en matière d'environnement peut, dans les relations extérieures, se prévaloir de compétences externes propres de la Communauté tirées des articles 113 ..." (13).

Plusieurs éléments doivent être pris en considération : Tout d'abord, le texte de l'article 113 exige une analyse attentive. Il ne définit pas l'accord commercial, mais présente "l'essentiel du champ d'application des principes uniformes" (14) sur lesquels est fondée la politique commerciale commune. Les termes admettent donc une lecture très large de cette discipline.

La place de cet article dans le Traité confirme cette première observation. Il se situe, en effet, dans la partie du Titre 2 intitulé "la politique économique", inclus lui-même dans la troisième partie du Traité : "La politique de la Communauté". Le contexte, la position dans le Traité commandent donc une lecture "téléologique", et par conséquent, ouverte de cette disposition.

D'autre part, constatons que la notion de politique commerciale est très évolutive. Pour Mr. WOELBROECK "il faut laisser la politique commerciale comme un concept non déterminé ... qui puisse être interprété de façon plus large ou plus étroite selon l'évolution des événements et selon le développement de la Communauté" (15).

(12) *Parlement Européen - Rapport Armengaud, Doc. Séance 15/72 du 17 Avril 1972, op. cit.*

(13) M. CARPENTIER, "L'action de la Communauté en matière d'environnement" R.M.C. n° 153, 1972, p. 393.

(14) J. RAUX, "Les relations externes de la C.E.E." Cours de D.E.A. Rennes, 1975-1976.

(15) M. WOELBROECK, "Les relations extérieures de la C.E. unifiée", in *Actes du Colloque de Liège, Octobre 1967, p. 266.*

L'avis du 11 Novembre 1975 de la Cour de Justice a, en quelque sorte, consacré la lecture large de l'article 113. En l'espèce, la Cour a englobé dans le cadre de la politique commerciale extérieure un projet d'arrangement concernant les dépenses locales. Elle y est parvenue en ouvrant largement l'article 113, en utilisant même un intermédiaire (l'article 112) (16).

Enfin, les politiques adoptées en matière d'environnement par les Etats tiers, qu'il s'agisse des Etats hautement industrialisés ou des pays en voie de développement avec lesquels la Communauté a conclu des accords, sont susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur le commerce international, et, en conséquence, sur la politique commerciale commune.

Ces différents indices tendent, à notre avis, à accréditer la thèse de l'utilisation de l'article 113 comme instrument externe de la politique de l'environnement, comme un moyen de "véhiculer" des normes relatives à la protection de la mer.

Il suffit, pour s'en convaincre davantage, de relever l'objet d'un accord récent, comme celui avec Israël (17), visant non seulement à accroître l'expansion des échanges, mais encore à promouvoir la coopération dans les domaines d'intérêt réciproque. Le caractère transnational de la pollution marine en fait incontestablement un domaine d'intérêt réciproque.

Pourtant, la pratique n'a pas encore pris en considération ce moyen, tiré de l'article 113, qui pourrait s'avérer d'autant plus intéressant que la diversité des mers bordant la Communauté pourrait entraîner l'adoption de statuts spéciaux, établis à la lumière de la politique suivie par la Communauté dans ces secteurs : politique méditerranéenne, relations avec les pays de l'Est.

b) Dans l'optique de la reconnaissance d'une compétence externe de la Communauté en matière de protection de l'environnement, l'article 236 peut constituer un moyen juridique utile. Celui-ci permet, en effet, la révision du traité. Sur cette base, on pourrait donc adopter un nouveau chapitre relatif à la protection de l'environnement, et, dans ce cadre, envisager la possibilité d'une compétence externe propre à la Communauté. Bon nombre d'auteurs ont d'ailleurs préconisé ce recours à l'article 236 (18).

Bien sûr, cette révision ne va pas sans soulever de problèmes d'ordre juridique et politique. C'est en effet une procédure lourde et aléatoire, mais qu'une véritable prise de conscience politique peut mener à bien.

B - POSSIBILITES OFFERTES PAR LA JURISPRUDENCE.

Outre les compétences résultant de ces dispositions matérielles, la Communauté aurait une capacité contractuelle plus vaste d'établir des liens avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis par le Traité. C'est la jurisprudence A.E.T.R. (19) qui fournit ce nouveau fondement des compétences externes de la Communauté.

(16) J.O.C.E. n° O. 268 du 22 Novembre 1975, p. 18.

(17) Règlement C.E.E., n° 1274/75 du Conseil.

(18) Par exemple : ARMENGAUD, Doc. Séance 15/72, op. cit. p. 22. JAHN, Déb. P.E. Séance du 18 Avril 1972, n° 149. SPINELLI, Séance du 18 Avril 1972, op. cit. p. 52.

(19) Arrêt A.E.T.R., Commission des Communautés Européennes contre Conseil des Communautés Européennes, (affaire 22/70), 31 Mars 1971. Recueil XVII, 1971-3, p. 263.

Le problème en litige entre la Commission et le Conseil des Communautés Européennes concernait la négociation et la conclusion d'un accord avec des Etats tiers, relatif aux transports routiers. La réponse de la Cour va dépasser ce problème d'espace et aboutir à une véritable analyse des compétences externes.

Il faut tout d'abord rappeler que l'article 210 du Traité C.E.E. n'est qu'une simple affirmation de la personnalité juridique de la Communauté, "l'affirmation d'une compétence virtuelle qui appelle un complément normatif pour devenir une règle applicable à une matière déterminée" (20).

Donc, en principe, pour établir ces compétences, il faut se référer aux dispositions du traité.

Mais, la Cour de Justice innove en disant qu'à défaut de dispositions spécifiques, le critère de la compétence réside tant dans le système du traité et de ses articles, que dans d'autres dispositions et dans les actes pris dans le cadre de ces dispositions, c'est à dire dans l'existence de règles communes prises par les institutions de la Communauté. Par conséquent, chaque fois que la Communauté prendra des mesures instaurant des règles communes, les Etats-membres ne seront plus en droit de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles (21).

Peut-on appliquer ce principe de "projection externe" aux mesures intéressant l'environnement marin ?

Un premier obstacle se dresse dès l'abord en ce que l'arrêt semble stipuler que ce principe s'appliquera pour les dispositions prises pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le traité. Une telle approche se révèle fort étroite et rejette la politique de l'environnement du champ d'application de cet arrêt, puisqu'elle ne fait pas partie de ces politiques communes "stricto sensu", prévues dans le traité, que sont la politique commerciale, la politique agricole et la politique des transports.

En fait, il faut dépasser cette première lecture et admettre que le critère de la projection externe ne réside pas dans cette phase où la Cour déclare que ce principe jouera " ... en particulier, chaque fois que pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions ..." (22). Il ne s'agit que d'un exemple, certes très caractéristique mais pas le seul (23).

