

Université d'Aix-Marseille
Faculté de droit

Centre de droit maritime et des transports

L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE
MARITIME EUROPÉENNE
CONTRIBUTIONS DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE AU
SUCCÈS D'UNE POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE

Sous la direction de Maître Ch. SCAPEL
Master II - Professionnel - Droit maritime
2014-2015

Godefroy LAIGNELOT

Remerciements :

J'aimerais remercier en particulier :

Mon frère aîné, Jean-Baptiste LAIGNELOT, (Maître des requêtes au Conseil d'Etat, ancien conseiller juridique du SGAE et de la RPUE, actuellement directeur des questions institutionnelles au Service juridique du Conseil des ministres de l'Union européenne), pour ses nombreux conseils et sa grande disponibilité.

Maître Christian SCAPEL et Monsieur le Professeur Pierre BONASSIES pour leur enseignement et leurs conseils tout au long de l'année, ainsi que Madame Marjorie VIAL, secrétaire du Master, pour son soutien logistique et son attention.

Monsieur Cédric TURNACO, mon camarade, pour son soutien.

Monsieur l'Administrateur en chef de 1^{re} classe des Affaires maritimes Thierry DUSART, Monsieur l'Administrateur en chef de 2^e classe des Affaires maritimes Xavier MARILL et Madame Dominique COLONNA d'ISTRIA, de l'équipe de préfiguration de la Délégation à la Mer et au Littoral auprès du Ministre chargé de la Mer, dans laquelle j'ai effectué mon stage de fin d'études, pour tous les renseignements qu'ils m'ont fournis, leurs conseils avisés et leur soutien.

Monsieur l'Administrateur en chef de 1^{re} classe des Affaires maritimes Eric LEFEBVRE, chef de la division Action de l'Etat en mer, Madame l'Administratrice en chef de 2^e classe des Affaires maritimes, cheffe du Pôle « PADEM » et Monsieur le Commissaire de 1^{re} classe Thibault PERRIN, chef du bureau « Sécurité maritime » de la Préfecture maritime de la Méditerranée de Toulon, de m'avoir accueilli pour un stage qui m'aura été très profitable à la division AEM de la Préfecture maritime.

Madame le Professeur Annie CUDENNEC et Monsieur le Professeur Claude BLUMANN, de m'avoir apporté leur expertise.

Monsieur Ludovic SCHULTZ, (ancien expert national détaché, responsable des politiques Commerce et Marchés à la DG-Mare de la Commission européenne, aujourd'hui Sous-directeur du littoral et des milieux marins à la DGALN du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie) pour l'aide qu'il m'a apportée.

Liste des abréviations

AECF / EFCA	Agence européenne de contrôle des pêches / European fisheries control Agency
Aff.	Affaire
Al.	Alinéa
AMP	Aire marine protégée
c/	contre
CESE	Comité économique et social européen
CESM	Centre d'études stratégiques de la Marine
CIEM / ICES	Conseil international pour l'exploration de la mer / International council for the exploration of the sea
CIJ	Cour internationale de justice
CION	Commission
CJ	Cour de Justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
COM	Communication
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
CSTEP / STECF	Comité scientifique, technique et économique de la pêche / Scientific, technical and economic committee for fisheries
DCSMM	Directive-cadre « stratégie milieu marin »
dir.	Directeur / sous la direction de.
Doc.	Document
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DSF	Document stratégique de façade
Ed.	Edition
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEP	Fonds européen pour la pêche
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
JCI	JurisClasseur
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
MEDDE	Ministère de l'Ecologie, du Développement-durable et de l'Energie
N°	Numéro
N°s	Numéros
OCM	Organisation commune des marchés
ONU	Organisation des Nations unies
p.	Page
PAC	Politique agricole commune
PCP	Politique commune de la pêche
Pêche INN	Pêche illicite, non-déclarée, non-réglémentée
PEM	Planification de l'espace maritime
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
PLO	Procédure législative ordinaire
PLS	Procédure législative spéciale
PMI	Politique maritime intégrée

pp.	Pages
préc.	Précité
PTOM	Pays et territoires d'outre mer
R.A.E. – L.E.A.	Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs
Rec.	Recueil
RMCUE	Revue du marché commun de l'Union européenne
RMD	Rendement maximal durable
RPUE	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RUP	Régions ultrapériphériques
s.	Suivant(e)
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SNML	Stratégie nationale pour la mer et le littoral
ss.	Suivant(e)s
TAC	Totaux admissibles de capture
TCE / Traité CE	Traité instituant la Communauté européenne
TECE	Traité établissant une constitution pour l'Europe
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Traité CECA	Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier
Traité CEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
Trib.	Tribunal
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
V.	Voir
ZEE	Zone économique exclusive

Sommaire

Partie I : Contributions du droit dérivé : La nécessité d'une réforme et d'une adaptation de la pêche dans un contexte maritime globalisé

Chapitre I : Présentation du fonctionnement de la Politique commune de la pêche

Chapitre II : La nécessité d'une réforme face à un bilan d'échec

Chapitre III : Les conséquences de l'intégration des pêches maritimes dans la politique maritime européenne

Partie II : Contributions du droit primaire : La nécessité d'une modernisation des dispositions du traité

Chapitre I : Présentation des compétences du Conseil en matière de pêche : une compétence exclusive et mystérieuse

Chapitre II : Tentatives d'explications juridiques des compétences exclusives du Conseil en matière de pêche

Chapitre III : Le besoin d'une clarification par la Cour de justice des dispositions du traité relatives à la pêche

Introduction

Le potentiel maritime de l'Europe, telle qu'elle est représentée aujourd'hui par l'Union européenne (UE), est véritablement immense.

L'Union européenne compte aujourd'hui 23 Etats côtiers parmi ses 28 Etats membres, qui lui donnent l'avantage d'être présente sur plusieurs façades maritimes et dans plusieurs bassins maritimes majeurs (océan Atlantique, océan Indien, mer Méditerranée, mer Noire, mer Baltique et mer du Nord)¹. L'Union dispose ainsi d'un linéaire de côtes de 65.992 kilomètres sur lequel sont répartis environ 1200 ports qui rassemblent la plus grande flotte de commerce du monde. Il s'agit du deuxième plus long linéaire de côtes après celui du Canada (202.080 km) mais loin devant celui d'autres grandes puissances maritimes mondiales comme la Russie (37.653 km), l'Australie (25.760 km), les Etats-Unis (19.224 km) ou la Chine (14.500 km)².

On ne peut pas, pour autant, dire que l'Union détient véritablement une zone économique exclusive (ZEE) puisque qu'une telle zone n'accorde de droits exclusifs qu'à un Etat souverain. Cependant, cela n'empêche pas l'UE d'exercer des compétences exclusives dans certains secteurs maritimes comme la pêche. Ainsi, en matière de pêche, l'UE dispose du plus vaste périmètre maritime disponible sur la planète et il n'est pas à exclure que l'UE puisse un jour se voir attribuer par les Etats membres des compétences exclusives dans plusieurs autres secteurs comme le transport maritime, le secteur des énergies *offshore*, etc., ce qui reviendrait finalement à ce que l'Union, sans être juridiquement souveraine, assure *de facto* la gestion d'une ZEE de près de 25 millions de km², la plus vaste au monde, et de très

¹ En vertu de l'article 349 §1 TFUE, le territoire de l'Union européenne s'étend aussi en océan Indien puisque : « *Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349* » sans compter Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2014. C'est ce qu'on appelle les Régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union, qui font partie intégrante de l'UE. Les autres pays et territoires d'outre mer (PTOM) des Etats membres font l'objet de la quatrième partie du TFUE sur « *L'association des pays et territoires d'outre mer* », sans que ceux-ci ne fassent partie du territoire de l'Union. Ils sont énumérés à l'annexe II du TFUE et il s'agit des territoires suivants : Le Groenland, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Aruba, les Antilles néerlandaises: Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten, Anguilla, les îles Caymans, les îles Falkland, la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, le territoire de l'Antarctique britannique, les territoires britanniques de l'océan Indien, les îles Turks et Caicos, les îles Vierges britanniques et les Bermudes.

² Site internet de la *Central Intelligence Agency, the World Factbook*.

loin³. Il en ressort que l'Union européenne est un géant maritime, par rapport à toutes les autres grandes puissances.

Pourtant, ce trésor demeure encore aujourd'hui largement méconnu et bien mal exploité : les biotechnologies marines sont encore peu avancées, le secteur de la pêche est en crise, celui des énergies *offshore*, renouvelables ou fossiles, prend un retard considérable par rapport à d'autres Etats maritimes alors que l'Europe dispose d'atouts naturels uniques (courants marins rapides notamment sur la façade atlantique, amplitude de marées importante, vents puissants, etc.). En matière de transport maritime, si les trois plus grosses compagnies de transport de conteneurs sont européennes (Maersk au Danemark, MSC en Suisse et CMA-CGM en France), les ports européens sont loin de figurer au palmarès des plus grands ports (seuls deux ports européens, Rotterdam et Anvers, figurent sur la liste des 20 plus grands ports du monde en terme de tonnes de marchandises échangées. Les 7 premiers sont des ports Chinois avec le port de Singapour). Il est donc grand temps pour l'Europe de reconnaître son potentiel maritime et de l'investir.

Or, l'intérêt que suscitent pour l'Union européenne la mer et les activités maritimes est le fruit d'une lente évolution qui s'est faite par à-coups et de manière sectorielle.

A l'origine aucune disposition ne faisait mention de la mer dans les traités fondateurs, si ce n'est pour les ressources halieutiques qui étaient incluses dans la définition des « produits agricoles » dans les dispositions relatives à l'agriculture. C'est toutefois sur cette base juridique, des plus lacunaires, que s'est construite l'une des plus anciennes et des plus abouties des politiques de l'Union : la politique commune de la pêche (PCP). En effet, jusqu'à présent, l'action de l'Union sur le domaine maritime ne s'est faite que par le biais de politiques maritimes sectorielles. Ainsi, plus tardivement est apparue la politique commune des transports qui ne pouvait pas ne pas mentionner le transport maritime. Puis, la succession de catastrophes maritimes telles que le naufrage du *Torrey Canyon* en 1967, de l'*Amoco Cadiz* en 1978, puis celles de l'*Erika* en 1999 et du *Prestige* en 2002 ont donné lieu à l'élaboration dans l'urgence d'une politique européenne de sécurité maritime. Enfin, au cours des années 1990, deux commissaires européens avaient fait adopter par la Commission deux communications, l'une sur les difficultés du transport maritime et l'autre sur les industries

³ CESM, *Une ZEE européenne*, Brèves marines n°170, juillet 2014.

maritimes, laissant se profiler par là l'esquisse d'une politique maritime européenne plus large⁴.

Concernant plus spécifiquement la PCP ou l'«Europe bleue», il faut noter que cette politique est née il y a déjà plusieurs décennies. Elle est de ce fait l'aînée des politiques maritimes sectorielles de l'Union européenne. Tout d'abord rattachée à la Politique agricole commune (PAC) dans le Traité de Rome de 1957 (Traité instituant la Communauté Economique Européenne), elle s'en est détachée progressivement à partir des années soixante-dix en raison d'évènements qui ont fait sentir un besoin de plus en plus pressent de disposer d'une politique de la pêche autonome (adhésion à la CEE en 1972 du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark disposant à eux trois d'une flotte de pêche d'une taille considérable, et élargissement de la zone de droits exclusifs de pêche de 12 à 200 milles nautiques). Ainsi, ce n'est qu'en 1983 qu'est véritablement née la Politique commune de la pêche. Depuis cette date, la PCP a déjà fait l'objet de trois réformes (1992, 2002 et 2013). La dernière réforme de la PCP de 2013 a fait l'objet de débats particulièrement longs, vifs et houleux (plus d'un an de débats) au sein des trois institutions phares de l'UE, le Conseil, le Parlement et la Commission et a fait prendre conscience à l'Europe entière combien la question de la pêche était lourde de conséquences et d'enjeux.

Le secteur de la pêche est au carrefour de trois enjeux colossaux pour l'Union européenne, enjeux environnementaux, enjeux économiques et sociaux⁵. Il est donc vital pour le secteur que l'Union européenne, qui s'est investie d'une compétence exclusive en ce domaine, assume ses responsabilités en élaborant une politique dynamique qui permette de conserver la ressource halieutique à un niveau durable d'exploitation tout en sauvegardant les intérêts économiques de la filière et en assurant aux acteurs une viabilité sociale.

Les échecs relatifs de l'Union sur différents plans maritimes et son souci constant de développement-durable n'ont que récemment fait faire à la Commission le constat que la mer ne pouvait désormais plus faire l'objet de politiques sectorielles sans cohérences des unes avec les autres.

⁴ AYMERIC M., CESM, *Union européenne : le défi maritime*, Etudes marines n°7, décembre 2014, p. 25.

⁵ « L'activité de pêche et d'aquaculture à l'échelle de l'Union européenne représente environ 350 000 emplois directs dans la pêche, l'aquaculture et la première transformation (dont plus de la moitié sont concentrés dans trois pays : Espagne, Grèce et Italie) en 2007. Le chiffre d'affaires de l'industrie de transformation est de 20 milliards d'euros à l'échelle des 27. La pêche contribue à l'équilibre économique des territoires du littoral comme la Galice en Espagne, le Nord de l'Ecosse, ou sur les côtes de la mer Baltique, où elle peut représenter 30 à 60 % de l'emploi local » Données figurant dans l'étude d'impact de la réforme de la PCP (SEC(2011) 891, publiée le 13 juillet 2011 par la Commission européenne, cité in : Rapport législatif n° 615 (2011-2012) de M. Bruno RETAILLEAU, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 27 juin 2012.

En effet, il semble que la Commission européenne ait enfin mesuré à quel point les espaces maritimes sont au cœur de l'avenir de la planète et particulièrement de celui de l'Europe, tant sur le plan économique que social ou environnemental. En 2006, la Commission européenne a publié un Livre vert intitulé *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*⁶ dans lequel elle reconnaissait qu'« au moment où l'Union européenne s'efforce de revitaliser son économie, il est important de reconnaître le potentiel économique que présente sa dimension maritime. On estime qu'entre 3 et 5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Europe serait issu des secteurs et services liés à la mer, sans qu'il soit tenu compte de la valeur des matières premières telles que le pétrole, le gaz ou le poisson. Les régions maritimes contribuent pour 40 % au PIB ». Cette prise de conscience de l'UE n'avait pas pour autant comme unique visée le développement économique de l'Europe : « les Européens ne sont pas toujours bien informés de l'importance que revêtent les océans et les mers dans leur vie. Ils savent que l'eau est un élément essentiel, mais ne sont pas toujours conscients du fait que l'eau des océans est recyclée sous forme de pluie ou de neige. Ils s'inquiètent au sujet du changement climatique, sans toujours savoir que les océans agissent en véritables modulateurs. Ils profitent de la possibilité qui leur est offerte d'acheter à bas prix des produits du monde entier sans se rendre compte de la complexité du réseau logistique nécessaire que cela exige. (...) Le développement durable est au cœur des priorités de l'Union européenne qui doit permettre le renforcement mutuel de la croissance économique, de la protection sociale et de la préservation de l'environnement ».

Ce Livre vert a donné suite un an après sa publication à un Livre bleu intitulé *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*⁷, véritable fondement de la nouvelle politique maritime européenne.

Les principaux objectifs de la politique maritime intégrée (PMI) ont été fixés dans le livre vert puis le livre bleu en ces termes :

- maximiser l'utilisation durable des océans et des mers ;
- renforcer la connaissance et le potentiel d'innovation de l'Europe dans les affaires maritimes ;
- garantir le développement et la croissance durable dans les régions côtières ;
- accroître le leadership maritime de l'Europe à l'international ;

⁶ Livre vert de la Commission, *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*, COM(2006) 275 final, 7 juin 2006.

⁷ Livre bleu de la Commission, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM(2007) 575 final, 10 octobre 2007.

