Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
MME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 15 mai 2014 [1]

Affaires jointes C-103/12 et C-165/12

Parlement européen (C-103/12)
et
Commission européenne (C-165/12)
contre

Conseil de l'Union européenne

«Décision 2012/19/UE du Conseil — Choix de la base juridique — Article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE — Statut juridique d'une déclaration de l'Union européenne adressée à un pays tiers»

1. Des navires battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela (ci-après le «Venezuela») opèrent depuis longtemps dans la zone économique exclusive (ci-après la «ZEE») [2] située au large des côtes de la Guyane française et donc dans des eaux de l'Union européenne. L'industrie de transformation de la Guyane française est dépendante des débarquements de stocks de ces navires. Même si des négociations avaient été ouvertes dans les années 1990, aucun accord international formel n'a en fait été conclu entre l'Union et le Venezuela, bien que le droit de l'Union et le droit international semblent exiger un acte international de ce genre pour ce type d'accès [3]. La Commission européenne s'est inquiétée du fait que l'absence d'un tel acte faisait légalement obstacle à la fixation et à la répartition de possibilités de pêche à des navires battant pavillon du Venezuela (et donc à la délivrance d'autorisations individuelles de pêche).

2. Le 16 décembre 2011, sur la base d'une proposition de la Commission qu'il a modifiée et après avis (mais non approbation) du Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2012/19/UE [4] (ci-après la «décision attaquée») constituant une déclaration adressée au Venezuela relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union à des navires de pêche battant pavillon du Venezuela (ci-après la «déclaration»). La déclaration a été notifiée au Venezuela sous forme de note verbale. La base juridique de la décision attaquée est l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE. La proposition de la Commission se basait sur l'article 43 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE [5]. En application de l'article 263 TFUE, le Parlement (dans l'affaire C-103/12) et la Commission (dans l'affaire C-165/12)

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Par résolution du Conseil, du 3 novembre 1976, concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles (JO 1981, C 105, p. 1), le Conseil a décidé qu'à compter du 1er janvier 1977 «les États membres étendront, par une action concertée, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles […] au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique du Nord» et que «l'exploitation par des navires de pêche des pays tiers des ressources de pêche situées dans ces zones sera régie par des accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés».

3 — Voir, par exemple, note 2 ainsi que points 23 et 32 ci-dessous.

4 — Décision du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la 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 (JO 2012, L 6, p. 8).

5 — Lue en combinaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, relatif aux accords internationaux nécessitant l'accord du Parlement, la référence de la proposition de la Commission à l'article 43 TFUE doit nécessairement se lire comme visant l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

demandent l'annulation de la décision attaquée. En substance, ils affirment que la décision attaquée n'a pas été adoptée sur la juste base juridique et que le Conseil a méconnu les prérogatives du Parlement. La Commission conclut également que le Conseil n'a pas motivé le choix de la base juridique retenue et qu'il a dénaturé sa proposition.

Le droit de l'Union

Le traité sur l'Union européenne

3. L'article 3, paragraphe 5, deuxième phrase, TUE dispose que l'Union contribue au strict respect et au développement du droit international. L'article 21, paragraphe 1, TUE précise que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur le respect du droit international.

4. L'article 17, paragraphe 2, TUE dispose:

«Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.»

5. L'article 47 TUE énonce que «[l]'Union a la personnalité juridique».

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

6. Suivant l'article 3, paragraphe 1, sous d), TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la «conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche» (ci-après la «PCP»). L'article 4, paragraphe 2, TFUE précise que le domaine principal de «l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer» relève d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres.

7. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, TFUE, l'Union «définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche». Cette même disposition précise que les références à la «politique agricole commune» (ci-après la «PAC») ou à l'«agriculture» et l'utilisation du terme «agricole» «s'entendent comme visant aussi la pêche, eu égard aux caractéristiques particulières de ce secteur».

8. L'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE reçoit la rédaction suivante [6]:

«2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1 [7], ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la [PAC] et de la [PCP].

3. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.»

6 — L'article 43 TFUE succède à l'article 37 CE. Voir, également, point 14 ci-dessous.

7 — Cette disposition précise notamment les formes de l'organisation commune des marchés agricoles et les mesures qu'elle peut comporter.

9. L'article 218 TFUE régit la procédure de négociation et de conclusion des accords internationaux:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207 [8], les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission […] 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.

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

[…] le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord:

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants:

[…]

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation;

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

[…]

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission […], adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

8 — Relatives à la politique commerciale commune.

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.»

10. Lorsqu'il statue sur une proposition de la Commission, l'article 293, paragraphe 1, TFUE dispose que le Conseil «ne peut amender la proposition que statuant à l'unanimité, sauf dans les cas visés à l'article 294, paragraphes 10 et 13, aux articles 310, 312, 314 et à l'article 315, deuxième alinéa».

11. Aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, les «actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités».

12. L'article 263 TFUE confère à la Cour la compétence pour contrôler la légalité des actes du Conseil sur les fondements de l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou le détournement de pouvoir. L'article 264 TFUE précise les conséquences si le recours est fondé:

«Si le recours est fondé, la Cour […] déclare nul et non avenu l'acte contesté.

Toutefois, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.»

13. L'article 352 TFUE dispose:

«1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, [TUE], attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

[…]»

Le règlement (CE) nº 2371/2002

14. Le règlement (CE) nº 2371/2002 [9] (ci-après le «règlement de base de 2002») a été adopté sur la base de l'article 37 CE, disposition antérieure à l'article 43 TFUE, qui précisait la procédure d'adoption des mesures de mise en œuvre de la PAC (qui, suivant l'article 32, paragraphe 1, CE, incluait la pêcherie). Cette réglementation concernait le régime (alors communautaire) relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP.

9 — 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 (JO L 358, p. 59), modifié par les règlements du Conseil (CE) nº 865/2007, du 10 juillet 2007 (JO L 192, p. 1), et (CE) nº 1224/2009, du 20 novembre 2009 (JO L 343, p. 1). Les modifications ultérieures apportées par le règlement (UE) nº 1152/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012 (JO L 343, p. 30), ne sont entrées en vigueur que le 1er janvier 2012 (voir son article 2) et se fondaient sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Depuis le 1er janvier 2014 (c'est-à-dire après l'adoption de la décision attaquée et l'introduction des recours dans les présentes affaires), le texte applicable est le règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 1954/2003 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements nº 2371/2002 et (CE) nº 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354, p. 22): voir son article 51. Ce règlement a été adopté sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

15. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement de base de 2002 disposait que la PCP «couvre la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes, l'aquaculture, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, pour autant qu'elles soient pratiquées sur le territoire des États membres ou dans les eaux communautaires [10] ou par des navires de pêche communautaires ou, sans préjudice de la responsabilité principale de l'État de pavillon, par des ressortissants des États membres». Son paragraphe 2 précisait que la PCP devait prévoir des mesures cohérentes concernant:

«a) la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes;

[…]

c) les conditions d'accès aux eaux et aux ressources;

[…]

h) les relations internationales».

16. Son article 2 était intitulé «Objectifs». Suivant son paragraphe 1, premier alinéa, la PCP «garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale» [11].

17. L'article 3, sous m), définissait la notion de «limite de captures» comme la «limite quantitative applicable aux débarquements d'un stock ou d'un groupe de stocks pendant une période donnée […]». L'article 3, sous q), définissait la notion de «possibilités de pêche» comme un «droit de pêche quantifié, exprimé en termes de captures et/ou d'effort de pêche».

18. Aux fins des objectifs visés à l'article 2, paragraphe 1, l'article 4, paragraphe 1, disposait que «le Conseil arrête les mesures communautaires régissant l'accès aux zones et aux ressources et l'exercice durable des activités de pêche». L'article 4, paragraphe 2, donnait des exemples de telles mesures, notamment la fixation d'objectifs pour une exploitation durable des stocks, la limitation des captures ainsi que la fixation du nombre et du type de navires autorisés à pêcher [12]. Les articles 5 et 6 décrivaient les mesures du Conseil relatives respectivement aux plans de reconstitution et aux plans de gestion.

19. Le chapitre IV traitait des «[r]ègles d'accès aux eaux et aux ressources». L'article 20 était relatif à l'attribution des possibilités de pêche:

«1. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les limitations de capture et/ou de l'effort de pêche, la répartition des possibilités de pêche entre les États membres, ainsi que les mesures associées à ces limitations. Les possibilités de pêche sont réparties entre les États membres de manière à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités de pêche pour chaque stock ou pêcherie.

2. Lorsque la Communauté fixe de nouvelles possibilités de pêche, le Conseil statue sur l'attribution desdites possibilités, compte tenu des intérêts de chaque État membre.

3. Chaque État membre décide, pour les navires battant son pavillon, de la méthode d'attribution des possibilités de pêche allouées à cet État membre, conformément au droit communautaire. Il informe la Commission de la méthode d'attribution retenue.

10 — Les références aux «eaux communautaires» doivent aujourd'hui s'entendre comme visant les «eaux de l'Union».

11 — Voir, également, considérant 4 dudit règlement.

12 — Article 4, paragraphe 2, sous c) à e), du règlement de base de 2002.

4. Le Conseil fixe les possibilités de pêche disponibles pour les pays tiers dans les eaux communautaires et les attribue à chaque pays tiers.

[…]»

Le règlement (CE) nº 1006/2008

20. Le règlement (CE) nº 1006/2008 [13] (ci-après le «règlement sur les autorisations de pêche») est applicable notamment aux autorisations pour les navires de pêche des pays tiers d'exercer des activités de pêche dans les eaux communautaires [14].

21. Son article 2 définit sous a) un «accord» comme un «accord de pêche conclu ou pour lequel une décision d'application provisoire a été adoptée conformément à l'article [218 TFUE]»; sous c), l'«activité de pêche» comme «la capture, la conservation à bord, la transformation et le transfert de poisson» et sous h) l'«autorisation de pêche» comme le «droit d'exercer des activités de pêche pendant une période déterminée, dans une zone déterminée ou dans une pêcherie déterminée».

22. Suivant l'article 18, paragraphe 1, sous a), les navires de pêche de pays tiers sont autorisés à exercer des activités de pêche dans les eaux communautaires à condition qu'une autorisation de pêche leur ait été délivrée conformément aux dispositions du chapitre applicable du règlement sur les autorisations de pêche. Ils sont également autorisés à effectuer des opérations de débarquement, de transbordement dans les ports ou de transformation de poisson à condition d'en avoir obtenu l'autorisation préalable de l'État membre dans les eaux duquel les opérations doivent se dérouler [article 18, paragraphe 1, sous b)].

23. En application de l'article 20, paragraphe 1, la Commission examine les demandes d'autorisations de pêche en tenant compte des possibilités de pêche accordées au pays tiers et délivre les autorisations de pêche conformément aux mesures adoptées par le Conseil et aux dispositions contenues dans l'accord concerné. Les critères d'admissibilité aux autorisations de pêche sont précisés à l'article 21. Notamment, l'article 21, sous a), dispose que les navires de pêche de pays tiers doivent pouvoir «prétendre à une autorisation de pêche au titre de l'accord concerné et, le cas échéant, [figurer] sur la liste des navires communiquée pour exercer des activités de pêche en vertu de cet accord». L'article 22 prévoit que les navires de pêche de pays tiers pour lesquels une autorisation de pêche a été délivrée sont tenus de se conformer aux dispositions de la PCP relatives aux mesures de conservation et de contrôle et à d'autres dispositions régissant la pêche par des navires communautaires dans la zone de pêche dans laquelle ils exercent leurs activités, ainsi qu'aux dispositions établies dans l'accord concerné.

Les règlements établissant et attribuant les possibilités de pêche

24. Les possibilités de pêche sont fixées et réparties par des règlements dits «TAC», le «TAC» étant le total admissible des captures, c'est-à-dire la quantité qu'il est autorisé de prélever et de débarquer chaque année sur chaque stock. Pour les besoins des présentes conclusions, je me référerai aux règlements TAC fixant les possibilités de pêche dans les eaux de l'Union pour des navires de pêche battant pavillon du Venezuela respectivement en 2010, en 2011 et en 2012, à savoir le règlement (UE)

13 — Règlement 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) nº 2847/93 et (CE) nº 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) nº 3317/94 (JO L 286, p. 33).

14 — Voir article 1er, sous b), du règlement sur les autorisations de pêche.

nº 53/2010[15] (ci-après le «règlement TAC 2010»), le règlement (UE) nº 57/2011[16] (ci-après le «règlement TAC 2011») et le règlement (UE) nº 44/2012[17] (ci-après le «règlement TAC 2012»). Chacun d'eux est basé sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE et établit les possibilités de pêche pour les navires de l'Union et pour les navires de pays tiers pêchant dans les eaux de l'Union[18].

25. Le considérant 30 du règlement TAC 2012 se référait expressément à la déclaration: «Le 16 décembre 2011, l'Union a fait une déclaration à l'égard [du Venezuela] relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'UE à des navires de pêche battant pavillon du Venezuela, dans la [ZEE] située au large des côtes de la Guyane française. Il est nécessaire de déterminer les possibilités de pêche de vivaneaux disponibles pour le Venezuela dans les eaux de l'UE»[19].

26. L'annexe VIII de chacun de ces règlements définissait le nombre maximal d'autorisations de pêche disponibles pour les navires de pays tiers pêchant dans les eaux de l'UE[20]. L'annexe VIII imposait également des conditions à la délivrance, à savoir d'apporter la preuve qu'un contrat valable a été conclu entre le propriétaire du navire et une entreprise de transformation située dans le département de la Guyane française.

La convention des Nations unies sur le droit de la mer

27. L'Union est partie contractante à la convention des Nations unies sur le droit de la mer[21] (ci-après la «CNUDM»).

28. L'article 55 de la CNUDM est relatif au régime juridique de la ZEE, définie comme étant une «zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention».

29. L'article 56 précise les droits, la juridiction et les obligations de l'État côtier dans la ZEE. Notamment, l'État côtier a des «droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol» [article 56, paragraphe 1, sous a)] et a juridiction en ce qui concerne «la protection et la préservation du milieu marin» [article 56, paragraphe 1, sous b), iii)]. L'article 56, paragraphe 2, dispose que, lorsque, dans la ZEE, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la CNUDM, l'État côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres États et agit d'une manière compatible avec la CNUDM.

