



Bruxelles, le 3 décembre 2014
(OR. fr)

16445/14

JUR 908
PECHE 579
AGRI 765
AGRIORG 163
RELEX 1018

NOTE D'INFORMATION

Origine: Service juridique

Destinataire: Comité des représentants permanents (1^{re} partie)

Objet: **Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-103/12 et C-165/12 (Parlement européen c. Conseil et Commission européenne c. Conseil)**

- Déclaration relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française

Introduction

1. Par son arrêt rendu le 26 novembre 2014, la Cour de justice (grande chambre) a annulé la décision 2012/19/UE du Conseil du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union, d'une déclaration de l'Union européenne vis-à-vis du Venezuela dans la mesure où le Conseil a fondé ladite décision sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point (b), TFUE.
2. Alors que la proposition de la Commission était fondée sur l'article 43, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point (a), TFUE, le Conseil avait fondé sa décision plutôt sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point (b).

3. Le Parlement européen et la Commission européenne ont chacun formé un recours en annulation de la décision approuvant la déclaration, au motif que les bases juridique retenues par le Conseil étaient erronées. Les deux affaires ont été jointes par la Cour.
4. Le Conseil, soutenu par la République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne ont défendu le bien fondé de la décision en cause aux moyens que la déclaration contenait un engagement unilatéral de la part de l'Union d'accorder un certain nombre d'autorisations de pêche aux navires de pêche de Venezuela; que des autorisations de pêche sont des possibilités de pêche au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE; et que, par conséquent, la déclaration représentait une mesure relative à la fixation et à la répartition de possibilités de pêche au sens de la même disposition du traité. De ce fait, la base juridique procédurale pour l'approbation de la déclaration était bien l'article 218, paragraphe 6, point (b) (consultation du Parlement européen), et non pas point (a) (approbation du Parlement européen).

Eléments essentiels de l'arrêt

5. La Cour a considéré que la déclaration litigieuse était un élément constitutif d'un accord international entre l'Union et le Venezuela en ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, aux conditions prévues dans cette déclaration, une partie du reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane (paragraphes 67 à 72 de l'arrêt). Pour la Cour, l'objectif de la déclaration n'était pas d'assurer la fixation et la répartition des possibilités de pêche, mais plutôt d'établir un cadre général en vue d'autoriser des navires de pêche battant pavillon vénézuélien à pêcher dans ladite zone, un cadre précisé par la suite par les règlements annuels dits "TAC et quotas", adoptés quant à eux sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFEU, (points 75 à 78 de l'arrêt). Sur cette base, la Cour a conclu que la déclaration "*est non pas une mesure technique ou d'exécution, mais, au contraire, une mesure qui suppose l'adoption d'une décision autonome qui doit être faite au regard des intérêts politiques que l'Union poursuit dans ses politiques communes, notamment celle de la pêche*" (point 79 de l'arrêt). Dans ces conditions, d'après la Cour, la décision "*entre dans le champ d'application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE et non pas de l'article 43, paragraphe 3, TFUE*"(point 81 de l'arrêt).

6. Quant à la procédure, la Cour observe que, étant donné que la déclaration est un élément constitutif d'un accord international, elle relève de l'article 218 TFUE. Vu que l'article 43, paragraphe 2, TFUE prévoit une procédure législative ordinaire, c'est la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), qui devait être utilisée pour l'adoption de la décision approuvant la déclaration en question.
7. La Cour maintient les effets de la décision 2012/19/EU jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable à compter du prononcé de l'arrêt, d'une nouvelle décision fondée sur la base juridique appropriée.

Implications de l'arrêt

8. Il convient tout d'abord de rappeler que, la décision du Conseil approuvant au nom de l'Union européenne la déclaration vis-à-vis du Venezuela ayant été annulée, il appartient au Conseil de prendre, conformément au traité, les mesures qu'impose l'exécution de l'arrêt. Une nouvelle décision est dès lors nécessaire: selon la jurisprudence de la Cour¹, une telle décision peut être adoptée par le législateur sans attendre une nouvelle proposition de la Commission, vu que l'annulation de la décision n'affecte pas les actes préparatoires des autres institutions. Il serait en outre préférable d'informer sans tarder les autorités vénézuéliennes, ainsi que les autorités de la Guyane française, de ce que l'arrêt de la Cour n'affectera en rien les activités de pêche dans les eaux concernés par l'arrêt, les effets de la décision 2012/19/UE étant maintenus jusque l'entrée en vigueur d'une nouvelle décision.
9. Ensuite, le Service juridique se doit de mettre en garde le Conseil sur le fait que cet arrêt procède à une interprétation de l'article 43 TFUE qui est susceptible d'affecter à son détriment l'équilibre institutionnel établi par les traités, tel qu'il a toujours été compris à ce jour.

¹ Affaire C-331/88, *Fedesa e.a.*, points 34-40.