- augmenter la visibilité de l'Europe maritime ;

Pour parvenir à ces fins, la PMI envisage de « *développer et de mettre en œuvre une prise de décision intégrée, coordonnée, cohérente, transparente et durable en ce qui concerne les océans, les mers, les régions côtières, insulaires et ultrapériphériques et les différents secteurs maritimes* »⁸.

Cela souligne donc l'ambition de l'Union de gérer désormais les affaires maritimes d'une seule voix avec des instruments intersectoriels. En effet, plusieurs instruments ont déjà été désignés, l'un portant sur la planification de l'espace maritime, qui a fait l'objet d'une directive en juillet 2014⁹, les autres sur la surveillance maritime intégrée ou encore la connaissance du milieu marin.

Cette politique maritime intégrée revêt par conséquent une importance capitale pour l'avenir maritime de l'Union européenne et plusieurs questions restent dès lors en suspens, notamment celle de savoir ce vers quoi va désormais se profiler l'Union européenne en matière maritime, mais encore celle de savoir comment vont pouvoir s'articuler au sein de cette politique maritime intégrée les différents secteurs maritimes de l'Europe qui font déjà l'objet d'une politique sectorielle.

Nous nous concentrerons pour notre part sur la question de savoir si la politique maritime intégrée parviendra à remplir son objectif principal de maximiser l'utilisation durable des océans et des mers, autrement dit, assurer une économie maritime prospère en tenant compte des trois enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement durable des activités maritimes, en étudiant tout particulièrement comment les pêches maritimes, qui recouvrent l'ensemble des enjeux de l'Europe maritime, peuvent contribuer au succès de la PMI.

Cette question nous apparaît particulièrement judicieuse car, à défaut de pouvoir étudier comment chaque branche de l'Europe maritime peut contribuer à son niveau au succès de la PMI, l'étude des incidences de la PCP sur le succès de la PMI nous apportera des éléments pertinents qui vaudront en quelque sorte pour tous les secteurs maritimes car la pêche maritime, si spécifique soit-elle, est un secteur en même temps très général. En effet, le

⁸ Considérant 1 du règlement (UE) 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011, établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée.

⁹ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE n° L 257 du 28 août 2014, pp. 135-145.

secteur de la pêche et, de son point de vue juridique, la politique commune de la pêche est un sujet véritablement transversal, une politique au carrefour des politiques maritimes¹⁰ et des enjeux du développement durable, un sujet qui recouvre dès lors l'ensemble des enjeux de la politique maritime intégrée. De ce fait, la politique commune de la pêche tiendra nécessairement une place de choix dans la politique maritime européenne comme le souligne la Commission européenne dans son Livre vert *Vers une politique maritime intégrée de l'Union, une vision européenne des mers et des océans*¹¹.

Rappelons-le une nouvelle fois : l'objectif prioritaire de la PMI est de maximiser de manière durable l'exploitation des mers et des océans. Il s'agit donc de parvenir à un développement des activités en mer qui profite tant à l'économie européenne qu'au bien-être de la population tout en prenant un soin constant de l'environnement maritime. Cette finalité de la PMI est une des plus importantes qu'ait pu lui fixer l'Union car toutes les autres finalités dépendent d'une certaine manière de celle-ci. Or, la PCP elle-même « *garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire* »¹².

Il s'avère que les objectifs de la PCP recourent en grande partie les objectifs de la PMI. Par conséquent, le succès de la PCP et sa bonne intégration dans la nouvelle politique maritime de l'Europe seraient un gage de succès pour la PMI. **Il convient donc d'étudier avec attention comment la politique commune de la pêche peut contribuer au mieux au succès de la PMI.**

Le bilan de la PCP n'était jusqu'à récemment que très mitigé. En effet, jusque dans les années 2010, soit 40 ans après les premières mesures édictées par la Communauté en matière

¹⁰ CHARLE LE BIHAN D., CUDENNEC A., « *La politique commune de la pêche : une politique carrefour ?* » R.A.E – L.E.A., 2011/4, pp. 725-744.

¹¹ Livre vert de la Commission, *Vers une PMI de l'Union, une vision européenne des océans et des mers* COM (2006) 275 final, p.11 : « *Un processus décisionnel efficace doit intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques maritimes et donner à nos secteurs maritimes la prévisibilité nécessaire. Le fondement même de la nouvelle politique maritime doit être d'amener tous les décideurs et acteurs concernés à une compréhension et à une vision communes des différentes politiques qui ont des conséquences sur les mers et les océans, y compris le transport maritime et les ports, la pêche, la gestion intégrée des zones côtières, la politique régionale, la politique énergétique, ainsi que la recherche marine et les politiques relatives à la technologie. Cela signifie qu'il faut établir le lien entre les différentes politiques afin d'atteindre l'objectif commun d'une expansion économique durable, principal enjeu de la future politique maritime.* »

¹² Article du règlement de base de la PCP (UE) 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 22-61.

de pêche, aucun objectif n'était atteint et la filière continuait à glisser sur la pente du désarroi environnemental, économique et social.

Aujourd'hui, la courbe semble s'être inversée grâce notamment à une restructuration douloureuse mais héroïque qu'est en train de mettre en œuvre l'ensemble des acteurs du secteur, grâce aussi à une réforme d'ampleur et de profondeur qui a été initiée à partir de 2009 notamment dans l'optique de la PMI (Partie I).

Toutefois, de nombreux progrès restent à faire à plusieurs niveaux, notamment de la part de l'Union elle-même au niveau du droit primaire de l'Union européenne. En effet, la PCP souffre d'un très grave défaut qui sévit à la naissance-même de la politique, causé par le flou juridique des textes fondateurs de l'Union en matière de pêche, et ce problème juridique de première importance est très dommageable à l'efficacité de toute la PCP et influe de manière très néfaste sur l'état des ressources biologiques au point qu'il faille aujourd'hui envisager une modernisation des dispositions du Traité. Cette modification devient aujourd'hui nécessaire dans l'optique de la PMI (Partie II).

Partie I : Contributions du droit dérivé : La nécessité d'une réforme et d'une adaptation de la pêche dans un contexte maritime globalisé

L'état des pêcheries maritimes est un souci constant de la Commission au regard évident de la PCP mais aussi au regard de la PMI.

Or, jusque dans le tournant des années 2010, le bilan qui pouvait être dressé de la PCP n'était qu'un piètre bilan. La Commission, dans son second rapport au Conseil et au Parlement européen sur l'état d'avancement de la PMI en 2012 affirmait : « *Les pêches européennes sont touchées par plusieurs problèmes connexes. Les stocks halieutiques sont victimes de la surpêche, la situation économique de certains pans de la flotte est fragile en dépit de subventions élevées, les emplois sont peu attrayants et la situation de nombreuses communautés côtières qui vivent de la pêche est précaire* »¹³.

La PCP dont le fonctionnement est ancien et très complexe (chapitre I) a donc dû engager une réforme de fond pour tenter une nouvelles fois de se plier à ses objectifs (chapitre II) mais devra encore s'adapter à la nouvelle gouvernance maritime européenne issue de la PMI (chapitre III) afin de porter au mieux les objectifs de l'Europe maritime.

Chapitre I : Présentation du fonctionnement de la Politique commune de la pêche

Le secteur de la pêche est aujourd'hui un secteur dont la compétence appartient presque exclusivement à l'Union européenne, en vertu des articles 3 et 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. C'est donc l'Union européenne qui détient la majeure partie des compétences en matière de pêche mais les Etats membres ne sont toutefois pas dépourvus de toute compétence. Le partage des compétences entre l'Union et ses Etats

¹³ Communication de la Commission, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CESE et au Comité des régions, *Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2012) 491 final, 11 septembre 2012, p.4.

membres se fait selon un découpage souvent délicat à discerner. Mais à l'intérieur-même de l'Union européenne, il est souvent difficile de savoir quelle institution est en charge de quelle compétence.

Pour tenter d'y voir plus clair, nous nous pencherons en premier lieu sur l'élaboration de la PCP (Section I) avant de nous tourner vers sa mise en œuvre concrète (section II).

Section I : L'élaboration de la PCP par les institutions de l'UE

L'union européenne est parfois considérée comme un monstre froid ou une fourmilière de technocrates de laquelle déferle une avalanche continue de mesures drastiques et oppressantes. L'union européenne concentre les critiques de très nombreux professionnels et hommes de terrain, notamment les pêcheurs, qui fulminent souvent contre les décisions prises par les techniciens de Bruxelles accusés d'être déconnectés de la réalité.

La question qui se pose souvent dans le monde professionnel est celle de savoir qui prend les décisions en matière de pêche et comment elles sont prises.

Pour répondre à cette question et tenter d'y voir plus clair dans la nébuleuse européenne d'où provient des décisions qui jettent chaque année tant de professionnels dans le désarroi, nous étudierons tout d'abord les dispositions du droit primaire qui concernent la PCP et qui en font une compétence quasi exclusive de l'UE (§1) avant de voir les dispositions de droit dérivé, qui élaborent la PCP à proprement parler, en définissant ses objectifs et les quatre volets qui la composent (§2).

§1) Exposé du droit primaire relatif à la PCP : une politique exclusive de l'UE

La politique commune de la pêche est mentionnée dès les premiers articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs à la définition des compétences de l'Union européenne. En règle générale, on distingue trois types de compétences exercées par l'UE

selon un principe fondamental d'attribution des compétences par les Etats¹⁴ : des compétences exclusives, celles en vertu desquelles l'Union est seule à pouvoir intervenir, ce qui interdit toute action législative ou réglementaire aux Etats membres ; des compétences partagées, en vertu desquelles les Etats membres restent compétents aussi longtemps que l'union n'a pas exercé ses compétences ; et des compétences complémentaires, compétences qui appartiennent en principe aux Etats membres mais dans lesquelles l'Union peut apporter un soutien particulier, une valeur ajoutée.

En ce qui concerne la délimitation des compétences en matière de pêche entre les Etats membres et l'Union, l'article 3§1 sous d) TFUE énonce que « *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* ». L'article 4§2 sous d) dispose que « *Les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres s'appliquent à l'agriculture et à la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer* ».

Il ressort de ces dispositions que l'Union est seule compétente pour prendre des mesures relatives à la gestion des ressources halieutiques (gestion des stocks, fixation des possibilités de pêche etc.). Concernant les autres domaines (organisation des marchés des produits de la mer, etc.) ils rentrent donc dans la catégorie des compétences partagées. Cependant, puisque l'Union exerce ces compétences, les Etats membres ne peuvent y prévoir quelque mesure.

Il faut à présent analyser le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour savoir quelle institution est compétente pour prendre quelle mesure.

Les dispositions relatives à la pêche font l'objet des articles 38 et suivants du TFUE et notamment à l'article 43§2 qui énonce que le Parlement européen et le Conseil statuant conjointement sur des propositions de la Commission, établissent, après consultation du Conseil économique et social, l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture et adoptent toutes les autres mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP. L'article 43§3 prévoit par la suite que le Conseil adopte seul, sur proposition de la commission, les mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche (c'est-à-dire les TAC et les quotas).

On voit donc par là que la pêche a fait l'objet d'une attention particulière des rédacteurs du Traité puisqu'ils ont placé la conservation des ressources biologiques de la mer au rang des

¹⁴ Article 4§1 TUE : « *Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres* » et article 5§1 TUE : « *Le principe d'attribution des compétences régit la délimitation des compétences de l'Union* ».

cinq compétences exclusives limitativement énumérées dans l'article 4 TFUE. Il reste à voir à présent comment concrètement est élaborée la PCP.

§2) Exposé du droit dérivé : définition des objectifs et des composantes de la PCP

A) Un bref historique de la PCP

La politique commune de la pêche est aujourd'hui une des politiques les plus intégrées de l'Union. Elle n'a en effet cessé d'être enrichie, depuis son origine, par des réformes qui interviennent tous les 10 ans environ, la dernière ayant été achevée en 2013, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014¹⁵.

Les premiers actes de droit dérivé concernant la pêche ont été adoptés le 20 octobre 1970. Il s'agissait de deux règlements. Le premier, le règlement (CEE) 2141/70, concernait la mise en œuvre d'une politique commune des structures dans le domaine de la pêche destinée à autoriser tous les navires de pêche battant pavillon d'un Etat membre à pêcher dans les eaux territoriales des autres Etats membres, sauf exception d'une bande côtière réservée à la pêche artisanale locale. Le second règlement, (CEE) 2142/70¹⁶, concernait le volet économique du secteur à savoir l'organisation commune des marchés pour les produits de la pêche, l'accès aux aides financières accordées par la Communauté pour la modernisation du secteur et le droit d'opérer dans les eaux. Ces deux règlements seront abrogés et remplacés six ans après en 1976¹⁷.

Cependant, la PCP est véritablement née en 1983 avec l'établissement de règlements consacrés entièrement à la protection des ressources halieutiques, les règlements (CEE)

¹⁵ Voir notamment sur ce sujet : DEL VECCHIO A, *Pêche maritime – politique commune de la pêche*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1351, LexisNexis, janvier 2015, pp. 4-6.

Et LE LOCH M., FASQUELLE D., Députés, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne sur la réforme de la politique commune de la pêche*, N°829, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2013, pp.21-28.

¹⁶ Règlement (CEE) 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 1-4.

Règlement (CEE) 2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 5-20.

¹⁷ Règlement (CEE) 100/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *JOCE* n° L 20, du 28 janvier 1976, pp. 1-18.

Règlement (CEE) 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 20, du 28 janvier 1976, pp. 19-22.

170/83 et (CEE) 171/83¹⁸, qui ont notamment introduit le système des TAC et des quotas et qui ont défini pour la première fois une politique structurelle pour la gestion de la flotte de pêche de la Communauté. Cette PCP avait été prévue pour 20 ans mais elle a été réformée en 1992 pour l'adapter au retrait du Groenland de la Communauté en 1985, à l'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986 et à la réunification de l'Allemagne en 1990. Un nouveau règlement de base a donc été adopté, le règlement (CEE) 3760/92¹⁹, abrogeant le règlement 170/83. Ce nouveau règlement de base prévoyait entre autres mesures nouvelles la réduction des mailles des filets afin de cibler davantage les prises mais surtout, se fixait comme priorité la réduction de la flotte de pêche communautaire en limitant l'effort de pêche qui se définit comme le produit de la capacité et de l'activité des navires en mer.

Cependant, en 2001, la Commission dans son Livre vert sur l'avenir de la PCP²⁰ dresse un bilan critique de la PCP : « *Elle n'a en effet pas permis d'atteindre l'objectif visé, à savoir une exploitation durable des ressources, et il faudra donc adapter la politique pour qu'elle puisse y parvenir* ». Elle initie alors une réforme d'ampleur de la PCP sur la base de trois règlements²¹ dont la priorité reste la réduction drastique de l'effort de pêche afin de rétablir un équilibre entre les ressources disponibles et les activités de pêche.

Cette nouvelle réforme ne suffira pas, d'après la Commission, à enrayer la dégradation du niveau des ressources biologiques de la mer. Dans un nouveau Livre vert « noir »²², la Commission appelle, en 2009, à une nouvelle réforme en profondeur de la PCP. Cette nouvelle PCP a abouti en 2013, après plus d'un an de négociations entre les institutions et avec une forte mobilisation des Etats membres et notamment la France²³, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. La nouvelle PCP fait l'objet de trois règlements relatifs à la

¹⁸ Règlement CEE/170/83 du Conseil du 28 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE n° L 24 du 27 janvier 1983, pp. 1-13.

Règlement (CEE) N° 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE n° L 20 du 28/01/1976 p. 19 -22.

¹⁹ Règlement (CEE) 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, JOCE n° L 389 du 31 décembre 1992, pp. 1-14.

²⁰ Livre vert sur l'avenir de la PCP, du 20 mars 2001, COM (2001) 135 Final, p.4.

²¹ Règlement (CE) 2371/2002 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, JOCE n° L 358 du 31 décembre 2002, pp. 59-80.

Règlement (CE) 2369/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, JOCE n° L 358 du 31 décembre 2002, pp.49-56.

Règlement (CE) 2370/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche, JOCE n° L 358 du 31 décembre 2002, pp.57-58.