15 — Règlement du Conseil du 14 janvier 2010 établissant, pour 2010, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'UE et, pour les navires de l'UE, dans les eaux soumises à des limitations de capture et modifiant les règlements (CE) nº 1359/2008, (CE) nº 754/2009, (CE) nº 1226/2009 et (CE) nº 1287/2009 (JO L 21, p. 1), corrigé.

16 — Règlement du Conseil du 18 janvier 2011 établissant, pour 2011, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'UE et, pour les navires de l'UE, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'UE (JO L 24, p. 1), modifié et corrigé.

17 — Règlement du Conseil du 17 janvier 2012 établissant, pour 2012, les possibilités de pêche dans les eaux de l'UE et, pour les navires de l'UE, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'UE en ce qui concerne certains stocks ou groupes de stocks halieutiques faisant l'objet de négociations ou d'accords internationaux (JO L 25, p. 55), modifié et corrigé.

18 — Voir article 2, paragraphe 1, du règlement TAC 2010, article 2 du règlement TAC 2011 et article 2 du règlement TAC 2012.

19 — Voir, également, points 33 à 52 (sur la genèse de la déclaration) et points 53 à 56 (sur la lettre de la décision attaquée et de la déclaration) ci-dessous.

20 — Voir article 34, paragraphe 1, du règlement TAC 2010, article 36, paragraphe 1, du règlement TAC 2011 et article 36, paragraphe 1, du règlement TAC 2012.

21 — Signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (1833 UNTS 3). La CNUDM est entrée en vigueur le 16 décembre 1994. Elle a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179, p. 1).

30. L'article 58 précise les droits et obligations des autres États dans la ZEE:

«1. Dans la [ZEE], tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent, dans les conditions prévues par les dispositions pertinentes de la Convention, des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins […], ainsi que de la liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites liées à l'exercice de ces libertés et compatibles avec les autres dispositions de la Convention, notamment dans le cadre de l'exploitation des navires, d'aéronefs et de câbles et pipelines sous-marins.

2. Les articles 88 à 115, ainsi que les autres règles pertinentes du droit international, s'appliquent à la [ZEE] dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente partie.

3. Lorsque, dans la [ZEE], ils exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention, les États tiennent dûment compte des droits et des obligations de l'État côtier et respectent les lois et règlements adoptés par celui-ci conformément aux dispositions de la Convention et, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la présente partie, aux autres règles du droit international.»

31. S'agissant de la conservation des ressources biologiques, l'article 61 dispose:

«1. L'État côtier fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa [ZEE].

2. L'État côtier, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose, prend des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa [ZEE] ne soit compromis par une surexploitation. […].

3. Ces mesures visent aussi à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche et les besoins particuliers des États en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial.

4. Lorsqu'il prend ces mesures, l'État côtier prend en considération leurs effets sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise.

5. Les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poissons sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a lieu, avec la participation de tous les États concernés, notamment de ceux dont les ressortissants sont autorisés à pêcher dans la [ZEE].»

32. L'article 62, relatif à l'exploitation des ressources biologiques, dispose:

«1. L'État côtier se fixe pour objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la [ZEE], sans préjudice de l'article 61.

2. L'État côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la [ZEE]. Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres États, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4, à exploiter le reliquat du volume admissible; ce faisant, il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des États en développement visés par ceux-ci.

3. Lorsqu'il accorde à d'autres États l'accès à sa [ZEE] en vertu du présent article, l'État côtier tient compte de tous les facteurs pertinents, entre autres: l'importance que les ressources biologiques de la zone présentent pour son économie et ses autres intérêts nationaux, les articles 69 et 70, les besoins des États en développement de la région ou de la sous-région pour ce qui est de l'exploitation d'une partie du reliquat, et la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans les États dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone ou qui ont beaucoup contribué à la recherche et à l'inventaire des stocks.

4. Les ressortissants d'autres États qui pêchent dans la [ZEE] se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier. Ces lois et règlements doivent être compatibles avec la Convention […].

[…]»

Antécédents

33. Le 7 janvier 2011, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil une proposition de décision du Conseil sur l'accès des navires battant pavillon du Venezuela aux eaux de l'Union [22]. Cette proposition n'a ni été discutée ni négociée avec le Venezuela. Le Conseil a ensuite transmis cette proposition aux États membres. La base juridique de la proposition de la Commission était l'article 43 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, la décision devant donc être approuvée par le Parlement.

34. La Commission constatait que les autorisations étaient délivrées aux navires vénézuéliens sans contrepartie en matière d'obligations du Venezuela envers l'Union, outre celles relatives au respect de la réglementation en matière de pêche dans les eaux de l'Union et outre l'obligation de débarquer une partie des captures dans les ports de la Guyane française. Compte tenu également de la faible importance des activités de pêche en question et des délais pour négocier un accord international, la Commission a estimé que la signature d'un accord de pêche à part entière ne s'imposait pas. La Commission a donc proposé que le Conseil adopte une déclaration unilatérale dont l'objectif et les effets seraient comparables à ceux d'un accord international. À l'appui de sa thèse selon laquelle une déclaration revêtant la forme d'un acte unilatéral ayant force obligatoire pouvait être assimilée à un accord international, la Commission invoquait notamment l'arrêt de la Cour internationale de justice (CIJ) dans l'affaire dite «des essais nucléaires» [23].

35. Le 26 janvier 2011, la proposition de la Commission a été transmise au groupe «Politique extérieure de la pêche» du Conseil, à qui il a été demandé d'examiner des propositions du service juridique du Conseil sur le changement de base juridique ainsi que sur d'autres amendements.

22 — Proposition de décision du Conseil concernant l'accès des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela à la zone économique exclusive située au large des côtes du département français de la Guyane [COM(2010) 807 final].

23 — Voir arrêts de la Cour internationale de justice du 20 décembre 1974, Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), CIJ Recueil 1974, p. 457, et Essais nucléaires (Australie/France), CIJ Recueil 1974, p. 253. Dans les notes ci-dessous, je ne me réfère qu'au premier de ces arrêts.

36. Après examen de la proposition de la Commission les 27 janvier et 23 mars 2011, le secrétariat général du Conseil a demandé, par lettre du 5 avril 2011 au Comité des représentants permanents (ci-après le «Coreper»), de modifier la base juridique et de simplement consulter le Parlement. Cette lettre indiquait que la présidence avait conclu que les États membres étaient unanimement d'accord pour changer la base juridique. Dans la proposition modifiée du 7 avril 2011, des changements terminologiques ont également été introduits dans la proposition de la Commission. Ainsi, la référence à l'«accès […] à la [ZEE]» figurant dans le titre a été remplacée par l'«octroi de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union».

37. Dans la lettre du 5 avril 2011, ainsi que dans deux autres lettres des 18 avril et 5 décembre 2011, le Conseil faisait savoir au Coreper que la Commission avait déclaré que (à son avis) les traités ne permettaient pas l'adoption de la décision attaquée sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, lu en combinaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

38. Par lettre du 13 mai 2011, le Conseil informait le Parlement du changement de base juridique qu'il avait opéré et demandait son avis le plus rapidement possible afin de garantir la poursuite des activités de pêche en question.

39. Par lettre du 25 juillet 2011, la commission des affaires juridiques du Parlement a recommandé de recourir à la base juridique initialement proposée par la Commission.

40. Le 9 septembre 2011, le Conseil a rappelé au Parlement la nécessité de prendre position le plus rapidement possible sur la proposition modifiée et, notamment, l'invitait à l'examiner lors de sa session plénière du 24 au 27 octobre 2011.

41. Par lettre du 26 octobre 2011, le président du Parlement a fait savoir à la présidence du Conseil que sa commission des affaires juridiques avait confirmé la base juridique proposée par la Commission et lui demandait de soumettre une nouvelle proposition modifiée (plus proche de la proposition initiale de la Commission). Le Parlement faisait également savoir qu'il lui serait impossible d'examiner ce texte au cours de la session plénière d'octobre 2011.

42. Par lettre du 28 octobre 2011, le Conseil a demandé au Parlement de donner son avis au cours de la session plénière du 14 au 17 novembre 2011 et d'appliquer la procédure d'urgence de l'article 142 de son règlement. Le Conseil soulignait que la proposition modifiée devait être adoptée avant la fin de 2011. Dans ses observations, le Conseil indique qu'il craignait que, sinon, la Commission n'inclurait pas de possibilités de pêche pour les navires de pêche battant pavillon du Venezuela dans sa proposition de règlement TAC 2012 (s'écartant ainsi de la pratique suivie les deux années précédentes).

43. Le 10 novembre 2011, la Commission a présenté au Conseil sa proposition de règlement TAC 2012. Cette proposition ne prévoyait pas de possibilités de pêche pour le Venezuela.

44. Le 14 novembre 2011, la présidence du Conseil a fait savoir au président du Parlement que sa lettre du 26 octobre 2011 avait été reçue le 10 novembre 2011.

45. Le 15 novembre 2011, le Parlement a rejeté la demande du Conseil d'appliquer la procédure d'urgence.

46. Un projet de rapport de la commission de la pêche du Parlement, en date du 16 novembre 2011, indique qu'elle considérait également que la base juridique devrait être les articles 43, paragraphe 2, TFUE et 218, paragraphe 6, sous a), TFUE. Ce rapport concluait également que, si seul le Conseil devait signer la proposition, elle ferait naître des obligations en droit international pour les parties d'une manière similaire qu'un accord sur la pêche. Toutefois, le projet de rapport n'a pas été adopté par le Parlement.

47. Le 1er décembre 2011, le Conseil a demandé au Parlement de donner son avis au plus tard le 15 décembre 2011, c'est-à-dire lors de la session plénière du 12 au 15 décembre 2011 suivant la procédure d'urgence ou lors d'une session extraordinaire. Dans cette lettre, le Conseil se réservait également le droit de se prononcer sur la proposition sans l'avis du Parlement.

48. Le 13 décembre 2011, le Parlement a de nouveau rejeté la demande d'application de la procédure d'urgence.

49. Le Conseil a finalement adopté la proposition modifiée le 16 décembre 2011. Il est constant qu'il a procédé ainsi sans attendre l'avis du Parlement. Pour sa part, la Commission a de nouveau déclaré qu'elle rejetait les modifications que le Conseil avait apportées à sa proposition, notamment en ce qui concerne la base juridique. La Commission a également souligné que la déclaration ne visait pas seulement à accorder des possibilités de pêche à des navires de pêche de pays tiers. L'objectif était d'accorder un accès aux eaux de l'Union à des pays tiers et de soumettre leurs navires de pêche à une série de mesures de conservation et de surveillance. Le 16 décembre 2011, le Conseil a également notifié la déclaration par note verbale à la mission du Venezuela près l'Union.

50. Se fondant sur la décision attaquée, le Conseil a ensuite adopté le règlement TAC 2012 sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

51. Le 30 janvier 2012, le Venezuela a demandé un complément d'informations au Conseil sur les conséquences du recours introduit par le Parlement demandant l'annulation de la décision attaquée.

52. Le 20 mars 2012, le Venezuela a demandé des autorisations de pêche. Par décision du 26 mars 2012, la Commission a délivré 38 autorisations de pêche à des navires battant pavillon du Venezuela.

La décision attaquée et la déclaration

53. La décision attaquée a été adoptée «vu le [TFUE], et notamment son article 43, paragraphe 3, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point b)».

54. Son préambule dispose:

«(1) À la condition qu'ils se conforment aux actes juridiquement contraignants de l'Union applicables en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche, les navires de pêche battant pavillon [du Venezuela] opèrent depuis de nombreuses décennies dans les eaux de l'Union européenne, dans la [ZEE] située au large des côtes de la Guyane française.

(2) L'industrie de transformation installée en Guyane française est tributaire des débarquements effectués par ces navires et, par conséquent, la continuité de ces opérations devrait être garantie.

(3) Afin d'assurer cette continuité, il est nécessaire que l'Union adresse une déclaration au Venezuela, confirmant qu'elle est disposée à délivrer des autorisations de pêche à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon du Venezuela à condition qu'ils se conforment aux actes juridiquement contraignants de l'Union applicables en la matière.»

55. L'article 1er approuve la déclaration, jointe à la décision attaquée, au nom de l'Union.

56. La déclaration est ainsi rédigée:

«1. L'Union européenne délivre à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon [du Venezuela] des autorisations de pêche dans la partie de la [ZEE] située au large des côtes de la Guyane française qui se trouve à plus de 12 milles marins des lignes de base, sous réserve des conditions énoncées dans la présente déclaration.

2. Conformément à l'article 22 du [règlement sur les autorisations de pêche], les navires de pêche autorisés battant pavillon [du Venezuela], lorsqu'ils pêchent dans la zone visée au paragraphe 1, se conforment aux dispositions de la [PCP] relatives aux mesures de conservation et de contrôle et à d'autres dispositions de l'Union […] régissant les activités de pêche dans cette zone.

3. En particulier, les navires de pêche autorisés battant pavillon [du Venezuela] se conforment à toute norme ou réglementation de l'Union […] indiquant, entre autres, les stocks halieutiques pouvant être ciblés, le nombre maximal de navires de pêche autorisés à opérer et le pourcentage des captures qui devront être débarquées dans les ports de la Guyane française.

4. Sans préjudice du retrait des autorisations octroyées à des navires de pêche individuels battant pavillon [du Venezuela] pour cause de non-respect d'une norme ou d'une réglementation pertinente de l'Union […], l'Union […] peut retirer à tout moment, au moyen d'une déclaration unilatérale, l'engagement spécifique exprimé dans la présente déclaration d'attribution de possibilités de pêche.»

Les griefs et la procédure

57. Le Parlement et la Commission demandent qu'il plaise à la Cour annuler la décision attaquée en application de l'article 263 TFUE et condamner le Conseil aux dépens.

