

L'UNION EUROPÉENNE PEUT-ELLE AVOIR UNE « STRATÉGIE MARITIME » ?

Patrick DAILLIER

*Professeur à l'Université de Paris-X Nanterre
Directeur du CEDIN Paris-X*

L'actualité politique de 2002 nous rappelle combien sont difficiles l'élaboration et l'application des politiques communes de la mer. Pour délicate que soit la conciliation des objectifs économiques et des attentes environnementales, dans le domaine des pêches maritimes – conflit actuel –, elle ne représente qu'une partie très limitée de la problématique d'une véritable stratégie maritime européenne. Pour autant l'objectif n'est pas inédit puisque la Commission présentait il y a cinq ans déjà une communication qui lui était consacrée¹. L'Union européenne dispose-t-elle des atouts qui pourraient en faire une « grande puissance maritime » comme elle a réussi à devenir une « grande puissance commerciale » ?

Qu'implique l'ambition d'une stratégie maritime en termes juridiques ?

- la capacité de définir des politiques cohérentes pour les diverses utilisations de la mer, non seulement compatibles entre elles mais en synergie mutuelle; outre la question politique – à quel niveau situer l'harmonisation des intérêts nationaux divergents et le partage des compétences entre la Communauté et les Etats membres ? – la solution réside dans l'efficacité du processus normatif communautaire ;

- la capacité de mobiliser les acteurs professionnels et les usagers de la mer à toutes les étapes du processus, de l'élaboration à l'exécution des instruments juridiques ; il s'agit à la fois d'un moyen – contribuer à l'efficacité des politiques publiques – et d'une fin en soi dans une « communauté de droit » ;

- la capacité d'agir en complémentarité ou en concurrence avec les autres acteurs internationaux ; la mondialisation est un fait de nature, pour une grande partie des activités maritimes et le droit de la mer n'a pu progresser que par un renforcement des disciplines collectives, animées par les grandes puissances maritimes.

Il faut reconnaître que les instigateurs de l'Europe communautaire n'avaient qu'une vision très partielle du problème et qu'ils n'avaient pas accordé la prio-

¹ COM(96) 81, « Vers une nouvelle stratégie maritime » et « Forger l'avenir de l'Europe maritime », du 13 juin 1996.

rité à la dynamique maritime ; les lacunes et imprécisions du traité de Rome expriment implicitement ce relatif désintérêt. Pendant des décennies, en l'absence d'une volonté d'affronter les divergences entre Etats, ce sont surtout les interdépendances entre approches sectorielles – plus particulièrement entre droit de la concurrence et transport maritime, entre environnement et pêche maritime – qui ont servi de catalyseurs à l'activité normative communautaire. En témoigne encore de nos jours la faiblesse de l'actualisation des traités de base dans le domaine maritime.

Cette situation n'est plus acceptable dans l'approche plus globale de l'Union européenne : la dimension maritime est une composante importante de toute politique extérieure et de sécurité et sa dynamique doit désormais s'appuyer sur les interdépendances entre le premier et le deuxième piliers. Le second pilier autorise l'articulation de l'ensemble des politiques maritimes – y compris celles qui n'ont pas un impact économique –, le premier fournit les compétences et les instruments normatifs efficaces. Il était en effet nécessaire de dépasser les limitations fonctionnelles de la Communauté européenne pour avoir une chance de placer la « dimension maritime » au centre d'une réflexion stratégique sur l'avenir géopolitique de l'Europe².

I. Les insuffisances de la Communauté européenne

Les obstacles de départ à la définition d'une politique commune « de la mer » se sont révélés quasi-insurmontables, tant la spécificité des problématiques maritimes était niée – les ressources halieutiques sont assimilées aux produits agricoles – ou laissée à la discrétion des Etats membres dans l'attente d'un consensus improbable – en l'absence d'échéancier sur l'adaptation des politiques de droit commun. C'est donc par des chemins de traverse que s'est progressivement et partiellement affirmée la nécessité d'une approche globale et spécifique.