²² Livre vert de la Commission sur la « réforme de la politique commune de la pêche » : COM(2009) 163 Final.

²³ Voir en ce sens le *Mémoire français relatif à la réforme de la PCP* (2009), et le *Rapport à l'Assemblée nationale sur la réforme de la PCP* présenté par les députés Annick LE LOCH et Daniel FASQUELLE, préc.

conservation des ressources biologiques de la mer assortie de nouvelles mesures, à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche et au nouveau Fonds européen pour les Affaires maritimes et la Pêche (FEAMP)²⁴.

B) Les objectifs et la structure de la PCP dans le droit dérivé

Les objectifs généraux de la PCP sont simples. Ils sont inscrits dans l'article 2§1 du règlement de base (Règlement (UE) 1380/2013) qui énonce que : « *La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire* ».

Il est donc clair que les objectifs de la PCP sont essentiellement de trois ordres : environnemental, économique et social. L'objectif de sécurité alimentaire mentionné à la fin de l'article 2§1 demeure anecdotique par rapport aux enjeux des trois premiers.

C'est sur le fondement de ces trois objectifs que les institutions européennes, Commission, Conseil et parlement européen ont construit progressivement la PCP. Celle-ci comprend aujourd'hui quatre volets :

- Un volet environnemental à travers la conservation des ressources : ce volet prévoit l'établissement de TAC (TAC « analytiques » ou TAC « de précaution » quand il n'y a pas mesures scientifiques disponibles) et de quotas à répartir entre les différents Etats membres, mais aussi des mesures visant à restreindre l'effort de pêche, des mesures destinées à atteindre le « rendement maximal durable » (RMD) pour chaque stock avant 2020, d'autres mesures destinées à promouvoir l'élaboration de plans pluriannuels de gestion ou encore à interdire les rejets avant 2020 ou à promouvoir l'aquaculture.
- Un volet relatif à l'organisation commune des marchés (OCM) : ce volet a trois objectifs : promouvoir l'exploitation durable des ressources, améliorer la stabilité des marchés et protéger les consommateurs.

²⁴ Règlement (UE) 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 22-61

Règlement (UE) 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 1-21

Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, JOUE n° L 149 du 20 mai 2014, pp. 1-66

- Un volet relatif à la cohésion économique et sociale portée par le FEAMP : le FEAMP, l'un des cinq fonds structurels d'investissement (fonds ESI) européens, est prévu pour une période déterminée (2014-2020) et sert essentiellement au soutien des acteurs économiques du secteur.
- Et un volet externe afin de prévoir un cadre pour les relations internationales de l'Union européenne dans le secteur de la pêche.

Il serait malheureusement trop long d'analyser en détail toutes les mesures prévues par la nouvelle PCP afin d'atteindre ses objectifs. Nous nous proposons par conséquent de renvoyer à l'article particulièrement pertinent en ce domaine du Professeur Angela DEL VECCHIO²⁵.

Il nous reste désormais, pour avoir une vision d'ensemble du fonctionnement de la PCP, à traiter de sa mise en œuvre, tant au niveau des institutions de l'Union qu'au niveau des Etats membres qui ont en ce domaine de grandes responsabilités. Nous prendrons en particulier l'exemple de l'établissement des TAC et le partage des quotas entre les Etats-membres puis entre les pêcheurs en analysant de rôle de chaque institution.

Section II : Le schéma de mise en œuvre de la PCP à travers l'exemple des TAC et des quotas

Nonobstant le fait de savoir si l'établissement des TAC et la répartition des quotas sont des mesures qui visent à la poursuite des objectifs de la PCP devant faire alors l'objet de compétences exercées conjointement par le Parlement et le Conseil par la PLO ou s'il s'agit de simple mesures d'exécution, ce que nous laissons à la Cour de justice le soin de trancher (Cf. Titre premier), il n'en demeure pas moins que les TAC doivent être adoptés et répartis entre les Etats membres au niveau européen avant d'être partagés entre les pêcheurs au niveau interne puis contrôlés.

²⁵ DEL VECCHIO A, *Pêche maritime – politique commune de la pêche*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1351, LexisNexis, janvier 2015, préc.

§1) La définition des TAC au niveau de l'Union

Dans l'Union européenne, les quotas sont généralement adoptés tous les ans, au mois de décembre, par le Conseil des Ministres de la pêche (selon une procédure *sui generis* fondée sur l'article 43§3 TFUE). Ils sont tout d'abord proposés par la Commission qui élabore ces quotas pour chaque espèce, sur le fondement de relevés scientifiques fournis par différents organes auxiliaires. Les deux comités scientifiques qui fournissent les données nécessaires à la Commission pour l'établissement des possibilités de pêches sont le CIEM (Conseil International pour l'Exploration de la Mer) et le CSTEP (Comité Scientifique, Technique et Economique pour la Pêche). Le CIEM est un conseil scientifique international fondé en 1885 à Copenhague qui fournit aujourd'hui des avis scientifiques sur l'état de la mer et des ressources biologiques à différents services mais entre autres à la Commission européenne tandis que le CSTEP est un organe permanent de l'Union européenne placé auprès de la Commission européenne. Il a été créé en 2005 par la décision 2005/629/CE. Il est composé de 30 à 35 personnalités scientifiques, dont le but n'est que d'assister la Commission dans l'élaboration de la PCP, en fournissant notamment chaque année un rapport sur l'état des ressources biologiques des eaux européennes.

Après avoir dressé les totaux admissibles de capture pour chaque espèce, la Commission élabore un projet de répartition des quotas entre les Etats membres en fonction d'une clé de répartition fondée sur les antériorités de pêches déclarées par les Etats membres sur une période généralement plus ancienne²⁶. Une fois son projet accompli, la Commission transmet au Conseil qui discute alors de la répartition des quotas dans des négociations longues et âpres entre les différents Etats membres.

En matière de contrôles, absolument vitaux pour l'effectivité de la politique, l'Union européenne s'est dotée dans les années deux mille d'une Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) basée à Vigo en Espagne. Cette AECP a été créée en 2005 par un règlement du Conseil (CE) n°768/2005 du 26 avril 2005, afin de coordonner les contrôles et les inspections des Etats membres mais aussi le déploiement des moyens nationaux de contrôle et d'inspection mis en commun par les E-M, d'aider les E-M dans leur application de la PCP en contribuant notamment à la formation des inspecteurs et au partage d'expériences entre les E-M, etc.

²⁶ Voir le site du CNPMEM

§2) La mise en œuvre de la PCP au niveau interne

Une fois que le Conseil des ministres de la pêche s'est mis d'accord sur la répartition des quotas de pêche entre les Etats membres et a adopté dans le courant du mois de décembre le règlement fixant les TAC et les quotas tant redouté par les pêcheurs, il revient à chaque Etat de répartir au niveau interne les quotas entre les pêcheurs. Cette répartition se fait d'abord par le biais d'Organisations de producteurs (OP), en application d'une clé de répartition elle aussi fondée sur les habitudes de pêche de chaque organisation, sorte de loi coutumière. Chaque OP, sans oublier le groupe des « non-adhérents à une organisation de producteurs » devra par la suite répartir ces quotas entre les différentes entreprises de pêche en établissant un plan de gestion qui, généralement, limite les captures par adhérent, par jour et par semaine.

Une organisation de producteurs est une structure qui fédère les acteurs du secteur de la pêche et qui a deux missions essentielles :

- la gestion des droits de pêche puisqu'elle se voit attribuer par l'Etat des sous-quotas qu'elle doit répartir ensuite entre les entreprises de pêche ;
- l'organisation commune des marchés en veillant notamment à la rentabilité économique, à l'amélioration des conditions de mise sur le marché et de la stabilité de ceux-ci.

Les OP sont prévues par le règlement (UE) 1379/2013 relatif à l'OCM dans le secteur de la pêche qui énonce au 7^é considérant que « *Les organisations de producteurs de produits de la pêche et les organisations de producteurs de produits de l'aquaculture (ci-après conjointement dénommées "organisations de producteurs") sont les clés pour atteindre les objectifs de la PCP et ceux de l'OCM* ». Elles sont de surcroît prévues dans la législation française, à l'article L912-11 du Code rural et de la pêche maritime : « *Dans une zone déterminée, les sociétés commerciales, les groupements d'intérêt économique ou les associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, constitués de producteurs, ou les associations de telles organisations peuvent être reconnus par le ministre chargé des pêches maritimes comme organisations de producteurs conformément aux dispositions des règlements de l'Union européenne* ».

En terme de contrôles des pêches, ceux-ci sont effectués au niveau national sous la responsabilité du Ministre en charge de la mer et donc de la Direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA). Plus concrètement, au niveau déconcentré, le contrôle des pêches est effectué sous la coordination du Centre National de Surveillance des Pêches maritimes (CNSPM) basé sur le site du Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) d'Etel. Le contrôle des pêches sur le terrain est effectué par toutes les administrations disposant de moyens d'intervention en mer et à terre : Affaires maritimes, Marine nationale, Gendarmerie maritime, Douanes françaises, services vétérinaires et Gendarmerie nationale, Répression des fraudes...

Ce bref aperçu du fonctionnement la politique commune de la pêche, qui nous aura pourtant donné une vision d'ensemble nous permet à présent de nous pencher sur le bilan de cette dernière et sur la réforme qu'elle a subie afin de se plier à ses nouveaux objectifs.

Chapitre II : La nécessité d'une réforme face à un bilan d'échec

La politique commune de la pêche n'a cessé de se réformer depuis son avènement (1970, 1976, **1983**, 1992, 2002 jusqu'à 2013). En effet, si elle n'a connu que des échecs jusqu'en 2010 environ (Section I), celle-ci connaît désormais ses premiers succès, même si beaucoup de progrès sont encore à faire (Section II).

Section I : Une politique qui a longtemps cumulé les échecs

En 2009, prenant conscience du triste état des pêcheries européennes, la Commission a édité un Livre vert afin d'initier une nouvelle réforme de la PCP²⁷.

²⁷ Livre vert de la Commission sur la « réforme de la politique commune de la pêche » : COM(2009) 163 Final

En effet, dans ce document, la Commission admettait le constat d'échec total de la politique commune de la pêche et dressait un bilan noir des pêcheries dans l'UE : « *la réalité de la situation actuelle (...) se caractérise par une surexploitation des stocks, une surcapacité des flottes de pêche, de fortes subventions, une faible résilience économique et une baisse des quantités de poissons capturées par les pêcheurs européens. La PCP telle qu'elle existe actuellement n'a pas suffisamment bien fonctionné pour prévenir ces problèmes. (...) Les stocks halieutiques européens sont victimes d'une surexploitation depuis plusieurs décennies et la taille des flottes de pêche demeure disproportionnée par rapport aux ressources disponibles. (...) Les objectifs arrêtés en 2002 pour garantir la viabilité des pêcheries n'ont pas été atteints* ».

Plus tard en 2011, dans un document de travail de la Commission relatif à une analyse d'impact publié en anglais seulement²⁸, cette dernière a renchéri en affirmant que la PCP a totalement échoué dans les trois objectifs clés : environnemental, économique et social.

Selon elle, les stocks sont en 2011 toujours surexploités, la situation économique de la plus grande partie de la flotte de pêche européenne est pauvre malgré un niveau élevé de subventions et les emplois du secteur ne fournissent qu'une piètre qualité de vie tandis que la situation des populations côtières dépendantes de la pêche est déjà précaire.

La cause de ces problèmes, d'après la Commission toujours, est difficile à cerner car ils sont interdépendants et la pêche est entrée dans un cercle vicieux. Ainsi, par exemple, la surcapacité de la flotte européenne de pêche est responsable de la surexploitation des stocks. Cependant, la surexploitation est aussi parallèlement la cause de la surcapacité de la flotte. Mais la surcapacité de la flotte est aussi la cause des maigres revenus économiques du secteur qui, pour compenser ses petits revenus, a tendance à surexploiter les stocks tout en restant dépendant des subventions publiques. Enfin, l'état déplorable du secteur alarme le Conseil des ministres qui, lors de l'établissement des totaux admissibles de capture, fixe chaque année des limites bien supérieures à celles prescrites par les comités scientifiques et proposées par la Commission.

Ainsi, quatre problèmes peuvent être relevés dans la PCP :

- Un problème environnemental, qui est l'enjeu le plus important puisque tous les autres découlent de lui : les stocks sont surexploités au risque d'atteindre des

²⁸ SEC(2011) 891 Final *Commission staff working paper, Impact assessment: Accompanying Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy*, 13 July 2011, pp. 4 à 25.

niveaux insuffisant pour leur renouvellement, ce qui engendrerait une extinction de la ressource à brève échéance. La cause essentielle de ce problème demeure la surcapacité de la flotte.

- Un problème économique, en raison de la faible rentabilité du secteur : le secteur de la pêche est fortement dépendant des subventions publiques.
- Un problème social dû aux faibles salaires induits par la filière, qui n'en fait pas une filière attractive pour les jeunes entrepreneurs. A titre d'exemple, en 2005, le secteur de la pêche dans l'Union européenne à 27 Etats membres représentait environ 407.000 emplois directs et indirects (187.000 pour la capture, 138.000 pour la transformation et 63.000 pour l'aquaculture). En 2007, le secteur ne représentait plus que 354.715 emplois²⁹.
- Enfin, un problème de gouvernance qui découle de la trop grande complexité de la législation.

Ce bilan est donc particulièrement lourd mais il peut être cependant relativisé au vu de certains bons résultats en matière environnementale notamment et passés sous silence par la Commission

C'est la France qui, dans son *Mémoire relatif à la politique commune de la pêche*³⁰ publié à la suite du Livre vert de 2009 de la Commission, insiste sur le fait que, si la PCP n'a pas produit les effets qui lui étaient escomptés, elle a pour autant commencé à produire des effets positifs : « *La France partage le constat que fait la Commission dans son Livre Vert sur le besoin d'une réforme ambitieuse. Elle partage le constat selon lequel la PCP n'a pas pleinement atteint ses objectifs. Pour autant, si la situation d'un certain nombre de stocks halieutiques et l'état de santé économique du secteur est effectivement préoccupante, des progrès ont toutefois été observés sur un certain nombre de ressources, comme en atteste une évaluation réalisée par les établissements scientifiques français (IFREMER, IRD, MNHN) et de FranceAgrimer* ».

Ce mauvais bilan de la PCP a poussé les institutions européennes à entreprendre les travaux d'une nouvelle réforme qui aura fait l'objet d'après négociations entre 2009 et 2013. Cependant, cette réforme semble aujourd'hui, peu de temps après son entrée en vigueur (1^{er} janvier 2014) avoir produit déjà des effets positifs.

²⁹ SEC(2011) 891 Final, préc. p.18

³⁰ Préc.

Section II : Une politique sur la lente voie de la rémission

La nouvelle PCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et, avec elle, tout un lot de nouvelles mesures très contraignantes dont les principales sont sûrement l'obligation de parvenir au rendement maximal durable (RMD) en 2020 et dans certains cas dès 2015, et l'interdiction des rejets en 2020.

Même s'il est probable que des effets positifs de l'ancienne PCP aient commencé à se faire sentir dès le tournant des années 2010, il semble évident que la nouvelle version de la politique des pêches a accru le rétablissement vers le bon état biologique des pêcheries européennes.

En effet, chaque année, depuis 2011-2012, la Commission dresse un bilan de plus en plus positif de l'état des stocks halieutiques dans les eaux de l'UE, dans le rapport qu'elle produit chaque année au titre de l'article 50 du règlement de base³¹. Dans son dernier rapport présenté au Parlement européen et au Conseil le 2 juin 2015³², la Commission dresse encore un bilan relativement positif des stocks halieutiques.

Ainsi, pour les zones Atlantique Nord-est, mer du Nord et mer Baltique :

- Le nombre de stocks exploités au niveau correspondant au RMD entre 2006 et 2015 est passé de 2 à 26 ;
- Le nombre de stocks dans les limites biologiques de sécurité est passé de 11 à 21 ;
- Le nombre de stocks pour lesquels des avis quantitatifs de capture sont disponibles est passé de 59 à 72.