58. Dans l'affaire C-103/12, le Parlement soulève deux moyens de droit. Le premier moyen est tiré de ce que le Conseil a choisi à tort l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE, comme base juridique de la décision attaquée. Le second moyen est soulevé à titre subsidiaire: pour adopter la décision attaquée, le Conseil a commis une erreur en n'interprétant pas l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE comme ne permettant pas le recours à la procédure de l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

59. Dans l'affaire C-165/12, la Commission soulève trois moyens de droit [24]. Le premier moyen est tiré, d'une part, de la violation par le Conseil des articles 43, paragraphe 2, TFUE et 218, paragraphe 6, sous a), TFUE en retenant les articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218, paragraphe 6, sous b), TFUE comme base juridique de la décision attaquée et, d'autre part, de la violation de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE pour défaut de motivation de la base juridique retenue. Ce moyen se subdivise en trois branches: premièrement, le Conseil a commis une erreur en assimilant la déclaration unilatérale d'accès à une action externe fixant des possibilités de pêche; deuxièmement, le Conseil a commis une erreur en considérant que la soumission des navires de pêche du Venezuela aux dispositions de la PCP découle d'une action externe fixant des possibilités de pêche; troisièmement, le Conseil a motivé son choix de base juridique de manière contradictoire. Le deuxième moyen est tiré de ce que le Conseil a méconnu les prérogatives du Parlement en adoptant la décision attaquée sans son approbation. Le troisième moyen, à titre subsidiaire, est tiré de la violation des articles 17 TUE et 218, paragraphe 6, TFUE en ce que le Conseil a dénaturé la proposition de la Commission.

24 — Voir cependant également point 176 ci-dessous sur le premier moyen soulevé par la Commission pris en sa troisième branche.

60. Dans l'affaire C-165/12, la Commission demande à la Cour de faire usage de l'article 264, deuxième alinéa, TFUE et de maintenir les effets de la décision attaquée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle décision, dans un délai raisonnable, avec la base juridique correcte, à savoir l'article 43, paragraphe 2, TFUE en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE ou, en cas de refus du Parlement, de donner son approbation, après un délai raisonnablement bref suivant ce refus.

61. Par ordonnance du 2 mai 2013, les deux affaires ont été jointes.

62. Les gouvernements espagnol, français, polonais et tchèque sont intervenus au soutien des conclusions du Conseil, bien que l'intervention du gouvernement espagnol ait été trop tardive pour soumettre un mémoire. Le Parlement, la Commission, le Conseil, les gouvernements français et espagnol ont présenté des observations lors de l'audience du 19 novembre 2013.

Appréciation

Observations liminaires

63. Dans aucune de ces affaires il n'est envisagé que des navires battant pavillon du Venezuela ne soient pas autorisés à pratiquer la pêche dans les eaux de l'Union. Toutes les parties ont invoqué le fait que, depuis longtemps avant l'adoption de la décision attaquée, des autorisations de pêche avaient été accordées à des navires de pêche battant pavillon du Venezuela sans acte de droit international exprès. Je n'exclus pas qu'une telle pratique ait pu faire naître des attentes légitimes en matière d'accès aux eaux. Qu'en elle-même cette pratique ait pu constituer un accord paraît douteux, ne serait-ce que parce que les faits établissent que la déclaration a été adoptée pour combler cette absence d'acte de droit international et que, comme la Commission l'a souligné, une tentative de négocier un accord avec le Venezuela avait déjà échoué [25]. En tout état de cause, les recours ne portent pas sur la nature juridique et la légalité de cette pratique antérieure et la Cour n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si une telle pratique est conforme au droit international. Le Parlement et la Commission demandent plutôt à la Cour d'annuler la décision attaquée par laquelle une base juridique formelle a été donnée à cet accès aux eaux.

64. En partant de l'hypothèse qu'il est répondu par l'affirmative à la question préliminaire de savoir si, en droit international, l'Union a la capacité d'adopter une déclaration unilatérale ayant force obligatoire, se posent alors des questions de compétence. Disposer de la capacité d'adopter un tel acte ne suffit pas pour conclure que, en vertu du principe d'attribution, l'Union a compétence pour ce faire [26].

65. Si la décision attaquée adopte une déclaration sous la forme d'une action extérieure par laquelle l'Union assume une obligation en droit international, cette action doit reposer sur une base juridique. Si la question «que peut faire l'Union?» est résolue, se pose alors celle de savoir «comment l'Union doit-elle le faire?» [27]. Les mêmes questions se posent en matière d'action intérieure. Une disposition unique peut répondre aux deux questions, mais ce n'est pas toujours le cas.

25 — Si la Cour ne devait pas accueillir cette thèse et estimer que cette pratique équivaut à un accord, la question se poserait alors de savoir comment l'article 218 TFUE peut être applicable à un accord conclu de telle sorte.

26 — Voir, par exemple, avis 2/91 (EU:C:1993:106, point 4), où la Cour a distingué entre la capacité internationale pour s'engager par un accord international et l'étendue des compétences pour ce faire.

27 — Sur la nécessité d'indiquer la base juridique qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu, voir, par exemple, arrêt Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, point 39 et jurisprudence citée).

66. L'article 218 TFUE indique comment l'Union peut se lier par un accord international dans un domaine où elle a compétence (que cette compétence soit exclusive ou partagée avec les États membres). S'agissant de l'une des étapes de cette procédure – l'implication du Parlement – il peut également s'avérer nécessaire de se référer aux règles sur l'adoption d'une mesure interne dans un domaine particulier. Mais les traités sont cependant muets sur la procédure d'adoption d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire. Par conséquent, dans un domaine où elle dispose par ailleurs de la compétence pour agir à l'extérieur, l'Union peut-elle user de la voie d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire (par laquelle elle assume des obligations en droit international)? Dans l'affirmative, de quelle manière cette déclaration doit-elle être adoptée?

67. Ainsi, si les deux recours portent sur la base juridique de la décision attaquée ainsi que sur la procédure suivie pour son adoption, de telles questions seraient sans objet si les traités (et, comme je l'expliquerai, le droit international public) n'autorisaient pas l'Union à assumer une obligation envers un État tiers [28] par la voie d'un instrument unilatéral ayant force obligatoire – si telle est effectivement la juste qualification de la déclaration en tant que source d'obligations en droit international. En application de l'article 47 TUE, l'Union a la personnalité juridique et donc la capacité à agir. Mais cela implique-t-il aussi la capacité à adopter un acte unilatéral ayant force obligatoire? Si tel est le cas et que l'Union est par ailleurs compétente, quelle procédure mettre en œuvre? Si, d'un autre côté, la déclaration constitue un accord international ou fait partie d'un tel accord, se pose également la question de savoir comment l'article 218 TFUE trouve application à un accord conclu dans ce domaine. Si elles ne fondent pas spécialement l'un ou l'autre des moyens soulevés, certaines observations écrites effleurent ces questions de principe sous-jacentes qui ont été développées lors de l'audience. Elles ont une incidence sur la base juridique de la décision attaquée, notamment sur la question de savoir si l'article 218 TFUE s'applique ou non (et/ou la manière dont il s'applique).

68. Je commencerai par analyser la question de savoir si, en droit international, la déclaration constitue un instrument unilatéral ayant force obligatoire ou un accord international. Dans le premier cas et si, en droit international, une organisation internationale [29] n'a pas capacité à se lier par un tel instrument, le droit de l'Union doit se conformer au droit international à cet égard [30]. Si le droit international n'exclut pas une telle capacité, les conditions relatives à la rédaction et à l'adoption d'une telle déclaration incluent celles découlant des règles internes de fonctionnement de cette organisation internationale – en l'espèce le droit de l'Union. Le présent litige a donc à connaître de questions qui se situent à une interface entre le droit international et le droit de l'Union.

Sur le statut de la déclaration

69. Dans leurs observations écrites, toutes les parties semblent avoir présumé que la déclaration est un instrument unilatéral ayant force obligatoire visant à produire des effets en droit. Lors de l'audience, où il a été demandé aux parties de se prononcer sur le statut de la déclaration en droit international, le Parlement, rejoint par le gouvernement espagnol, était d'avis que la déclaration est un instrument unilatéral ayant force obligatoire, dont les effets sont analogues à ceux d'un accord international. Toutefois, vers la fin de l'audience, le Parlement semblait penser qu'il y avait un accord international. Par opposition, le gouvernement espagnol a maintenu sa position selon laquelle la déclaration ne constituait pas un accord international. La Commission était également d'avis que la déclaration est un instrument unilatéral ayant force obligatoire. Elle a confirmé qu'il n'y avait eu aucune négociation avec le Venezuela avant l'adoption de la proposition de décision (et donc qu'aucune autorisation de négociation, en application de l'article 218 TFUE, n'avait été demandée). Le Venezuela a accusé

28 — Dans les présentes conclusions, j'emploierai les expressions «pays tiers» et «État tiers» de manière interchangeable.

29 — Par «organisation internationale», j'entends une «organisation intergouvernementale».

30 — Sur l'obligation de se conformer au droit international dans l'exercice des compétences de l'Union et d'interpréter le droit de l'Union à la lumière du droit international, voir article 3, paragraphe 5, TUE et article 21, paragraphe 1, TFUE. Voir, également et par exemple, arrêt Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, point 101 et jurisprudence citée).

réception de la décision attaquée après son adoption et a demandé des autorisations de pêche. La Commission a soutenu qu'il ne pouvait être établi avec certitude qu'un accord international en découlait. Le gouvernement français était d'avis que l'article 218 TFUE était applicable en tout état de cause. Enfin, le Conseil a paru admettre que la déclaration était un instrument unilatéral ayant force obligatoire. Il a cependant également affirmé que la déclaration était un élément constitutif d'un accord international accepté par la suite par le Venezuela lorsque ce dernier a demandé des autorisations de pêche.

70. Aucune des parties présentes à l'audience n'a pu donner d'exemples d'autres instruments unilatéraux ayant force obligatoire qui auraient été adoptés par l'Union ou par d'autres organisations intergouvernementales.

71. Pour l'exprimer de manière très neutre, il est un peu surprenant que la décision attaquée semble avoir été adoptée en application de l'article 218, paragraphe 6, TFUE sans qu'aucune des institutions impliquées ne sache exactement ni *pourquoi* ni *à quoi* cette procédure était appliquée.

72. Telles que je vois les choses, deux options sont possibles: soit la déclaration est un instrument unilatéral ayant force obligatoire, soit c'est une déclaration unilatérale ne devant produire des effets juridiques qu'après acceptation par l'État tiers en faveur duquel elle a été adoptée (auquel cas elle ne constitue que l'un des volets d'un accord international).

73. Je commencerai par examiner le contenu et les objectifs de la déclaration [31].

74. Le titre de la déclaration établit clairement que le Venezuela en est le destinataire et qu'elle a pour objet d'attribuer des possibilités de pêche dans les eaux de l'Union aux navires battant pavillon du Venezuela. Tel que je lis son paragraphe 1, la déclaration ne confère pas en elle-même des autorisations de pêche. Elle renferme un engagement de l'Union suivant lequel elle «*délivre* à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon [du Venezuela] des autorisations de pêche», sous réserve des conditions qu'elle énonce, notamment en ses paragraphes 2 et 3. Ainsi, suivant son paragraphe 2, les navires battant pavillon du Venezuela bénéficiant d'une autorisation doivent se conformer aux dispositions du droit de l'Union sur la PCP relatives aux mesures de conservation et de contrôle et à d'autres dispositions de l'Union régissant les activités de pêche dans les eaux de l'Union. Le paragraphe 3 précise trois obligations particulières, à savoir de se conformer au droit de l'Union relativement, premièrement, aux stocks halieutiques pouvant être ciblés, deuxièmement, au nombre maximal de navires de pêche autorisés à opérer et, troisièmement, au pourcentage des captures qui devront être débarquées dans les ports de la Guyane française.

75. La déclaration met donc l'accent sur l'engagement de l'Union à délivrer à des navires battant pavillon du Venezuela des autorisations d'accès à ses eaux (dont le nombre n'est pas précisé) pour y capturer certains stocks (non précisés) de poissons et de débarquer un pourcentage (non précisé) des captures dans les ports de la Guyane française.

31 — Dans le cadre de l'appréciation du premier moyen soulevé par le Parlement et par la Commission, sur la base juridique de la décision attaquée, il convient d'examiner le contenu et les objectifs tant de celle-ci que de la déclaration (voir points 142 à 150 ci-dessous). Cette analyse vise à déterminer, du point de vue du droit de l'Union, quelles compétences particulières conférées à l'Union l'autorisent à adopter un acte.

76. Rien dans le texte de la déclaration ne permet de penser que la validité de cet engagement suppose l'acceptation par le Venezuela. De même, la déclaration ne soumet pas le Venezuela à des obligations sans son acceptation. Les navires autorisés devront se conformer au droit de l'Union pour pouvoir bénéficier de leurs autorisations, mais cela ne fait pas dépendre l'engagement de l'Union figurant dans la déclaration à l'exécution d'une obligation par le Venezuela [32]. De même, rien dans le texte de la déclaration ne permet de penser qu'elle se borne à prendre acte d'un accord existant qui aurait été conclu entre l'Union et le Venezuela.

77. En son paragraphe 4, l'Union se réserve le droit de retirer à n'importe quel moment, au moyen d'une déclaration unilatérale, l'engagement figurant dans la déclaration [33].

78. La déclaration est donc un instrument émanant de l'Union visant à produire des effets en vertu du droit international et à constituer une base sur laquelle les navires battant pavillon du Venezuela peuvent s'appuyer pour demander des autorisations de pêche. Pourtant, ni ces éléments ni le fait que l'acte soit dénommé «déclaration» ne permettent de répondre à la question de savoir si, en droit international, elle constitue un instrument unilatéral ayant force obligatoire ou un élément d'un accord international.

79. En droit international, un accord international peut résulter d'un instrument unilatéral exprimant l'intention d'être lié par une offre déjà faite ou acceptée par la suite. La définition de la notion de «traité» figurant dans les conventions de Vienne de 1969 et de 1986 [34], bien que non exhaustive en ce qu'elle ne vise pas toutes les formes de traités en droit international [35], est suffisamment large pour inclure les traités ainsi conclus. Par conséquent, suivant cette définition, un traité peut être matérialisé par deux ou plusieurs instruments liés.

80. Conformément à cela, le droit de l'Union ne distingue pas non plus les formes d'accords en fonction de leur mode d'adoption. L'article 218, paragraphe 7, TFUE ne prévoit de procédure simplifiée que pour les modifications à un accord. Il me semble que, lorsque l'Union a compétence pour négocier et conclure un accord international, les traités l'autorisent à exercer cette compétence en concluant toute forme d'accord relevant de la notion de traité au sens des conventions de Vienne de 1969 et de 1986 (et, éventuellement, à des formes ne relevant pas de ces notions [36]).

