

5496/16

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 27 janvier 2016

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 27 janvier 2016

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale - Article 218, paragraphe 3 et 4 TFUE

E 10869



Bruxelles, le 25 janvier 2016
(OR. fr)

5496/16

LIMITE

**JUR 40
COMAR 1
COJUR 1
ENV 23**

CONTRIBUTION DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Objet: Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale

- Article 218, paragraphe 3 et 4 TFUE

I. INTRODUCTION

1. Le 19 juin 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution 69/292 concernant l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

2. La Commission a transmis au Conseil le 30 octobre 2015 la recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. La proposition de la Commission est fondée uniquement sur l'article 218, paragraphes 3 et 4 TFUE, sans qu'aucune base juridique substantielle soit indiquée.
3. Lors du groupe de travail Droit de la mer (COMAR) du 16 Décembre 2015 il a été demandé au Service juridique du Conseil de se prononcer sur la question de savoir si l'autorisation d'ouvrir les négociations au sens de l'article 218 TFUE s'applique au cas d'espèce, à savoir aux négociations menées dans le cadre du Comité préparatoire des Nations unies établi par la résolution 69/292.
4. La présente contribution confirme et développe par écrit la réponse donnée oralement par le représentant du Service juridique.

II. ANALYSE JURIDIQUE

5. L'article 218, paragraphe 1 TFUE indique que "*sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après*".
6. L'article 218, paragraphe 2 TFUE prévoit que "*le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords*".
7. L'article 218, paragraphe 3 TFUE indique que "*la Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de la sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union*".

8. L'article 218, paragraphe 4 TFUE prévoit que *"le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité"*.
9. Il ressort des dispositions précitées que la procédure d'autorisation des négociations prévue à l'article 218 TFUE s'applique à la négociation des accords internationaux entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales.
10. Dans le système des traités, la prérogative accordée au Conseil d'autoriser les négociations, de fixer les directives des négociations et de superviser leur déroulement est essentielle pour préserver le rôle du Conseil dans la structure institutionnelle de l'Union². En effet, il est primordial, eu égard aux différentes attributions institutionnelles dans la négociation et la conclusion des accords visés à l'article 218 TFUE, que le Conseil autorise et supervise le déroulement des négociations qui visent à l'élaboration d'un projet d'accord international qui lui sera soumis pour adoption³.
11. La question se pose dans le cas présent de savoir si l'exigence d'une autorisation du Conseil s'applique dans les cas où les négociations n'ont pas pour but immédiat l'élaboration du texte d'un accord international prêt à être signé, mais constituent une étape intermédiaire et préparatoire avant la rédaction du texte qui sera soumis à l'approbation des parties. En effet, le Comité préparatoire n'est chargé de produire le texte d'un accord international, mais de préparer des recommandations de fond sur les éléments d'un projet d'un accord international qui seront présentés à l'Assemblée Générale.
12. Pour répondre à cette question, il faut établir que l'Union s'engage dans un processus visant à la conclusion d'un accord international et que ce processus a atteint un stade suffisamment avancé pour constituer des négociations au sens de l'article 218 TFUE, à savoir, l'étape des conversations purement exploratoires ayant été dépassée, que l'on traite des éléments concrets et substantiels du futur accord international qui impliquent des choix relevant des prérogatives du Conseil reflétées à l'article 218 TFUE.

² Voir l'arrêt dans l'affaire C-425/13, Commission/Conseil, du 16 juillet 2015, point 69.

³ Voir également point 67 de l'arrêt C-425/13, précité.

Contexte

13. La recommandation de la Commission indique à l'article 1er que l'autorisation demandée concerne *"un projet de texte concernant l'élaboration, dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale"*. Il s'agit d'une demande d'autorisation à participer, au nom de l'Union, aux négociations lancées par la résolution 69/292 au sein du Comité préparatoire⁴.
14. La résolution 69/292 a décidé *"d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale"* ainsi que *"de constituer, avant la tenue d'une conférence intergouvernementale, un comité préparatoire, [...], chargé de lui présenter des recommandations de fond sur les éléments d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention, [...], lequel comité préparatoire commencera ses travaux en 2016 et lui fera rapport sur leur état d'avancement avant la fin de 2017"*.
15. Il en ressort que l'Assemblée Générale a établi un Comité préparatoire pour la durée de deux ans, conçu comme une étape préalable et préparatoire au lancement d'une conférence intergouvernementale, et chargé de préparer des éléments de fond qui vont servir à la rédaction du futur accord international. La résolution 69/292 a également prévu une date butoir pour la prise de décision par l'Assemblée Générale sur l'organisation et la date d'ouverture d'une conférence intergouvernementale, qui est fixée avant la fin de sa soixante-douzième session⁵

⁴ Il ne ressort pas clairement de la recommandation de la Commission si l'autorisation de négociations est limitée au Comité préparatoire ou pourrait également couvrir la conférence intergouvernementale à venir.

⁵ Voir paragraphe 1, k) : *"décide qu'avant la fin de sa soixante-douzième session, elle prendra une décision, en tenant compte du rapport susmentionné du comité préparatoire, sur l'organisation et la date d'ouverture d'une conférence intergouvernementale, devant se tenir sous les auspices des Nations Unies, examiner les recommandations du comité préparatoire et élaborer un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention"*.

Un accord international

16. A titre préliminaire, il paraît donc incontestable que le processus dans le cadre des Nations Unies visant l'élaboration d'"*un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*" concerne un accord international au sens de l'article 218 TFUE.