10. La Cour opère, aux points 48, 49 et 50 de l'arrêt, une distinction entre, d'une part, les actes dont l'adoption présuppose "*une appréciation relative au point de savoir si [ils] sont nécessaires pour pouvoir poursuivre les objectifs afférents aux politiques communes régies par le traité FUE, de sorte qu'elle implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union*", conformément à l'article 43, paragraphe 2, TFUE et, d'autre part, les actes qui pourraient relever du Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE dont l'adoption "*ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de telles mesures ont un caractère principalement technique et qu'elles sont censés être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2*". Cette distinction est reprise au point 74 de l'arrêt, qui oppose une mesure définie comme "*relevant du domaine de compétence réservé au législateur*" à une autre définie comme "*simple mesure technique d'exécution*". A aucun moment, la Cour n'illustre les fondements qui inspirent cette distinction ni les raisons qui l'ont amenée à réfuter les arguments avancés par le Conseil pour sa défense.
11. De l'avis du Service juridique, une telle distinction se fonde sur une lecture du traité, qui ne repose ni sur la lettre ni sur le système de l'article 43 TFUE, pas plus que sur la philosophie constitutionnelle du traité de Lisbonne, dont les auteurs avaient accompagné l'introduction de la co-décision dans l'agriculture et la pêche d'une réserve explicite au profit du Conseil des matières visées à l'article 43, paragraphe 3, TFEU.
12. On ne voit d'ailleurs pas en quoi les actes adoptés par le législateur sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE seraient plus "*nécessaires*" à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche que ceux adoptés par le Conseil sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE : dans les deux cas, les actes en question traduisent une "*décision politique*", de tels actes étant, dans les deux cas, la synthèse d'une appréciation - et, parfois, de longues négociations - de nature politique.
13. La lecture faite par la Cour de l'article 43 est ainsi susceptible de placer le Conseil, lorsqu'il agit sur la base de son paragraphe 3, sur un plan de subordination hiérarchique par rapport au législateur agissant sur la base du paragraphe 2, alors que l'intention des rédacteurs du traité était celle de créer, avec le paragraphe 3, une base juridique autonome, avec un champ d'application distinct de celui du paragraphe 2.

14. La référence aux mesures que prendrait le Conseil sur la base du paragraphe 3 comme étant des mesures "*d'exécution*" revient à élargir considérablement cette catégorie d'actes, en ignorant la nouvelle typologie des actes introduits par le traité de Lisbonne, qui comporte, à côté des actes législatifs et des actes d'exécution relevant de l'article 291 TFUE, une catégorie d'actes non-législatifs, qui est constituée d'actes distincts à la fois des premiers et des seconds; contrairement aux actes d'exécution, les actes non-législatifs, trouvent leur légitimation non pas dans le droit secondaire, mais directement dans le droit primaire.²
15. Si le Conseil, agissant au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne prend que des mesures d'exécution, l'effet utile de l'article 43, paragraphe 3, TFUE tel que l'interprète la Cour se limite à dispenser le législateur d'avoir à donner au Conseil une autorisation préalable d'adopter les mesures quantitatives qu'emporte la mise en œuvre de la politique commune.
16. Cela est susceptible d'affecter d'une manière considérable - et dans un sens non voulu par les rédacteurs du traité - la position du Conseil en tant qu'institution partie au processus décisionnel dans le cadre des politiques agricole et de la pêche. En effet, rien n'interdit, dans le cadre du raisonnement de la Cour, d'imaginer que le législateur puisse entièrement exercer les compétences "*d'exécution*" de l'article 43, paragraphe 3, TFUE et fixer les règles des politiques communes de telle manière que le Conseil ne dispose plus d'aucune marge décisionnelle dans le cadre de cet article. Cela reviendrait à admettre que la totalité de la matière couverte par ces politiques relève du législateur s'il souhaite la traiter.

² Il y a lieu de rappeler qu'un nombre important d'actes est adopté, sur la base des traités, par les institutions de l'Union en tant qu'actes non-législatifs: c'est notamment le cas, s'agissant du Conseil européen, des actes portant révision simplifiée des traités (article 48, paragraphe 6, TUE); s'agissant du Conseil, des actes portant fixation des droits du tarif douanier commun (article 31 TFUE), des mesures de sauvegarde dans le domaine de la libre circulation des capitaux (article 66 TFUE), des mesures à prendre dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 70 et 74 TFUE), des mesures d'assistance financière en cas d'urgence (article 122, paragraphe 2, TFUE) des mesures fixant des dispositions relatives à la procédure de déficits excessifs (article 126, paragraphe 14, troisième alinéa, TFUE), des règles de concurrence (article 42, article 103, paragraphe 1, article 107, paragraphes 2(c) et 3(e), article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, article 109 TFUE), des mesures restrictives dans l'action extérieure (article 215 TFUE), des mesures déterminant le régime linguistique des institutions de l'Union (article 342 TFUE); et, s'agissant de la Commission, des actes en matière de concurrence visés à l'article 106, paragraphe 3, TFUE.

17. Il demeure toutefois sans doute possible de considérer l'arrêt de la Cour comme inspiré par le contexte dans lequel il a été rendu et de reconnaître que, lorsqu'il agit sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFEU, le Conseil doit respecter les principes et règles contenus dans un cadre général fixé par le législateur sur la base du paragraphe 2, sans pour autant que de tels principes et règles puissent réduire à néant ses prérogatives au sens du paragraphe 3 et sans que l'existence préalable d'un tel cadre général puisse être considérée comme une *condicio sine qua non* pour l'action du Conseil au sens du paragraphe 3.

Conclusion

18. Dans ces conditions, le Service juridique est d'avis que le Conseil et ses membres devraient:
- a) lorsque le Conseil agit en tant que co-législateur, continuer à protéger ses prérogatives au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFEU;
 - b) dans le cadre des affaires contentieuses impliquant l'interprétation de l'article 43 TFUE, continuer à faire valoir auprès de la Cour de justice les arguments qui sous-tendent la position qu'ils n'ont cessé de défendre depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne; et
 - c) engager sans plus attendre une réflexion approfondie sur les voies et moyens leur permettant de parvenir, vu l'arrêt de la Cour, au plein exercice de leur prérogatives fondamentales dans la matière considérée.