81. Toutefois, en l'espèce, je n'ai trouvé aucune trace d'une intention du Venezuela d'être liée par les termes de la déclaration. Lorsque le Venezuela a demandé des autorisations de pêche, il me semble qu'il n'a pas «accepté» l'offre de l'Union avec l'intention d'y être lié comme si c'était un accord. Ce faisant, il a plutôt fait confiance à l'engagement de l'Union exprimé dans la déclaration, puis confirmé par le règlement TAC 2012 (qui avait déjà été adopté à ce stade). Le fait que la déclaration produise les effets voulus et a donc profité au Venezuela ne suffit pas pour constater que le Venezuela a accepté d'être tenu par la déclaration *en tant qu'accord qu'il aurait conclu avec l'Union*. De même, la simple réception de la notification de la déclaration, puis la demande ultérieure du Venezuela sur les effets

32 — Cette obligation incombe également aux navires de pays tiers pêchant dans la ZEE d'un État côtier, en application de l'article 62, paragraphe 4, de la CNUDM. Cependant, le Venezuela n'a pas signé la CNUDM. Pour les besoins du présent litige, il n'est pas nécessaire d'examiner le statut en droit international coutumier de cette disposition particulière de la CNUDM (à distinguer du statut de la notion de ZEE).

33 — Si la déclaration devait être un accord bilatéral entre le Venezuela et l'Union (ou un élément d'un tel accord), il pourrait falloir déterminer si cette disposition vise la fin de cet accord plutôt que le retrait de celui-ci.

34 — Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne (Autriche) le 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations Unies*, volume 1155, p. 331, ci-après la «convention de Vienne de 1969»), et convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, signée le 21 mars 1986 à Vienne (A/CONF.129/15, ci-après la «convention de Vienne de 1986»). La Cour internationale de justice a suggéré que la définition de la notion de traité de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne de 1969 reflète le droit international coutumier à cet égard: voir arrêt de la Cour internationale de justice du 10 octobre 2002, Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria [Cameroun/Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant)], Recueil 2002, p. 303 (point 263).

35 — Voir, par exemple, article 3 de la convention de Vienne de 1969 sur les accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de ladite convention.

36 — Voir, également, point 96 ci-dessous.

des recours devant la Cour, ne permettent pas, non plus, de procéder à une telle constatation. En outre, si la décision attaquée avait entièrement pour objet de garantir l'existence d'un acte international permettant l'accès aux eaux de l'Union *avant* la fixation des possibilités de pêche et la délivrance des autorisations, un accord qui ne serait formé que lorsque le Venezuela introduit des demandes d'autorisations de pêche *après* la fixation des possibilités de pêche ne satisferait pas à cet objectif.

82. En outre, 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, TFUE (dont l'expression d'une offre aurait constitué un élément). 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.

83. Si la déclaration ne constitue pas un élément d'un accord international, est-ce alors un instrument unilatéral ayant force obligatoire autorisé par le droit international et par le droit de l'Union?

84. En droit international, les instruments unilatéraux peuvent revêtir plusieurs formes, remplir différentes fonctions et avoir des effets juridiques (et/ou politiques) variés. Ainsi, des déclarations peuvent permettre de reconnaître des nouveaux États, de faire une déclaration de nature politique, d'accepter la compétence d'une juridiction ou de faire une déclaration interprétative satisfaisant aux conditions requises pour pouvoir être considérée comme une preuve de l'existence du droit international coutumier. Dans le contexte du présent litige, les regards sont dirigés vers une déclaration unilatérale écrite par laquelle l'Union assume en droit international des obligations envers un État tiers [37].

85. En droit international, la capacité des États à adopter ce type de déclarations est incontestée [38], même si, en droit international coutumier, la nature de certaines conditions rendant une telle déclaration contraignante n'a pas encore été déterminée ou confirmée. À ma connaissance, la question de savoir si d'autres personnes morales, notamment des organisations internationales, ont capacité à faire des déclarations similaires n'a pas encore été décidée par une juridiction internationale ou été examinée en détail par la CDI.

86. Tout comme les États, les organisations internationales peuvent bénéficier de la personnalité juridique. À la différence des États, la capacité découlant de cette personnalité juridique doit être conférée à l'organisation internationale (explicitement ou implicitement). Je ne vois pas pourquoi le droit international interdirait à une organisation internationale ayant la personnalité juridique d'avoir la capacité de faire une déclaration unilatérale avec l'intention d'être liée par celle-ci tant que les traités constitutifs instituant ladite organisation l'y autorisent [39]. Si ces textes lui confèrent la capacité à conclure des accords internationaux et donc d'accepter d'être ainsi tenue à l'égard d'États ou d'autres organisations internationales (quelle que soit la nature des obligations, notamment si elles sont réciproques), le droit international n'interdit pas, en principe, à cette organisation d'avoir la capacité d'accepter d'être tenue par la même obligation par la voie d'une déclaration unilatérale.

37 — Question distincte de celle de savoir si, en droit de l'Union, une déclaration de l'Union lie ses institutions et les États membres. Voir, par exemple, arrêt Commission/Conseil (EU:C:2009:590, point 44).

38 — Voir, à ce sujet, la jurisprudence de la CIJ sur laquelle je m'appuie pour cette partie des conclusions (points 89 à 92 ci-dessous) ainsi que le deuxième des principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques, adoptés par la Commission du droit international des Nations unies (ci-après la «CDI»). Ces principes directeurs, ainsi que leurs commentaires, ont été adoptés par la CDI en sa 58e session (2006) et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/61/10). L'Assemblée générale en a pris acte par la résolution A/RES/61/34. Voir, également, point 90 ci-dessous.

39 — Dans son premier rapport sur les actes unilatéraux des États, le rapporteur spécial de la CDI a également admis que les actes unilatéraux d'une organisation pouvaient avoir force juridique: voir premier rapport sur les actes unilatéraux des États, Rodríguez-Cedeño, V., rapporteur spécial (A/CN.4/486), point 35.

87. De plus, si différentes sources d'obligations peuvent être soumises à des conditions particulières, par exemple en matière de formation, de validité et de fin, les principes de base sous-jacents – notamment de bonne foi et d'acceptation – demeurent les mêmes. Dès lors, il me semble que, par exemple, les conditions relatives à la formation, à la validité et au retrait, développées en droit international en matière de déclarations par des États, peuvent également être applicables aux déclarations émanant d'une organisation internationale, même si certaines conditions ne peuvent être appliquées exactement de la même manière.

88. Quelles sont ces conditions?

89. Ce qui importe en droit international, c'est que l'intention de produire des effets en droit international soit exprimée (verbalement ou par écrit) en des termes clairs et précis [40] et donc de créer des obligations pour l'auteur de la déclaration. Tant que cette intention est claire et rendue publique, le droit international ne prescrit pas, généralement, de forme particulière [41]. Pour apprécier les intentions, il faut tenir compte de toutes les circonstances de fait dans lesquelles l'acte est intervenu [42] et son auteur doit disposer des pouvoirs de prendre de tels engagements [43].

90. Cette approche se retrouve dans le premier principe directeur de la CDI, qui a la rédaction suivante: «[d]es déclarations formulées publiquement et manifestant la volonté de s'engager peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques» [44]. Si les principes directeurs ne sont pas contraignants et que leur autorité et leur pérennité demandent à être affirmées dans le temps, je ne les considère pas moins comme une extrapolation utile de la jurisprudence et de la pratique des États, notamment sur le caractère contraignant de déclarations unilatérales [45].

91. Il découle dès lors du principe de la bonne foi que «les États intéressés peuvent donc tenir compte des déclarations unilatérales et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que l'obligation ainsi créée soit respectée» [46]. Ce principe vaut également pour les circonstances où une déclaration unilatérale peut être retirée.

40 — Voir arrêts de la Cour internationale de justice, Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), précité à la note 23 (points 46, 51 et 53); du 3 février 2006, Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo/Rwanda), compétence et recevabilité, CIJ Recueil 2006, p. 6 (points 50 et 52). Voir, également, principe directeur nº 7 de la CDI, précité note 38.

41 — Voir, par exemple, arrêt de la Cour internationale de justice du 26 mai 1961, Affaire du temple de Préah Vihéar (Cambodge/Thaïlande), Exceptions préliminaires, CIJ Recueil 1961, p. 17 (point 31); Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), précité à la note 23 (points 46 et 48). Voir, également et par exemple, arrêt de la Cour de justice internationale du 22 décembre 1986, Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali), CIJ Recueil 1986, p. 554 (point 39).

42 — Voir arrêts Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali), précité à la note 41 (point 40); Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), précité à la note 23 (point 53); Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo/Rwanda), précité à la note 40 (point 49). Voir, également, principe directeur nº 3 de la CDI, précité à la note 38.

43 — Voir arrêt Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo/Rwanda), précité à la note 40 (point 46 et jurisprudence citée). Voir, également, principe directeur nº 4 de la CDI, précité à la note 38.

44 — Précité à la note 38.

45 — Voir, également, rapport de la CDI adopté en sa 58e session en 2006 (A/61/10), note 921, qui précise que «les commentaires constituent des notes explicatives exclusivement fondées sur la jurisprudence de la CIJ et les cas pratiques qui ont fait l'objet d'une analyse synthétique dans le huitième rapport du rapporteur spécial (A/CN.4/557)».

46 — Arrêt Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), précité à la note 23 (point 49). Voir, également, premier principe directeur de la CDI (précité à la note 38), deuxième phrase: «Lorsque les conditions pour qu'il en soit ainsi sont réunies, le caractère obligatoire de telles déclarations repose sur la bonne foi; les États intéressés peuvent donc en tenir compte et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que de telles obligations soient respectées».

92. Toutefois, conformément au principe selon lequel un État ne peut se voir imposer d'obligations sans son consentement [47], une déclaration unilatérale ayant force obligatoire ne peut créer d'obligations pour d'autres États. C'est ainsi que la CIJ a jugé qu'une déclaration unilatérale avait force obligatoire lorsque «aucune contrepartie n'est nécessaire pour que la déclaration prenne effet, non plus qu'une acceptation ultérieure ni même une réplique ou une réaction d'autres États, car cela serait incompatible avec la nature strictement unilatérale de l'acte juridique par lequel 1'État s'est prononcé» [48].

93. Dans la présente espèce, la déclaration a été rendue publique par sa publication et sa notification au Venezuela. Comme je l'ai expliqué, elle affirme l'intention de l'Union de s'obliger à accorder des possibilités de pêche et à délivrer des autorisations de pêche aux navires battant pavillon du Venezuela [49]. Par la déclaration, l'Union accepte de s'abstenir d'exercer le droit souverain qu'elle tire de l'article 56, paragraphe 1, sous a), de la CNUDM de refuser l'accès aux eaux de l'Union à des navires de pays tiers pour y pratiquer la pêche. En lui-même, cet engagement n'autorise pas des navires battant pavillon du Venezuela à pénétrer dans la ZEE de la Guyane française pour y pratiquer la pêche. Conformément au droit de l'Union et au droit international, d'autres limites sur le droit de pratiquer la pêche doivent d'abord être établies, notamment par la fixation et la répartition de possibilités de pêche. Sur cette base, des autorisations individuelles de pêche peuvent alors être délivrées.

94. Pour avoir force obligatoire, les déclarations doivent émaner d'entités autorisées à les faire. La question de savoir si tel est le cas en l'espèce est fonction des compétences dévolues à l'Union par les traités.

95. L'Union doit agir dans les limites des compétences que les États membres lui ont conférées par les traités [50]. La déclaration nº 24 annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, relative à la personnalité juridique de l'Union, confirme que la personnalité juridique «n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités» [51].

96. Les traités n'autorisent pas expressément le recours à des déclarations unilatérales ayant force obligatoire dans le domaine des relations extérieures de l'Union (lorsque l'Union dispose d'une compétence externe). Par opposition, ils autorisent effectivement l'Union à accepter des obligations en faveur d'États tiers et d'organisations internationales par la voie d'«accords internationaux». L'article 218 TFUE a remplacé l'article 300, paragraphe 1, CE, qui remplaçait à son tour l'article 228, paragraphe 1, du traité CEE. Ces deux dernières dispositions ne faisaient usage que du seul terme «accord» pour décrire la procédure interne devant être suivie pour négocier et conclure des accords internationaux. Dans son avis 1/75, la Cour a observé que le terme «accord» est utilisé «dans un sens général, pour désigner tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle» [52]. L'arrêt France/Commission [53] applique également la définition du «traité» conclu entre une organisation internationale et un État figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la convention de Vienne de 1986. Quelle que soit la portée de la définition de ce terme, il est manifeste que (quel que soit le contexte) un accord suppose la réunion

47 — Sur l'application de ce principe relatif à des traités, voir arrêt Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, point 44). Voir, également, article 34 des conventions de Vienne de 1969 et de 1986.

48 — Arrêt Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande/France), précité à la note 23 (point 46). Voir, également, principe directeur nº 2 de la CDI, précité à la note 38.

49 — Voir points 74 à 78 ci-dessus.

50 — Sur l'application du principe d'attribution des compétences aux relations extérieures, voir, par exemple, avis 2/94 (EU:C:1996:140, point 24).

51 — JO 2012, C 326, p. 348. Voir, également, article 5 TUE.

52 — EU:C:1975:145, p. 1360, sur l'article 228, paragraphe 1, du traité CEE; la Cour a fait cette observation dans le cadre de l'appréciation de l'admissibilité de la demande d'avis sur la compatibilité avec les traités de l'arrangement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant une norme pour les dépenses locales.

53 — C-327/91, EU:C:1994:305, points 25 et 27.

de la volonté d'au moins deux parties. Par conséquent, il ne saurait couvrir le cas où l'Union exprime son intention d'être tenue par les termes de sa déclaration sans que l'État tiers en faveur duquel elle a été adoptée ait à l'accepter. De même, il ne s'applique pas à des instruments ne prévoyant aucun engagement ayant force obligatoire [54].

97. Je n'en suis pas moins d'avis que, en droit de l'Union, l'Union peut en principe accepter une obligation en droit international par une déclaration unilatérale ayant force obligatoire. Ma position se fonde en substance sur les mêmes considérations [55] qui m'ont amenée à conclure que le droit international ne fait pas obstacle à ce que des organisations internationales adoptent des déclarations unilatérales ayant force obligatoire.

