Base juridique d'une déclaration du Conseil de l'Union européenne adressée à un État tiers

CJUE, gde ch., 26 novembre 2014, *Parlement et Commission / Conseil*, aff. jointes C-103 et 165/12

Nicolas DE SADELEER, *Professeur ordinaire à l'université Saint-Louis, chaire Jean Monnet, Professeur invité à l'Université catholique de Louvain et à l'Université d'A Coruña*

I. | Introduction

Tout au cours de l'histoire de la politique commune de la pêche (ci-après « *PCP* »), le Parlement européen a joué un rôle marginal. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les compétences décisionnelles en matière de pêche ont été réaménagées en vue de confier pour la première fois des pouvoirs législatifs au Parlement européen, se substituant à l'ancienne procédure de consultation. Il convient désormais de distinguer dans l'article 43 TFUE deux procédures distinctes :

- d'une part, une procédure législative ordinaire s'agissant « *des autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs* » de la PCP (§ 2),
- et, d'autre part, une procédure exécutive réservée au Conseil de l'Union s'agissant de « *la fixation et la répartition des possibilités de pêche* » (§ 3).

D'emblée, la doctrine a souligné que dans la mesure où la procédure législative ordinaire était loin d'être généralisée, l'absence de clarté du dispositif précité faisait planer bien des incertitudes sur le partage des compétences[1]. D'aucuns ont souligné que le paragraphe 3 ne relevait ni d'une procédure législative ordinaire ni d'une procédure législative spéciale[2]. Il s'agirait là d'une procédure *sui generis* qui empêcherait le Conseil d'adopter des actes législatifs. Cette procédure viendrait donc compléter les procédures législatives ordinaires et spéciales. Cela dit, pour certains auteurs, le paragraphe 3 constitue une exception à la procédure législative de droit commun prévue au paragraphe 2[3]. Enfin, rien dans le traité ne prévoit que le Conseil ne puisse faire usage des pouvoirs qui lui reviennent en vertu du paragraphe 3 alors qu'aucun acte législatif n'autoriserait expressément son intervention. Cependant, cette hypothèse paraît fort théorique. En effet, il est difficile d'imaginer le type de mesure que le Conseil pourrait adopter sans que ce dernier ne soit habilité dans le cadre d'une décision politique générale prise par le législateur. En vertu de l'adage « *qui peut le plus peut le moins* », on s'est également demandé si le législateur, dans le cas de la procédure législative ordinaire, pourrait également adopter des mesures énumérées au paragraphe 3 de l'article 43. Ceci pourrait être le cas lorsque la politique générale ne peut être distinguée de certaines questions techniques[4].

Il revenait donc à la Cour de justice de clarifier la répartition des compétences entre le Parlement européen et le Conseil. Ce fut à l'occasion d'un contentieux portant sur le

[1] C. BLUMANN et *alii*, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche. Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 511.

[2] R. MÖGELE et F. ERLBACHER (eds.), *Single Common Market Organisation – Article-by-Article Commentary of the Legal Framework for Agricultural Markets in the EU*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2011, p. 40.

[3] *Ibid.*, p. 40.

[4] *Ibid.*, p. 41.

choix de la base juridique d'un acte atypique du Conseil, mettant en œuvre un des dispositifs de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après la « *CNUDM* »), que la grande chambre de la Cour a pu apporter les premiers éclaircissements sur cette question.

Entré en vigueur le 16 novembre 1994, cet accord mixte[5] consacre en faveur des États côtiers d'une zone économique exclusive (ci-après « *ZEE* »)[6] « *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques [...]* »[7] et les oblige à « *fixer le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques [...]* »[8]. Dans le cadre d'« *une exploitation optimale des ressources biologiques de la ZEE* », l'État côtier détermine « *sa capacité d'exploitation des ressources biologiques* » et peut, si cette dernière est inférieure « *à l'ensemble du volume admissible des captures* », autoriser d'autres États « *par voie d'accord ou d'autres arrangements [...] à exploiter le reliquat du volume admissible* ». Lorsqu'il accorde un tel droit d'exploitation des reliquats, l'État côtier prend notamment en compte « *les besoins des États en développement [...] de la sous-région pour ce qui est de l'exploitation d'une partie du reliquat* »[9].