L'élément essentiel demeure par conséquent le fait pour la Communauté d'avoir pris des règles communes au sens large du terme puisque les directives sont assimilées. Or, la voie de l'harmonisation a été retenue en matière de protection de l'environnement marin, et des directives ont été arrêtées dans cette optique. Les compétences communautaires en matière de protection du milieu marin sont donc susceptibles de bénéficier de ce principe de la "projection externe" dégagé par la jurisprudence A.E.T.R. Par conséquent, dans ses principes, cet

(20) W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Les relations externes de la C.E.E. dans le domaine des politiques communes et l'arrêt de la Cour de Justice du 31 Mars 1971", C.D.E. 1972, p. 127.

(21) L'importance de l'Arrêt A.E.T.R. fait qu'il a suscité de nombreux commentaires. Parmi ceux-ci, citons : L.J. CONSTANTINESCO, R.T.D.E. 1971, p. 796. R. KOVAR, A.F.D.I., 1971, p. 386. J. RAUX, R.G.D.I.P. 1972, p. 36.

(22) Recueil XVII, 1971, n° 3, point 16 à 18, p. 274-275.

(23) Voir en ce sens W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, op. cit.

arrêt entrevoit la possibilité pour la Communauté de n'être "engagée dans l'avenir que par ses institutions, pas par ses Etats-membres même agissant collectivement" (24).

Une telle extension se heurte à de nombreux obstacles politiques dressés par les Etats-membres, soucieux de conserver leurs prérogatives. Par ailleurs, cet élargissement soulèverait le problème de l'acceptation de la présence de la Communauté par les Etats tiers. Cette évolution est cependant envisageable et il est nécessaire que la Communauté puisse participer en tant que telle, avec toutes les compétences que cela implique, car les solutions pour éviter par exemple les "marées noires" ne peuvent être qu'internationales.

SECTION II : RENFORCEMENT ET DIVERSIFICATION DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

Le programme de 1973 a reconnu au profit de la Communauté Européenne un certain nombre de compétences de réglementation : définition d'objectifs de qualité, fixation de normes...etc. Mais, les limites de cette reconnaissance proviennent du fait que leur mise en oeuvre est fondée uniquement sur l'harmonisation et que, même dans ce cadre, leur concrétisation est rendue délicate par des obstacles juridico-politiques. Il serait donc nécessaire à la fois de renforcer et de diversifier les compétences de réglementation.

PAR. 1 : RENFORCEMENT DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION.

A - Les directives utilisées pour harmoniser dans le cadre européen les normes de protection de l'environnement marin sont actuellement trop vagues, trop imprécises. Les Etats-membres disposent de ce fait d'une "marge de manoeuvre" très étendue, par exemple pour l'attribution d'objectifs de qualité aux différentes régions en fonction de leur vocation. La prise en considération des spécificités régionales doit permettre des modulations certes, mais pas de distorsions... Or, le risque de création de "distorsions d'environnement" n'est pas évité si le "système n'est pas amélioré, si l'effort d'harmonisation n'est pas renforcé" (25).

B - La voie de l'harmonisation des législations ne doit pas demeurer la seule utilisable. Il faut recourir à des moyens plus contraignants, c'est-à-dire à des dispositions directement applicables dans chaque Etat-membre qui se substitueraient aux dispositions nationales existantes ou rempliraient les vides des législations nationales. Les moyens juridiques actuels permettent-ils cette escalade qualitative ?

Parmi les dispositions existantes, l'article 235 semble être le seul ouvrant la possibilité d'une action communautaire plus contraignante. Il permettrait, en effet, de prendre des règlements de l'article 189 qui paraissent appropriés pour des actions menées contre les sources de pollution les plus dangereuses. Cette possibilité n'a pas encore été retenue, mais elle est juridiquement réalisable et appelée de tous leurs vœux par certains parlementaires (26).

(24) D. VIGNES, "Les Communautés Européennes et le droit de la mer", R.M.C. 1973, p. 89.

(25) M. CARPENTIER, "L'action des Communautés Européennes en matière d'environnement", Semaine de Bruges 1974) organisée par le Collège d'Europe, p. 32.

(26) Voir Débats du P.E., Séance du 18 avril 1972, J.O.C.E. n° 149.

Rappelons par ailleurs que l'article 236, en ce qu'il autorise une modification du traité, permettrait à la Communauté de se voir attribuer des compétences fondées sur des moyens spécifiques et devrait donc introduire le caractère véritablement contraignant qui fait actuellement défaut aux compétences de la Communauté en matière de protection de l'environnement (27).

PAR 2 : DIVERSIFICATION DES COMPETENCES DE REGLEMENTATION.

La diversification que nous envisageons ici vise non seulement les moyens juridiques à utiliser mais encore l'objet même des compétences communautaires.

A - La diversification des moyens signifie la possibilité de choix entre la méthode de l'harmonisation des législations nationales et celle de l'application de normes contraignantes dans les Etats-membres. Nous avons déjà relevé les dangers que recèle l'utilisation systématique de la voie de l'harmonisation parallèlement à l'intérêt que celle-ci procure dans la prise en compte des spécificités régionales. Aussi, à côté de cette action, il est important que la Communauté ait la possibilité d'édicter des normes directement applicables et obligatoires dans tous leurs éléments, par voie de règlement.

Le choix des moyens devrait reposer sur deux critères :

- le caractère plus ou moins dangereux de la pollution,
- le caractère urgent ou non de l'intervention.

B - La diversification que nous proposons concerne également l'objet des compétences communautaires. Trois finalités doivent être retenues : la prévention, le contrôle, la répression. Or, on constate que dans les domaines du contrôle et de la répression, "la Communauté ne dispose que de pouvoirs réduits" (28). C'est, en effet, aux Etats-membres qu'il revient de veiller à la bonne application des directives communautaires et de mettre en oeuvre, suivant leurs systèmes propres, les mesures de contrôle et de surveillance et, le cas échéant, les sanctions. Ces systèmes varient d'un pays à l'autre et ne sont pas même toujours comparables entre eux.

Dans ces domaines, un effort d'harmonisation est indispensable pour garantir le réalisme de la politique communautaire.

La Communauté Européenne possède donc certains moyens (encore inexploités) d'élargissement de ses propres compétences, ou, s'ils s'avèrent insuffisants, la possibilité d'en créer de nouveaux sur la base de l'article 236 du traité C.E.E..

La possibilité juridique est une chose, la volonté politique une autre, et il faut être parfaitement conscient des obstacles susceptibles d'être dressés par les Etats soucieux de conserver leurs compétences.

(27) M. CARPENTIER, *Semaine de Bruges*, op. cit. p. 32 : "...en matière de lutte contre la pollution, la fonction normative qui caractérise la Communauté n'est réellement remplie qu'à l'égard des produits et, plus timidement, à l'égard de quelques polluants de l'eau, en nombre limité".

(28) M. CARPENTIER, *Semaine de Bruges*, op. cit. p. 33.

Une évolution semble pourtant déjà bien amorcée en matière de participation des Communautés Européennes à la création du droit dans les enceintes internationales. L'élargissement des compétences de réglementation intra-communautaires doit encore permettre un dépassement du stade actuel et aboutir à une reconnaissance de compétences externes propres à la Communauté.

Encore faut-il tenir compte du fait que l'opposabilité de ces compétences aux Etats tiers est plus ou moins aisée à imposer, selon qu'elles jouent à l'égard de zones maritimes où s'exercent ou non des compétences exclusives des Etats membres et de la Communauté Européenne.