A. Des politiques communes mal définies

Au vu des considérations qui précèdent, il n'y a pas lieu de s'étonner des insuffisances du traité : certaines politiques, telle celle du transport maritime et des activités annexes, n'ont qu'un caractère « programmatique » pour ne pas dire « incantatoire » ; l'activité de pêche maritime est considérée soit comme margi-

² L'élargissement, tel qu'il se dessine aujourd'hui, a une portée ambiguë mais plutôt négative, en fait, pour la dimension « maritime » : l'addition des P.E.C.O. semble plutôt favorable à une prépondérance de l'approche « continentale » ; celle de pays du « sud » (Malte, Chypre), accentue le poids des considérations insulaires et périphériques qui ne se sont pas toujours révélées favorables aux activités maritimes (traitées surtout sous l'angle des dérogations au droit commun de la concurrence – transport maritime – ou du commerce – obstacles à la libre circulation intracommunautaire des marchandises, donc selon une interprétation restrictive). De plus, les contentieux territoriaux et politiques (en mer Egée notamment) ne sont pas de nature à favoriser l'adoption de positions communes.

nale (pêche côtière), soit comme trop « internationalisée » pour relever de la dynamique communautaire (pêche hauturière)³.

La carence normative du Conseil – et l'absence d'initiatives de la Commission, qui a d'autres priorités dans la phase de transition puis qui se heurte à la mauvaise volonté des nouveaux Etats membres dans les années 1970 à l'égard de la communautarisation de l'instrument traditionnel de leur prestige international ou de leur richesse – impose une démarche pragmatique, sectorisée, qui repose sur l'applicabilité des règles générales du traité aux transports maritimes, à l'environnement, à la recherche scientifique : les acquis communautaires se résument à l'amorce d'une politique des pêches contestée et « fuyante », incapable de s'adapter assez vite à une évolution trop rapide des données économiques et politiques internationales, à une certaine passivité en matière de droit de la concurrence (acceptation résignée des ententes maritimes et des systèmes de partage des cargaisons) ; seule la conjonction des apports de la jurisprudence et du volontarisme de la Commission réussit à réaliser un alignement sur le droit commun en matière de libre circulation des personnes et de droit d'établissement⁴. Plus tardivement, c'est l'alliance de la Commission et du Parlement européen qui autorisera l'adoption du paquet maritime de 1986 sur la politique des transports, en vue d'introduire plus de concurrence loyale⁵.

Les tentatives mêmes prudentes pour renforcer l'efficacité des normes communautaires dans ces politiques, par la création de moyens « opérationnels » – d'inspection, par exemple – sont toutes vouées à l'échec. Dès lors, chaque administration nationale reste otage de son groupe de pression dominant et retarde la prise de conscience de la dimension communautaire et internationale des problèmes maritimes.

Les crises qui frappent plusieurs secteurs – pêche mais aussi transports, construction navale, activités portuaires – renforcent les effets négatifs, au premier rang desquels la tentation du repli sur soi, d'un processus de décision encore trop intergouvernemental.

B. Un processus de décision trop peu dynamique

Un constat aussi négatif trouve son explication juridique dans un processus de décision trop peu dynamique : la règle de l'unanimité – ou une trop facile coalition d'intérêts nationaux en faveur d'une minorité de blocage – s'applique durablement, d'autant plus que certains volets de la politique de la mer sont

³ La négociation du traité de Rome de 1957 ne pouvait anticiper la révolution normative des espaces maritimes sous juridiction nationale qui s'amorce avec la codification de 1958 et se généralise avec la codification de 1982.

⁴ On sait combien les gouvernements ont hésité à s'incliner même devant ce modeste progrès : la France a dû se résigner à une deuxième condamnation – vingt ans après la première – avant d'officialiser l'égalité de traitement entre marins communautaires (CJCE, 7 avril 1974, *Commission c. France*, aff. 167/73, *Rec.* p. 359, et 7 mars 1996, *Commission c. France*, aff. C-334/94, *Rec.* p. I-1307; voir aussi 13 juillet 2000, *Commission c. France*, aff. C-160/99, nouveau constat de manquement pour le cabotage maritime, *Rec.* p. I-6137).