La prise en considération, dans le cadre de l'exploitation de ressources naturelles, des besoins de pays en voie de développement relève, avant la lettre, de la notion de développement durable, objectif fondamental de l'Union[10] et plus particulièrement de la PCP, étant donné que l'article 2 du règlement de base de 2002[11] prévoit que cette politique « *garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale* », c'est-à-dire les trois piliers du développement durable[12]. Aussi, en autorisant l'exploitation des reliquats de la pêche dans les zones qu'elle contrôle, l'Union contribue-t-elle au développement de pays tiers.

On rappellera que la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP relève d'une compétence exclusive de l'Union en vertu de l'article 3, paragraphe 1er, d), TFUE, alors que « *la pêche, à l'exclusion des ressources biologiques de la mer* » fait l'objet d'une compétence partagée vertu de l'article 4, paragraphe 2, TFUE. Cette compétence exclusive permet à l'Union d'exercer les prérogatives qui reviennent, en vertu de la CNUDM, à ses États membres.

L'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires est autorisé en vertu du règlement (CE) n° 1006/2008 du Conseil, du 29 septembre 2008[13], lequel prévoit que « *[l]es navires de pêche de pays tiers sont autorisés à [...] exercer des activités de pêche dans les eaux [de l'Union européenne] à condition qu'une autorisation de pêche leur ait été délivrée* »[14]. Aussi les navires de pêche de pays tiers sont-ils autorisés à pêcher dans les eaux communautaires à condition qu'une autorisation de pêche leur ait été délivrée par la Commission, laquelle instruit les demandes et délivre les autorisations de pêche conformément aux mesures adoptées par le Conseil et, le cas échéant, aux dispositions contenues dans les accords conclus entre l'Union et des États tiers. Ce faisant, l'Union renonce à exercer totalement le droit souverain d'exploitation des ressources naturelles dans la ZEE, droit qui découle de l'article 56, paragraphe 1, sous a), de la CNUDM.

[5] Elle a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998 (*JOCE* n° L 179, p. 1).

[6] S'il comporte certaines obligations (liberté de circulation et des communications, notamment la navigation, le survol, la pose de câbles et de pipelines sous-marins), le concept de ZEE comporte aussi des droits souverains s'agissant de l'exploitation des ressources halieutiques de la zone (art. 56, § 1er) et la réglementation de leur pêche par des tiers (art. 62, §§ 4 et 5). Cf. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1151.

[7] Art. 56, § 1er, de la CNUDM.

[8] *Ibid.*, art. 61, § 1er.

[9] *Ibid.*, art. 62, § 3.

[10] Art. 3, § 3, TUE.

[11] Règlement du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (*JOUE* n° L 358, p. 59), modifié par les règlements du Conseil (CE) n° 865/2007, du 10 juillet 2007 (*JOUE* n° L 192, p. 1), (CE) n° 1224/2009, du 20 novembre 2009 (*JOUE* n° L 343, p. 1) et (UE) n° 1152/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012 (*JOUE* n° L 343, p. 30)

[12] N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, OUP, 2014, pp. 13 à 20.

[13] Règlement (CE) n° 1006/2008 du Conseil, du 29 septembre 2008, concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93 et (CE) n° 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) n° 3317/94 (*JOUE* n° L 286, p. 33).

[14] Art. 18, § 1er, sous a).

Les possibilités de pêche sont fixées et réparties par des règlements dits « *TAC* », le « *TAC* » consistant à déterminer le total admissible des captures pouvant être prélevées dans une zone précise pendant une période donnée conformément aux objectifs de gestion d'un stock[15].

Depuis de nombreuses années, l'Union a conclu un grand nombre d'accords bilatéraux, pour des durées limitées, généralement en vue de garantir une présence européenne dans les activités de pêche lointaine, mais aussi, dans un esprit plus coopératif, de permettre à des navires battant le pavillon d'États tiers de pêcher dans les eaux de l'Union[16]. L'arrêt annoté a trait à la volonté de la part de l'Union de céder le reliquat de l'exploitation de ressources halieutiques.

En l'espèce, les institutions de l'Union ont permis depuis 1977 à des navires battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela de pêcher dans la ZEE se situant au large des côtes de la Guyane française, partant, dans des eaux relevant de la compétence exclusive de l'Union. Cette autorisation fut accordée moyennant l'obligation de leur part de débarquer une partie de leurs prises en Guyane en vue de les transformer par des entreprises locales. Cette pratique fut encadrée par des règlements TAC fixant les possibilités de pêche dans les eaux de l'Union pour les navires de pêche vénézuéliens qui furent adoptés par la Commission respectivement en 2010, en 2011 et en 2012[17]. Chacun d'eux établissait dans ses annexes les possibilités de pêche pour les navires vénézuéliens. Ces autorisations étaient particulièrement favorables aux entreprises de pêches vénézuéliennes car les seules contreparties exigées par la Commission consistaient dans l'obligation de respecter la réglementation en matière de pêche et celle de débarquer une partie des captures dans les ports de la Guyane française.