CHAPITRE II

POSSIBILITES D'ELARGISSEMENT DU CRITERE TERRITORIAL DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES.

Rechercher le champ d'application territorial des compétences communautaires en matière de protection de l'environnement marin revient à délimiter le territoire sur lequel vont s'exercer ces compétences.

Si notre étude concerne la protection de l'environnement marin, l'action sur les sources de pollution commande une prise en considération de nuisances provenant du territoire terrestre, soit de l'intérieur des terres (déchets industriels et urbains charriés par les fleuves), soit de sa périphérie (usines installées sur la côte). Les compétences des Communautés, dans leur finalité de protection de l'élément marin, ne s'exercent donc pas seulement sur les espaces marins mais aussi sur le domaine terrestre (29). Dans cette optique géographique, l'application des compétences communautaires ne pose pas de problèmes.

Par contre, des difficultés plus sérieuses risquent de se poser quant aux espaces maritimes où les Communautés pourront mettre en oeuvre leurs compétences. La Communauté est en effet baignée par plusieurs mers aux caractéristiques diverses : la mer du Nord, la Manche, l'Océan Atlantique, la Méditerranée. Ces mers font l'objet d'une délimitation juridique en plusieurs zones sur lesquelles les Etats membres exercent soit leur souveraineté, soit des compétences énumérées. Ce sont : les eaux intérieures, la mer territoriale, les zones intermédiaires (zone contiguë, zone de pêche), le plateau continental, la zone économique exclusive, la haute mer.

Comment, dès lors, définir le territoire maritime sur lequel les Communautés Européennes pourront agir ?

(29) O. LE FAUCHEUX, "Nuisances dues aux activités industrielles" : "...l'étroite dépendance du milieu marin vis à vis du milieu terrestre implique que toutes les mesures à prendre doivent dont l'être à terre car il est illusoire d'espérer intervenir en mer". Précis général des nuisances, p. 81 et suiv.

Une première solution consiste à utiliser le critère territorial : "... à partir de la notion de territoire des Etats-membres, on examine si leurs eaux maritimes peuvent à ce titre entrer dans le champ d'application "ratione loci" du Traité" (30). C'est la solution bien souvent désirée par les Etats et vers laquelle tend la Communauté actuellement.

En fait, cette méthode révèle très vite ses limites. Elles vont rendre par conséquent nécessaires la quête d'un autre type de critère : le critère fonctionnel, qu'il conviendra de définir, de justifier, et dont on montrera l'intérêt qu'il représente dans une perspective d'élargissement des compétences communautaires relatives à la protection de l'environnement marin.

SECTION I : INSUFFISANCES DU CRITERE TERRITORIAL ISOLE.

PAR. I : MECANISME GENERAL.

Il faut partir de la définition du territoire maritime des Etats membres qui est l'une des trois composantes du territoire national, c'est-à-dire de l'aire géographique où l'Etat jouit en principe d'un pouvoir de libre et totale disposition. Le territoire maritime est constitué par la zone de mer où l'Etat est souverain. Concrètement il s'agit :

- de la mer territoriale dont la largeur à partir de la laisse de basse mer ou de la ligne de base droite est respectivement pour chaque Etat-membre : France : 12 milles, Italie : 6 milles, Grande Bretagne- République Fédérale d'Allemagne- Belgique-Danemark-Pays-Bas-Irlande : 3 milles,
- et a fortiori des eaux intérieures.

Utiliser le critère territorial pour définir le champ d'application géographique des compétences communautaires, et donc le territoire maritime de la Communauté, revient à juxtaposer les différents territoires maritimes des Etats-membres. Les espaces marins ne rentrant pas dans le territoire maritime des Etats-membres sont automatiquement exclus du territoire maritime de la Communauté et ne sont donc pas susceptibles d'être soumis aux règles communautaires.

Le Secrétariat à la Marine Marchande, par exemple, fait référence à ce critère lorsqu'il énonce : "...le traité n'est applicable qu'au territoire national et à la mer territoriale" (31).

La Communauté Européenne a également retenu cette approche dans ses directives relatives à la protection du milieu marin. Si cela est compréhensible en ce qui concerne la directive sur la qualité des eaux de baignade, l'affectation choisie excluant les zones éloignées des côtes, ce l'est beaucoup moins pour celle relative à l'élimination des huiles usagées qui limite son champ d'application aux "eaux côtières" (32). Si quelques doutes pouvaient subsister quant à la limite extérieure de ces eaux côtières, la directive sur la

(30) P. GUEBEN et M. KELLER-NOELLET, "Aspects juridiques de la politique de la CEE en matière de pêche", R.M.C. 1971, n° 144, p. 248

(31) Journée organisée le 14 Mars 1970 à Rennes par le Centre de documentation et de recherches européennes de la Faculté de Droit de Rennes.

(32) Directive concernant l'élimination des huiles usagées, op. cit. art. 4, par. 1.

pollution causée par certaines substances dangereuses a limité explicitement son application territoriale "aux eaux de mer territoriales, aux eaux intérieures du littoral" (33).

Certes, une "déclaration" annexée à cette directive contient un engagement politique des Etats d'imposer, pour les déversements d'eaux usées en haute mer, des exigences identiques à celles prévues dans la directive. Mais l'ambiguïté créée par la place de cette déclaration (après les annexes), par son titre (une "déclaration") et par sa nature (un engagement politique), limite incontestablement sa portée.

PAR. 2 : CRITIQUE DE L'UTILISATION DU CRITERE TERRITORIAL.

A - ETROITESSE DE LA METHODE RETENUE.

La délimitation du domaine géographique d'intervention des Communautés Européennes par le critère territorial se heurte à de nombreuses difficultés.

Rappelons, par exemple, qu'il existe des conceptions extensives assimilant la zone contiguë à la mer territoriale (34). Dans le même ordre d'idée, la Commission des Communautés Européennes a pu déclarer que la "définition du plateau continental permet de conclure que celui-ci est assimilable aux territoires des Etats-membres" (35).

Même si les Etats-membres ont rejeté explicitement de telles assimilations (36), il n'en demeure pas moins que ces controverses sont révélatrices de certaines ambiguïtés, d'équivoques qui s'attachent à la nature de ces zones et qui seront toujours réglées de manière restrictive par le critère territorial.

Par ailleurs, relevons d'une manière générale que "l'emploi d'une terminologie modérée dans l'énoncé d'un droit n'enlève rien à son contenu" (37). Si les droits reconnus à un Etat sur certains espaces marins sont limités dans la lettre, ils recouvrent en fait toutes les prérogatives du souverain. C'est le cas des compétences (futures) des Etats sur la zone économique exclusive.

Cette nouvelle catégorie, en effet, s'est dégagée progressivement, notamment au regard de la pratique internationale de certains Etats étendant largement leurs eaux territoriales, et semble actuellement devoir s'imposer.