Processus de négociation

17. En ce qui concerne le processus de négociation, il convient de constater que les négociations au sein du Comité préparatoire s'inscrivent dans un processus bien établi qui vise de longue date la conclusion d'un accord international.
18. En effet, les travaux au sein des Nations Unies sur la question ont débuté dès 2004 par la création d'un groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale⁶.
19. Ces travaux ont été relancés par la résolution 66/288 du 27 juillet 2012 qui faisait sien le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable ("L'avenir que nous voulons") et qui, au paragraphe 162, prenait note des travaux menés par le Groupe de travail spécial et s'engageait à s'attaquer d'urgence, "*avant la fin de la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale, à la question de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales, notamment en prenant une décision sur l'élaboration d'un instrument international dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer*". Ainsi, en 2012, le processus s'est orienté vers un possible instrument international. Deux ateliers intersessions ont eu lieu en 2013⁷ et dans sa résolution 68/70 du 9 décembre 2013 l'Assemblée Générale a demandé au Groupe de travail spécial de lui faire "*des recommandations sur la portée, les grandes lignes et les possibilités d'application d'un instrument international élaboré dans le cadre de la Convention*". Enfin, comme cela a été indiqué plus haut, le 19 juin 2015, l'Assemblée générale a adopté la résolution 69/292 et a décidé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant, ainsi que de constituer, avant la tenue d'une conférence intergouvernementale, un comité préparatoire pour la période 2016-2017.

⁶ La résolution 59/24 de l'Assemblée Générale du 17 novembre 2004. Voir paragraphe 73.

⁷ Les ateliers intersessions ont été décidés par la résolution 67/78 du 11 décembre 2012. Voir le paragraphe 182.

Il ressort de ce qui précède qu'un processus de négociation d'un accord international est en cours au sein des Nations Unies, dont le Comité préparatoire est une des étapes.

20. En effet, les négociations lancées par l'Assemblée Générale ont pour but la préparation de la rédaction d'un accord international. S'il est vrai que le Comité préparatoire n'est pas lui-même chargé de produire le texte d'un accord international, mais des recommandations de fond sur, notamment, le contenu et le champ d'application du futur accord, il n'en reste pas moins que l'objectif final des négociations actuelles est de parvenir à un accord international sur le sujet. L'analyse quant à l'application de l'article 218, paragraphes 3 et 4 TFUE ne doit pas s'arrêter à l'appréciation formelle et partielle de l'étape en cours, mais doit envisager le processus dans sa globalité et notamment tenir compte de son objectif final.
21. Par ailleurs, le fait que la conclusion d'un accord international n'est pas certaine à ce stade, d'une part, est inhérent à tout processus de négociation et, d'autre part, n'empêche pas que le but clairement exprimé par la résolution 69/292 est de préparer la rédaction d'un accord international.
22. En conclusion sur ce point, tous les éléments indiquent que le Comité préparatoire s'inscrit dans un processus de négociation bien établi, prenant place au sein des Nations Unies, et visant explicitement à aboutir à un accord international au sein d'une conférence intergouvernementale à venir.

Caractère des négociations

23. Enfin, il convient d'examiner si les négociations au sein du Comité préparatoire consistent à discuter et à décider des éléments concrets et substantiels du futur accord international et, notamment, s'il s'agit des négociations qui fixent de façon déterminante ces éléments et constituent les choix relevant des prérogatives du Conseil reflétées à l'article 218 TFEU.

24. Dans sa résolution 69/292, l'Assemblée Générale a décidé que *"les négociations porteront sur l'ensemble des questions qu'elle a retenues en 2011, à savoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, en particulier, prises conjointement et dans leur ensemble, les questions concernant les ressources génétiques marines, y compris celles liées au partage des bénéfices, les mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, les études d'impact sur l'environnement ainsi que le renforcement des capacités et le transfert de techniques marines"*. De plus, la résolution 69/292 a prévu que le processus de négociation *"ne doit pas porter préjudice aux instruments et cadres juridiques en vigueur sur la question, ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels compétents"*.
25. Il ressort de ce qui précède que les négociations au sein du Comité préparatoire porteront sur les éléments concrets et substantiels qui serviront de base pour la rédaction du texte de l'accord international lors de la conférence intergouvernementale. Les éléments énumérés dans la résolution 69/292 sont des éléments fondamentaux qui vont définir la structure même du futur accord. En effet, notamment, les éléments tels que les objectifs, le champ d'application et les principes généraux du futur accord seront discutés et définis lors du Comité préparatoire. Ce Comité préparatoire représente une étape importante des négociations dont les résultats seront la base de travail de la conférence intergouvernementale.
26. En conclusion sur ce point, il ressort de ce qui précède que les négociations ont dépassé le stade des conversations exploratoires durant lequel la Commission peut se passer d'une autorisation de négocier au Conseil et sont entrées, avec le lancement du Comité préparatoire, dans le stade qui nécessite une telle autorisation. Le caractère concret et substantiel des négociations ressort également des directives de négociation annexées à la recommandation de la Commission.

27. Il convient donc de noter, pour répondre à la question posée au Service juridique, que les négociations au sein du Comité préparatoire ont pour objectif final l'élaboration d'un accord international, qu'elles s'inscrivent dans un processus de négociation bien défini et qu'elles porteront sur des éléments concrets et substantiels qui serviront de base pour la rédaction du futur accord international. Une autorisation du Conseil est donc nécessaire pour présenter la participation d'un représentant de l'Union à ces travaux. Ceci est sans préjudice du fait qu'une nouvelle autorisation sera nécessaire s'il est décidé par l'Assemblée Générale, à l'issue des travaux du Comité, d'engager la phase finale de négociation du texte de l'accord lui-même.

III. CONCLUSION

28. La Commission doit d'obtenir une autorisation de la part du Conseil, au sens de l'article 218, paragraphes 3 et 4 TFUE, afin de participer aux travaux du Comité préparatoire.
-