⁵ Règlements 4056/86 à 4058/86 du 22 décembre 1986 (*JOCE* n° L 378, 31 décembre 1986, pp. 4 et s.).

inédits et imposent le recours à l'article 235 (devenu 308) comme base juridique par défaut.

Les carences du Conseil se révèlent difficiles à combattre ou à contourner par la voie judiciaire. Les coalitions défensives des Etats au sein du Conseil peuvent trouver une réponse contraire dans une alliance entre la Commission et la Cour, au moins en théorie, qu'il s'agisse du recours en manquement – qui ne s'est pas encore banalisé au point de perdre de son impact politique –, ou du recours en annulation – qui officialise à l'excès le conflit des pouvoirs institutionnels dans la Communauté et ne peut servir de solution au jour le jour. Comme l'illustre l'affaire de la convention de 1974 sur les conférences maritimes qui trouve une issue minimaliste avec l'adoption du règlement de 1979 (communautarisation des 40 % des Etats membres en matière de partage de cargaisons avec des pays tiers sur les lignes régulières), la participation encore très modeste de la Communauté aux relations internationales maritimes place la Commission devant des faits accomplis qu'elle ne peut corriger qu'à la marge ; les débuts chaotiques de la politique de conservation des ressources halieutiques marquent également l'efficacité limitée de la tactique d'affrontement, la Cour devant refuser de reconnaître à la Commission compétence pour se substituer au Conseil en cas de carence de celui-ci⁶. Il faut se résigner à constater que certaines réussites précoces – mise en place d'une politique des pêches et d'une politique de l'environnement marin – tient à des raisons politiques assez conjoncturelles, sans lendemains immédiats, et donc d'une efficacité douteuse.

Plus grave à terme, les Etats membres maintiennent une logique utilitaire fort peu respectueuse du principe de solidarité – l'exception la plus sensible étant fournie par la suspension *sine die* du principe d'égalité de traitement dans l'accès à la zone de pêche soi-disant « communautaire » pour les pêcheurs espagnols –, qui rend peu crédible l'objectif d'une politique commune⁷.

A défaut de pouvoir réordonner ce processus de décision, la tentation s'est imposée de renforcer la main de la Communauté en améliorant sa position en tant qu'acteur international maritime. Au risque de voir se coaliser contre elle les diplomaties des Etats membres et de certains Etats tiers.

C. Une absence de participation significative aux relations internationales maritimes

Aussi la Communauté n'a-t-elle pas pu, pendant une vingtaine d'années, revendiquer une participation significative aux relations internationales maritimes. Rares ont été les situations géopolitiques où la Communauté pouvait imposer l'exclusivité de sa compétence, d'ailleurs limitée aux domaines de la

⁶ CJCE, 15 décembre 1987, *Irlande c. Commission*, aff. 325/85, *Rec.* p. 5041 : à propos de la fixation de quotas de pêche en cas d'inaction du Conseil.

⁷ On en trouve encore l'écho dans certains recours contentieux récents sur le partage ou l'échange de quotas de pêche.

pêche⁸ et, sur certains points, des transports. Outre les obstacles qui tenaient aux statuts des organisations internationales existantes ou à la mauvaise volonté politique des Etats, deux difficultés de caractère juridique devaient être résolues ou contournées : l'incompétence de la Communauté pour tout exercice de la contrainte en mer – en particulier en haute mer –, l'invocation du droit international général ou conventionnel pour faire échec à l'application du droit communautaire.

Si la tactique d'affirmation de l'applicabilité du droit communautaire à l'encontre des engagements internationaux antérieurs des Etats membres (au moins lorsque ne sont pas directement en cause les intérêts des Etats tiers)⁹ pouvait réussir dans le respect de la primauté du droit international¹⁰, elle devait nécessairement trouver un aboutissement dans un renouvellement des engagements conventionnels, donc dans une négociation diplomatique souvent bilatérale et interétatique. Ou au prix de quelques dérogations au principe de l'égalité de traitement entre opérateurs économiques européens.