A partir du texte unique de négociation, il est possible de préciser les contours de cette nouvelle zone et d'en saisir sa nature juridique. Or, "par certains côtés, elle semblerait assujettie au principe selon lequel " la terre domine la mer" et pourrait être à ce titre considérée comme une sorte de quasi-territoire maritime de l'Etat côtier" (38).

(33) Directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, *op. cit.*, art. 1.

(34) Voir par exemple C.A. FLEISCHER, "L'accès aux lieux de pêche et le Traité de Rome", R.M.C. 1971, p. 148 et suiv.

(35) Memorandum concernant l'applicabilité du Traité de la CEE au plateau continental, 18 Septembre 1970, SEC(70) 3095 final.

(36) Voir Y. VAN DER MENSBRUGGHE, "La mer et les Communautés Européennes", R.B.D.I. 1/1969, p. 87 à 145 (surtout 120 à 131).

(37) M. REMOND, "L'exploration pétrolière en mer et le droit", DROIT MARITIME - DROIT DE LA MER - Ed. TECHNIP - PARIS - 1970.

(38) J.P. QUENEUDEC, "La zone économique", R.G.D.I.P. 1975, n° 2, p. 321-353.

Mais, sous d'autres aspects, elle apparaîtrait aussi comme une zone de haute mer sur laquelle l'Etat riverain disposerait de droits de souveraineté, mais pas de la souveraineté. Par conséquent, malgré les compétences exorbitantes du droit commun accordées à l'Etat riverain, la zone en question ne serait pas, en vertu du critère territorial, dans le champ d'application des compétences communautaires.

Devant toutes les difficultés qu'il rencontre, le critère territorial tranche donc d'une manière restrictive. Or, cette conception rigide qui est retenue entraîne une limitation étroite du cadre d'intervention des Communautés Européennes. Cette fixité est choquante au regard de la mouvance institutionnelle et politique de la construction européenne.

B - DIVERSITE DES SOLUTIONS COMMUNAUTAIRES.

Si le critère territorial ne nous paraît pas adapté du fait des difficultés auxquelles il se heurte et des conclusions auxquelles il aboutit, il convient d'ajouter que la nécessité de recourir à celui-ci ne se déduit, ni des dispositions du Traité, ni du droit dérivé. En effet, le Traité ne pose pas de règle générale stipulant qu'il ne s'applique qu'à l'intérieur du territoire "stricto sensu" de la Communauté. Au contraire, la diversité des solutions retenues par les articles du Traité et par le droit dérivé permet de rejeter toutes les déductions systématiques et restrictives.

a) Diversité des solutions retenues par les articles du Traité.

Les dispositions du Traité se caractérisent par la diversité des solutions qu'elles apportent à la compétence "ratione loci" de la Communauté.

Dans certains articles, la compétence de la Communauté est expressément limitée au territoire des Etats-membres. Relevons par exemple que l'article 48 stipule que la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté. De même, l'article 52 en matière de droit d'établissement parle de la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants dans le territoire d'un autre Etat-membre.

En revanche, d'autres articles prévoient la compétence de la Communauté en dehors du territoire des Etats-membres. L'article 84 ouvre par exemple la possibilité d'arrêter des règles concernant la navigation maritime. On ne peut donc à ce niveau trancher définitivement en faveur de l'une ou de l'autre de ces conceptions. Le droit dérivé ne nous le permet pas d'avantage.

b) Diversité des solutions retenues par le droit dérivé.

Nous relèverons trois exemples caractéristiques de la pluralité des solutions dégagées.

Le règlement du Conseil du 28 Juin 1968 (39) considère, pour sa part, l'origine des produits tirés du plateau continental comme étant communautaire " en dépit du fait qu'ils ne sont ni extraits du territoire, au sens strict, ni fabriqués sur le sol national" (40).

(39) Règlement CEE sur l'origine des marchandises, n° 802/68, J.O.C.E. n° L 148 du 28 Juin 1968, p. 1.

(40) Y. VAN DER MENSBRUGGHE, *op. cit.* p. 106.

Ce règlement permet donc l'exercice d'une compétence extra-territoriale.

A l'opposé, la directive en matière de taxe à la valeur ajoutée communautaire (41) prend en compte, pour l'imposition, des opérations réalisées sur le territoire des Etats-membres y compris leurs eaux territoriales, et limite par conséquent la compétence de la Communauté au territoire "stricto sensu" des Neuf.

Enfin, le règlement relatif à la définition du territoire douanier "ne préjuge pas le régime douanier applicable aux eaux de mer et aux lais situés entre la côte ou la rive et la limite des eaux territoriales..." (42).

On le voit, le problème reste ouvert et toutes les incertitudes demeurent puisqu'aucune règle générale ne peut être déduite.

c) Critique des conclusions restrictives.

Malgré cette diversité, certains auteurs ont pu tirer des conclusions systématiques limitant strictement la compétence des Communautés au territoire des Etats-membres.

C.A. FLEISCHER déduit de l'absence d'une règle générale fixant de manière claire et précise la compétence territoriale de la Communauté, l'impossibilité pour cette dernière de mener une action au-delà de ce qui est "stricto sensu" le territoire des Etats-membres (43).

De même, P. PESCATORE limite le domaine d'application des Traités et par voie de conséquence du droit communautaire aux territoires européens des Etats-membres. (44)

On pourrait, au contraire, concevoir que dans des matières qui relèveraient de la compétence matérielle de la Communauté et pour lesquelles une limitation expresse de la compétence "ratione loci" de celle-ci n'aurait pas été prévue, la Communauté pourrait mener une action au-delà de cet espace géographiquement ou juridiquement déterminé.

C'est une conception qu'il convient d'argumenter à la lumière de l'article 227 et dont il faut tirer les conséquences fondamentales dans la perspective de l'élargissement des compétences communautaires en général, puis, dans notre cas précis, en matière de protection de l'environnement marin.

SECTION II : RECOURS AU CRITERE FONCTIONNEL.

PAR. 1 : NOUVELLE LECTURE DE L'ARTICLE 227 C.E.E.

L'article 227 du Traité C.E.E. (45) dispose que : "Le présent Traité s'applique au Royaume de Belgique, au Royaume de Danemark, à la République Fédérale d'Allemagne, à la République Française, à l'Irlande, à la République Italienne, au Grand Duché de Luxembourg, au Royaume de Pays-Bas et au Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord".

(41) Directive 67/228/CEE, J.O.C.E. n° L 71 du 14 Avril 1967, p. 1303.

(42) Règlement CEE relatif à la définition du territoire douanier, 1496/68 J.O.C.E. n° L 238 p. 1, du 28 Septembre 1968.

(43) C.A. FLEISCHER, "L'accès aux lieux de pêche et le Traité de Rome" R.M.C. 1971, p.148 et suiv.

(44) P. PESCATORE, "L'ordre juridique des Communautés Européennes", Etude des sources du droit communautaire - Presses Universitaires de LIEGE - 1975 -p. 45

(45) Article 227 tel qu'il a été modifié par l'article 26 par. 1 de l'Acte d'adhésion et l'article 15 par. 1 de la décision d'adaptation. J.O.C.E. n° L73, 27 Mars 1972, p. 19.

Cette disposition, à première vue assez insignifiante, constitue en fait une base juridique intéressante pour un éventuel élargissement des compétences territoriales de la Communauté.