La Commission indique que ces bons résultats sont en partie dus au fait que le Conseil a fait des progrès considérables pour fixer les TAC conformément au RMD (de 5 en 2009 à 36 en 2015), et ce, particulièrement pour la Baltique « où le Conseil a récemment opté pour la fixation de TAC correspondant au RMD, ce qui a eu pour effet de faire passer à trois le

³¹ Article 50 du règlement (UE) 1380/2013, (préc.) : « Rapport annuel : La Commission rend compte chaque année au Parlement européen et au Conseil des progrès accomplis dans la mise en œuvre du rendement maximal durable et de l'état des stocks halieutiques, et ce, dès que possible après l'adoption du règlement annuel du Conseil établissant les possibilités de pêche dans les eaux de l'Union et dans certaines eaux en dehors de l'Union pour les navires de l'Union. »

³² COM (2015) 239 final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Consultations sur les possibilités de pêche pour 2016 au titre de la politique commune de la pêche, 2 juin 2015.

nombre jusque-là nul, de stocks exploités au niveau correspondant au RMD au cours de ces dernières années ».

En revanche, les stocks sont malheureusement toujours en surexploitation ou en très mauvais état dans les zones Méditerranée et mer Noire, où ces stocks sont pourtant exploités presque exclusivement par des opérateurs européens.

La Commission souligne enfin qu'il y a encore de nombreux progrès à faire au niveau scientifique pour que chaque stock puisse bénéficier d'études et de mesures qui permettent de connaître au mieux son état. Trop de stocks sont encore totalement dépourvus d'évaluation scientifique.

En définitive, le bilan global qui peut être dressé de la politique commune de la pêche est aujourd'hui un bilan encore mitigé. Si la PCP s'est enlisée de longues années durant dans des échecs permanents au risque de voir s'éteindre la plupart des ressources biologiques de la mer dans les eaux européennes, elle a désormais entamé la pente du redressement au prix d'efforts incommensurables pour la filière pêche, efforts qu'elle ne pourra plus supporter longtemps mais efforts qui sont en train de produire des effets extrêmement positifs sur toute la filière, tant sur le plan environnemental que sur les plans économique et social, qui découlent nécessairement du bon état de la ressource halieutique. La PCP, après presque 40 ans d'échecs, commence enfin à produire ses effets. Cependant un long chemin reste à parcourir face à l'émergence aujourd'hui de la nouvelle gouvernance maritime issue de la nouvelle politique maritime intégrée.

Chapitre III : Les conséquences de l'intégration des pêches maritimes dans la politique maritime européenne

Une nouvelle gouvernance maritime est mise en place par la PMI aux fins de celle-ci de parvenir à un environnement législatif intégré et cohérent. Dans cette optique, plusieurs instruments intersectoriels ont été créés et qui auront de nombreuses conséquences sur la politique commune de la pêche et plus généralement les pêches maritimes, en premier lieu desquels, la planification de l'espace maritime. La véritable question à se poser ici est celle de savoir si la PMI sera une source d'amélioration pour le secteur des pêches et inversement. Il s'agit donc d'étudier dans un premier temps les avantages que peut retirer la PMI en intégrant la PCP (section I) et dans un second temps, les avantages et les inconvénients pour le secteur des pêches maritimes de son intégration dans la politique maritime européenne (section II).

Section I : Les avantages que retire la politique maritime en intégrant la pêche

L'intégration de la pêche dans la nouvelle politique maritime européenne est une nécessité évidente pour recueillir la crédibilité dont elle a besoin au regard de son ambition. En effet, le secteur de la pêche est l'un des secteurs maritimes européens les plus importants tant du point de vue environnemental que du point de vue socio-économique. Une politique maritime intersectorielle européenne serait donc gravement atrophée si elle n'intégrait pas la politique commune de la pêche et ce pour deux raisons au moins. La première raison est une raison historico-économique, puisque la pêche est l'une des premières et des plus importantes politiques européennes après la politique agricole commune et que depuis les années soixante-dix, elle bénéficie d'un fonds structurel conséquent avec toute l'expérience et les structures nécessaires à sa bonne gestion et qu'un partage du *fonds européen pour la pêche* (FEP) avec les affaires maritimes européennes fait considérablement grandir la politique maritime intégrée en cohérence (§1). La seconde raison est que, comme nous l'avons déjà dit, la PCP est au carrefour des politiques maritimes et que, par conséquent, elle bénéficie d'une expérience unique dans de nombreux domaines intéressant la PMI (§2).

§1) Le partage du fonds structurel pour la pêche avec les affaires maritimes

La politique structurelle de la pêche est née dès le début des années soixante-dix, avec la politique agricole commune. Dès cette époque, il a été décidé de solliciter le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et notamment sa section « orientation » pour couvrir le soutien à la construction, la modernisation, la commercialisation et la transformation des activités de pêche. Ce système a fonctionné jusqu'en 1992, où, lors du Conseil européen d'Edimbourg, il a été décidé de placer la pêche au rang des secteurs devant bénéficier d'un soutien structurel propre. La pêche a donc bénéficié à partir de ce moment d'un instrument financier autonome, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), pour la période 1994-1999. Ce fonds a connu une nouvelle vie, sur la période 2000-2006, afin de contribuer à l'équilibre durable entre les ressources halieutiques et leur exploitation. Puis, pour la période 2007-2013, il a été fait le choix de remplacer l'IFOP par un instrument plus simple, le Fonds européen pour la pêche (FEP) dont la tâche principale était de limiter la capacité de la flotte de pêche communautaire pour la mettre en adéquation avec les ressources disponibles. Face à l'échec de ces mesures, après la dernière réforme de la PCP (entrée en vigueur en 2014) il a été décidé de mettre sur pied un nouveau fonds structurel pour la pêche pour la période 2014-2020. Mais une des grandes nouveautés de ce fonds et qu'il est désormais commun à la pêche et aux affaires maritimes : le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)³³.

En effet, la création de la PMI nécessite elle aussi un lourd investissement de l'Union, notamment la connaissance du milieu marin, la mise en place de la surveillance maritime intégrée et la planification de l'espace maritime. L'objectif d'un fonds commun aux affaires maritimes et à la pêche est explicité notamment par le préambule du règlement qui l'institue (règlement 508/2014) : « *En reconnaissance du fait que toutes les questions liées aux mers et aux océans en Europe sont interconnectées, le présent règlement devrait également soutenir le développement de la PMI (...) qui comprend la définition et la mise en œuvre d'opérations et de processus décisionnels coordonnés en ce qui concerne les océans, les mers, les régions côtières et les secteurs maritimes, complétant les différentes politiques de l'Union y*

³³ Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, *relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche* et abrogeant les règlements du Conseil (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 et (CE) 791/2007 et le Règlement (UE) 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil, JOUE n° L 149 du 20 mai 2014, pp. 1-66.

afférentes, notamment la PCP et les politiques en matière de transport, d'industries, de cohésion territoriale, d'environnement, d'énergie et de tourisme »³⁴. Au considérant 11 du même règlement, les auteurs en explicitent la cause essentielle : « Il convient que le financement par un fonds unique, le FEAMP, des dépenses de la PCP et de la PMI réponde à la nécessité de simplification et renforce l'intégration des deux politiques ».

Cependant, l'ambition de ce fonds d'intégrer les deux politiques sur le plan structurel est encore relative et n'impacte pas vraiment la pêche (puisque'elle bénéficie dans le FEAMP d'une somme égale à celle dont elle bénéficiait dans le FEP). En effet, au sein-même du règlement instituant le FEAMP et qui, dans son préambule, énonce la volonté de traiter ensemble la PCP et la PMI, les deux politiques en question font l'objet de dispositions bien distinctes. L'article 13 du règlement, qui opère la ventilation des subsides entre les différentes priorités reconnues dispose que sur les 5.749.331.600 euros dont est doté le fonds, un montant de 4.340.800.000€ est affecté à la pêche³⁵ et seulement 71.055.600€ sont affectées aux mesures relatives à la PMI³⁶.

Ainsi, nous voyons que l'intention de lier la PCP à la PMI est bien réelle au point de vue structurel puisque la PMI et la PCP font l'objet d'un fonds unique. Pour autant, la PCP est encore loin d'intégrer la PMI puisque jusqu'en 2020 au moins, la pêche dispose au sein du FEAMP de fonds bien à elle, et bien distincts de ceux alloués à la PMI, qui sont d'ailleurs sans commune mesure avec ceux de la pêche.

Toutefois, cette mesure demeure une belle avancée pour la PMI qui dispose enfin de fonds propres et qui, en dépit de leur maigreur, ont le mérite d'exister.

§2) L'apport à la PMI de l'expérience de la PCP dans de nombreux domaines

Les raisons d'être de la PMI sont énumérées dans le livre bleu qu'a publié la Commission européenne en 2007³⁷ et sont au nombre de 5 : maximiser une exploitation durable des mers et des océans, créer un socle de connaissances et d'innovations pour la politique maritime, offrir une qualité de vie supérieure dans les régions côtières, promouvoir

³⁴ Considérant 1 du règlement (UE) 508/2014, préc.

³⁵ Article 13§2 du règlement (UE) 508/2014.

³⁶ Article 13§7 du règlement (UE) 508/2014.

³⁷ Communication de la Commission, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM(2007) 575 Final, 10 octobre 2007, préc.

la position chef de file de l'Europe dans les affaires maritimes internationales et améliorer la visibilité de l'Europe maritime. Le tout est parfaitement bien retranscrit dans le règlement relatif à l'établissement d'un programme de soutien pour le développement de la PMI : « *La politique maritime intégrée promeut une prise de décisions coordonnée et cohérente en vue de favoriser au maximum le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale des Etats membres, en particulier dans les régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union, ainsi que les secteurs maritimes, grâce à des politiques cohérentes dans le domaine maritime et à la coopération internationale en la matière* »³⁸.

Ailleurs, la Commission dans son livre bleu relatif à la PMI affirme que « *le premier objectif d'une politique maritime intégrée de l'Union européenne est de créer des conditions optimales pour assurer une utilisation durable des mers et des océans et permettre la croissance des secteurs maritimes et des régions côtières* »³⁹.

Il apparaît donc que les objectifs de la PCP et ceux de la PMI se rejoignent et cela semble évident. En effet, la PMI est un vaste programme, très ambitieux, dans le but de fédérer les politiques sectorielles maritimes, et par conséquent, les objectifs de la PMI sont la somme de tous les objectifs des politiques qu'elle rassemble. Ainsi, les objectifs environnementaux de la PMI ne peuvent pas être atteints par le seul « pilier environnemental de la PMI » constitué par la Directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* » (DCSMM)⁴⁰. Les résultats de la PMI sont donc dépendants de ceux de la PCP.

Autrement, il s'avère que la Pêche est une des plus anciennes politiques de l'Union et que l'expérience des pêcheurs est unique. La Commission en est bien consciente et compte sur eux pour parvenir par exemple à une bonne planification de l'espace maritime : « *la connaissance qu'ont les pêcheurs de la mer permettrait d'optimiser la localisation des zones marines protégées et des parcs éoliens, pour ne citer que ces exemples, tout en réduisant les coûts* »⁴¹.

³⁸ Article 1^{er} du règlement (UE) 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011, établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JOUE N° L 321, 5 décembre 2011, pp. 1-10.

³⁹ Communication de la Commission, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM(2007) 575 Final, 10 octobre 2007, préc., p. 8.

⁴⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOUE n° L 164 du 25 juin 2008, pp. 19-40.

⁴¹ Communication de la Commission, *Planification de l'espace maritime dans l'UE – Bilan et perspectives d'évolution*, COM(2010) 771 final, p.9.

Il résulte de tout ce que l'on vient d'exposer que la PCP a évidemment sa place dans la PMI. Une PMI sans intégrer la PCP serait gravement incomplète.

Et si la PMI doit nécessairement intégrer la PCP, les pêches maritimes ont aussi à beaucoup à attendre de la PMI même si elle devront nécessairement s'adapter à une nouvelle gouvernance.

Section II : Les avantages et inconvénients que retire la pêche de son intégration dans une politique maritime globale

L'émergence d'une politique maritime globale qui intègre les multiples politiques maritimes sectorielles de l'Union européenne est un heureux évènement pour la cohérence, l'effectivité et l'efficacité de l'action de l'Union sur le plan maritime et elle est un témoin de l'ambition de l'Union européenne d'investir enfin le patrimoine exceptionnel dont elle dispose grâce à ses espaces marins. Cependant, cette politique maritime intégrée ne se fera pas sans de nombreuses adaptations des politiques maritimes sectorielles, en premier lieu desquelles la politique commune de la pêche (§1), même si de nombreux avantages sont aussi à en attendre pour ce secteur (§2)

§1) Les adaptations nécessaires des pêches maritimes face à la PMI

Avec la pleine effectivité future de la PMI et notamment de ses trois instruments intersectoriels (connaissance du milieu marin, surveillance maritime intégrée et planification de l'espace maritime), la pêche va nécessairement devoir s'adapter, surtout à la planification de l'espace maritime.

La planification de l'espace maritime se définit comme un processus, engagé par les pouvoirs publics, d'analyse et d'organisation par plan des activités humaines dans les zones maritimes afin d'en assurer la répartition dans l'espace (surface, colonne d'eau et fonds marins) et dans le temps, *aux fins d'objectifs écologiques, économiques et sociaux*⁴². La raison en est que les activités ne cessent de se développer dans les eaux marines et qu'il devient

⁴² Article 3§2 de la directive 2014/89/CE, *PEM*, préc.

urgent de les organiser pour limiter les conflits d'usages entre ces activités. Le but de l'action positive contraignante de l'Union européenne est de faciliter la coopération et l'élaboration d'une approche commune en Europe⁴³. La transposition de la directive adoptée en juillet 2014 doit être effectuée dans tous les Etats membre avant le 18 septembre 2016⁴⁴.

La planification de l'espace maritime va donc nécessairement contraindre davantage encore les zones de pêches afin de laisser des zones disponibles, pour des raisons de sécurité, à l'aquaculture, à de nouvelles aires marines protégées (AMP) ou à des fermes d'éoliennes *offshore*, même si en vertu de l'article 8§2 de la directive *PEM*, « les Etats membres tiennent compte des interactions pertinentes entre activités et usage. Toutefois, la Commission est consciente des incidences néfastes que cela peut avoir sur la pêche : *« la gestion des pêches démontre à quel point il est nécessaire de veiller à la cohérence des différents programme de planification d'une zone marine à l'autre, compte tenu du caractère mobile des ressources et du fait que les décisions se prennent au niveau de l'UE dans le cadre le la PCP »*⁴⁵.

Dans sa *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime – élaboration de principes*, la Commission donne un exemple de gestion d'un conflit d'usage entre la pêche et une zone marine protégée (en l'espèce, une zone *Natura 2000*) : « *La décision (fondée sur l'article 9 du règlement de base de la politique commune de la pêche) adoptée par la Commission à la demande du gouvernement néerlandais, désireux de protéger l'habitat de la côte néerlandaise de la mer du Nord (région du Voordelta), offre un bon exemple de gestion intégrée de l'espace marin mettant en jeu plusieurs politiques sectorielles. Compte tenu du fait que la pêche interagit avec les écosystèmes et influe sur la mobilité des stocks de poisson, une planification cohérente de l'espace maritime représenterait un avantage certain pour la gestion durable des pêches dans les eaux européennes »*⁴⁶. Dans cette décision, la Commission explique tout le processus qui doit être mis en œuvre pour arbitrer le conflit d'usage.

⁴³ Il ne faut pas confondre la planification de l'espace maritime avec la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui en est voisine mais qui est un instrument de gestion intégrée de tous les processus politiques concernant la zone littorale, qui traite les interactions terre-mer des activités côtières de manière coordonnée afin d'assurer le développement durable des zones côtières. La GIZC a fait l'objet de la recommandation 2002/413/CE du Parlement et du Conseil du 30 mai 2002.