Encore aujourd'hui, si la PESC offre l'opportunité d'une démarche plus cohérente, établissant les relations nécessaires entre les divers aspects d'une politique maritime, elle laisse toujours aux Etats membres la responsabilité opérationnelle de la politique navale même lorsqu'elle est mise en œuvre à propos de sanctions collectives¹¹.

Tous ces facteurs accumulés expliquent qu'aucun des critères d'une stratégie maritime n'ait été vérifié dans les trente premières années de la Communauté européenne. Peut-on être plus optimiste pour l'avenir ?

II. De meilleures perspectives pour l'Union européenne ?

Sans être réellement spectaculaire, l'évolution des données propres de l'ordre juridique communautaire, dans ses dimensions interne et externe, répond mieux aujourd'hui aux exigences d'une stratégie maritime.

⁸ Pratique des décisions du Conseil autorisant la survivance d'accords entre un Etat membre et un Etat tiers (en dernier lieu, décisions 2002/332 et 2002/333 du 22 avril 2002, Espagne et Portugal/Afrique du Sud, *JOCE* n° L 116, 3 mai 2002, pp. 31 et 32).

⁹ Jurisprudence sur le droit d'accès des pêcheurs espagnols en matière de pêche dans les années 1970; voir aussi CJCE, 4 octobre 1979, *France c. Royaume-Uni*, aff. 141/78, *Rec.* p. 2923.

¹⁰ Le raisonnement de la Cour repose sur une fiction juridique nécessaire mais un peu spéculative du point de vue diplomatique : les parties aux accords des années 1960 étaient supposées avoir été conscientes de la portée limitée dans le temps de la compétence de l'Etat membre de la Communauté européenne.

¹¹ Il ne semble pas que les auteurs du traité de Maastricht aient eu à l'esprit le développement de cette pratique dans la rédaction de la partie PESC.

A. L'utilisation des avancées du droit communautaire général, technique de « transition »

Il reste utile et même nécessaire de faire application des règles générales du traité, mais certaines présentent un intérêt particulier dans le domaine des activités maritimes :

- le droit de la concurrence est un instrument essentiel de l'équilibre entre considérations de rentabilité et de sécurité du transport maritime; il constitue à la fois un instrument de dissuasion vis-à-vis des tiers (plus que de répression), par son système de sanctions, et de dynamique industrielle et commerciale dans la Communauté ; il peut donc jouer un rôle décisif dans l'articulation de divers éléments d'une stratégie maritime ;

- la reconnaissance de la place du service public – dit « universel » – dans certaines activités maritimes (cabotage maritime, lamanage) pourrait garantir un meilleur équilibre à long terme entre libéralisme économique et intérêt général ;

- le renforcement des implications du principe de la coopération loyale permet une meilleure articulation des compétences et une application moins subjective du principe de subsidiarité (pour assurer l'efficacité de la politique de conservation des ressources halieutiques par exemple) ; il fournit aussi une garantie de plus grand sérieux dans le contrôle national des opérateurs économiques, plaie traditionnelle de la politique des pêches ;

- est confirmée la légalité des pressions indirectes, de caractère financier, sur les Etats membres pour assurer la cohérence des politiques maritimes : le refus d'éligibilité au FEOGA des dépenses non conformes aux règles de conservation des ressources, concrétise le caractère « horizontal » de la politique environnementale ;

- est maintenue la primauté des principes fondamentaux du droit communautaire vis-à-vis des prérogatives des Etats selon le droit international, du moins tels qu'alléguées par ces derniers pour tenter de justifier certaines dérogations unilatérales¹² ;

- s'amorce la reconnaissance d'une capacité opérationnelle à l'échelle européenne, même si elle se limite à une phase expérimentale avec le règlement 876/2002 du 21 mai 2002, créant l'entreprise commune Galileo, pour le projet de satellite consacré à la sécurité de la navigation maritime (ce qui n'interdit peut-être pas des utilisations plus diversifiées) ;

- certains moyens susceptibles de créer un consensus avec les opérateurs concernés sont renforcés : lorsque des sacrifices – par suite d'une diminution du droit d'accès à certaines zones de pêche – doivent être imposés par suite d'un

¹² CJCE, 27 novembre 1997, *Commission c. Grèce*, aff. C-62/96, « immatriculation de navires », *Rec.* p. I-6725 : les Etats ne peuvent maintenir des critères contraires à l'égalité entre ressortissants communautaires en matière d'établissement en invoquant les conventions de codification du droit de mer ou les exigences de la défense maritime de l'Etat.