Or, étant donné que cette pratique était dépourvue de base juridique, la Commission européenne proposa au Conseil d'adopter, sous la forme d'une décision, une déclaration adressée au Venezuela relative à l'attribution de possibilités de pêche dans ces eaux.

Alors que la Commission fondait sa proposition de décision sur l'article 43 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, le Conseil y substitua l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE, base juridique nettement moins défavorable au Parlement européen. En effet, le paragraphe 6, sous b), prévoit que pour la conclusion d'accords conclus avec des pays tiers l'avis du Parlement européen est sollicité, sans que l'approbation de ce dernier ne soit requise.

L'offre fut adressée par l'Union, en lieu et place de l'État français – en l'espèce, l'État côtier –, compte tenu de la répartition des compétences en matière de pêche. À la suite de sa réception par le Venezuela, lequel n'est pas partie à la CNUDM, ce pays sollicita auprès de la Commission européenne des autorisations de pêche, délivrées conformément au règlement (CE) n° 1006/2008 précité.

Le Parlement européen et la Commission contestèrent devant la Cour de justice la légalité de la décision du Conseil au motif notamment que la base juridique retenue était erronée. Comme l'a souligné Denys SIMON, l'enjeu de ce recours était purement institutionnel et politique[18]. L'arrêt rendu par la Cour, le 26 novembre 2014, soulève plusieurs questions de principe concernant l'attribution des compétences en matière de PCP ainsi que la nature de certains actes *sui generis*.

II. | Statut juridique de l'acte attaqué

La déclaration du Conseil s'adressait expressément au Venezuela. Elle avait pour objet l'attribution de possibilités de pêche pour les navires battant pavillon de ce pays. La déclaration litigieuse ne comportait pas, en elle-même, des autorisations de pêche. Tout au plus, le Conseil s'engageait à délivrer à un nombre limité de navires battant le pavillon du Venezuela de telles autorisations sous réserve d'un certain nombre de contreparties (respect des conditions de pêche, nombre maximal de navires, débarquement des captures dans les ports de la Guyane française). La mise en

[15] V. C. BLUMANN et *alii*, *op. cit.*, p. 537.
[16] *Ibid.*, pp. 632-633.
[17] V. le point 24 des conclusions SHARPSTON.
[18] D. SIMON, « Note sous l'arrêt commenté », *Europe*, n° 1, janvier 2015, p. 19.

œuvre de cette déclaration ne suppose pas une acceptation formelle de la part de l'État qui en était le destinataire. Cette déclaration fut adoptée sous la forme d'une décision, sans que le Parlement européen ne puisse l'approuver.

Or, les traités sont muets sur la procédure d'adoption d'une telle déclaration unilatérale[19]. En effet, alors que les traités autorisent l'Union à accepter des obligations en faveur d'États tiers et d'organisations internationales par la voie d'« *accords internationaux* »[20], ils ne prévoient pas expressément le recours à des déclarations unilatérales ayant force obligatoire dans le domaine des relations extérieures de l'Union, lorsque cette dernière dispose d'une compétence externe[21]. On rappellera que le premier alinéa de l'article 296 TFUE prévoit que « *lorsque les traités ne prévoient pas le type d'actes à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité* ». Au risque d'aggraver les dissensions entre les institutions quant à l'auteur de l'acte, à sa portée, à sa durée, l'adoption d'une telle déclaration ne pouvait dès lors échapper à toute garantie procédurale.

Le statut juridique de l'acte attaqué fut d'emblée débattu : la déclaration litigieuse constituait-elle en droit international un instrument unilatéral ayant force obligatoire ou l'élément d'un accord international ? La réponse à cette question était déterminante dans la mesure où l'application de l'article 218 TFUE est tributaire de la qualification de l'acte litigieux. Pour certaines institutions, la déclaration constituait un instrument unilatéral ayant force obligatoire, alors que pour d'autres il s'agissait d'un élément constitutif d'un accord international accepté par la suite par le Venezuela par l'entremise des demandes d'autorisations de pêche pour la ZEE concernée. L'acte était manifestement atypique étant donné qu'il n'avait été précédé par aucun instrument similaire adopté soit par l'Union, soit par d'autres organisations internationales[22].