⁴⁴ En France, la transposition de la directive *PEM* semble s'orienter vers un amendement de la loi Grenelle II et un ajout d'un volet *PEM* au sein des articles L 219-3 et L 219-4 du code de l'Environnement, relatifs à la planification élaborée par les documents stratégiques de façade (DSF).

⁴⁵ Communication de la Commission, *Planification de l'espace maritime dans l'UE – Bilan et perspectives d'évolution*, COM(2010) 771 final, préc., p.9.

⁴⁶ Feuille de route pour la planification de l'espace maritime – élaboration de principes, COM(2008) 791 Final, 25 novembre 2008, p.9.

Les deux mots d'ordre de la Commission en matière de planification sont donc *flexibilité* et *cohérence*. Ainsi, si la *PEM* impactera nécessairement la pêche, il est évident que tout sera mis en œuvre pour que cet impact soit le plus léger possible.

§2) Les avantages que peut retirer la pêche d'une politique maritime intégrée

L'élaboration par l'Union européenne d'une politique maritime qui intègre toutes ses politiques maritimes sectorielles est sans conteste une source de progrès pour chaque secteur maritime, une grande avancée pour l'avenir maritime de l'Europe. La pêche aussi a beaucoup à retirer de cette initiative puisque c'est une politique au carrefour de plusieurs objectifs généraux de l'Union (environnementaux, économiques et sociaux)⁴⁷ mais aussi au carrefour des enjeux maritimes de l'Union, si bien que toutes les mesures prévues par la politique maritime intégrée impacteront le secteur de la pêche.

Dans le Livre bleu intitulé *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*⁴⁸, qu'elle a publié en 2007, la Commission annonçait plus en détail son projet de PMI. Elle y a listé cinq domaines d'action : maximiser une exploitation durable des mers et des océans ; créer un socle de connaissances et d'innovation pour la politique maritime ; offrir une qualité de vie supérieure dans les régions côtières ; promouvoir la position chef de file de l'Europe dans les affaires maritimes internationales ; améliorer la visibilité de l'Europe maritime. Puis, dans le premier rapport sur l'état d'avancement de la PMI⁴⁹, en 2009, la Commission pointait quatre objectifs majeurs du cadre de la PMI : promouvoir l'intégration de structures de gouvernance plus larges et davantage fondées sur la coopération ; créer un socle de connaissances et d'instruments transversaux afin de mettre en œuvre des politiques intégrées ; améliorer la qualité des politiques sectorielles par une recherche active de synergies et davantage de cohérence entre les différents secteurs ; tenir compte, lors de la mise en œuvre

⁴⁷ Article 3§3 TUE : « L'Union (...) œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique »

⁴⁸ Communication de la Commission, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM(2007) 575 final, 10 octobre 2007, préc.

⁴⁹ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CESE et au Comité des régions, *Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2009) 540 final, 15 octobre 2009, p.3.

des objectifs ci-dessus, des spécificités régionales entourant l'Europe en adoptant des solutions sur mesure.

Dans ces optiques, trois instruments intersectoriels ont été avancés dès le livre bleu : la planification de l'espace maritime, la surveillance maritime intégrée et la connaissance du milieu marin, sans oublier le volet international de la PMI. Il en ressort que la PMI est un programme très vaste et nous remarquons qu'au moins cinq éléments de la PMI sont susceptibles d'améliorer le secteur des pêches maritimes.

Le premier de ces éléments, c'est la planification de l'espace maritime. Comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, la PEM est un gros sujet pour le secteur de la pêche puisque celui-ci devra nécessairement faire de la place et s'adapter aux nouvelles activités d'énergie éoliennes ou d'aquaculture offshore par exemple. Une bonne planification dans le temps et dans l'espace de ces activités sera néanmoins très bénéfique au secteur de la pêche à plusieurs égards. S'il fallait n'en citer qu'un, ce serait l'aspect environnemental des pêches qui gagnerait à une meilleure planification. En effet, les pêcheurs ne sont pas les seuls responsables de l'état des ressources halieutiques qui souffrent aussi de la pollution, celle des navires de commerce, mais aussi celle qui est due à la contamination des espèces sauvages par les poissons d'élevages en fuite. Chaque année, des centaines de milliers de spécimens s'échappent de leurs bassins d'élevages au grès de tempêtes ou de structures défaillantes. Ce problème touche toutes les espèces d'élevages mais particulièrement le saumon qui, en Norvège notamment, a plusieurs fois alerté les autorités sanitaires⁵⁰. Il va sans dire qu'une meilleure planification spatiale des activités aquacoles écarterait certains dangers de pollution.

Le deuxième élément de la PMI susceptible d'avoir des retombées positives pour les pêches maritimes est l'élaboration l'intégration de la surveillance maritime. La *surveillance maritime intégrée* est un programme destiné à mettre en place un *environnement commun de partage des informations (CISE)* afin d'intégrer les systèmes et réseaux de surveillance en mer des différents Etats membres, dans le but de multiplier l'efficacité de la surveillance maritime. Ce programme aura de fortes retombées positives en matière de lutte contre les activités illégales et illicites pratiquées en mer, notamment la pêche illicite, non-déclarée, non-règlementée (INN).

Le troisième élément positif de la PMI pour les pêches maritimes et l'aboutissement de l'initiative « *données marines et connaissance du milieu marin 2020* ». L'objectif de ce

⁵⁰ V. par exemple : *Une prime de 60€ offert pour capturer des saumons en fuite*, l'Express, 18 novembre 2013.

programme est d'aider le secteur, les pouvoirs publics et les chercheurs à accéder aux données et à mieux les utiliser pour élaborer de nouveaux produits et services et de mieux connaître le comportement du milieu marin⁵¹. Cette initiative est tout à fait bénéfique pour le secteur de la pêche. En effet, comme nous l'avons précédemment vu, l'établissement des TAC et des quotas de pêche est dépendante de données scientifiques relatives à l'état des stocks. Or il n'y a pas encore assez de données viables et trop de stocks sont encore dépourvus de toutes mesures scientifiques, ce qui contraint la Commission à proposer au Conseil des limitations quantitatives dites *de précaution*. Par conséquent, si cette initiative peut contribuer à une meilleure connaissance scientifique de l'état des ressources halieutiques, la PCP en serait d'autant plus efficace. De surcroît, la Directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* »⁵², qui constitue le pilier environnemental de la PMI, se donne aussi pour objectif de lutter contre la pollution des milieux marins et des ressources halieutiques en particulier⁵³.

Enfin, le volet international de la PMI qui se donne pour objectif de *Promouvoir la position de chef de file de l'Europe dans les affaires maritimes internationales en améliorant la gestion internationale des affaires maritimes et en assurant une application effective de la législation internationale y afférent*⁵⁴, et qui a fait l'objet d'une communication spécifique de la Commission⁵⁵, est susceptible de faire grandement évoluer la PCP sur plusieurs points, environnemental d'abord, puis social. Le premier concerne la pêche INN, le second, les conditions de travail des pêcheurs. En effet, le volet international de la PMI a pour ambition la mise en place d'un *programme de gestion intégrée et écosystémique des océans et des côtes qui réduise la perte de biodiversité marine, établisse des réseaux de zones marines protégées et permette aux stocks de poissons mondiaux de retrouver un état biologique satisfaisant*,

⁵¹ Site de la DG MARE.

⁵² Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, dite « *directive-cadre stratégie pour le milieu marin* » (DCSMM), JOCE n° L 164 du 25 juin 2008, préc.

⁵³ Les articles 1 §1 et §2 b) de la DCSMM énoncent que : « La présente directive met en place un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. À cette fin, des stratégies marines sont élaborées et mises en œuvre, de manière à : prévenir et réduire les apports dans le milieu marin afin d'éliminer progressivement la pollution telle que définie à l'article 3, point 8) »

Puis l'article 3 §8 définit la pollution en ces termes : « «pollution»: introduction directe ou indirecte dans le milieu marin, par suite de l'activité humaine, de substances ou d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines d'origine anthropique, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des effets nuisibles pour les ressources vivantes et les écosystèmes marins, et notamment un appauvrissement de la biodiversité, des risques pour la santé humaine, des obstacles pour les activités maritimes, et notamment la pêche (...) »

⁵⁴ Livre bleu de la Commission sur la politique maritime intégrée, COM(2007) 575 final, préc., p.15.

⁵⁵ Communication de la Commission, *Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2009) 536 final, 15 octobre 2009.

objectif qui sera particulièrement centré sur la lutte contre la pêche INN⁵⁶. Sur le plan social, le volet international de la PMI s'est donné pour objectif de promouvoir le travail décent dans les secteurs maritimes, notamment celui de la pêche⁵⁷.

En définitive, il s'avère que si l'émergence d'une PMI de l'UE a déjà contraint et continuera de contraindre la PCP et plus généralement tout le secteur des pêches maritimes à de lourdes réformes et à de nombreuses adaptations pour s'intégrer dans un système globalisé censé être plus cohérent et plus efficace, il n'en demeure pas moins qu'une politique maritime générale de l'Union européenne est une source de perfectionnement pour le secteur de pêches maritimes européenne et nous pouvons dès lors fonder nos espoirs pour que la politique maritime européenne aboutisse rapidement afin de dresser l'Europe en position de *leader* mondial dans le domaine maritime, et particulièrement dans le secteur de la pêche maritime.

Cependant, si la politique commune de la pêche est parvenue à se réformer sur le plan matériel, il demeure encore un *hic* sur le plan institutionnel. En effet, la conservation des ressources est aujourd'hui dépendante des TAC et des quotas. Or, ceux-ci demeurent encore fixés selon une procédure arbitraire par le Conseil sans aucun droit de regard du Parlement, ce qui permet au Conseil de ménager les intérêts économiques de certains Etats membres, au risque de nuire durablement au bon état écologique des ressources. Il serait donc nécessaire, dans un souci de cohérence du droit de l'Union, d'entreprendre une modernisation des dispositions du droit primaire afin de donner pleine effectivité aux réformes drastiques qui ont été concédées sur le plan matériel.

⁵⁶ *Ibidem* p.4.

⁵⁷ *Ibidem*, p.7.

Partie II : Contributions du droit primaire : La nécessité d'une modernisation des dispositions du traité

Le problème institutionnel et juridique de la Politique commune de la pêche se résume à un problème de compétences entre le Conseil des ministres de l'UE (le Conseil) et le Parlement européen. La question est celle de savoir qui est compétent, le Conseil seul ou le Conseil avec le Parlement, pour adopter les *mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche*⁵⁸ (c'est-à-dire les totaux admissibles de capture (TAC) et les quotas).

Cette question est d'une importance capitale malgré son apparence. En effet, l'enjeu de la question a de fortes répercussions sur les résultats matériels de la PCP puisque l'objectif le plus important de la PCP est de maintenir à un niveau durable d'exploitation les ressources halieutiques. C'est en effet l'état des stocks qui conditionne la bonne santé économique et sociale de tout le secteur. Or, la gestion de l'état des stocks se fait principalement par l'établissement de TAC et de quotas qui sont eux-mêmes fixés par le Conseil seul, un organe qui représente les intérêts des Etat membres et que l'on peut soupçonner par conséquent de partialité quand il s'agit de sauvegarder les intérêts économiques d'un Etat⁵⁹.

Cette question est aujourd'hui l'objet d'un contentieux grave auprès de la Cour de justice de l'UE (CJUE) entre les deux plus hautes institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement européen. La Cour de justice a déjà rendu une décision sur cette question dans l'affaire « Venezuela » le 26 novembre 2014⁶⁰, arrêt rendu par la grande chambre de la Cour de justice⁶¹.

Nous nous efforcerons donc de traiter cette question avec une attention particulière d'autant plus qu'elle est d'une brûlante actualité.

⁵⁸ Article 43§3 TFUE.

⁵⁹ La Commission le dénonce d'ailleurs frontalement dans un document de travail publié en anglais uniquement en juillet 2011 : “ *The poor economic (and social) performance also fosters overfishing indirectly because it encourages Council's deviation from TACs proposed by scientists*”. Plus loin, elle devient plus incisive: “The average percentage deviation of Council TACs decisions from scientific advice for the years 2003-2010 was 47%”. Commission staff working paper, *Impact assessment*, SEC(2011) 891 final, pp. 5 et 11.

⁶⁰ Arrêt du 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, C-103/12 et C-165/12.

⁶¹ Selon le statut de la Cour de justice de l'UE (article 16), la Cour siège en grande chambre lorsqu'un État membre ou une institution qui est partie à l'instance le demande ainsi que pour les affaires particulièrement complexes ou importantes. En 2009, seules 8% des affaires ont été rendues par la grande chambre. C'est dire l'importance de la question.

En matière de compétence et de procédure, depuis le traité de Lisbonne, le mécanisme de la codécision⁶² s'applique à la prise d'actes contraignants dans le domaine de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP). De fait, en vertu de l'article 43§2 TFUE, deux institutions, le Conseil et le Parlement européen en tant que colégislateurs, sont désormais compétentes pour établir « *l'organisation commune des marchés agricoles (...) ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche* » en statuant conformément à la procédure législative ordinaire (PLO).

Cependant, en vertu du paragraphe suivant, article 43§3 TFUE, le Conseil, **statuant seul**, « *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.* »

Ainsi, dans le domaine de la PCP, deux procédures différentes s'appliquent pour l'adoption d'actes juridiquement contraignants, en fonction de la matière qu'ils sont destinés à régir, soit l'organisation commune des marchés et la poursuite des objectifs de la PCP, soit la fixation et la répartition des possibilités de pêche. Dans la première de ces matières, le Parlement et le Conseil statueront ensemble en application de la PLO, dans la seconde, le Conseil statuera seul.

Or, la distinction entre ces deux matières au sein de la PCP n'est pas claire. En effet, il est difficile de distinguer une « *mesure relative à la fixation et répartition des possibilités de pêche* »⁶³ (procédure qui fait intervenir le Conseil seul), d'une « *disposition nécessaire à la poursuite des objectifs de la PCP* »⁶⁴ (procédure qui fait intervenir le Conseil et le Parlement statuant conformément à la procédure législative ordinaire). De surcroît, il apparaît peu judicieux d'avoir distingué ces deux compétences au sein de la PCP et de leur avoir prévu une procédure différente (qui exclut totalement le Parlement européen dans la seconde) dans la mesure où la fixation des totaux admissibles de captures (TAC) et la répartition des quotas de pêche font en quelque sorte partie des objectifs de la PCP. Cependant, le Traité de Lisbonne

⁶² La procédure de la codécision est dénommée ainsi en raison du fait que les actes adoptés en application d'une telle procédure, le sont par deux institutions situées sur un pied d'égalité, le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Cette procédure est désormais qualifiée, depuis le Traité de Lisbonne, de « Procédure législative ordinaire », prévue à l'article 294 du TFUE.

⁶³ Article 43§3 TFUE.

⁶⁴ Article 43§2 TFUE.

établit bel et bien la distinction au risque d'entraîner les institutions dans un conflit de compétences.

Il s'agit donc, dans un premier temps, d'étudier l'évolution progressive des traités vers la division des compétences des institutions en matière de pêche afin de mieux cerner les raisons qui ont poussé les rédacteurs du traité à y introduire deux bases juridiques pour fonder la PCP (chapitre I^{er}), puis dans un second temps, d'analyser les raisons juridiques qui pourraient justifier le fait que deux compétences de même nature soient exercées en application de procédures différentes (chapitre II). Enfin, nous nous pencherons sur la jurisprudence de la Cour qui tente actuellement d'interpréter cette bizarrerie juridique du traité (chapitre III).

Chapitre I : Présentation des compétences du Conseil en matière de pêche : une compétence exclusive et mystérieuse

C'est à partir du Traité de Lisbonne de 2007 que les bases juridiques en matière de pêche et d'agriculture se sont dédoublées excluant le Parlement européen de l'élaboration de tout un pan de la PCP, alors même qu'un des principaux objectifs du traité était d'élargir autant que possible l'essor de la procédure législative ordinaire, ancienne procédure de codécision, procédure qui fait du Parlement le colégislateur de l'UE, avec des pouvoirs égaux à ceux du Conseil.