échec d'une négociation internationale, des concours financiers peuvent être dégagés pour limiter l'ampleur des tensions sociales qui en résultent¹³.

Mais subsiste une faiblesse notable, la forte ambiguïté du partage de compétence entre la Communauté et les Etats membres, avec les inconvénients habituels pour la définition d'une politique commune, manque de transparence et de sécurité juridique, objectifs mal précisés ; par exemple, en ce qui concerne la sécurité de la navigation maritime¹⁴ où pourtant se conjuguent protection de l'environnement et politique des transports.

B. Evolution du processus de décision

Plus que par une limitation du droit de veto, elle résulte de l'articulation de l'intergouvernemental et du communautaire : l'efficacité des sanctions décidées au titre de la PESC tient en partie au recours à des actes juridiques communautaires (jurisprudence *Ebony*¹⁵) et au refus du sursis à exécution face aux mesures d'embargo¹⁶ ; plus globalement, on relève une nette « communautarisation » de la « gestion » du deuxième pilier.

Plusieurs indices vont dans le sens d'une reconnaissance plus affirmée du rôle des collectivités territoriales (communautés autonomes) et des acteurs privés dans l'élaboration des politiques communautaires et le contrôle contentieux. Elle justifie la réorganisation du mécanisme consultatif, avec la décision 98/500 de la Commission du 20 mai 1998, qui met en place des « comités de dialogue sectoriels » chargés de favoriser le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen. Elle favorise la recherche de solutions procédurales en matière contentieuse qui correspondent à l'objectif d'un « droit à un contrôle de légalité » pour les particuliers : c'est à propos d'un règlement sur la pêche que le T.P.I. vient de proposer un assouplissement des conditions de recevabilité des recours individuels en annulation¹⁷. Sur un plan matériel, l'une des directives transformant en acte communautaire contraignant un accord social conclu entre organisations professionnelles et syndicales porte sur le droit social des marins¹⁸.

En théorie, le Conseil et la Commission se voient reconnaître par la jurisprudence une grande marge d'appréciation discrétionnaire quant à la concii-

¹³ Règlement 2561/2001 du 17 décembre 2001, promettant une aide à la reconversion professionnelle aux pêcheurs pénalisés par l'absence d'accord de pêche avec le Maroc (*JOCE* n° L 344, 28 décembre 2001, p. 17).

¹⁴ Directive 2002/6 du 18 février 2002 et règlement 417/2002 de la même date (*JOCE* n° L 67, 9 mars 2002, p. 31 et n° L 64, 7 mars 2002, p. 1).

¹⁵ CJCE, 27 février 1997, aff. C-177/95, *Rec.* p. I-1111.

¹⁶ TPI, 7 mai 2002, *Aden c. Conseil et Commission*, aff. T-306/01 R (*Rec.* p. II-2387), à propos du gel des avoirs financiers des associations suspectées d'assistance au terrorisme.

¹⁷ TPI, arrêt du 3 mai 2002, *Jégo-Quéré c. Commission*, aff. T-177/01 (non publié). Cette décision ne fait pas jurisprudence (v. CJCE, 25 juillet 2002, aff. C-50/00 P, *Rec.* p. I-6677).

¹⁸ Directive 1999/63 du 21 juin 1999, relative au temps de travail des gens de mer (*JOCE* n° L 167, 2 juillet 1999, p. 33).

liation des objectifs des politiques maritimes¹⁹ ; mais il lui est difficile de faire usage de cette liberté en l'absence d'une cohérence d'ensemble du partage des compétences avec les Etats membres.