98. L'un des éléments essentiels de la personnalité juridique de l'Union est qu'elle peut assumer des obligations en droit international. Les dispositions des traités sur les accords internationaux le confirment expressément. Les accords internationaux sont l'une des sources de telles obligations; les déclarations unilatérales ayant force obligatoire en sont une autre.

99. Pour étayer encore ce point de vue, j'établis des parallèles avec le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt AETR [56]. Dans cette affaire, l'absence de dispositions spécifiques du traité relatives à la négociation et à la conclusion d'accords internationaux ne faisait pas obstacle à la confirmation des pouvoirs de l'Union pour agir ainsi [57]. En l'espèce, la Cour a suppléé au silence du traité en examinant le système général de ce qui était alors dénommé «droit communautaire relatif aux rapports avec les États tiers» [58]. Elle est partie de la prémisse de la personnalité juridique de ce qui était alors la Communauté économique européenne [59]. Avant même de se pencher sur l'objet de l'accord en cause, la Cour a constaté que la personnalité juridique signifie que, «dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les États tiers» [60].

100. Tel que je lis ce passage de l'arrêt AETR, la Cour a admis que la notion de personnalité juridique internationale devait être interprétée au regard des capacités que lui confère le droit international. Par analogie, du moment que le droit international n'interdit pas à une organisation internationale de disposer de la capacité d'adopter et d'être tenue par des déclarations unilatérales, le fait que l'Union jouisse de la personnalité juridique internationale signifie qu'elle peut assumer de cette manière des obligations en droit international.

101. Je note également que les auteurs de la convention sur l'avenir de l'Europe entendaient que, en faisant de l'Union un sujet de droit international, elle «aura[it] vocation à se servir de l'ensemble des moyens d'action internationale (droit de conclure des traités, droit de légation, droit de présenter des réclamations ou d'agir devant une juridiction internationale, droit de devenir membre d'une organisation internationale ou d'adhérer à une convention internationale – par exemple CEDH –, droit de bénéficier d'immunités), ainsi qu'à engager sa propre responsabilité internationale» [61]. Je suis donc d'avis que l'Union peut adopter des déclarations unilatérales ayant force obligatoire par lesquelles elle assume des obligations en droit international.

54 — Arrêt France/Commission (C-233/02, EU:C:2004:173, points 43 à 45).

55 — Voir point 86 ci-dessus.

56 — Arrêt Commission/Conseil (22/70, EU:C:1971:32) (accord européen sur les transports routiers, ci-après l'«arrêt AETR»).

57 — Le traité de Rome prévoyait une base explicite pour la conclusion d'accords internationaux sous forme d'accords commerciaux ou d'association.

58 — Arrêt AETR (EU:C:1971:32, point 12).

59 — Ibidem, point 13.

60 — Ibidem, point 14.

61 — Rapport final du groupe de travail III «Personnalité juridique» (CONV 305/02, WG III 16, Bruxelles, 1er octobre 2002, point 19). Rien ne permet de penser que cette volonté a été écartée lorsque, au lieu, le traité de Lisbonne a été conçu et adopté.

102. La manière de ce faire relève du droit de l'Union [62].

103. Comme je l'ai déjà indiqué, l'article 218 TFUE précise comment les obligations assumées par l'Union à l'égard d'États tiers (et d'autres organisations internationales) par la voie d'un accord international doivent être négociées et comment de tels accords doivent être signés et conclus. Dans cet article, des dispositions spécifiques concernent la politique extérieure de sécurité commune et deux paragraphes ne portent pas sur les procédures de négociation, de signature et de conclusion (article 218, paragraphes 9 et 11, TFUE). Ni l'article 218 TFUE ni aucune autre disposition du traité ne vise expressément la procédure de l'action extérieure de l'Union par la voie de déclarations unilatérales ayant force obligatoire.

104. Si l'Union doit exercer une telle compétence, il est impensable qu'aucune règle de procédure ne soit applicable. Sinon, cela impliquerait une foire d'empoigne interinstitutionnelle pour savoir, notamment, qui peut prendre l'initiative, qui est concerné et qui doit s'adresser à qui et à quel moment. Des garanties procédurales s'imposent également parce que, une fois valablement adoptée, une telle déclaration unilatérale liera les institutions de l'Union et peut donc prévaloir sur des actes de l'Union.

105. Aucune des parties au présent litige n'a soutenu que l'article 218 TFUE *ne serait pas* applicable.

106. La base procédurale précise d'une décision adoptant une déclaration unilatérale ayant force obligatoire me paraît moins évidente.

107. Le fait que les traités ne prévoient pas de procédure d'adoption d'une forme particulière d'action extérieure par laquelle l'Union assume des obligations en droit international n'a rien d'exceptionnel. Historiquement, les traités ont été adaptés à la pratique de l'Union dans le domaine des relations extérieures et à la jurisprudence de la Cour en la matière. Étant donné qu'il n'y a quasiment aucun précédent de déclarations unilatérales ayant force obligatoire adoptées par une organisation internationale, l'absence d'une procédure distincte et expresse n'est guère surprenante.

108. L'une des options possibles consiste à considérer que, en l'absence d'une base procédurale expresse, l'Union ne peut exercer ses compétences externes par une déclaration unilatérale ayant force obligatoire. Il appartient aux États membres de modifier les traités. Le danger de cette approche est qu'elle implique que l'Union ne peut mettre en œuvre que des formes d'action extérieure pour lesquelles des règles de procédure particulières sont prévues par les traités. Cela pourrait saper l'efficacité de l'action de l'Union sur la scène internationale. Les faits de la présente espèce attestent de la réalité de ce danger. L'Union souhaitait éviter le recours à une procédure de négociation et de conclusion d'un accord international afin de répondre rapidement à la nécessité d'accorder un titre international pour l'accès à ses eaux (et se conformer ainsi au droit de l'Union et au droit international).

109. Il n'appartient pas à la Cour d'établir des règles de procédure dépourvues de base juridique dans les traités. Cela étant dit, d'autres possibilités sont envisageables.

110. Une deuxième option serait de recourir à l'article 352, paragraphe 1, TFUE en tant que base juridique de la procédure conduisant à l'adoption d'une décision approuvant une déclaration unilatérale ayant force obligatoire dont l'objet relève de la compétence (externe) de l'Union. Elle ferait alors fonction de procédure par défaut pour les actions extérieures de l'Union pour lesquelles les traités ne prévoient pas de règles de procédure. En tant que tel, l'article 352, paragraphe 1, TFUE ne paraît pas

62 — Comme l'a relevé le rapporteur spécial de la CDI dans son premier rapport sur les actes unilatéraux des États, «[l]es règles relatives [à l'élaboration des actes unilatéraux des organisations internationales] sont fondées sur les textes fondamentaux de l'organisation et sur les instruments qui en sont dérivés, ainsi que sur le droit international lorsque celui-ci est applicable» (précité à la note 39, point 34).

exclure cette possibilité [63]. Il peut être invoqué lorsqu'une action de l'Union paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet. Sa fonction est de combler un vide lorsque aucune disposition particulière du traité ne confère explicitement ou implicitement de pouvoirs d'action, mais que de tels pouvoirs n'en sont pas moins nécessaires [64]. Cette option implique d'admettre que les «pouvoirs nécessaires» faisant défaut peuvent inclure des règles de procédure d'adoption d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire. En application de l'article 352, paragraphe 1, TFUE, la déclaration devrait être adoptée par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement. Suivant les dispositions de l'article 352, paragraphe 2, TFUE, la Commission devrait attirer l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur cette base juridique. L'adoption d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire ferait donc intervenir une procédure sensiblement plus stricte et, à bien des égards, plus encombrante que celle prévue à l'article 218 TFUE pour les accords internationaux. Il y a également un risque que toute forme d'action extérieure pour laquelle une règle de procédure explicite fait défaut ait à être adoptée suivant cette procédure.

111. Dans la présente espèce, cette solution impliquerait que la base juridique de la décision attaquée devrait comprendre l'article 352, paragraphe 1, TFUE ainsi que les dispositions des traités relatives aux objectifs de l'action extérieure – renvoyant ainsi à l'article 43, paragraphe 2 ou 3, TFUE. Cependant, la question de savoir si le Conseil devait demander l'approbation ou l'avis du Parlement ne serait pas fonction du paragraphe de l'article 43 TFUE qui serait applicable. Suivant l'article 352, paragraphe 1, TFUE, le Conseil aurait dû demander son approbation.

112. Une troisième option consisterait à faire une application par analogie de l'article 218 TFUE.

113. En droit international, les déclarations unilatérales ayant force obligatoire et les accords internationaux sont des sources distinctes d'obligations. Cependant, elles nécessitent toutes deux une décision de l'Union d'être tenue en droit international. Il paraît donc légitime de s'interroger sur la question de savoir en quoi la manière dont cette décision est adoptée devrait être fondamentalement différente selon qu'il s'agisse de déclarations unilatérales ayant force obligatoire ou d'accords internationaux. Les premières ne constituent pas de simples déclarations ou affirmations d'ordre politique par lesquelles l'Union affirme sa présence sur la scène internationale ou qui sont adoptées dans un contexte d'implication de l'Union dans le processus décisionnel au niveau international. De même, il ne s'agit pas d'une catégorie de décisions internes devant être adoptées suivant les procédures applicables aux actions internes (telles que, éventuellement, la procédure législative ordinaire).

114. Si tel est le cas, l'article 218 TFUE peut-il trouver application par analogie?

115. En substance, l'article 218 TFUE dispose des procédures de nature constitutionnelle devant être suivies lorsque l'Union agit aux fins d'être partie à un accord international, voie la plus évidente par laquelle elle assume des obligations en droit international. En général, les États prévoient également des procédures de nature constitutionnelle à cet effet.

116. L'article 218 TFUE repose sur un équilibre interinstitutionnel particulier, entre la Commission (qui a l'initiative de la procédure et qui représente l'Union à l'extérieur), le Conseil (qui a la responsabilité de décider que l'Union doit être tenue en droit international) et le Parlement (qui doit toujours être tenu informé et donner soit son accord, soit son avis) [65].

63 — Je note cependant que la déclaration 42 ad article 352 TFUE (JO 2012, C 326, p. 353) dispose que cet article «ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union. Cet article ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification des traités échappant à la procédure que ceux-ci prévoient à cet effet». Voir, également, avis 2/94 (EU:C:1996:140, point 30).

64 — Voir, par exemple, arrêt Parlement/Conseil (C-166/07, EU:C:2009:499, point 41 et jurisprudence citée).

65 — Voir, également, arrêt France/Commission (EU:C:2004:173, point 28).

117. L'article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE est relatif à l'implication de l'Union dans les négociations sur l'accord et donc au contenu des engagements que l'Union peut souscrire. En substance, la Commission représente l'Union, sur décision du Conseil en ce sens. Ces étapes de la procédure peuvent paraître sans incidence sur des déclarations unilatérales ayant force obligatoire. Il n'y a aucun texte demandant d'être négocié avec des tiers et demander à la Commission d'être préalablement autorisée par le Conseil pour établir une proposition de déclaration semble inutile dès lors que, en tout état de cause, le Conseil a le dernier mot sur la question de savoir si l'Union doit être tenue en droit international. S'agissant de déclarations unilatérales ayant force obligatoire, il n'y a pas lieu de procéder à ces distinctions. De même, l'article 218, paragraphe 7, TFUE ne trouve pas application en raison de l'absence d'accord prévoyant des modifications qui doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord.

118. Toutefois, telles que je vois les choses, les compétences du Conseil pour autoriser la signature et la conclusion d'un accord se fondent sur un équilibre interinstitutionnel particulier avec la Commission qui constitue une particularité de cette phase de la procédure. Il convient également de tenir compte du rôle des États membres [66]. C'est ainsi, par exemple, que la question de savoir si le Conseil peut refuser d'adopter une décision de conclusion d'un accord (et, éventuellement, la mesure dans laquelle il peut le faire) doit être examinée (au minimum) à la lumière du contenu de celui-ci, de la proposition de la Commission, des directives du Conseil pour les négociations ainsi que de tout autre élément pertinent relatif à cette phase de la procédure. Si l'article 218, paragraphe 6, TFUE devait être applicable par analogie pour l'adoption d'une décision portant approbation d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire, est-il alors permis de penser qu'il devrait y avoir un même équilibre interinstitutionnel et que les compétences respectives de la Commission et du Conseil soient les mêmes?

119. La suite de l'article 218, paragraphe 6, TFUE est plus aisément transposable à des décisions portant approbation de déclarations unilatérales ayant force obligatoire. En substance, le Conseil adopte la décision (en principe à la majorité qualifiée), toujours avec une certaine implication du Parlement. C'est ainsi que, même si l'accord en cause est relatif à un domaine pour lequel les traités ne prévoient pas que le Parlement ait à intervenir, un accord international relevant de ce domaine nécessitera l'intervention du Parlement qui, en application de l'article 218, paragraphe 10, TFUE, doit également être tenu informé à toutes les étapes de la procédure.

120. Il y a ensuite l'article 218, paragraphe 9, TFUE, qui définit la procédure relative aux décisions «établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques». Il ne paraît pas y avoir de motifs convaincants pour appliquer cette procédure particulière à des déclarations unilatérales de l'Union ayant pour objet de la lier en droit international indépendamment de tout autre acte d'un tiers. En fait, si l'article 218, paragraphe 9, TFUE devait être applicable aux déclarations unilatérales ayant force obligatoire, le fait qu'elles soient adoptées dans le contexte d'une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, devrait être sans incidence.

121. La question de la compétence de la Cour au regard de l'article 218, paragraphe 11, TFUE ne se pose pas en l'espèce. Cette disposition «vise à prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité avec les traités d'accords internationaux engageant l'Union» [67]. En demandant l'avis de la Cour sur un tel accord au vu soit de son contenu, soit de la procédure à adopter pour sa conclusion, des difficultés sérieuses et des risques de porter préjudice peuvent être évités [68]. Tout comme un accord international, une fois adoptée, une déclaration

66 — Sur la nécessaire coopération entre les États membres et les institutions de l'Union, voir, par exemple, arrêt Commission/Suède (C-246/07, EU:C:2010:203, point 76 et jurisprudence citée).

67 — Avis 1/09 (EU:C:2009:123, point 47 et jurisprudence citée).