A - ANALYSE.

On constate que les auteurs du Traité ne parlent pas de limites territoriales. Mais, s'il n'est pas fait allusion aux limites géographiques, les rédacteurs se réfèrent aux gouvernements eux-mêmes, considérés comme détenteurs de certaines compétences. Les Etats-membres sont désignés dans leur forme politique "comme une entité administrative dotée de compétences matérielles" (46). Et ce n'est ni un hasard, ni un oubli de la part des rédacteurs ! Au contraire, cela correspond à une volonté précise. Il suffit, pour s'en persuader de relever qu'à l'inverse, les traités C.E.C.A. et C.E.E.A. (47) sont explicitement limités aux territoires des Etats.

Par conséquent, "la compétence de la Communauté sur les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats-membres ne doit pas être appréciée en termes de territorialité ni relativement au statut territorial de ces eaux par rapport aux Etats-membres" (48).

La compétence de la Communauté à l'égard des Etats-membres doit être entendue en termes de compétences matérielles, c'est-à-dire attribuées par le Traité pour effectuer des actes donnés relevant également des compétences étatiques. C'est cette analyse qu'il convient de retenir, ce critère fonctionnel qui permet une approche de la compétence "ratione loci" par référence aux compétences des Etats-membres sur une zone déterminée, et à la compétence des Communautés Européennes sur la matière en cause.

B - CONSEQUENCES.

"La Communauté devra donc étendre sa compétence en dehors du territoire des Etats-membres dans les matières où ils exercent eux-mêmes une compétence de réglementation, et si ces matières relèvent normalement de la compétence matérielle de la Communauté" (49) On peut même, à notre avis, aller plus loin et dire qu'il n'est pas nécessaire que les Etats-membres exercent réellement leurs compétences. Il suffit que des conventions internationales leur aient reconnu la possibilité d'intervention sur telle zone maritime.

Ces conditions étant remplies, la Communauté devient, en principe (50), "ipso facto"

(46) J.Y. CHAPIN : "La politique commune des pêches", Thèse, Université de Droit de RENNES, p. 1-18 et suiv.

(47) Art. 79 du Traité CECA, et 198 du Traité Euratom.

(48) J.Y. CHAPIN, *op. cit.*, p. 1-20

(49) D. VIGNES, "Les Communautés Européennes et le droit de la mer", R.M.C. 1973, p. 86 et suiv. Voir aussi E. PEYROUX, "Problèmes juridiques de la pêche dans le Marché Commun", R.T.D.E. 1973, p. 46 et suiv.

(50) S'il est incontestable que la Communauté devient compétente lorsque ces conditions sont remplies, il apparaît pourtant qu'une telle lecture ne soit pas prête d'être admise par tous les Etats-membres. Comme le dit D. VIGNES : "Il n'est pas certain que dans leur for intérieur les Etats membres soient prêts à admettre une telle extension de la compétence communautaire". (*op. cit.*)

compétente. En ce qui concerne la protection de l'environnement marin, nous avons analysé les différents domaines où la Communauté peut intervenir, et les formes diverses que peut revêtir l'exercice de ces compétences. Il est indéniable que la Communauté dispose d'un large champ matériel d'intervention en ce domaine. Il convient donc maintenant de rechercher si les Etats-membres peuvent exercer des compétences de réglementation en matière de protection du milieu marin sur des zones maritimes en dehors du territoire "stricto sensu" des Neuf.

L'intérêt de ce critère est qu'il s'inscrit dans la mouvance "intégrative" de la construction communautaire. Il correspond davantage à la réalité en ce qu'il permet l'application de règles communautaires à des espaces marins qui, en d'autres cas, s'en seraient trouvés totalement soustraits, alors même que les Etats-membres y exerceraient de nombreuses compétences. Enfin, il constitue un moyen intéressant d'élargissement du cadre géographique des compétences communautaires.

PAR. 2 : APPLICATION PRATIQUE A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN.

L'extension des compétences communautaires à des espaces marins situés au-delà du territoire "stricto sensu" de la Communauté trouve une base juridique solide dans l'article 227. Le transfert de compétence suppose donc, avons-nous dit, outre le fait que la matière en question relève de la compétence de la Communauté, que les Etats-membres disposent des compétences nécessaires à la protection du milieu marin sur ces espaces.

Il convient donc maintenant de rechercher ces compétences étatiques reconnues par les conventions internationales.

Bien sûr, que l'on raisonne en termes de critère territorial ou fonctionnel, les compétences communautaires s'appliquent sur la mer territoriale (a fortiori les eaux intérieures) où l'Etat est souverain et où il exerce par conséquent un "impérium", ce qui lui accorde des droits, mais aussi lui impose "un faisceau de servitudes douanières ... sanitaires" (51).

Les véritables problèmes se posent sur les zones où l'Etat riverain ne dispose que de compétences énumérées.

Nous analyserons successivement le cas de la zone contiguë, du plateau continental, de la zone économique exclusive et de la haute mer proprement dite.

A - ZONE CONTIGUE.

"La zone contiguë comprend l'espace maritime qui s'étend au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale jusqu'à une certaine distance en direction du large" (l'ensemble que forment la zone contiguë et la mer territoriale ne doit pas dépasser 12 milles) (52).

Sur cette zone, l'Etat possède des compétences limitées, fragmentaires et spécialisées. Cette limitation des compétences de l'Etat riverain écarte toute assimilation au territoire de celui-ci. L'utilisation du critère territorial nous obligerait donc à exclure cette

(51) M. HIPPOLYTE-MANIGAT, "La lutte internationale contre la pollution marine", op. cit. p.16.

(52) CH. ROUSSEAU, "Droit international public", Précis Dalloz, p. 256.

zone du champ d'application des compétences communautaires.

Mais, parmi les compétences énumérées dans la Convention de Genève, l'Etat "peut exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire..." (53). Nous pensons avec Mr. DU PONTAVICE que le terme "sanitaire" doit être entendu largement et qu'il englobe les lois contre la pollution (54).

Les Etats riverains disposeraient donc sur cette zone d'une compétence de protection du milieu marin. Eu égard à ces compétences étatiques, et dans la mesure où la Communauté s'est trouvée investie de compétences matérielles pour la protection de l'environnement marin, la compétence communautaire doit s'exercer sur la zone contiguë.

B - PLATEAU CONTINENTAL.

Le plateau continental est la bordure immergée du littoral qui s'incline doucement avant de tomber en pente raide vers le lit de la haute mer. Sur le plateau continental, l'Etat riverain exerce des "droits souverains" énumérés dans la Convention de Genève. Malgré ces termes ambigus, les Etats membres ont formellement rejeté toute assimilation à leur territoire national (55). Le critère territorial ne peut donc être d'aucun secours.

Parmi les compétences reconnues à l'Etat riverain, celui-ci "exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploitation de ses ressources naturelles" (56). Mais, ces compétences doivent être interprétées de façon restrictive car elles ne doivent pas gêner de manière injustifiable ... la conservation des ressources biologiques de la mer" (57).