De plus, tant que l'on ne sortira pas d'une approche sectorielle, qui conduit à dissocier des activités connexes ou concurrentes, ce qui est souvent insatisfaisant face au développement des utilisations contradictoires de la mer²⁰, on conservera les justifications d'une approche corporatiste nationale dont les effets pervers se font particulièrement sentir dans la politique portuaire, dans la politique des grands réseaux de communications, dans la politique du littoral. Ce qui explique en partie l'hésitation du Conseil à assumer une responsabilité dans la dynamique du secteur de la concurrence²¹.

C. Les progrès non négligeables de l'Union européenne comme acteur maritime international

Bien qu'il reste nécessaire de freiner la tentation des Etats membres de conserver leur rôle au détriment de la Communauté dans certaines organisations internationales²² et que la Communauté doive consacrer des efforts pour imposer sa participation entière dans certaines organisations telle l'O.M.I.²³, cette stratégie s'impose progressivement²⁴.

Certains indices jurisprudentiels vont dans le même sens : tels le souci de la juridiction communautaire d'interdire la contestation contentieuse – même indi-

¹⁹ Par exemple, jurisprudence sur la relativement faible opposabilité juridique de l'annexe à la résolution de 1976 s'il s'agit de limiter le pouvoir normatif du Conseil : CJCE, 19 février 1998, *NIFPO*, aff. C-4/96, *Rec.* p. I-681.

²⁰ Le principal acquis en matière de transport multimodal est la décision du Conseil 1692/96 du 26 juillet 1996 modifiée (*JOCE* n° L 228, 9 septembre 1996, p. 1 et n° L 85, 6 juillet 2001).

²¹ Une stratégie, qui pourrait être centrale, celle de la compétitivité des transports maritimes, s'appuie sur une simple résolution du Conseil du 24 mars 1997 (*JOCE* n° C 109, 8 avril 1997, p. 1).

²² Décision du Conseil 1999/405 du 10 juin 1999, qui limite la capacité des Etats d'agir de façon autonome dans les organisations internationales de pêche auxquelles ils sont autorisés à adhérer à titre temporaire (cas de l'Espagne vis-à-vis de la Commission interaméricaine du thon tropical, *JOCE* n° L 155, 22 juin 1999, p. 37).

Voir aussi CJCE, 25 octobre 2001, *Italie c. Conseil*, aff. C-120/99, *Rec.* p. I-7997.

²³ Mais aussi l'O.I.T., pour tout ce qui concerne la politique sociale des marins : la Commission en est réduite à recourir à de simples recommandations invitant les Etats membres à ratifier les conventions O.I.T. pour assurer un minimum d'harmonisation des législations nationales en la matière (exemple de recommandation : 1999/130 du 18 novembre 1998, *in JOCE* n° L 49, 17 février 1999, p. 9).

²⁴ Voir l'amendement de 1999 des statuts de la C.G.P. M. au sein de la F.A.O. : décision 98/416 du 16 juin 1998 en vue de cette adhésion (*JOCE* n° L 190, 4 juillet 1998, p. 34) ; on peut relever avec intérêt que les Etats-Unis reconnaissent officiellement que cette possibilité d'adhésion est une garantie désormais nécessaire d'efficacité de l'organisation régionale en matière de discipline des pêches (présentation du texte de l'amendement au Sénat par le Président), ce qui tranche avec la pratique conventionnelle des années 1970 où les Etats-Unis exigeaient que les Etats membres de la Communauté supportent la responsabilité du non-respect des obligations conventionnelles par les pêcheurs nationaux.

Un autre exemple est la conduite imposée à un Etat membre lorsque sa participation autonome à une organisation internationale s'impose malgré la compétence exclusive de la Communauté (v. *supra* note 22).

recte (recours en indemnité) – de la capacité de négociation de la Commission en matière de pêche maritime²⁵, l'affirmation de la conciliation « naturelle » entre intérêt communautaire et intérêts de la politique extérieure d'un Etat membre²⁶, la reconnaissance de la validité d'un règlement en raison de la poursuite d'un « intérêt général fondamental pour la Communauté internationale »²⁷. De leur côté, les autres institutions communautaires font preuve d'une plus grande rigueur vis-à-vis des Etats membres défaillants, par exemple à l'égard des conventions bilatérales sur le partage des cargaisons incompatibles avec le règlement 4055/86²⁸.