Selon la Cour, l'acte litigieux doit s'analyser comme « *une offre d'exploiter [...] une partie du reliquat du volume admissible des captures* » dans la ZEE concernée, offre adressée à l'État vénézuélien, qui était invité à y répondre[23]. Alors que l'avocat général SHARPSTON n'avait constaté aucune trace d'une intention de la part du Venezuela d'être lié par les termes de cette déclaration, la Cour a néanmoins estimé, qu'en sollicitant des autorisations de pêche et en s'abstenant de formuler des réserves concernant les conditions d'exploitation formulées par le Conseil, le Venezuela avait consenti à ladite offre[24]. Son comportement devait donc « *être considéré comme valant acceptation de l'offre qui lui a été adressée par l'Union au moyen de la déclaration litigieuse* »[25]. La rencontre de ces volontés constituait donc un accord relatif à l'exploitation d'une partie du reliquat des ressources halieutiques dans la ZEE. Et la Cour de conclure que « *la déclaration litigieuse effectuée par l'Union et son acceptation par la République bolivarienne du Venezuela doivent être qualifiées, prises ensemble, d'accord conclu par ces dernières en ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, dans des conditions précisées dans cette même déclaration, une partie du reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane* »[26].

Il en résulte que la déclaration unilatérale ayant force obligatoire formulée à l'égard du Venezuela constitue bien l'élément d'un accord international.

Cela dit cette qualification de l'acte en tant qu'accord soulève un problème de nature procédurale aux yeux de l'avocat général. Si l'intention n'était que d'exprimer une offre dans la déclaration, la Commission aurait dû demander au Conseil de l'y autoriser avant les négociations, en application de l'article 218, paragraphe 3. Le Conseil aurait alors été amené à intervenir de nouveau, en application de l'article 218, paragraphe 6, TFUE, lors de la formation du traité, c'est-à-dire lorsque le Venezuela aurait accepté l'offre et après (selon le cas) l'accord ou l'avis du Parlement[27].

[19] Point 66 des conclusions SHARPSTON.
[20] Art. 216 TFUE.
[21] Point 66 des conclusions SHARPSTON.
[22] *Ibid.*, points 70 et 96.
[23] *Ibid.*, point 70.
[24] *Ibid.*, point 71.
[25] Point 72 de l'arrêt.
[26] *Ibid.*, point 72.
[27] Point 82 des conclusions SHARPSTON.

III. | Base juridique

Par opposition à la base juridique procédurale, le choix de la base juridique substantielle, n'est pas une question purement formelle mais bien une question de fond, qui revêt « *une importance de nature constitutionnelle* »[28]. En effet, en déterminant l'institution compétente, la base retenue affecte l'équilibre institutionnel. En l'espèce, le recours à l'article 43, paragraphe 3, TFUE avait eu pour effet de limiter les prérogatives du Parlement européen dans la procédure d'adoption de la décision litigieuse, ce dernier n'étant que consulté en vertu de l'article 218, paragraphe 6, b), TFUE.

Selon une jurisprudence constante, la base juridique d'un acte ne peut dépendre de la seule conviction d'une institution quant au but poursuivi par ledit acte. Elle doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel[29], parmi lesquels figurent le but et le contenu de l'acte[30]. La détermination de la base juridique d'un acte de droit dérivé revient, dès lors, à identifier le domaine d'action auquel les mesures projetées se rattachent, tantôt à titre principal, tantôt à titre accessoire.

Le Parlement et la Commission estimaient que dans la mesure où l'article 43, paragraphe 3, constituait une exception à l'article 43, paragraphe 2, TFUE, il devait faire l'objet d'une interprétation stricte. En substance, le paragraphe 2 constitue la base pour toute mesure législative nécessaire à la poursuite des objectifs de la PCP, tandis que le paragraphe 3 concerne l'adoption des mesures réglementaires qu'il énumère, notamment des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.

Cela dit, le recours au paragraphe 2 ne pouvait être envisagé, aux yeux de la Cour, que si les mesures étaient « *nécessaires* » pour poursuivre les objectifs afférents à la PCC, « *de sorte qu'elle implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union* ». Au contraire, l'adoption des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de « *telles mesures ont un caractère principalement technique et qu'elles sont censées être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article* »[31]. En d'autres mots, ces mesures techniques sont adoptées par le Conseil, intervenant en tant qu'exécutif, en exécution d'une décision politique de nature législative.