Parallèlement à ces droits souverains d'exploitation qui leur sont accordés, les Etats doivent donc assumer certaines obligations (par exemple, ne pas gêner la conservation des ressources biologiques), obligations qui se concrétiseront par des actions positives. En effet, devant les risques de pollution dus à l'augmentation du nombre des plate-formes de forage sur le plateau continental, les Etats ont effectivement veillé à ce que la protection du milieu marin soit assurée dans cette zone (58). Les conditions initialement requises étant remplies, le plateau continental doit faire partie du cadre d'intervention territorial des compétences communautaires.

(53) *Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, art. 24 A.

(54) *EM. DU PONTAVICE*, "Réglementation relative à la pollution des eaux douces et des eaux maritimes dans les pays méditerranéens", D.M.F. 1972, p. 200.

(55) Voir par exemple pour la France, J.O. Doc. de l'A.N., 18 Juin 1968, n° 26, annexe n°654, p. 1051.

(56) *Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental*, art. 2, par. 1.

(57) *Convention de Genève*, op. cit. art. 5, par. 7.

(58) Pour la France, voir :

- Loi n° 68-1181 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles, 31 décembre 1968, J.O. 31/12/1968, p. 12404.
- Décret n° 71-360 portant application de la loi n° 68-1181, J.O. 15 Mai 1971, p. 4692.
- Projet de loi, in Rapport du Sénat, n° 259, 22 Avril 1976.
"... il introduit, pour protéger la mer contre la pollution des mesures propres à assurer un dispositif de sécurité, un contrôle très strict..."

C - ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE.

Les différentes discussions la concernant, le texte unique de négociation, laissent planer beaucoup d'incertitudes sur la nature de cette zone. L'importance considérable des compétences accordées aux Etats riverains reviendra-t-elle à créer une zone qui s'incorporera au territoire des Etats-membres ? Dans ce cas, les règles communautaires pourraient s'y appliquer par simple référence au critère territorial. La largeur de cette zone (200 milles) rendrait en outre inutile, superflu, le raisonnement juridique que nous avons tenu pour la zone contiguë et le plateau continental.

En fait, il ne nous semble pas que les droits (futurs) détenus par l'Etat riverain proviendraient de l'exercice de la souveraineté territoriale. Même si ces droits pouvaient paraître extrêmement étendus ... ils constitueraient tout au plus des droits de souveraineté ... mais pas la souveraineté sur la zone elle-même" (59).

Le critère fonctionnel s'avèrerait là encore d'un usage très utile puisque, sur cette zone, l'Etat riverain disposerait de larges compétences de protection du milieu marin (60). Il permettrait, par conséquent à la Communauté de couvrir cette zone par les règles communautaires qu'elle édicte en matière de lutte contre la pollution.

D - HAUTE MER PROPREMENT DITE.

Sur la haute mer, "aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté". Il n'est donc pas question de rattacher des compétences étatiques à l'existence d'une souveraineté territoriale.

Mais, si les Etats riverains se voient attribuer une compétence de protection d'une zone déterminée de haute mer par une convention internationale, la logique de notre raisonnement nous oblige à affirmer que la communauté devra étendre le champ d'application territorial de ses compétences en la matière à ces zones de haute mer. Or, de telles compétences fonctionnelles existent (61) et la Communauté doit donc pouvoir intervenir sur les zones de haute mer où elles s'appliquent.

Le recours au critère fonctionnel élargit donc considérablement le champ d'application territorial des compétences communautaires relatives à la protection du milieu marin. La Communauté doit exercer ses compétences de réglementation non seulement sur la mer territoriale, mais aussi sur les espaces où les Etats-membres se sont vus reconnaître des "droits souverains" de protection de la mer.

Le droit communautaire (l'article 227), la nature même du milieu considéré, son caractère homogène, et le souci d'une efficacité réelle dans la lutte contre la pollution commandent cet élargissement territorial.

(59) J.P. QUENEUDEC, "La zone économique" *op. cit.*

(60) Voir par exemple : -Art. 60 du texte unique de négociation.

-Journal "Le Monde" du 13 Mars 1976.

(61) Voir l'accord de Bonn, 9 Juin 1969, par exemple.

Qu'elles soient envisagées sous leur aspect matériel ou territorial, les compétences communautaires peuvent et doivent être élargies. Dans une certaine mesure, les moyens de cet élargissement existent, mais demeurent inexploités. C'est le cas de l'article 113 ou de l'article 227. S'ils s'avèrent eux-mêmes insuffisants, la rédaction d'un nouveau chapitre consacré à la protection de l'environnement est rendue possible par le recours à l'article 236.

Il convient, enfin et surtout d'ajouter que toutes ces "améliorations", susceptibles d'être apportées à la construction existante, doivent s'intégrer dans une optique plus vaste. "Il est inutile, en effet, d'engager la lutte contre la pollution maritime si l'on ne s'attaque pas également à l'expansion incontrôlée de la production et de la consommation" déclare Mr. MANSHOLT (62). Le phénomène de pollution du milieu marin par l'augmentation du nombre des pétroliers ou d'industries situées en zone côtière révèle un choix de type de croissance et donc de mode de vie et de civilisation. La protection de l'environnement marin doit s'inscrire par conséquent dans le cadre d'une action plus globale, concentrée sur les véritables causes du phénomène et non pas uniquement sur ses conséquences.

Cette réorientation de la croissance qui est ici suggérée signifie la compétition dirigée vers l'amélioration qualitative et non quantitative des produits comme c'est le cas aujourd'hui.

La croissance à rechercher doit donc être réductrice des inégalités, car la pollution, un environnement dégradé, sont davantage ressentis par ceux qui ont peu de moyens.

Cette nouvelle croissance implique également une déconcentration des moyens de production, car la lutte contre la pollution est plus difficile quand elle est entreprise "contre des multinationales ou des groupes industriels détenteurs de pouvoirs et de moyens de pression importants" (63).

Enfin, cette croissance doit être orientée vers des biens durables et recyclables permettant une consommation limitée de matières premières et une réutilisation des déchets.

Il convient donc, d'une manière générale, de réorienter l'appareil de production conformément à la valeur naissante de la qualité de la vie. Dans cette optique, les Communautés Européennes ont sûrement leur rôle à jouer...

(62) Déclaration de Mr. MANSHOLT, *Bulletin des Communautés Européennes* n° 7/1972, p. 38.

(63) L. BERIOT "Les pieds dans la mer", *Ed. maritimes et d'outre-mer*, 1976, p. 79.

- BIBLIOGRAPHIE -

I - OUVRAGES GENERAUX

A) SUR L'ENVIRONNEMENT.

- GIROD P. : "La réparation du dommage écologique", Thèse, 1973.
 LAMARQUE P. : "Droit de la protection de la nature et de l'environnement", L.G.D.J. 1973.
 MALEFOSSE (DE) M. : "Le droit de la nature", Monchrestien, 1973.
 POUJADE R. : "Le ministère de l'impossible", Calmann Lévy, 1973.
 RICHER D. : "Contribution des Communautés Européennes à la défense de l'environnement",
 Mémoire de D.E.S. de Rennes, 1974.
 SAINT MARC Ph. : "Socialisation de la nature", Stock, 1971.

B) SUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN.

- BELLAN G. et PERES J.M. : "La pollution des mers", Que sais-je ? , P.U.F. 1974.
 BEURIER J.P. : "La protection des ressources biologiques de la mer en droit français",
 Thèse de la faculté de Droit de Nantes. 1972.
 CHAPIN J.Y. : "La politique commune des pêches", Thèse de l'Université de Droit de Rennes.
 1972.
 COLAS R. : "La pollution des eaux", Que sais-je ? , P.U.F. 1973.
 DESPAX M. : "La pollution des eaux et ses problèmes juridiques", Librairies techniques,
 1968.
 HIPPOLYTE-MANIGAT M. : "La lutte internationale contre la pollution des eaux marines",
 Notes et études documentaires, La documentation française.
 30/06/1972.
 MOORCRAFT C. : "La mer doit-elle mourir ?", Albin Michel. 1974.
 ROUX T. et BRACONNAT J.C. : "L'homme et la pollution des mers", Petite bibliothèque Payot.
 1974.

II - ARTICLES DE REVUES

A) SUR LES ASPECTS INTERNES ET INTERNATIONAUX DE LA PROTECTION DU MILIEU MARIN.

- CAVARE L. : "Les problèmes juridiques posés par la pollution des eaux maritimes du point
 de vue interne et international", R.G.D.I.P. 1964, p. 618.
 CHAUVEAU P. : "La pollution des mers par les hydrocarbures", Dalloz. 1969, p. 191.

- COLLIARD C.A. : "La Convention de Bruxelles relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires", A.F.D.I. 1969, p. 41.
- MORIN J.Y. : "La pollution des mers au regard du Droit international", Ac. D.I. Colloque 1973, p. 239.
- MAGI Fr. : "Pollution de la mer par les hydrocarbures provenant du trafic citernier et quelques considérations sur la pollution industrielle", Semaine de Bruges 1974.
- PONTAVICE (DU) Em. : "La réglementation relative à la pollution des eaux douces et des eaux maritimes dans les pays méditerranéens", D.M.F. 1972, p. 131, 195, 259.
- QUENEUDEC J.P. : "Les incidences de l'affaire du Torrey Canyon sur le droit de la mer", A.F.D.I. 1968, p. 701.
"Le rejet à la mer de déchets radioactifs", A.F.D.I. 1965, p. 750.

B) SUR LES ASPECTS EUROPEENS DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT,

- CARPENTIER M. : "L'action de la Communauté Européenne en matière d'environnement", R.M.C. 1972, n° 153, p. 381.
"Communauté et qualité de la vie", R.M.C. 1973, p. 319.
- COLLIARD C.A. : "Environnement et croissance", R.M.C. 1974, n° 175.
- FERRETTI R. et DUPONT M. : "L'étendue des compétences des Communautés Européennes en matière d'environnement", Revue juridique de l'environnement, 1/1976, p. 19 et suiv.
- FLEISCHER C. : "L'accès aux lieux de pêche et le Traité de Rome", R.M.C. 1971, p. 148.
- GERARD Al. : "Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des Communautés Européennes en matière de protection de l'environnement", C.D.E. 1975, n° 1-2, p. 14.
- KISS A. : "La protection de l'environnement et les organisations européennes", A.F.D.I. 1973, p. 895.
- PEYROUX E. : "Problèmes juridiques de la pêche dans le Marché commun", R.T.D.E. 1973, p.46.
- SCHEUER H. : "Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le marché commun", R.M.C. 1975, n° 189, p. 441.
- TOULEMON R. : "La problématique d'une politique européenne de l'environnement", R.M.C. 1974 n° 175, p. 325.
- TOUSCOZ P. : "L'action des Communautés Européennes en matière d'environnement" R.T.D.E. 1973, p. 29.
- VAN DER MENSBRUGGHE Y. : "La mer et les Communautés Européennes", R.B.D.I. 1969, p. 87.
- VIGNES D. : "Les Communautés Européennes et le Droit de la mer", R.M.C. 1973, p. 84.
- WENGER A. : "La Communauté Economique Européenne et le plateau continental", R.M.C. 1971, p. 184.
- WOLFRAM M. : "La pollution des eaux du Rhin", A.F.D.I. 1964, p. 737.

III - PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

A) BULLETIN DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

Bulletin des Communautés Européennes de 1970 à 1976, en particulier :

- Bull. 9-10 1971, p. 5 : "La Communauté face au problème de l'environnement"
p. 58 : "La politique de la Communauté en matière d'environnement"
(Malfatti).

- Bull. 3-1973, p. 49 (accord d'information)
4-1973, p. 35 (programme d'action)
11-1973, p. 50 (adoption définitive du programme d'action)
- Supplément 3/1973, Programme d'action communautaire en matière d'environnement.
- Supplément 6/1976, Programme environnement 1977-1981.

B) RAPPORTS GÉNÉRAUX D'ACTIVITES,

Rapports généraux d'activités de 1970 à 1976, en particulier :

- R.G. 1972, p. 207 et suiv. (élaboration et discussion d'un programme d'action communautaire)
- R.G. 1973, p. 247 (programme d'action).

C) JOURNAUX OFFICIELS,

Série Législation :

- Décision du Conseil du 14 Mai 1973, arrêtant un programme de recherche pour la C.E.E. dans le domaine de la protection de l'environnement, L. 153 du 9/6/1973, p. 11.
- Décision du Conseil du 18 Juin 1973 arrêtant un programme de recherche pour la C.E.E. dans le domaine de la protection de l'environnement (action directe et indirecte), L. 189 du 11/7/1973, p. 30 et 43.
- Décision du Conseil du 3 Mars 1975 portant conclusion de la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique L. 194 du 25 Juillet 1975, p. 5.
- Décision du Conseil du 3 mars 1975 concernant la participation de la Communauté à la Commission intérimaire instituée sur la base de la résolution n° III de la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, L. 194 du 25/7/1975, p. 22.
- Directive du Conseil du 16 Juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées, L. 194 du 25/7/1975, p. 23.
- Directive du Conseil du 16 Juin 1975 relative aux déchets, L. 194 du 25/7/1975, p. 39.
- Directive du Conseil du 8 Décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, L. 31 du 5/2/1976, p. 1.
- Recommandation de la Commission aux Etats-membres participant à la réunion inter-gouvernementale de Barcelone (pollution tellurique), L. 9 du 16/1/1976, p. 35.
- Décision du Conseil du 15 Mars 1976 arrêtant un programme de recherche (1976-1980) pour la Communauté Economique Européenne dans le domaine de l'environnement, L. 74 du 20/3/1976, p. 36.
- Directive du Conseil du 4 Mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, L. 129 du 18/5/1976, p. 23.

Série Communications et informations :

Questions écrites :

- Q.E. n° 59/71 de Memmel : "Pollution des mers", C. 86/1 du 10/8/1972.
- Q.E. n° 87/71 de M. Glinne : "Déversement de résidus industriels en mer du Nord", C. 86/2 du 10/8/1972.
- Q.E. n° 295/71 de M. Vredeling : "Conférence d'Oslo sur la pollution de la mer du Nord", C. 5/4 du 21/1/1972.