68 — Ibidem, point 48 et jurisprudence citée.

unilatérale ayant force obligatoire entraîne des obligations en droit international sur lesquelles les États tiers peuvent compter et dont la méconnaissance est susceptible d'engager la responsabilité en droit international. Les faits de la présente espèce en attestent pleinement, venant étayer la thèse selon laquelle l'article 218, paragraphe 11, TFUE pourrait être transposé à des déclarations unilatérales ayant force obligatoire.

122. Une quatrième option consisterait à mettre en œuvre les dispositions sur lesquelles se fonde la compétence externe. Cette règle pourrait conduire à un autre résultat. Dans la mesure où la compétence est explicite, sa mise en œuvre pourrait conduire, là encore, à l'application par analogie des dispositions de l'article 218 TFUE (ou de règles particulières sur les accords internationaux dans un domaine particulier). Si cette compétence était implicite, il s'ensuivrait qu'il faudrait mettre en œuvre les mêmes règles de procédure qu'en matière d'action (explicite) interne. Ainsi, une déclaration unilatérale ayant force obligatoire pourrait devoir être adoptée en suivant la procédure législative ordinaire. Auquel cas, l'argumentation développée ci-dessus contre une application par analogie de l'article 218 TFUE (tout simplement parce qu'il ne tient pas compte de la nature d'une déclaration unilatérale ayant force obligatoire, ni de la manière dont elle est rédigée, et qu'il risque donc de compromettre la répartition des compétences entre les institutions) paraît alors d'autant plus pertinente [69].

123. Par conséquent, chacune de ces options présente des défauts. Toutefois, tout bien soupesé, l'application par analogie de l'article 218 TFUE paraît la solution la plus adaptée, même si cette conclusion demande à triturer quelque peu les dispositions de ce texte, car tous ses éléments ne sont pas applicables à des déclarations unilatérales ayant force obligatoire de la même manière qu'à un accord international.

124. Si la Cour devait constater que l'article 218 TFUE ne peut être retenu comme base juridique pour la décision attaquée, cela suffirait pour décider de son annulation, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les moyens effectivement soulevés par le Parlement et la Commission.

125. Je vais maintenant examiner ces moyens en partant de la prémisse que la Cour constatera que l'Union peut adopter des déclarations unilatérales ayant force obligatoire sur la base de l'article 218 TFUE.

Sur le recours à une base juridique erronée (premier moyen soulevé dans l'affaire C-103/12 et premier moyen pris en ses deux premières branches, soulevé dans l'affaire C-165/12)

Arguments développés

126. Le Parlement et la Commission affirment que le Conseil s'est trompé en basant la décision attaquée sur les articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218, paragraphe 6, sous b), TFUE au lieu des articles 43, paragraphe 2, TFUE et 218, paragraphe 6, sous a), TFUE.

127. Selon eux, l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue une exception à l'article 43, paragraphe 2, TFUE et doit donc faire l'objet d'une interprétation stricte. En substance, cette dernière disposition est la base pour toute mesure (législative) nécessaire à la poursuite des objectifs de la PCP, tandis que la première ne forme la base que pour les mesures (réglementaires) qu'elle énumère, notamment des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche. L'article 43, paragraphe 3, TFUE ne fait état ni de l'octroi d'un accès aux eaux de l'Union par des navires battant le pavillon de pays tiers pour y pratiquer la pêche ni de l'autorisation d'exercer des activités de pêche.

69 — Voir, par exemple, arrêt France/Commission (EU:C:1994:305, point 41), où il est constaté que la «compétence interne [pour prendre des décisions individuelles d'application des règles de la concurrence] n'est pas de nature à modifier la répartition des compétences entre les institutions communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux».

128. L'article 43, paragraphe 3, TFUE ne porte pas sur l'adoption d'actes législatifs au sens de l'article 289 TFUE. Ce dernier institue une procédure législative ordinaire (définie à l'article 294 TFUE) et vise le recours à des procédures législatives spéciales dans des cas particuliers limitativement énumérés par les traités. Par conséquent, les pouvoirs décisionnels ne relevant d'aucune de ces catégories sont des procédures non législatives. De fait, selon la Commission, la fixation de possibilités de pêche est, par nature, un acte exécutif, même si la procédure de l'article 43, paragraphe 3, TFUE est une procédure sui generis. Le Parlement soutient qu'aucune mesure ne peut être adoptée sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, même si cette disposition est vue comme une base juridique autonome, sans décision (politique) préalable sur les objectifs de la PCP – décision qui doit être adoptée sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

129. La Commission soutient que l'argument rédactionnel du Conseil[70] se focalise notamment sur la version française de l'article 43, paragraphe 3, TFUE («mesures relatives à»). La version anglaise emploie l'expression «measures on», qui suppose un lien plus direct et plus fort. Si l'article 43, paragraphe 3, TFUE est suffisamment vaste pour permettre de comprendre certaines règles qui, fonctionnellement, se rapportent à la fixation de possibilités de pêche, cela ne signifie pas que toute mesure «relative à» (même de loin) la fixation de possibilités de pêche doit être basée sur cette disposition. Le Parlement retient une approche plus stricte et estime que seules les décisions concernant l'un des domaines limitativement énumérés à l'article 43, paragraphe 3, TFUE peuvent être adoptées sur la base de celui-ci.

130. Le Parlement et la Commission font en outre valoir que le droit de l'Union prévoit une procédure en trois étapes pour accorder l'accès aux eaux de l'Union et à leurs ressources à des navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers. En premier lieu, l'accès potentiel est accordé par la voie d'un accord international basé sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE [qui doit être adopté conformément aux dispositions de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE]. En deuxième lieu, le Conseil peut ensuite accorder des possibilités de pêche sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. En troisième lieu, à la suite de la fixation et de la répartition de ces possibilités de pêche, la Commission délivre des autorisations de pêche à des navires individuels. Un pays tiers ne peut se voir accorder des possibilités de pêche par une décision du Conseil (la deuxième étape) sans qu'un accord international (la première étape) ait été conclu au nom de l'Union en application de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. La distinction conceptuelle entre l'accès aux eaux et l'accès aux ressources apparaît également par le fait que l'accès aux eaux est généralement accordé pour une très longue durée, voire indéfiniment, tant que les possibilités de pêche sont fixées et réparties sur une base annuelle.

131. Le Parlement et la Commission soutiennent que la décision attaquée a pour objectif d'accorder aux navires battant pavillon du Venezuela l'accès aux eaux de l'Union afin d'y exercer des activités de pêche et de soumettre celles-ci à des limitations afin de garantir qu'ils respecteront les objectifs de la PCP. La référence à l'article 22 du règlement sur les autorisations de pêche figurant au paragraphe 2 de la déclaration ne constitue pas une simple déclaration, mais soumet les navires de pêche battant pavillon du Venezuela aux règles de la PCP. À cet égard, la proposition initiale de la Commission et la décision attaquée sont similaires (sinon identiques). En lui-même, ce fait atteste que l'objectif de la décision attaquée demeure inchangé, nonobstant la substitution de la base juridique.

132. Le Conseil, soutenu par les États membres intervenants, affirme que la décision attaquée (ainsi que la déclaration qui y est jointe) est relative à la fixation de possibilités de pêche. Il fait valoir que l'emploi de l'expression «adopte les mesures *relatives à*» figurant à l'article 43, paragraphe 3, TFUE permet de penser que cette disposition peut servir à fonder des mesures autres que celles portant

70 — Voir, également, point 132 ci-dessous.

fixation et attribution des possibilités de pêche. Cet article recouvre donc un droit de pratiquer la pêche quantifié exprimé de différentes manières, en ce compris le TAC, une limitation à l'activité même de pêche (exprimée, par exemple, en kilowatts utilisés par jour en nombre de jours où un navire peut être absent d'un port) ou une limitation au nombre maximal de navires.

133. Si l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue une sorte de règle spéciale par rapport à la règle générale de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, le Conseil affirme qu'elle ne constitue pas une exception à cette dernière disposition. Il ne doit donc pas faire l'objet d'une interprétation stricte.

134. Le Conseil affirme également que, en adoptant l'article 43, paragraphe 3, TFUE, les auteurs du traité entendaient introduire une procédure simplifiée pour adopter des mesures de l'Union visant à la conservation des ressources de ses eaux et à réagir plus rapidement aux avis scientifiques sur lesquels ces mesures se fondent.

135. Le Conseil conteste l'argument selon lequel, pour autant qu'une mesure soit liée aux objectifs de la PCP, elle doit être fondée sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE et qu'aucune mesure ne peut être adoptée sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE sans décision préalable sur les choix d'ordre politique relatifs à la PCP, en application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Au surplus, le Conseil conteste la distinction «artificielle» entre l'accès aux eaux et l'accès aux ressources opérée par les requérantes.

136. S'agissant de la décision attaquée, le Conseil soutient que la ZEE au large des côtes de la Guyane française se situe entre des eaux territoriales et la haute mer: il s'agit d'une zone sui generis à laquelle la CNUDM est applicable. La compétence de l'État côtier sur la ZEE est limitée et la question de savoir si son accord est nécessaire pour accéder à la ZEE dépend de l'objectif de cet accès. À cet égard, ni le droit international ni le droit de l'Union n'exigent un accord formel.

137. Le Conseil affirme que ni l'objectif ni le contenu de la déclaration dont il est question ne vont au-delà du champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, c'est-à-dire la fixation et la répartition des possibilités de pêche. Même si la Cour devait constater que les dispositions des paragraphes 2 et 4 de la déclaration ne peuvent être basées sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, il n'en demeure pas moins que ce dernier est la juste base juridique, car ces paragraphes sont accessoires à l'objectif principal de la décision attaquée, à savoir de confirmer l'engagement de l'Union à autoriser des navires battant pavillon du Venezuela à pratiquer la pêche dans la ZEE.

Appréciation

138. Dans le présent litige, il est demandé à la Cour d'interpréter les dispositions de l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE[71] afin de déterminer sur lequel des deux la décision attaquée aurait dû être basée. Il n'y a donc pas lieu de définir de manière exhaustive tous les types de mesures pour lesquelles chacun d'eux trouve application.

139. Toutes les parties paraissent s'accorder sur le fait que, si l'article 43, paragraphe 3, TFUE n'est pas la base juridique appropriée pour la décision attaquée, alors l'article 43, paragraphe 2, TFUE l'est.

71 — Voir, également, affaires Parlement/Conseil (C-124/13) et Commission/Conseil (C-125/13), actuellement pendantes.

140. Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte [72]. Il faut donc examiner le contenu et les objectifs de la décision attaquée. Le contexte législatif peut également être à prendre en compte [73]. C'est la base juridique d'un acte qui détermine alors les procédures à suivre pour adopter ce dernier [74].

141. S'il est constaté que l'acte concerné poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante (tandis que l'autre n'est qu'accessoire), cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante [75]. Si l'acte concerné poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra, à titre exceptionnel, être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes [76].

142. Je commencerai par examiner le contenu et le ou les objectifs poursuivis par la décision attaquée.

143. Le considérant 1 de la décision attaquée décrit la pratique suivie par les navires battant pavillon du Venezuela opérant dans les eaux de l'Union, notamment dans la ZEE au large des côtes de la Guyane française, sous réserve de se conformer au droit de l'Union applicable en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche. Le considérant 2 expose les motifs pour lesquels il est nécessaire d'assurer la continuité des opérations, à savoir que l'industrie de transformation installée en Guyane française est tributaire des débarquements effectués par ces navires. Le considérant 3 précise l'objet de la déclaration, qui est de confirmer que l'Union «est disposée à délivrer des autorisations de pêche à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon du Venezuela à condition qu'ils se conforment aux actes juridiquement contraignants de l'Union applicables en la matière».

144. L'article 1er de la décision attaquée approuve au nom de l'Union la déclaration adressée au Venezuela. L'article 2 est relatif à la notification de la déclaration au Venezuela.

145. J'ai déjà examiné le contenu et les objectifs de la déclaration lors de l'appréciation de la question de savoir si l'Union avait compétence pour l'adopter [77].

146. Telles que je vois les choses, par la déclaration, l'Union s'engage à accorder l'accès à des eaux de l'Union à des navires battant pavillon du Venezuela *aux fins d'y pratiquer la pêche*. Cet accès d'une nature particulière ne peut être accordé qu'après fixation des possibilités de pêche et délivrance d'autorisations de pêche.

147. Toutefois, la décision attaquée (ainsi que la déclaration qui est jointe):

— *ne fixe pas* pour 2012 le nombre maximal d'autorisations de pêche qui pourra être délivré à des navires battant pavillon du Venezuela, ni le nombre maximal de navires pouvant être présents à tout moment, et n'identifie pas les espèces de poissons (ce qui a été réalisé ultérieurement par l'article 36, paragraphe 1, et l'annexe VIII du règlement TAC 2012) [78];

72 — Arrêt Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, point 52 et jurisprudence citée).

73 — Voir arrêt Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:518, point 64).

74 — Voir arrêt Parlement/Conseil (C-130/10, EU:C:2012:472, point 80).

75 — Arrêt Commission/Conseil (EU:C:2013:675, point 53 et jurisprudence citée).

76 — Voir, par exemple, arrêt Commission/Parlement et Conseil (EU:C:2009:518, point 47 et jurisprudence citée).

77 — Voir points 74 à 78 ci-dessus.

78 — Voir point 26 ci-dessus.

— *ne détermine pas* les conditions spécifiques à remplir pour que les navires battant pavillon du Venezuela puissent obtenir des autorisations de pêche dans les eaux de l'Union en 2012 (ce qui a été réalisé ultérieurement par une note à l'annexe VIII du règlement TAC 2012) [79]; ou

— *ne délivre pas* d'autorisations à des navires individuels battant pavillon du Venezuela (ce qui a été réalisé ultérieurement par la décision de la Commission du 26 mars 2012) [80].