Conformément à la jurisprudence précitée, il revenait à la Cour de vérifier à la lumière de l'analyse du contenu et du but de la déclaration litigieuse si celle-ci constituait une mesure relevant du domaine de compétence réservé au législateur de l'Union ou bien si elle représentait une simple mesure technique. S'agissant de son objet, la Cour rappela les différentes conditions attachées à l'offre faite au Venezuela. Quant au but de la déclaration litigieuse, la Cour la replaça dans le contexte établi par la CNUDM, laquelle institue le régime international de la ZEE.

Dans la mesure où tant l'objet que le but de l'acte litigieux le rattachaient à une décision de principe, la Cour conclut que la décision litigieuse ne constituait non pas une mesure technique ou d'exécution mais, au contraire, « *une mesure qui supposait l'adoption d'une décision autonome* » devant être faite au regard des intérêts de la PCP[32].

La ligne de démarcation entre les deux compétences peut être tracée de la manière suivante :

- d'une part, étant donné que l'accès aux ZEE à des fins de pêche requiert la conclusion d'un accord international en vertu de l'article 218, paragraphe 6, a, v), la décision qui s'y rapporte est nécessaire à la réalisation des objectifs de la PCP. Il s'agit là d'une décision politique réservée aux législateurs, à savoir le Conseil et le Parlement européen ;
- d'autre part, la fixation et la répartition des possibilités concrètes de pêche comprennent

[28] CJUE, 6 décembre 2001, avis 2/00, *Rec.* p. I-9713 et CJUE, 1er octobre 2009, *Commission / Conseil*, aff. C-370/07, *Rec.* p. I-8917.

[29] CJCE, 26 mars 1987, *Commission / Conseil*, 45/86, *Rec.* p. I-1493, point 11.

[30] V., en particulier, CJUE, 4 avril 2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, *Rec.* p. I-2257, point 43 et CJUE, 30 janvier 2001, *Espagne / Conseil*, aff. C-36/98, *Rec.* p. I-779, point 58.

[31] Point 50 de l'arrêt.

[32] *Ibid.*, point 79.

les mesures techniques d'exécution dans le respect des décisions de nature politique réservées au législateur. Ce pouvoir exécutif revient au Conseil.

Il ressort de cet arrêt que le paragraphe 3 de l'article 43 ne confère pas au Conseil un pouvoir autonome, mais plutôt complémentaire au regard des compétences relevant de la procédure législative ordinaire[33]. Les pouvoirs acquis par le Parlement européen grâce au traité de Lisbonne ne s'en trouvent donc aucunement affaiblis. La Cour de justice n'a pas pris position sur la question de savoir si le pouvoir exécutif doit s'interpréter de manière restrictive par rapport à la procédure législative ordinaire de droit commun[34], même si elle aurait pu mettre en exergue un principe de démocratie. Cela dit, on sent que la Cour paraît favorable à la procédure législative ordinaire en interprétant largement le terme « *nécessaire* ».

Il ressort également de l'arrêt annoté que l'article 218 TFUE ne pouvait servir à titre exclusif de base juridique pour la décision attaquée.

Comme le montre le tableau suivant, l'accès aux eaux de l'Union et à leurs ressources à des navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers fait l'objet de trois étapes procédurales distinctes.

Mesures	Base juridique	Procédure	Auteur(s) de l'acte
Accès potentiel de navires étrangers à une ZEE en vertu d'un accord international	Art. 43 § 2 TFUE	Procédure législative ordinaire	PE et Conseil
Octroi de possibilités de pêche conformément à l'accord international	Art. 43 § 3 TFUE	Procédure exécutive	Conseil
Délivrance des autorisations de pêche à des navires individuels	Art. 291 TFUE	Procédure exécutive	Commission

IV. Maintien dans le temps des effets de la décision attaquée

La Cour a fait droit à la demande de la Commission et du Conseil ainsi que de plusieurs États membres de différer dans le temps les effets de son arrêt d'annulation. Les motifs de sécurité juridique justifiant que la Cour décide du maintien des effets de la décision s'imposaient d'autant plus que ni le Parlement ni la Commission n'avaient contesté la légalité de cette décision en raison de sa finalité ou de son contenu[35], mais uniquement pour des raisons procédurales. Elle n'a pas pour autant fait allusion à un motif de maintien des effets de l'accord découlant du droit international et, en particulier, au principe *pacta sunt servanda*[36].

[33] C. BLUMANN, *op. cit.*, p. 512.
[34] V. le point 127 des conclusions SHARPSTON.
[35] Point 92 de l'arrêt.
[36] D. SIMON, préc.