- Q.E. n° 522/71 de M. Vredeling : "Conférence internationale de Stockholm sur la protection de l'environnement", C. 97/3 du 23/9/1972.
- Q.E. n° 628/71 de M. Vredeling : "Contribution à l'épuration des eaux usées", C. 57/10 du 17/7/1973.
- Q.E. n° 640/71 de M. Vredeling : "Participation de la Communauté à des conférences internationales sur la protection du milieu", C. 90/2 du 25/8/1972.
- Q.E. n° 507/72 de M. Jahn : "Programme communautaire de protection de l'environnement", C. 78/10 du 29/9/1973.
- Q.E. n° 53/73 de M. Vredeling : "Quelles mesures la Commission envisage-t-elle de prendre pour régler la pollution sur les plages des pays maritimes de la Communauté", C. 67/68 du 17/8/1973
- Q.E. n° 63/73 de M. Jahn : "Mesures communautaires contre la pollution des eaux fluviales", C. 64/15 du 6/8/1973.
- Q.E. n° 160/73 de M. Romagnoli : "Déversement des boues rouges", C. 74/3 du 18/9/1973.
- Q.E. n° 188/73 de M. Jahn : "Déversement d'eaux usées dans les zones côtières de la Communauté", C. 91/6 du 30/10/1973.
- Q.E. n° 272/73 de M. Taverne : "Pollution de la Méditerranée", C. 106 du 6/12/1973.
- Q.E. n° 507/73 de M. Seefeld : "Déversement d'eaux usées dans les zones côtières", C. 22/30.
- Q.E. n° 151/74 de M. Bertrand : "Objectifs de qualité des eaux", C. 101/21 du 31/8/1974.
- Q.E. n° 193/74 de M. Nielsen : "Conséquences du caractère defectueux des pétroliers géants sur l'environnement", C. 97/23 du 16/8/1974.
- Q.E. n° 298/74 de M. Jahn : "Exploration et exploitation du fonds des mers et des océans", C. 134/15, du 31/10/1974.
- Q.E. n° 388/75 de M. Goutmann : "Règlementation communautaire efficace contre la pollution industrielle", C.1 du 5/1/1976.
- Q.E. n° 506/75 de M. Muller : "Pollution marine", C. 1/5 du 5/1/1976.

Communications, résolutions, propositions ...

- Communication de la Commission au Conseil sur un programme des Communautés Européennes en matière d'environnement, C. 52/1 du 26/5/1972.
- Déclaration du Conseil des Communautés Européennes et des représentants des gouvernements des Etats-membres réunis au sein du Conseil, du 22 Novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement, C. 112/1 du 20/12/1973 (Pollution des mers, p. 23).
- Proposition d'une décision du Conseil concernant la participation de la Communauté Economique Européenne aux négociations en vue de la conclusion d'une Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, C. 114/32 du 27/12/1973.
- Résolution portant avis du Parlement Européen sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une décision concernant la participation de la CEE aux négociations en vue de la conclusion d'une Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, C. 2/59 du 9/1/1974.
- Résolution sur la communication et les deux recommandations de la Commission des Communautés Européennes concernant la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, C. 127/32 du 18/10/1974.
- Proposition de directive du Conseil relative à l'élimination des déchets, C. 142 du 16/11/1974.
- Proposition d'une décision du Conseil concernant la réduction de la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, C. 12/4 du 17/1/1975.

- Proposition de directive du Conseil concernant la pollution de l'eau de mer et de l'eau douce pour la baignade, C. 67/1 du 22/3/1975.
- Proposition de directive du Conseil concernant la réduction de la pollution des eaux par les usines de pâte à papier dans les Etats-membres, C. 99/2 du 2 mai 1975.
- Résolution du Conseil relative à la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, C. 168/1 du 25/7/1975.
- Proposition de directive en matière de déchets provenant de la fabrication du dioxyde de titane, C. 222 du 29/9/1975.
- Proposition de directive concernant le déversement de déchets en mer, C. 40 du 20/2/1976.
- Proposition de décision du Conseil portant conclusion d'une Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution ainsi que d'un protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, C. 122/2 du 3 Juin 1976.

Documents de séance :

- Rapport sur la première communication de la Commission des Communautés Européennes sur la politique de la Communauté en matière d'environnement, Doc. S. n° 9/72 du 14 Avril 1972.
- Rapport sur les possibilités qu'offrent les traités communautaires en matière de lutte contre la pollution du milieu et les modifications qu'il faut éventuellement proposer d'y apporter, Doc.S. n° 15/72 du 17 Avril 1972.
- Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une directive sur l'élimination des huiles usagées, Doc. S. n° 132/74 du 20 Juin 1974.
- Rapport sur la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, Doc. S. n° 197/74 du 16 Septembre 1974.
- Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une décision sur la réduction de la pollution dans le milieu aquatique de la Communauté, Doc. S. n° 393/74 du 11 Décembre 1974.
- Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une directive sur la réduction de la pollution des eaux par les usines de pâte à papier dans les Etats-membres, Doc. S. n° 28/75 du 30 Avril 1975.
- Proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une directive sur la pollution de l'eau de mer pour la baignade, Doc. S. n° 53/75 du 12 Mai 1975.
- Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une directive concernant les déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, Doc. S. 457/75 du 7 Janvier 1976.
- Projet de résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement, Doc. S. n° 51/76 du 13 Avril 1976.

Débats du Parlement européen

Débats du Parlement européen de 1970 à 1976, en particulier :

- Séance du 19/11/1970, n° 130, p. 154 : lutte contre la pollution des eaux fluviales.
- Séance du 16/12/1971, n° 144, p. 49 : moyens juridiques d'action.
- Séance du 18/4/1972, n° 149, p. 31 : politique en matière d'environnement.
- Séance du 6/7/1972, n° 152, p. 231 : programme d'action des Communautés en matière d'environnement.

- Séance du 3/7/1973, n° 164, p. 45 : programme d'action des Communautés en matière d'environnement.

D) AUTRES DOCUMENTS.

Doc. COM. SEC.

- SEC (70) 3095 final, du 18 Septembre 1970, mémorandum concernant l'applicabilité du traité de la CEE au plateau continental.
- SEC (74) 862 final, du 20 Mars 1974, troisième conférence sur le Droit de la mer.
- SEC (74) 1564 final, du 26 Avril 1974 sur la conclusion d'une convention Européenne relative à la protection des eaux douces internationales contre la pollution.
- SEC (74) 2518 final, du 1er Juillet 1974, modalités de coopération en matière d'environnement entre la Commission et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.
- COM (74) 502 final, du 10 Avril 1974, et COM (74) 502 final/2, du 24 Avril 1974, sur la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique.
- COM (75) 289 final, du 17 Juin 1976 : premières réflexions sur le 2ème programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement.
- COM (75) 353 final, du 15 Juillet 1976 : programme pluriannuel de recherche et développement de la CEE en matière d'environnement.

Imprimé par
INSTAPRINT - Tours

Juin 1977