La question est de savoir pourquoi et comment le Parlement a pu être ainsi écarté de la procédure d'adoption des mesures relatives à la fixation des TAC et des quotas de pêche.

Pour répondre à cette question, il sera nécessaire d'étudier dans un premier temps la répartition des compétences en matière de pêche à l'origine de la PCP (Section I) puis, dans un second temps, la répartition des compétences intervenue depuis le Traité de Lisbonne (section II).

Section I : La répartition des compétences entre les institutions à l'origine de la Politique commune de la pêche

La PCP, à l'origine sans fondement juridique propre, a évolué en se fondant sur les dispositions des traités relatives à la PAC qui, pendant longtemps, a été contrôlée par le Conseil en application de la procédure de consultation (§1). Cette procédure qui ne faisait intervenir le Parlement que pour solliciter de lui un avis simple était mal supportée par ce dernier en raison du fait que la PAC représentait alors la plus grosse part du budget de la Communauté et qu'il n'était pas normal qu'elle se soustraie au contrôle démocratique (§2).

§1) La procédure initiale de consultation pour l'adoption des mesures relatives à la pêche/PAC

La politique commune de la pêche, inexistante dans les premières années de l'Union⁶⁵, est progressivement devenue une véritable compétence de l'Union.

La première mention de la pêche dans les traités constitutifs a été faite dans le Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne qui, dans le titre II (relatif à « *L'agriculture* », articles 38 à 47 du Traité CEE) de la deuxième partie du traité intitulée « *Les fondements de la Communauté* » définissait les produits agricoles par « *les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* »⁶⁶. Cependant, les premières mesures spécifiques à la pêche ne seront pas prises avant le 20 octobre 1970, date à laquelle deux règlements ont été adoptés, le premier relatif à l'établissement de la politique commune des structures⁶⁷ et le second relatif à l'organisation commune des marchés (OCM)⁶⁸. En effet,

⁶⁵ Le traité de Paris du 18 avril 1951 établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (nous emploierons l'abréviation CECA), ne faisait aucune mention de la pêche ni de l'agriculture.

⁶⁶ Article 38 CEE.

⁶⁷ Règlement CEE/2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 1-4, abrogé en 1976 et remplacé par le règlement CEE/100/76 du Conseil, du 19 janvier 1976 .

dans les années soixante-dix et à l'instigation des Etats d'Amérique latine, La Communauté internationale a décidé d'étendre la souveraineté des Etats côtiers sur la mer. Ainsi, l'étendue des eaux sur lesquelles les Etats peuvent exercer leur souveraineté en matière d'exploitation et d'usage des ressources, est passée de 12 milles à 200 milles marins (environ 370 kilomètres à partir de la ligne de base). Cette nouvelle coutume internationale a révolutionné la vision des Etats sur la mer (elle a fait l'objet d'une codification dans la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer signée en 1982) et a eu de fortes répercussions sur la pêche maritime. Dans ce contexte, les Etats européens ont dû réagir rapidement afin de prendre le virage et de s'adapter à la configuration qu'allait désormais prendre le secteur de la pêche.

Cependant, ce n'est qu'en 1983 qu'un régime de gestion des pêches sera établi par l'adoption d'un règlement⁶⁹ donnant naissance à ce qu'on peut véritablement appeler la politique commune de la pêche. En effet, le Conseil des Communautés européennes avait demandé aux Etats membres en 1976⁷⁰ de se conformer à la nouvelle coutume internationale en élargissant leur zone de pêche⁷¹ à deux cents milles marins⁷². Il devenait donc urgent d'établir un véritable régime commun de gestion des pêches. Toutefois, conforme à l'esprit de développement économique de la CEE d'alors, cette nouvelle politique commune s'était tout d'abord orientée sur les aspects davantage économiques de la pêche, sur les mesures structurelles et l'organisation commune des marchés (OCM) afin d'assurer aux populations

⁶⁸ Règlement CEE/2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 5-20, abrogé en 1976 et remplacé par le règlement CEE/101/76 du 19 janvier 1976.

⁶⁹ Règlement CEE/170/83 du Conseil du 28 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *JOCE* n° L 24 du 27 janvier 1983, pp. 1-13.

⁷⁰ Le Conseil avait fait une déclaration le 27 juillet 1976 relative à une extension concertée des zones de pêche des Etats membres à 200 milles marins. Cette déclaration a fait l'objet d'une résolution du Conseil du 3 novembre 1976 applicable à partir du 1^{er} janvier 1977 : *JOCE* n° C 105/1 du 7 mai 1981 p.1. Cité in C. BLUMAN (Dir.), A. CUDENNEC, D. CHARLES LE BIHAN, *Politique agricole commune et politique de la pêche*, préc., p.501.

⁷¹ Zone de pêche qui correspond en réalité à la zone économique exclusive dans laquelle les Etats ont toute souveraineté pour l'exploitation des ressources hauturières. Nous emploierons l'abréviation ZEE.

⁷² La *Convention de Genève sur le droit de la mer* signée le 29 avril 1958 avait élaboré quatre conventions sur la mer territoriale et les zones contiguës, sur la haute mer, sur le plateau continental mais notamment une sur la pêche et la conservation des ressources biologiques, sur la base des travaux de la Commission de droit international. La convention sur la pêche et la conservation des ressources énonçait les principes et décrivait les mécanismes d'une gestion rationnelle des stocks de poissons en insistant sur la nécessité d'une coopération entre les Etats exploitant un même stock. Cependant, cette convention a été très controversée et a rassemblé un faible nombre de ratifications en raison justement d'une volonté d'un grand nombre d'Etats d'étendre leurs droits de pêche exclusive au-delà des eaux territoriales.

dépendantes de la pêche des revenus suffisants et aux régions côtières un développement adapté à leur spécificité.

La toute nouvelle PCP avait prévu une réforme après dix ans d'exercice. Elle sera donc réformée en 1992⁷³, puis en 2002⁷⁴. Lors de la réforme de 2002, prenant conscience du danger qu'encourait le secteur de la pêche face l'amenuisement des stocks, la PCP s'est donné une forte dimension environnementale en faisant de la conservation et de l'exploitation durable des ressources son objectif principal. Aujourd'hui, après la publication le 22 avril 2009 par la Commission d'un Livre Vert relatif à « *la réforme de la politique commune de la pêche* »⁷⁵ faisant état de l'échec de la politique commune pour la conservation et l'exploitation durable des ressources, la PCP a fait l'objet d'une refonte totale en 2013 avec l'adoption de trois nouveaux règlements de base⁷⁶.

Quoiqu'il en soit, ce n'est qu'avec l'adoption du Traité de Lisbonne qu'a été donnée à la pêche une place attitrée dans les traités. Aujourd'hui, la PCP et la PAC partagent donc toujours les mêmes dispositions du Traité avec une mention spéciale à la pêche⁷⁷.

Mais auparavant, en matière de procédurale, la pêche ne trouvait pas de fondement juridique propre dans les traités CEE et CE. Les actes de l'UE adoptés en matière de pêche l'étaient sur le fondement des dispositions des traités consacrées à l'agriculture car le Traité CEE définissait les « *produits de la pêche* » comme des « *produits agricoles* »⁷⁸. Ainsi, sur

⁷³ Règlement CEE/3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, *JOCE* n° L 389 du 31 décembre 1992, pp. 1-14.

⁷⁴ Règlement CE/2371/2002 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, *JOCE* n° L 358 du 31 décembre 2002, pp. 59-80.

⁷⁵ Livre vert de la Commission sur la « *réforme de la politique commune de la pêche* » : COM (2009) 163 final.

⁷⁶ Règlement (UE) 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, *JOUE* n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 22-61.

Règlement (UE) 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, *JOUE* n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 1-21.

Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, *JOUE* n° L 149 du 20 mai 2014, pp. 1-66.

⁷⁷ Titre III de la troisième partie du TFUE, intitulé : « L'agriculture et la pêche ». Cette modification a été apportée lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003) qui a élaboré le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe, sur la demande du Praesidium : point 3 de l'annexe B du mandat CONV 682/03, p.6 disponible sur <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00682.fr03.pdf> et modification apportée par le groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, de la Commission et du Conseil disponible sur <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00729.fr03.pdf> :p. 7.

⁷⁸ Article 38§1 CEE : « par produits agricoles on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche... ». V. : CONSTANTINESCO V., JACQUE J-P., KOVAR R. et SIMON D., *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, P. 213 et ss.

le plan institutionnel, la PCP était élaborée selon la même procédure que la PAC, procédure de consultation simple du Parlement ce qui signifiait que le Conseil était la seule institution à pouvoir adopter des actes juridiquement contraignants en la matière. Cette procédure a été longuement et vivement critiquée par Parlement européen qui appelait de ses vœux une extension de la procédure de codécision au domaine agricole/pêche.

§2) Les limites de la procédure de consultation pour l'adoption de mesures relatives à la pêche/PAC

De manière générale la Communauté européenne souffrait dès l'origine d'un « déficit de démocratie ».

L'Union européenne, conçue à l'origine comme une organisation de coopération économique entre les pays d'Europe, devait parvenir, selon le plan de Robert Schuman⁷⁹, à dépasser « *pas à pas* »⁸⁰ le stade de la coopération pour parvenir peu à peu au stade de l'intégration politique. L'objectif était pour l'Union, de devenir une entité politique et juridique distincte des Etats qui la composent sans pour autant n'être qu'une simple organisation de droit international, stade auquel elle est parvenue petit à petit⁸¹.

Cependant, de nature européenne, cette organisation politique⁸² ne pouvait faire fi des principes inhérents aux différentes traditions constitutionnelles des Etats qui la composent, notamment le principe de démocratie. C'est pour cette raison que l'Assemblée créée par le traité CECA, qui n'avait à l'origine que des pouvoirs de consultation, puis qui, au fil des

⁷⁹ Dans sa déclaration du 9 mai 1950 prononcée à Paris, le ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman avait déclaré que « *l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ».

⁸⁰ Politique dite des « *petits pas* » selon Robert Schuman.

⁸¹ « *A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE (aussi appelé traité CE ou Traité de Rome) a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [... : et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et ont créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes* » : CJCE, *Costa c/ ENEL*, Aff. 6/64 du 15 juillet 1964, Rec. 01141.

⁸² L'union européenne est une véritable union politique depuis le Traité de Maastricht de 1992, préparé par l'acte unique européen de 1986, qui a créé l'Union européenne avec un pilier communautaire revêtu de la personnalité juridique.

traités, a reçu des pouvoirs de délibération⁸³ puis de coopération⁸⁴, est devenue une véritable institution parlementaire, institution dotée d'un véritable pouvoir de décision⁸⁵ en application de la procédure de codécision, PLO depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui en a fait la procédure de principe d'adoption des actes de l'Union⁸⁶.

Or, en matière de PAC, la procédure d'adoption des actes était depuis l'origine une procédure de consultation simple. Selon cette procédure, la Commission fait une proposition d'acte au Conseil et au Parlement qui donne son avis sur le texte, qui peut l'approuver ou le rejeter. L'avis du Parlement est obligatoire mais il n'est pas « conforme ». Ainsi, le Conseil exerce sans aucun contre pouvoir la compétence d'adoption des actes législatifs.

C'est selon cette procédure que, pendant plus de quarante ans, les actes en matière de pêche et d'agriculture ont été adoptés. Cette procédure, caractéristique de la méthode intergouvernementale, était de moins en moins en phase avec l'évolution de l'Union européenne vers le schéma d'une organisation d'intégration dont la « méthode communautaire » et l'accroissement des pouvoirs du Parlement en sont les corolaires.

Selon le Parlement européen⁸⁷, la PAC a longtemps souffert d'un manque de démocratie en partie dû au fait que les Etats membres, lesquels nourrissaient de vifs intérêts pour les secteurs de l'agriculture, (le budget de celle-ci étant équivalent à plus de la moitié du budget global de l'Union), ne se résignaient pas à transférer leurs compétences à l'UE alors que c'est un secteur qui nécessitait pourtant une approche globale. De ce fait, les Etat membres usaient de l'ambivalente nature du Conseil de l'UE, « *organe commun* », composés de membres des gouvernements liés par leurs instructions, et en même temps véritable institution, compétente pour adopter des actes unilatéraux et réglementaires, juridiquement contraignants, essentiellement européens. Ainsi, certains actes de l'UE censés avoir été adoptés par une

⁸³ En 1957 avec le Traité CEE.

⁸⁴ En 1986 avec l'AUE

⁸⁵ Jusqu'à devenir colégislateur en 1992 avec le Traité de Maastricht qui a créé la procédure de la codécision, devenue la procédure législative ordinaire du Traité de Lisbonne

⁸⁶ La procédure législative ordinaire est prévue à l'article 289§1 TFUE qui énonce que « *La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission* » selon la procédure prévue à l'article 294 TFUE.

⁸⁷ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une constitution pour l'Europe, du 9 décembre 2004 FINAL A6-0070/2004, Avis de la Commission de l'agriculture, p.92 et ss., disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2004-0070+0+DOC+PDF+V0//FR>

institution indépendante étaient en réalité des compromis intergouvernementaux sous l'apparence d'actes de l'UE⁸⁸.

Le Parlement européen et la Commission ont alors longtemps insisté pour que la PAC soit élaborée en vertu de la procédure de codécision. Ce projet a été soumis lors des négociations du Traité d'Amsterdam⁸⁹ qui a étendu la procédure de codécision à la matière environnementale mais sans l'étendre à la PAC. Le projet a été proposé à nouveau lors des négociations du Traité de Nice⁹⁰ mais sans succès⁹¹. Ce n'est qu'avec le Traité de Lisbonne que sera étendue la procédure de la codécision à la PAC et à la PCP, tout en réservant cependant une part de la compétence de l'UE en matière de pêche au Conseil seul, ce qui peut être considéré comme un échec de la démocratisation de la PAC.

Section II : La répartition des compétences entre les institutions depuis le traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 a largement réformé la PAC et la PCP. Effectivement, le Parlement européen a vu ses pouvoirs largement renforcés du fait de l'élargissement de la procédure de codécision aux domaines agricole et de la pêche ce qui fait que ce dernier devient une deuxième institution législative, placée sur un pied d'égalité avec le Conseil. Cependant, le Conseil a lui aussi vu ses pouvoirs renforcés par le Traité de Lisbonne en matière de pêche et d'agriculture au détriment des pouvoirs du Parlement européen.

Le Traité de Lisbonne a donc procédé en réalité à une répartition inégalitaire des compétences entre le Parlement et le Conseil (§2) en reprenant textuellement le texte du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁹² de 2004, d'où provient la véritable révolution intervenue en matière de base juridique de la PCP (§1).

⁸⁸ BLUMANN C., JCI Europe Traité, Fasc. 219 : *Conseil*, §17 et ss., mai 2010.

⁸⁹ Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁹⁰ Traité de Nice du 26 février 2001, entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

⁹¹ BIANCHI D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 98-99.

⁹² Traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2004 : nous emploierons l'abréviation TECE.

§1) Une révolution opérée par le projet de TECE

En 2003, la simple procédure de la consultation du Parlement pour l'adoption de mesures était devenue inadéquate pour organiser la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, en raison de l'augmentation continue du budget de la PAC⁹³. Le Parlement n'avait pourtant cessé depuis les années quatre-vingt-dix de réclamer une réforme en profondeur de la procédure d'élaboration de la PAC, estimant que celle-ci nécessitait un contrôle démocratique. Ainsi, proposition fut faite à plusieurs reprises de modifier les dispositions du Traité relatives à l'agriculture afin d'y insérer la procédure de codécision, lors des négociations du Traité de d'Amsterdam d'abord, en 1997, puis lors des négociations du Traité de Nice ensuite en 2001.

Ce n'est finalement qu'à l'occasion des négociations du Traité établissant une Constitution pour l'Europe que la procédure de codécision fut élargie à la quasi-totalité des politiques de l'Union, devenant la procédure législative ordinaire⁹⁴, procédure de principe, incluant de ce fait la PAC et la PCP. Et c'est aussi lors des négociations du TECE que fut décidée l'actuelle répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil en matière de PAC et de PCP.