Mais il est vrai que la jurisprudence consacre une compétence externe partagée²⁹ et admet l'action coordonnée des Etats membres au sein des organisations dont les statuts n'autorisent pas l'adhésion de la Communauté ce qui contribue à renforcer les pressions pour maintenir une compétence partagée dans l'ordre juridique communautaire « interne ».

Dans une certaine mesure, en matière de pêche maritime, d'environnement marin et de sécurité du transport maritime (modalités de contrôle des navires par l'Etat du port), la Communauté ou l'Union est en mesure d'imposer à des Etats tiers le respect de certaines règles ou disciplines alignées sur les solutions de l'ordre juridique communautaire. Mais il n'est pas encore question, en tout cas à un degré comparable à celui qui se dessine en matière de transport aérien³⁰, d'imposer une véritable intégration des marchés en matière de transport maritime. Et même s'agissant des moyens de pression existants, leur usage reste très discret.

La capacité internationale de l'Union européenne est-elle handicapée par le refus persistant des Etats membres de reconnaître expressément sa personnalité juridique internationale ? Il ne le paraît pas puisque le Conseil a d'ores et déjà accepté la conclusion d'un accord international entre l'Union et des Etats tiers³¹.

²⁵ Suite au contentieux avec le Canada et la conclusion de l'accord de Bruxelles de 1995 : TPI, 6 décembre 2001, *Area Cova c. Conseil et Commission*, aff. T-196/99 (*Rec.* p. II-3597).

²⁶ CJCE, 4 juillet 2000, *Commission c. Portugal*, aff. C-62/98, *Rec.* p. I-5171, à propos de la non-dénonciation d'accords de partage du fret maritime contraire à la politique communautaire. Dans la mesure où cette réaction répond à une connivence avec des Etats tiers, elle n'est pas sans rapport avec la volonté de réagir à une interprétation jugée abusive de l'accord de Genève de 1974 sur les conférences d'armateurs qui faisait déjà l'objet du règlement 4058/86 du Conseil du 22 décembre 1986 sur une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au trafic transocéanique (mais il est caractéristique que ce règlement n'ait eu comme objet qu'une action « coordonnée » des Etats membres et qu'il n'ait donné lieu à aucune mise en oeuvre).

²⁷ CJCE, 27 février 1997, *Ebony*, aff. C-177/95, *Rec.* p. I-1111.

²⁸ CJCE, 11 juin 1998, *Commission c. Belgique et Luxembourg*, aff. C-176/97 et 177/97, *Rec.* p. I-3557. Voir aussi note 24.

²⁹ Décision du Conseil 96/428 du 25 juin 1996, pour ce qui concerne la convention de Rome du 24 novembre 1993 (*JOCE* n° L 177, 16 juillet 1996, p. 24) visant au renforcement du respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion des ressources halieutiques.

³⁰ CJCE, avis 1/00 du 18 avril 2002 (*Rec.* p. I-3493).

³¹ Décision du Conseil 1999/439 du 17 mai 1999 (*JOCE* n° L 176, 10 juillet 1999, p. 35), relative à la conclusion de l'accord de Bruxelles du 18 mai 1999 avec l'Islande et la Norvège sur leur association à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Conclusion

Pour que l'Union européenne puisse devenir une « grande puissance » maritime, il lui faudra se fixer des objectifs adaptés à sa situation géopolitique. Encore faut-il, préalablement – au stade où nous sommes – pouvoir se fixer des objectifs communs. Il est encore trop tôt pour affirmer que cette étape est désormais franchie tant il se révèle difficile de rapprocher des traditions maritimes et des secteurs d'activités très hétérogènes, d'élaborer une politique interventionniste pour des activités où l'autonomie des opérateurs privés est traditionnellement très forte. Les instruments juridiques existent mais les Etats souhaitent conserver une large marge d'initiative et d'exécution et sont toujours en mesure de fixer le rythme d'évolution vers une véritable autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne. Une seule donnée paraît s'imposer : la dynamique communautaire résidera désormais dans l'exploitation de la synergie avec les approches plus larges de la P.E.S.C.