148. Par la déclaration, l'Union s'est engagée à donner accès à la ZEE au large des côtes de la Guyane française, qui ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, afin d'y pratiquer la pêche. Sans expression d'un consentement au nom de l'Union, les navires battant pavillon du Venezuela seraient interdits d'accès à ces eaux, cela en raison des règles du droit international relatives aux droits et libertés de l'État côtier et des autres États dans la ZEE du premier. En application de l'article 56, paragraphe 1, sous a), de la CNUDM, c'est l'État côtier (en l'espèce, l'Union par le biais de la France), qui a des droits souverains, notamment aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles de ces eaux. L'État côtier a ainsi le droit de refuser ou d'autoriser l'accès à sa ZEE aux navires battant pavillon d'autres États pour tout motif autre que ceux pour lesquels tous les États ont un droit d'accès à la ZEE en application de l'article 58, paragraphe 1, de la CNUDM (tel que la liberté de navigation). Comme la Cour l'a constaté dans l'arrêt Poulsen et Diva Navigation [81], la juridiction de l'État côtier tant dans la mer territoriale que dans la ZEE n'est pas entière; conformément au droit de la mer (et notamment de la CNUDM), l'État côtier doit respecter le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale des navires battant pavillon d'autres États et, pour ce qui est de la ZEE, il doit exercer ses compétences dans le respect notamment de la liberté de navigation. Toutefois, l'exercice d'une activité de pêche n'est ni un passage inoffensif, ni ne relève de la liberté de navigation.

149. L'État côtier a également des obligations, notamment en matière de conservation des ressources biologiques de la ZEE (article 61 de la CNUDM) et de leur exploitation (article 62 de la CNUDM). C'est ainsi qu'en application de l'article 62, paragraphe 2, de la CNUDM, si la capacité d'exploitation de l'État côtier est inférieure au volume admissible des captures, il autorise d'autres États, «par voie d'accords ou d'autres arrangements», à exploiter le reliquat du volume admissible. Lorsque cet accès est accordé, l'article 62, paragraphe 4, de la CNUDM dispose que les ressortissants d'autres États qui pêchent dans la ZEE se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier.

150. À mon avis, la déclaration remplit parfaitement cette fonction: il s'agit d'un «accord» ou d'un «autre arrangement» par lequel l'Union s'engage à accorder un droit d'accès à un État tiers. En l'absence de cette expression d'un consentement, les navires battant pavillon du Venezuela ne peuvent pratiquer la pêche dans les eaux de l'Union.

151. Si un tel instrument doit être adopté suivant la procédure de l'article 218 TFUE et s'il est relatif à un domaine relevant soit de la procédure législative ordinaire, soit d'une procédure législative spéciale, le Parlement devait donner son accord avant que le Conseil puisse adopter une décision portant approbation de la déclaration. Cela parce que les deux procédures internes sont des procédures *législatives*.

152. Je distinguerai ici entre la nature de la compétence et les bases pour établir l'intervention du Parlement dans une action extérieure en application de l'article 218 TFUE. Sans entrer dans une analyse littérale des termes «areas» et «fields» («domaines») utilisés dans les versions anglaises des traités, les définitions des «domaines», figurant aux articles 3, paragraphe 1, TFUE, 4 TFUE et 6 TFUE, établissant respectivement les compétences exclusives, partagées et d'appui, sont relatives à

79 — Ibidem.

80 — Voir point 52 ci-dessus.

81 — C-286/90, EU:C:1992:453, point 25.

la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Par opposition, à mon avis, l'article 218, paragraphe 6, TFUE (qui emploie le terme «fields» dans la version anglaise) est relatif à la répartition des compétences entre les institutions de l'Union, notamment celles du Parlement par rapport à celles du Conseil.

153. Par conséquent, le fait que, en application de l'article 3, paragraphe 1, sous d), TFUE, l'Union exerce une compétence exclusive dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP et que, en application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP doivent être adoptées par le Parlement et le Conseil suivant la procédure législative ordinaire [82] ne résout pas en lui-même la question de la juste base juridique pour adopter la décision attaquée portant approbation de la déclaration. Conclure ainsi conduirait à faire l'impasse sur les dispositions de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, qui prévoit que certaines mesures relatives à la poursuite des objectifs de la PCP peuvent être adoptées sans l'accord du Parlement, car elles portent sur des questions visées par un acte *non législatif*.

154. Un accord peut être relatif à un ou à plusieurs domaines, certains relevant de la procédure législative ordinaire et d'autres par une autre procédure. Toutefois, en l'espèce, aucune des parties au litige n'a soutenu que, en raison de son objet, la décision attaquée aurait dû être adoptée sur la base de l'article 43, paragraphes 2 *et* 3, TFUE.

155. La décision attaquée contribue à une utilisation optimale des ressources vivantes de la ZEE en les gérant de manière à générer les avantages économiques et sociaux qu'elles produisent ainsi qu'à leur conservation. C'est donc une mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de la PCP, notamment ceux définis à l'article 39 TFUE [83]. Il convient donc de partir de la prémisse que la décision attaquée doit être basée sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

156. Je ne pense pas que l'article 43, paragraphe 3, TFUE y change quelque chose. Cette disposition s'applique à des mesures définies dans des termes plus stricts, mais néanmoins également nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP. C'est ainsi que la lettre de l'article 43, paragraphe 3, TFUE montre qu'il s'applique au moins aux mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives (quelle que soit la manière dont elles sont définies ou mesurées), la fixation des possibilités de pêche et la détermination des États membres et les États tiers auxquels des possibilités de pêche sont attribuées pour pêcher certains poissons ainsi que les moments et les lieux où ce faire et, éventuellement, la manière et à quelles fins.

157. Rien de cela n'est fait dans la décision attaquée [84].

158. Les parties au litige sont cependant en désaccord sur la question de savoir si l'article 43, paragraphe 3, TFUE peut couvrir autre chose que cette énumération de mesures, notamment au regard de ses derniers termes relatifs «à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche». À cet égard, le cœur de l'argumentation développée par le Conseil semble se fonder sur la conjonction utilisée pour décrire la mesure et son objet. C'est ainsi que la version en langue française indique «les mesures relatives à», la version en langue allemande «die Maßnahmen zur», la version en langue néerlandaise «de maatregelen […] voor» et la version en langue espagnole «las medidas relativas a». La plupart des autres versions linguistiques semblent user d'un terme de liaison similaire. Cependant, la version en langue anglaise utilise «measures on».

82 — Définie à l'article 294 TFUE.

83 — Ceux-ci correspondent aux objectifs que l'article 62, paragraphes 2 et 3, de la CNUDM assigne aux accords ou autres arrangements par lesquels d'autres États se voient accorder un accès au reliquat du volume admissible des captures.

84 — Voir point 147 ci-dessus.

159. La difficulté à définir la portée de la compétence que le Conseil tire de l'article 43, paragraphe 3, TFUE tient au fait que, d'une part, cette disposition énumère des sujets de manière limitative et, d'autre part, la conjonction utilisée élargit la portée des mesurées visées par l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

160. Je partage l'avis du Conseil en ce sens que la conjonction utilisée à l'article 43, paragraphe 3, TFUE permet de penser que, lu de manière indépendante, il est susceptible de viser non seulement les mesures portant effectivement fixation et/ou répartition des possibilités de pêche, mais également celles qui, dans un sens plus large, sont «relatives à» cette fixation et à cette répartition. Lu ensemble avec l'article 44, deuxième alinéa, TFUE, ce texte montre que, dans d'autres contextes, les auteurs du traité ont recouru à la forme verbale «fixe» plutôt qu'à l'expression «mesures relatives à la fixation» [85]. Mais cela conduit à s'interroger sur la question de savoir ce que, dans ce contexte, l'expression «relatives à» peut vouloir signifier.

161. Je ne suis pas convaincue que l'article 43, paragraphe 3, TFUE soit applicable à toute mesure présentant un lien quelconque avec les possibilités de pêche.

162. Le contexte immédiat de la conjonction est le nom «fixation» et le nom «répartition». Cela permet de penser que l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne vise pas *toutes* les mesures concernant les possibilités de pêche ou relatives à celles-ci. Au contraire, les mesures relevant de l'article 43, paragraphe 3, TFUE doivent se rapporter aux actes définissant les possibilités de pêche ainsi que leur répartition entre les États membres et, éventuellement, des États tiers. Les mesures relatives à d'autres aspects des possibilités de pêche ne relèvent pas de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

163. L'article 43, paragraphe 3, TFUE doit également être lu dans le contexte de l'article 43 TFUE pris en son ensemble. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE se distinguent sur deux points: d'une part, en ce qui concerne les mesures qu'ils prévoient et, d'autre part, en ce qui concerne leurs procédures d'adoption.

164. Même si la procédure ne peut déterminer la portée matérielle de l'application d'une disposition, le fait est que les auteurs ont prévu la procédure législative ordinaire à l'article 43, paragraphe 2, TFUE pour la catégorie la plus large de mesures et une procédure non législative à l'article 43, paragraphe 3, TFUE pour des mesures qui, autrement, relèveraient de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Dès lors, telles que je vois les choses, indépendamment de la question de savoir si les dispositions de l'article 43, paragraphe 3, TFUE constituent ou non une exception à celles de l'article 43, paragraphe 2, TFUE et donc susceptible d'une interprétation stricte, l'article 43, paragraphe 3, TFUE identifie une sous-catégorie de mesures, qui relèveraient sinon de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, pour les soumettre à une procédure d'adoption distincte excluant l'implication du Parlement. À mon avis, il en va ainsi parce que les mesures relevant de l'article 43, paragraphe 3, TFUE impliquent des décisions dont l'adoption nécessite une appréciation minutieuse (et souvent technique), en fonction des circonstances, d'informations pertinentes sur les niveaux durables d'exploitation des pêcheries ainsi que sur la conservation et la gestion de ces ressources. Par opposition, les mesures constituant un préalable à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche relèvent du champ d'application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

165. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, aucune disposition du traité ne concernait spécifiquement les procédures de fixation et de répartition des possibilités de pêche. C'étaient les dispositions de l'article 37, paragraphe 2, troisième alinéa, CE qui, s'agissant de la PAC, disposaient que, «[s]ur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler».

85 — Cette disposition a la rédaction suivante: «[l]a Commission fixe le montant de ces taxes dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre; elle peut également autoriser le recours à d'autres mesures dont elle définit les conditions et modalités».

166. C'est sur le fondement de ces dispositions que le règlement de base de 2002 a été adopté. C'est l'article 20, paragraphe 1, de ce règlement qui établissait la procédure pour arrêter (sans intervention du Parlement) «les limitations de capture et/ou de l'effort de pêche, la répartition des possibilités de pêche entre les États membres, ainsi que les mesures associées à ces limitations»: ces mesures devaient être arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. L'article 20, paragraphe 4, disposait que le Conseil devait aussi fixer les «possibilités de pêche disponibles pour les pays tiers dans les eaux [de l'Union] et les attribue[r] à chaque pays tiers».

167. Une distinction comparable entre des procédures se trouve aujourd'hui inscrite dans les traités (qui ne distinguent pas cependant selon que les possibilités de pêche soient fixées pour des pays tiers ou pour des États membres).

168. En fait, la rédaction de l'article 43, paragraphe 3, TFUE est très proche de celle de l'article III-231, paragraphe 3, du traité établissant une Constitution pour l'Europe[86]: «Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les règlements ou décisions européens relatifs à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche». À la différence de l'article 20 du règlement de base de 2002, ces dispositions ne faisaient aucune référence aux «mesures associées à ces limitations [de capture et/ou de l'effort de pêche]».

169. S'il peut donc y avoir une certaine marge pour interpréter l'article 43, paragraphe 3, TFUE comme incluant des mesures autres qu'une décision relative à qui peut pratiquer la pêche, la nature de celle-ci et en quels lieux, à mon avis les mesures *préalables et indispensables* à une telle décision ne relèvent pas de ces dispositions.

170. Je suis d'avis que la Commission avait raison de penser que, en droit de l'Union et en droit international, l'accès aux eaux de l'Union par des navires battant pavillon du Venezuela exige un titre international sous une forme ou une autre. Dans ce contexte, le Conseil ne peut exercer les pouvoirs qu'il tire de l'article 43, paragraphe 3, TFUE et la Commission ne peut pas délivrer des autorisations de pêche en l'absence d'une *décision préalable* de l'Union de renoncer à ses droits souverains sur la ZEE. À moins que le Venezuela ne se voie accorder l'accès aux eaux de l'Union pour y pratiquer la pêche et jusqu'à ce moment-là, aucune possibilité de pêche ne peut être fixée. Le titre international était un préalable à l'exercice par le Conseil de sa compétence d'adopter des mesures relatives à la fixation et à la répartition de possibilités de pêche au Venezuela.

171. La décision attaquée ne pouvait donc en elle-même être basée sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE. La conjonction qu'elle renferme ne peut être interprétée aussi largement au point d'inclure des mesures sans lesquelles il n'y a pas de possibilités de pêche à fixer et à répartir. Il s'ensuit que la décision attaquée aurait dû être basée sur les articles 43, paragraphe 2, TFUE et 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE et que l'autorisation du Parlement aurait dû être sollicitée avant son adoption. Je conclus donc que le premier moyen soulevé dans l'affaire C-103/12 et le premier moyen, pris en ses deux premières branches, dans l'affaire C-165/12 doivent être accueillis.

Sur la motivation contradictoire du choix de la base juridique (affaire C-165/12, premier moyen pris en sa troisième branche)

172. Tel qu'exposé dans sa requête, le premier moyen pris en sa troisième branche, soulevé par la Commission, affirme que le Conseil est dans l'erreur, tant dans sa motivation du choix de la base juridique qu'en ne consultant pas le Parlement et la Commission sur ce choix, contrairement à l'esprit de l'article 295 TFUE. La décision attaquée n'explique pas pourquoi une déclaration autorisant l'accès à

86 — JO 2004, C 310, p. 1. Ce texte a servi de base pour les travaux de la Conférence intergouvernementale de 2007 (voir POLGEN 74, 26 juin 2007).

des eaux de l'Union devrait être vue comme une mesure portant fixation des possibilités de pêche. De fait, la Commission soutient que la motivation est contradictoire. Elle fait valoir que le titre de la déclaration se réfère expressément à des possibilités de pêche. Toutefois, le texte de la déclaration porte sur l'accès aux eaux de l'Union à des navires qui doivent se conformer à des éléments de la PCP. Cela méconnaît l'obligation de motivation d'un acte de portée générale, qui doit être logique et ne pas présenter de contradiction interne, ainsi que l'obligation de procéder à des consultations interinstitutionnelles.

173. Dans sa réplique, la Commission paraît réduire sensiblement la portée de ce moyen. C'est ainsi que, s'agissant de la première branche, elle déclarait ne pas avoir soutenu que la motivation était insuffisante ou faisait défaut. Sa thèse paraît plutôt être de soutenir que la motivation pouvait être considérée comme étant devenue contradictoire en raison de modifications rédactionnelles apportées par le Conseil. S'agissant de la deuxième branche, elle n'avait pas soutenu que cela consistait en un motif distinct d'annulation. La Commission n'a pas plus développé ce moyen, prenant acte que le Parlement n'en avait pas soulevé de similaire.