En effet, dans le projet final de TECE présenté le 12 juin 2003⁹⁵ par le Président de la Convention pour l'avenir de l'Europe, M. Giscard d'Estaing, à la Convention sur l'avenir de l'Europe⁹⁶, les dispositions relatives à l'agriculture ont été modifiées en profondeur, tant sur la forme (A) que dans le fond (B), ce qui a provoqué une vague de réactions, positives ou négatives de la part des institutions elles-mêmes ou de conventionnels (C).

⁹³ V. *supra* : le budget de la PAC atteignait plus de la moitié du budget total de la Communauté.

⁹⁴ Terme inchangé entre le projet de TECE et le Traité de Lisbonne. Cette procédure était prévue à l'article III-396 du projet de TECE.

⁹⁵ Document CONV 802/03 disponible sur le site de la Convention pour l'avenir de l'Europe <http://european-convention.eu.int/FR/bienvenue/bienvenue1d56.html?lang=FR>.

⁹⁶ La Convention sur l'avenir de l'Europe ou Convention européenne a été créée au Conseil européen de Laeken les 14 et 15 décembre 2001 afin « d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles ». Elle s'est réunie de février 2002 à l'été 2003 et a abouti à la rédaction du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe remis officiellement à la présidence italienne du Conseil le 18 juillet 2003.

A) Les modifications de forme apportées par le projet de TECE

Sur la forme en premier lieu, le projet de TECE avait prévu de modifier l'intitulé du titre relatif à l'agriculture en y insérant la mention « *et la pêche* ». C'est le groupe des six experts, désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et chargés de rédiger le texte de la Partie III du projet de Constitution, qui a proposé cette modification de forme au *Praesidium* de la Convention dans son rapport du 17 mars 2003⁹⁷, modification entérinée par le *Praesidium* lors de la réunion du 2 avril 2003 portée à la connaissance du public dans le mandat complémentaire au groupe d'experts du 11 avril 2003⁹⁸. Il est mentionné dans ce texte que l'ajout de la référence « *et la pêche* » dans le titre du traité relatif à l'agriculture et la pêche sert la volonté de « *refléter dans le titre le champ d'application des dispositions en question* »⁹⁹.

Il s'agit donc d'une modification de pure forme, très minime mais porteuse de sens. La Convention sur l'avenir de l'Europe a souligné par cette modification l'importance de la pêche. A défaut de prévoir un titre spécifique à la pêche dans le traité, ce qui avait été demandé par la Commission européenne dès les années quatre-vingt-dix dans un Livre Vert relatif à la PCP, le traité fait explicitement référence à la pêche dans le titre du traité précédemment consacré à l'agriculture seule, ce qui constitue un premier grand progrès vers l'autonomie institutionnelle de la pêche par rapport à l'agriculture.

B) les modifications de procédure apportées par le projet de TECE

En matière de procédure en second lieu, le projet de TECE a opéré une véritable révolution en modifiant en profondeur la procédure d'élaboration de la PCP.

En effet, le projet de TECE a procédé à une extension de la procédure de codécision à la PAC et à la PCP ce qui a pour conséquence d'étendre les compétences du Parlement européen et de lui donner les mêmes pouvoirs qu'au Conseil. Le Parlement devenant colégislateur, il

⁹⁷ Document CONV 618/03, p. 19 du Volume II.

⁹⁸ Document CONV 682/03, p. 6.

⁹⁹ Document CONV 682/03, p.6, préc.

sera amené à exercer un véritable contrôle démocratique de l'élaboration de la PAC et de la PCP.

Cependant, dans le même temps qu'il étendait les pouvoirs du Parlement dans certains domaines, marquant en cela un progrès démocratique par rapport à l'ancienne procédure de consultation, le projet de TECE étendait aussi les pouvoirs du Conseil dans certains autres domaines, lui conférant la totalité des pouvoirs d'élaboration des actes contraignants, excluant totalement le Parlement européen de la procédure et marquant ainsi un recul net par rapport à l'ancienne procédure de consultation qui faisait intervenir *a minima* le Parlement dans la procédure. Les rédacteurs du Traité inscrivaient ainsi dans le Traité deux bases juridiques avec deux procédures distinctes ne faisant pas intervenir les mêmes institutions, ce qui introduisait un risque potentiel de conflit futur entre les deux institutions concernées.

Il convient donc de se poser la question et de rechercher dans les travaux de la Convention européenne la motivation qui a poussé les rédacteurs du projet de TECE à faire du Conseil la seule institution compétente pour l'adoption des mesures de fixation des aides et de fixation et de répartition des possibilités de pêche, en excluant totalement de ce fait le Parlement européen de la procédure. Cette nouvelle disposition du TECE qui modifie en profondeur la procédure l'élaboration de la PAC et de la PCP peut en effet sembler anti-démocratique et susciter de vives critiques.

Or cette modification de procédure, qui constitue un changement majeur pour la PAC et la PCP, n'apparaît nulle part dans les travaux de la Convention européenne, ce qui renforce le doute relatif aux motivations des rédacteurs du traité pour avoir procédé à un tel bouleversement.

Analysons plus en détail les travaux de la Convention européenne qui a procédé à cette modification majeure des dispositions du traité.

Les dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche apparaissent dans la troisième partie du projet de TECE et ont été rédigées par un groupe de six experts nommés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ces experts étaient chargés par mandat du *Praesidium*¹⁰⁰ d'insérer dans le texte du projet de traité les

¹⁰⁰ « Les travaux de la Convention se sont déroulés sous l'impulsion d'un *Praesidium* composé du Président de la Convention, des vice-Présidents, des deux représentants du Parlement européen (MM. Mendez de Vigo et Klaus Hänsch), des deux représentants de la Commission (MM. Barnier et Vittorino), de deux représentants des parlements nationaux et des représentants des gouvernements espagnol, danois, et grecque (les pays qui exerçaient la présidence du Conseil de l'Union européenne pendant la Convention).

modifications politiques décidées au niveau du *Praesidium*. L'ensemble du texte était par la suite discuté et amendé par la Convention. Ainsi, chaque modification politique par rapport à l'ancien Traité faisait l'objet d'un mandat adressé au groupe d'expert.

Concernant la réécriture des dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche, le groupe d'experts n'avait encore procédé qu'à de simples modifications sans incidences sur le fond au 13 mars 2003 lors de la remise de son premier rapport au *Praesidium*. Dans ce rapport, le groupe d'experts avait cependant signalé au *Praesidium* que, « *Le Conseil pouvant, d'après les projets d'articles du titre V "exercice des compétences de l'Union" de la partie I (articles 25 et 26 CONV 571/03) adopter soit des lois, soit des règlements, il serait nécessaire que la Convention identifie les cas dans lesquels, dans le domaine couvert par cet article, le Conseil peut adopter l'un ou l'autre type d'acte ou les deux types d'actes* »¹⁰¹, et de manière plus générale, il avait demandé au *Praesidium* de lui donner mandat pour procéder à la ventilation entre les actes législatifs et non législatifs du Conseil concernant les politiques de l'Union prévues dans la partie III du Traité¹⁰².

Prenant en considérations les commentaires et suggestions généraux du groupe d'experts, le *Praesidium* lui a donné mandat pour procéder aux modifications requises le 11 avril 2003¹⁰³. Cependant, concernant la ventilation entre les actes législatifs et non législatifs du Conseil pour l'ensemble des politiques de l'Union prévues dans la partie III du Traité, s'agissant d'un sujet délicat, le *Praesidium* a précisé le 11 avril 2003 qu'il donnerait un mandat complémentaire et spécifique ultérieur, après que la Convention a discuté et décidé de la ventilation à inscrire dans les traités. Ce mandat a été accordé le 29 avril 2003¹⁰⁴, mandat qui donnait possibilité au groupe d'experts de mettre en œuvre les dispositions du rapport du groupe du 13 mars 2003¹⁰⁵ auxquelles le *Praesidium* avait décidé de donner suite. Mais ce mandat ne donnait cependant toujours pas compétence au groupe d'experts pour mettre en œuvre la ventilation entre les actes législatifs et non législatifs du Conseil en matière de pêche

Le Praesidium s'est réuni régulièrement, normalement deux fois par mois avant chaque session plénière de la Convention et une fois entre deux sessions, et a joué un rôle particulier dans l'élaboration des projets d'ordre du jour pour les sessions plénières et dans la supervision des activités. » disponible sur http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_fr.htm

¹⁰¹ Document CONV 618/03 préc., p. 22 du Volume II, note de bas de page n°1.

¹⁰² Document CONV 618/03 préc., points 30 à 32, p. 186 du Volume I.

¹⁰³ Document CONV 682/03

¹⁰⁴ Mandat reproduit en annexe 2 du document CONV 729/03 du 12 mai 2003 : Partie II de la Constitution – Deuxième rapport du groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, p. 22.

¹⁰⁵ CONV 618/03, préc.

et d'agriculture en raison du fait que « *le Praesidium doit encore opérer la ventilation entre ce qui relève du législatif et ce qui relève du non législatif* »¹⁰⁶

L'agriculture et la pêche n'étaient pas les seuls domaines qui faisaient encore, à la date du 29 avril 2003, l'objet de discussions entre le *Praesidium* et la Convention en raison du caractère sensible de ces politiques. Le *Praesidium* indiquait ainsi dans le mandat du 29 avril que la ventilation entre les actes législatifs et non législatifs du Conseil concernant quelques politiques de l'Union était encore en discussion à la Convention et ferait l'objet d'un nouveau mandat complémentaire. Il s'agissait des « *dispositions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, celles relatives à la Cour de justice et au Tribunal de première instance, des dispositions finales et celles qui relèvent de l'action extérieure, les finances, les institutions* »¹⁰⁷. Il peut sembler curieux que le *Praesidium* n'ait aucunement mentionné l'agriculture et la pêche dans les politiques qui feront l'objet d'un mandat ultérieur complémentaire et spécifique.

En revanche, le *Praesidium* avait indiqué dans ce même mandat, dans une note de bas de page qu'« *il faudra préciser à un stade ultérieur quels aspects de la politique agricole doivent être considérés législatifs et lesquels doivent être considérés non législatifs* »¹⁰⁸ sans aucune information complémentaire.

Ainsi, dans le projet final de la Partie III du projet de TECE présenté au *Praesidium* par le groupe d'experts le 12 mai 2003¹⁰⁹, seules les dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche n'ont pas été modifiées, le groupe indiquant sous le projet d'article en question (clause 89, ex-article 37) que « *Etant donné qu'il est indiqué dans le mandat complémentaire du 29 avril 2003 qu'"il faudra préciser à un stade ultérieur quels aspects de la politique agricole doivent être considérés législatifs et lesquels doivent être considérés non législatifs", la rédaction de cette base juridique est laissée inchangée par rapport à celle figurant dans le rapport du groupe du 13 mars 2003* »¹¹⁰

¹⁰⁶ Document CONV 729/03, p. 13 §17.

¹⁰⁷ Paragraphe 6 du mandat du 29 avril 2003 reproduit en annexe 2 du document CONV 729/03, p.23.

¹⁰⁸ *Ibidem*, note de bas de page, p.28.

¹⁰⁹ *Ibidem*

¹¹⁰ *Ibidem*, p.76.

Or, le 27 mai 2003, le *Praesidium* a transmis à la Convention le projet final de la Partie III du projet de TECE¹¹¹ dans lequel le titre relatif à l'agriculture et à la pêche avait été modifié, subissant la ventilation entre les actes législatifs et non législatifs du Conseil que nous lui connaissons aujourd'hui, excluant totalement le Parlement de la procédure d'adoption des mesures relatives à la fixation des aides et des possibilités de pêche, et ce sans même qu'un mandat n'ait été transmis au groupe d'experts.

Il semble donc que les modifications de fond apportées par le projet de TECE aux dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche, instaurant un véritable bouleversement de la procédure l'élaboration de la PAC et de la PCP et de la répartition des compétences entre les deux branches du législateur, instaurant par là une véritable inégalité entre les deux institutions, ont été adoptées de manière obscure puisqu'aucun document relatif à la refonte des dispositions en question n'a été rendu public¹¹².

Il est tout au moins légitime de se poser la question de savoir pourquoi la réforme de l'ex-article 37 TCE relatif à la base juridique en matière d'agriculture et de pêche et la nouvelle ventilation entre les actes législatifs et non législatifs qui octroie un pouvoir aussi fort au Conseil n'ont pas fait l'objet d'un mandat du *Praesidium* au groupe d'experts. Il est tout autant légitime de se poser la question de savoir pourquoi, par qui et dans quelles circonstances l'ex-article 37§2 TCE a été si profondément modifié.

Quoiqu'il en soit, cette réforme de l'ex-article 37 TCE a fait l'objet de réactions nombreuses de la part des institutions ou des conventionnels.

C) Les réactions suscitées par la réforme des dispositions du Traité

Une fois adopté par la Convention européenne, le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été officiellement déposé par le président Valéry GISCARD D'ESTAING à la présidence italienne du Conseil à Rome le 18 juillet 2003.

¹¹¹ Document CONV 725/03 du 27 mai 2003 : Projet de Constitution Volume II – Projet de texte des Parties II, III et IV.

¹¹² Hervé BRIBOSIA, dans une *Chronologie commentée des documents de la Convention européenne* affirme qu'aucun document du groupe d'expert n'a été par la suite rendu public. Document disponible sur : <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Institutions/WorkingDocument-ChronoConvention.pdf>

Une Conférence Intergouvernementale (CIG) a par la suite été convoquée qui a officiellement entamé ses travaux le 4 octobre 2003 jusqu'au 29 octobre 2004, un accord politique ayant été trouvé le 18 juin 2004. Cette conférence intergouvernementale, composée des gouvernements des Etats membres avait pour mission d'adopter le texte élaboré par le Convention.

Cependant, des réactions sur le projet de TECE et plus particulièrement aux dispositions du nouveau projet de traité relatives à l'agriculture et à la pêche se sont très vite fait entendre.

Il est intéressant d'analyser, en premier lieu, les réactions que les conventionnels eux-mêmes ont formulées relativement au projet qui leur a été présenté et les amendements auxquels a donné lieu l'ex-article 37 TCE, nouvel article III-122 TECE (version non définitive).

Ainsi, la plupart des amendements présentés à l'article III-122 font état d'un manque de représentation démocratique dans la procédure d'adoption des mesures de fixation des aides et des possibilités de pêche par le Conseil et demandent que soit prévue au minimum la consultation du Parlement européen si ce n'est la consultation du Conseil économique et social¹¹³.

En revanche, un groupe de conventionnels finlandais a considéré pour sa part que le projet d'article III-122 n'allait pas « *assez loin* » dans la l'attribution des compétences au Conseil estimant que la politique agricole commune et la politique commune de la pêche de par leur spécificité nécessitent souvent une prise de décision rapide et efficace et que la procédure de codécision n'est donc pas une procédure appropriée pour de telles politiques¹¹⁴.

¹¹³ V. par exemple les amendements déposés par les conventionnels Josep BORRELL, Carlos CARNERO et Diego LOPEZ-GARRIDO ou l'amendement déposé par un groupe de Conventionnels du Parti Populaire Européen, disponible sur :

<http://european-convention.eu.int/FR/amendments/amendments3706.html?content=839&lang=FR>.