174. Le Conseil a répondu qu'il avait été satisfait aux conditions posées par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, car les deux premiers considérants de la décision attaquée précisent le contexte de son adoption et le considérant 3 en définit l'objet, à savoir de confirmer que l'Union accordera des autorisations de pêche à un nombre limité de navires battant pavillon du Venezuela. Le Conseil a également soutenu que la procédure était régie par les dispositions de l'article 218 TFUE et non par celles de l'article 295 TFUE. En tout état de cause, les déclarations de la Commission reprochant au Conseil d'avoir introduit des modifications dans sa proposition établissent que la Commission a été pleinement partie prenante à la procédure.

175. Me fondant sur la requête, je comprends le premier moyen, pris en sa troisième branche, soulevé par la Commission dans l'affaire C-165/12 comme portant sur l'obligation de motivation des actes juridiques (article 296, deuxième alinéa, TFUE) et sur celle de coopération interinstitutionnelle (article 295 TFUE).

176. Si, sur la base de sa réplique, la Commission semble avoir abandonné cette branche de son premier moyen d'annulation de la décision attaquée, je note qu'un défaut ou une insuffisance de motivation relève de la violation des formes substantielles et constitue un moyen d'ordre public pouvant, voire devant, être soulevé d'office par le juge de l'Union [87].

177. L'obligation de motivation des actes juridiques, posée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, signifie que le raisonnement suivi par l'institution auteur d'un acte doit apparaître «de façon claire et non équivoque […] de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle». Il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents [88]. La question de savoir si l'obligation de motivation a été respectée dépend également non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [89].

178. La difficulté à comprendre le premier moyen, pris en sa troisième branche, soulevé par la Commission tient au fait que, lu ensemble avec les deux premières branches, il s'avère qu'elle demande l'annulation de la décision attaquée au motif que, d'une part, compte tenu de son contenu et de son objectif, elle a été adoptée sur une base juridique erronée et, d'autre part, elle est entachée d'insuffisance de motivation pour expliquer la base juridique erronée retenue par le Conseil.

87 — Voir, par exemple, arrêt Commission/Irlande e.a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, points 34 et 35 et jurisprudence citée).

88 — Arrêt Commission/Conseil (C-63/12, EU:C:2013:752, point 98 et jurisprudence citée).

89 — Ibidem, point 99 et jurisprudence citée.

179. À mon avis, lorsqu'un acte de l'Union est adopté sur une base juridique erronée, il n'est ni nécessaire ni toujours possible d'examiner plus avant si l'institution auteur dudit acte a motivé à suffisance le choix de cette base juridique erronée. Dans ces circonstances, le fait que la base juridique soit erronée suffit à l'annulation.

180. Si la Cour devait néanmoins décider d'examiner cette branche du moyen soulevé par la Commission et tiré de l'article 295 TFUE, je constate que la Commission admet avoir été en mesure de faire valoir son point de vue et qu'en tout état de cause il est manifeste que le Conseil a sollicité l'avis du Parlement et que la Commission a été étroitement associée à la procédure, comme en attestent ses nombreuses déclarations. Dans ces conditions, je suis d'avis que la violation de l'article 295 TFUE n'a pas été établie.

181. Je conclus donc que le premier moyen soulevé par la Commission, pris en sa troisième branche, doit être rejeté comme infondé.

Sur l'application d'une procédure erronée (second moyen soulevé dans l'affaire C-103/12)

182. Si la Cour devait constater que la décision attaquée peut être basée sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, le Parlement affirme que le Conseil a commis une erreur d'interprétation de l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, car la décision attaquée aurait dû être basée sur l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. Si le droit de l'Union prescrit l'application de la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'actes législatifs nécessaires pour donner effet à une politique de l'Union, alors les accords internationaux dans ce domaine ne peuvent nécessairement être conclus qu'après l'accord du Parlement. Le fait qu'un certain acte relatif à un élément particulier de ce domaine politique relève d'une autre procédure est sans incidence sur celle régissant l'adoption de l'accord international. Cette interprétation est confirmée par le fait que le terme «fields» («domaines») dans la version anglaise de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE a le même sens que celui du terme «areas» («domaines») dans la version anglaise des articles 3 TFUE, 4 TFUE et 6 TFUE.

183. Le Conseil allègue que le Parlement ne saurait avoir de pouvoir de codécision dans le domaine des relations extérieures en l'absence d'un tel pouvoir dans le domaine des actions internes. De plus, la PCP ne constitue pas un domaine unique, car les mesures relatives à la PCP relèvent à la fois de celui de la compétence exclusive, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), TFUE et de celui de la compétence partagée au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE.

184. À mon avis, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen soulevé par le Parlement, car la décision attaquée aurait dû être basée sur les articles 43, paragraphe 2, TFUE et 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. Si la Cour devait néanmoins décider de l'examiner, je suis d'avis qu'il devrait être rejeté pour les motifs exposés aux points 151 et 153 ci-dessus (sur le premier moyen soulevé par le Parlement dans l'affaire C-103/12).

Sur la méconnaissance des prérogatives du Parlement (deuxième moyen soulevé dans l'affaire C-165/12)

185. La Commission prétend que le Conseil a méconnu les prérogatives du Parlement d'approuver un acte tel que la décision attaquée, en application de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. La Commission souligne en outre qu'il ne suffit pas de solliciter l'autorisation du Parlement dans un certain délai. En dehors des cas d'une simple consultation, les traités ne permettent pas au Conseil d'imposer un délai au Parlement, puis d'adopter une décision sans son accord passé l'expiration de celui-ci.

186. Selon le Conseil, c'est à juste titre que la décision attaquée a été basée sur l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE. Le Parlement ne devrait pas avoir le droit de s'opposer à des mesures externes lorsqu'il ne dispose pas de ce pouvoir relativement à des mesures internes similaires.

187. Il est incontestable que le Conseil n'a pas demandé l'approbation du Parlement avant d'adopter la décision attaquée. Si elle a été basée à tort sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE et qu'elle aurait dû être basée sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, il s'ensuit automatiquement que, dans la mesure où l'article 218 TFUE lui est applicable, la décision attaquée aurait dû être adoptée avec l'approbation du Parlement. Le fait de ne pas avoir demandé cette approbation constitue une méconnaissance des prérogatives du Parlement.

188. J'ai conclu que le premier moyen devait être accueilli. Il s'ensuit que le deuxième moyen soulevé dans l'affaire C-165/12 doit l'être également.

Sur la dénaturation de la proposition de la Commission (troisième moyen soulevé dans l'affaire C-165/12)

189. Si la Cour devait constater que la décision attaquée constitue une mesure relative à la fixation de possibilités de pêche, rejetant ainsi le premier moyen, la Commission affirme que le Conseil a méconnu les articles 17 TUE et 218, paragraphe 2, TFUE en dénaturant sa proposition et en méconnaissant son droit d'initiative. Si l'article 293, paragraphe 1, TFUE dispose que, en principe, le Conseil peut amender une proposition de la Commission (mais uniquement en statuant à l'unanimité), il ne peut en modifier l'objet ou les objectifs. Dans ce contexte, la Commission invoque l'arrêt Eurotunnel e.a.[90]. En l'espèce, le Conseil a fait de la fixation des possibilités de pêche l'objet de la proposition. Il s'ensuit que le Conseil a adopté une décision comme s'il n'y avait pas eu de proposition de la Commission.

190. Le Conseil affirme que ni le droit d'initiative de la Commission ni le droit de décision du Conseil ne sont absolus. Il est impensable qu'il y ait automatiquement dénaturation de la proposition de la Commission et méconnaissance de son droit d'initiative à chaque fois que le Conseil modifie la base juridique d'une décision. En fait, la Cour a déjà validé un changement de base juridique opéré soit par le Conseil, soit par le Parlement. Les modifications apportées à la proposition tiennent au fait qu'elle portait sur une mesure relative à la fixation des possibilités de pêche.

191. Le troisième moyen soulevé par la Commission se fonde sur la prémisse que la Cour constatera que c'est à juste titre que la décision attaquée, ainsi que la déclaration qui y est jointe, est basée sur les articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218 TFUE. Si la Cour devait me suivre et constater que l'article 43, paragraphe 3, TFUE est une base juridique erronée, il n'y a pas lieu d'examiner ce moyen. Pour être exhaustive, je n'en examinerai pas moins cette question brièvement.

192. Sur la base de cette prémisse, il appartient à la Commission de prendre l'initiative de la procédure de l'article 218 TFUE et au Conseil d'adopter la décision approuvant l'instrument.

193. J'ai déjà expliqué que les procédures décrites à l'article 218 TFUE se fondent sur un équilibre interinstitutionnel particulier, qui peut être différent en matière de déclarations unilatérales ayant force obligatoire par rapport aux accords internationaux[91]. En tout état de cause, je n'interprète pas l'article 218, paragraphe 6, TFUE comme signifiant qu'il est fait défense au Conseil de décider de *ne pas* conclure un accord ou adopter une décision unilatérale ayant force obligatoire, ou d'amender la

90 — C-408/95, EU:C:1997:532, point 19.

91 — Voir points 116 à 118 ci-dessus.

proposition de la Commission (en application de l'article 293, paragraphe 1, TFUE). À la fois, au fur et à mesure de l'avancement de la procédure de l'article 218 TFUE, il est clair que le Conseil ne peut exercer son droit d'amendement d'une manière qui irait à l'encontre de ses décisions ou actions antérieures dans le cadre de cette même procédure.

194. En l'espèce, il est manifeste que le Conseil a modifié la proposition de la Commission, notamment sa base juridique.

195. Il me semble qu'en substance toutes les parties au litige s'accordent sur le fait que tant la proposition de la Commission que la proposition révisée adoptée par le Conseil étaient relatives à une mesure par laquelle l'Union accepte d'autoriser l'accès de navires battant pavillon du Venezuela aux eaux de l'Union. Leur désaccord porte sur la manière de qualifier cette mesure au regard de l'article 43 TFUE et, en conséquence, la détermination de sa base juridique.

196. Ainsi, si c'est à juste titre que la décision attaquée est basée sur les articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218 TFUE, en substance, le Conseil s'est contenté de corriger la base juridique figurant dans la proposition de la Commission.

197. Il est vrai que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte [92]. Toutefois, ces facteurs peuvent rester constants et pourtant conduire à des avis divergents en ce qui concerne le choix de la base juridique appropriée. Dans de telles circonstances, si le Conseil change la base juridique (à juste titre dans le contexte de la prémisse retenue dans le cadre du présent moyen), il ne s'ensuit pas automatiquement que le Conseil ait modifié la portée de la proposition de la Commission en ce qui concerne son objet et ses objectifs (comme le présent litige le fait clairement ressortir).

198. Dès lors, je suis d'avis que le Conseil n'a pas commis d'excès de pouvoir en amendant la proposition de la Commission. Je conclus donc au rejet du troisième moyen soulevé dans l'affaire C-165/12 comme infondé.

Sur la demande de maintien des effets de la décision attaquée

199. Dans l'affaire C-165/12, la Commission demande à ce qu'il plaise à la Cour maintenir les effets de la décision attaquée, en application de l'article 264, deuxième alinéa, TFUE, en cas d'annulation de celle-ci ainsi que préciser lesdits effets. Ces derniers devraient perdurer jusqu'à l'adoption par le Conseil, ayant obtenu l'approbation du Parlement, d'une nouvelle décision avec la base juridique correcte ou, en cas de refus du Parlement de donner son approbation, après un bref délai suivant ce refus permettant au Conseil et à la Commission d'adopter les mesures de droit international nécessaires pour informer le Venezuela du retrait de la note verbale et notifier aux opérateurs économiques le retrait de leurs autorisations de pêche.

200. Dans l'affaire C-103/12, le Parlement n'a pas formulé de telle demande. Cependant, dans sa réplique, il déclare ne pas voir d'obstacle au maintien des effets de la décision attaquée.

201. Aucune des parties en présence ne s'est opposée à cette demande, bien qu'elles n'aient pas toutes suivi la Commission dans sa demande que la Cour limite les effets de son arrêt sans préciser de délai pour adopter une nouvelle décision.

92 — Voir point 140 ci-dessus.

202. J'ai déjà conclu à l'annulation de la décision attaquée. Il s'ensuit qu'en droit de l'Union (et en droit international) la base juridique de l'accès du Venezuela aux eaux de l'Union disparaîtra et donc celle des autres mesures portant fixation et répartition de possibilités de pêche ainsi que délivrance d'autorisations de pêche à des navires battant pavillon du Venezuela.

203. Des motifs sérieux de sécurité juridique [93] et la nécessité d'éviter de graves conséquences négatives [94] peuvent justifier le maintien des effets d'un acte annulé.

204. Il est constant que les activités de pêche dans les eaux de l'Union pratiquées par des navires battant pavillon du Venezuela contribuent significativement au développement social et économique des industries de transformation de la Guyane française, qui est dépendante de ces arrivages. Quelle que soit la base juridique de cet accès, une brutale interruption de la pratique ancienne d'octroi de l'accès à ces eaux est susceptible d'avoir des conséquences négatives pour cette industrie. Elle pourrait également avoir des incidences sur la gestion des pêcheries dans les eaux de l'Union.

205. Il convient donc que les effets de la décision attaquée soient maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle décision fondée sur la juste base juridique.

Sur les dépens

206. En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et la Commission ont conclu à la condamnation aux dépens. L'article 140, paragraphe 1, dudit règlement de procédure dispose que les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Conclusion

207. Vu ce qui précède, j'ai l'honneur de proposer qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision 2012/19/UE du Conseil, du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la 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;

— en application de l'article 264, deuxième alinéa, TFUE, ordonner le maintien des effets de la décision 2012/19 jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle décision adoptée sur la juste base juridique;

— condamner le Conseil de l'Union européenne à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Parlement européen et de la Commission européenne;

— déclarer que les autres parties intervenues au litige supporteront leurs propres dépens.

93 — Voir, par exemple, arrêts Parlement/Conseil (C-490/10, EU:C:2012:525, points 90 et 91) et Parlement/Conseil (C-414/04, EU:C:2006:742, point 59).

94 — Voir, par exemple, arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2006:742, point 59).