¹¹⁴ Ce groupe de conventionnels expliquait ainsi leur position : « *Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy should be treated as specific cases with regard to the normal decision making rules in the Treaty. Co-decision procedure is not well suited for policies which sometimes call for very quick decisions to be taken and which basically deal with allocation of resources and production rights between producers in different Member States. Although the proposal in CONV 802/03 is a step in the right direction, it does not go far enough. The decisions on fixing prices, levies, aid and quantitative limitations cannot be taken separately from the other rules regarding their utilisation (e.g. conditions to be laid down for a beneficiary of the aid, eligibility rules for intervention, rules concerning the penalties to be applied for excess production etc.). All these rules together constitute the Common Market Organisation Regulations today. The same applies also to rural development measures financed by the EAGGF and the corresponding rules for the fisheries policy. Therefore, Finland proposes a wording for Article III-122, which would maintain the present consultation procedure for the Common Market Organisations, their horizontal rules, rural development financed by the*

Les institutions se sont aussi rapidement prononcées sur le projet de TECE. Ainsi, la Commission a publié une communication le 17 septembre 2003 intitulée *Une Constitution pour l'Europe*¹¹⁵, dans laquelle elle met en cause la cohérence des nouvelles dispositions de l'article III-127§3 (ex-article 37 TCE) par rapport aux objectifs de l'Union. Elle met en garde dans cette Communication contre le fait que le Conseil puisse nuire à la cohérence de la PAC et de la PCP en adoptant seul des mesures en contradiction avec les mesures adoptées en application de la PLO. Elle propose alors que la Conférence des représentants des Etats membres introduise dans les dispositions de nouvel article III-127 (ex-article 37 TCE) une disposition relative à l'intervention du Parlement dans la procédure.

Le Parlement européen avait pour sa part publié un *Rapport sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe* le 9 décembre 2004¹¹⁶ dans lequel la commission de l'agriculture du Parlement avait rendu un avis sur les nouvelles dispositions du projet de Traité relatives à l'agriculture et la pêche. Dans ce rapport, la commission de l'agriculture regrette vivement la nouvelle procédure de l'article III-127§3 (ex-article 37 TCE). Elle appelle aussi de ses vœux que « *dans le contexte d'une prochaine révision du TECE, les lacunes en ce qui concerne la codécision dans le domaine agricole soient comblées* ».

Ainsi, pour résumer brièvement la révolution procédurale opérée par le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, il est possible de dire, à l'instar de la commission du Parlement européen pour l'agriculture dans le rapport du Parlement sur le TECE du 9 décembre 2009 que, cherchant à élargir la procédure de codécision aux champs de la PAC et de la PCP, les rédacteurs du Traité ont échoué. En effet, en matière de fixation des aides, des quotas et de la répartition des possibilités de pêche, le Conseil statuera seul sans la moindre participation du Parlement, ce

EAGGF. This approach would put all the other legislation in the field of agriculture and fisheries under co-decision (e.g. regulations regarding organic production, animal welfare, protection of traditional denominations of origin etc.), while leaving provisions directly concerning the rights and obligations for individual producers, allocation of resources between Member States and their implementation for the Council.

Amendement disponible sur :

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/pdf/839/Art%20III%20122%20Tiilikainen%20EN.pdf>

¹¹⁵ Communication de la Commission Une Constitution pour l'Europe du 19 septembre 2003 COM (2003) 548 Final disponible sur : http://ec.europa.eu/archives/futurum/documents/other/oth170903_2_fr.pdf

¹¹⁶ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe du 9 décembre 2004 : A6-0070/2004 disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2004-0070+0+DOC+PDF+V0//FR> notamment : Avis de la Commission de l'agriculture.

qui constitue un recul démocratique par rapport à la situation précédente. Une telle issue a sérieusement mécontenté les principales institutions à savoir la Commission et le Parlement européen et les raisons qui ont poussé les rédacteurs du Traité à rédiger de telles dispositions demeurent inconnues voire incompréhensibles pour certains.

Le TECE n'a pas connu les heures de gloire qu'il était appelé à connaître, entravé par un refus sans appel de la France et des Pays-Bas en 2005. Cependant, le Traité de Lisbonne, intervenu en 2007, deux ans après l'échec du TECE, reprendra l'essentiel des dispositions nouvelles introduites en 2004.

§2) Une révolution entérinée par le Traité de Lisbonne

Après l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Union européenne ne pouvait s'arrêter là, d'autant plus que le TECE n'avait échoué qu'en raison des symboles étatiques qu'il prônait pour l'Union (une Constitution, un président du Conseil européen, un ministre des Affaires étrangères européen, des lois et des lois cadre de l'Union etc.). Seule la forme que prenaient les institutions avait poussé la France et les Pays-Bas à refuser une telle avancée. Le fond du traité pour sa part n'avait pas été remis en cause. L'Union européenne ne pouvait alors en rester là. C'est donc en 2007 qu'une nouvelle conférence intergouvernementale fut convoquée et qui aboutit à un nouveau traité modificatif dit « Traité simplifié », signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Ce nouveau Traité de Lisbonne, destiné à remplacer le projet de TECE et à donner par là le nouveau souffle dont l'Union avait besoin, reprit en réalité l'essentiel des nouveautés introduites dans le projet de Constitution de 2005 y compris les modifications opérées dans les dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche.

Ainsi, en premier lieu et concernant la pêche uniquement, le Traité de Lisbonne a réintroduit dans les dispositions du TFUE relatives à l'agriculture une référence explicite à la pêche, modifiant le titre III de la troisième partie du TFUE qui s'intitule désormais: « *l'agriculture et la pêche* ». Ce faisant, comme l'avait prévu le projet constitutionnel, la pêche devient une compétence à part entière qui dispose de bases juridiques qui lui sont spécifiquement attribuées en dépit du fait qu'elle les partage encore avec l'agriculture. Cette

modification, bien qu'étant que de pure forme, témoigne du fait que la pêche continue de s'affermir comme une compétence à part entière de l'Union.

Cependant, l'innovation majeure du Traité de Lisbonne, reprise du projet de TECE, réside principalement dans l'extension de la procédure de codécision, nouvellement dénommée « procédure législative ordinaire »¹¹⁷ faisant désormais l'objet des articles 289§1 et 294 du TFUE, aux secteurs de la PAC et de la PCP.

Ainsi, le nouvel article 43§2 du TFUE dispose que « *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, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche* ». Le Parlement devient ainsi colégislateur avec le Conseil selon les dispositions de l'article 294 TFUE.

Cependant, comme le prévoyait le projet de TECE, le TFUE énonce dans son article 43§3 que « *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* ».

Aucune des modifications souhaitées par le Parlement dans son rapport du 9 décembre 2004¹¹⁸ et prescrite par la Commission lors des négociations de la conférence intergouvernementale¹¹⁹ n'a donc été prise en compte et le Parlement européen est ainsi resté totalement exclu de la procédure prévue à l'article 43§3, n'étant ni consulté, ni même informé. La solution extrême du projet de TECE qui avait pourtant été vivement contestée, demeure la même dans le projet de Lisbonne ; le Conseil devient la seule institution compétente pour adopter les mesures relatives à la fixation et à la répartition des TAC et des quotas. Cette procédure accrédite d'autant plus la théorie selon laquelle la pêche est un sujet

¹¹⁷ Procédure législative ordinaire. Nous emploierons l'abréviation PLO.

¹¹⁸ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe du 9 décembre 2004 : A6-0070/2004, préc.

¹¹⁹ Lors de la CIG de 2003, la Commission avait proposé une réforme de l'article III-127 TECE (ex-article 37 TCE) par rapport au texte du projet de TECE, visant à introduire dans le §3 de l'article pa consultation du Parlement : Document CIG 37/03 du 24 octobre 2003, *CIG 2003 – Questions non institutionnelles : y compris dans les domaines économiques et financiers*, §66, p.14, disponible sur :

<http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/fr/03/cg00/cg00037.fr03.pdf>

extrêmement sensible et important pour les Etats membres comme pour les institutions de l'Union.

Cependant, comme pour le projet de TECE, la doctrine a unanimement critiqué cette nouvelle disposition. Les craintes les plus vives concernent le chevauchement potentiel de la procédure de codécision prévue à l'article 43§2 avec la procédure du Conseil de l'article 43§3¹²⁰, d'autres condamnent le repli démocratique que constitue cette disposition¹²¹.

Quoiqu'il en soit, cette nouvelle disposition est loin de faire consensus. Le Parlement européen, consacré dans son rôle de colégislateur pour une large part de la PAC et de la PCP perd une bataille contre le Conseil. Le Conseil pour sa part ressort considérablement renforcé par la « constitutionnalisation » de ses compétences en matière de fixation des aides et de fixation et de répartition des possibilités de pêche, se qui confirme ces compétences comme des compétences spécifiques et d'une particulière sensibilité.

Reste en suspens la question de savoir pourquoi les rédacteurs du Traité de Lisbonne ont marqué si fortement la spécificité des compétences inscrites dans l'article 43§3 en les attribuant au Conseil exclusivement.

¹²⁰ Lire en ce sens : BAUDOIN M., « *Le Traité de Lisbonne et la politique agricole commune* », Revue de droit rural, Janvier 2010, n°379.

BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 3^{ème} éd., 2011, pp.511-512.

VIRZO R., *Pêches maritimes – Institutions, organes et organismes de l'Union européenne et pêche maritime*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1350, 2013, §§21-24.

AMATO G., BRIBOSIA H., de WITTE B., *Genèse et destinée de la Constitution européenne – Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.726-727.

¹²¹ Lire en ce sens : BIANCHI D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 100-101.

BIANCHI D., « Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne », RTDE, 2004, pp. 87 et ss.

BLANQUET M., *Marché commun agricole : - politique agricole commune – organisation* JurisClasseur Marché commun agricole, Fasc. 10, 2007 §42.

Chapitre II : Tentatives d'explications juridiques des compétences exclusives du Conseil en matière de pêche

Comme nous l'avons vu précédemment¹²², le Traité de Lisbonne a opéré une modification profonde de la procédure d'élaboration de la PCP par rapport au Traité CE en insérant dans le TFUE une double base juridique. Il a prévu d'une part l'adoption des mesures relatives à « *l'organisation commune des marchés et à la poursuite des autres objectifs de la PCP* » par le Conseil et le Parlement statuant conjointement en application de la PLO mais il a prévu d'autre part l'adoption des « *mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche* » au Conseil en application d'une procédure non législative qui exclut totalement le Parlement européen, comme si le Conseil n'adoptait que de simples mesures d'exécution. Ce faisant, il a divisé l'élaboration de la PCP en deux blocs distincts de compétences et en a attribué un lot au législateur (parlement et Conseil statuant conjointement) et un lot au Conseil seul.

Cette nouvelle ventilation des mesures relatives à la pêche et à l'agriculture entre ce qui relève du législatif et ce qui relève du non législatif, opérée par le traité de Lisbonne, est pour le moins déconcertante, voire incompréhensible, et nous incite légitimement à nous poser la question de savoir pourquoi les rédacteurs du Traité ont séparé du reste de la PCP les compétences de l'UE en matière de fixation des TAC et des quotas de pêche et n'ont attribué cette compétence qu'au Conseil. Pourquoi ne pas avoir aussi soumis ces compétences à la PLO ? C'est en tout cas ce qu'avait demandé le Parlement européen dans son Rapport du 9 décembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe¹²³.

Cette question nous mène directement à nous poser une autre question qui est celle de savoir qu'elle est en réalité la véritable nature des compétences exercées par le Conseil au titre de l'article 43§3 TFUE. Sur le plan politique, sont-elles des compétences de définition de la PCP ou de simples compétences d'exécution ? La réponse à cette question réglerait en effet bien des problèmes car, s'il s'agit de compétences d'exécution, alors la compétence du Conseil peut se comprendre aisément en vertu de la disposition de l'article 291§2 TFUE qui

¹²² V. *supra*, Section I du Chapitre I^{er}.

¹²³ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe du 9 décembre 2004 : A6-0070/2004, préc.

énonce que le Conseil peut exercer des compétences d'exécution « *dans des cas dûment justifiés* ».

Ainsi, pour tenter de mieux appréhender la compétence du Conseil au titre de l'article 43§3, il convient d'analyser la nature de cette compétence en la situant dans la nouvelle classification des actes de l'Union issue du Traité de Lisbonne (section I). Cependant, s'il s'avère que cette compétence est une compétence de définition de la PCP qui appartient exclusivement au Conseil alors qu'elle devrait appartenir conjointement au Conseil et au Parlement européen en application de la procédure de codécision, il faut se poser la question de savoir si les motifs qui ont poussé les rédacteurs du Traité à y inscrire de telles dispositions ne sont pas d'ordre purement politique (section II).

Section I : L'identification des compétences exclusives du

Conseil

Dans son rapport du 9 décembre 2004, la commission de l'agriculture du Parlement avait précisément demandé « *que les lacunes qui subsistent, en ce qui concerne la codécision, dans le domaine agricole soient comblées dans le contexte d'une future révision du projet de constitution, en particulier des articles III-126, paragraphe 2 et III-127, paragraphe 3 (ex-article 37 TCE)* »¹²⁴. Nous voyons donc ici que le Parlement aurait souhaité élargir sa compétence et l'application de la PLO à l'adoption des mesures relatives à la fixation et à la répartition des TAC et des quotas, ce qui indique clairement que ces compétences sont en réalité des compétences de définition de la PCP, compétences devant donner lieu à l'adoption d'« actes de base » adopté en vertu d'une procédure législative.

Cependant, comme nous l'avons de même vu, un groupe de conventionnels avait déposé, lors des discussions de la Convention sur l'avenir de l'Europe, un amendement relatif à l'article III-122 §3 du TECE (ex-article 37 TCE, nouvel article 43§3 du TFUE) dans lequel ils demandaient que la mise en œuvre des actes adoptés en vertu de l'article III-122 §2 et §3 (numérotation du projet de TECE par la Convention) soit confiée à la Commission. A la suite de cet amendement, ils explicitaient en quelque sorte les dispositions de l'article III-122 §3

¹²⁴ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe du 9 décembre 2004, préc., §1, p.94.

TECE en ces termes : « *Il a été décidé de faire une distinction entre les mesures de la politique agricole commune qui relèvent du législatif (la règle: art. III-122, paragraphe 2) et celles qui relèvent de l'exécutif (l'exception : art. III-12, paragraphe 3) »*¹²⁵. Cette explication tout-à-fait éclairante sème cependant le doute quant à l'identification de la nature des compétences exercées par le Conseil au titre du nouvel article 43§3 TFUE car elle en fait une compétence non législative.

Ainsi, il y a à ce sujet une véritable imprécision des Traités qui entraîne la doctrine et les institutions dans un débat complexe que la Cour de justice n'a toujours pas résolu et qui pourtant réglerait de nombreux problèmes de conflit de compétences entre le Conseil et le Parlement européen.

La véritable question est en réalité celle de savoir ce que revêt exactement la notion d'acte non législatif.

Il y avait, dans le projet de TECE, de nombreuses dispositions qui pouvaient être qualifiées de non législatives en vertu de l'article I-35 TECE¹²⁶. Cette catégorie, bien qu'elle soit floue, rassemblait toutes les décisions du Conseil européen, les règlements et décisions du Conseil ou de la Commission, les recommandations etc. En bref, l'article I-35 TECE regroupait tous les actes normatifs qui ne définissaient pas une politique de l'Union, et qui ne ressortaient pas des actes délégués de l'article I-36 ni des actes d'exécution prévus à l'article I-37 TECE. Pourtant un acte qui n'est pas un acte d'organisation interne relève soit de la catégorie de l'exécution soit de la catégorie de définition (ou d'actes de base)

Dans le Traité de Lisbonne, l'article relatif aux actes non législatifs a disparu sans pour autant faire disparaître les actes non législatifs du traité. En effet, selon l'article 289§3 TFUE, un acte législatif se définit comme un acte adopté en application d'une procédure législative. Or, certains actes, sans appartenir à la catégorie des actes délégués ou d'exécution, ne sont pas non plus adoptés spécifiquement en application d'une procédure législative. C'est le cas par exemple des dispositions de l'article 43§3 TFUE. Toute la difficulté réside alors dans le fait de définir ces actes. Sont-ils tout de même des actes d'exécution ? Ou des actes de base (ou de

¹²⁵ Amendement à l'article III-122 présenté par MM. BARNIER, VITORINO, O'SULLIVAN et PONZANO en qualité de membres et suppléants à la Convention européenne. Disponible sur :

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/pdf/839/Art%20III%20122%20Barnier%20FR.pdf>

¹²⁶ Article I-35 TECE relatif aux actes non législatifs. V. BLUMANN C., « *Article I-35* », in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (ss. dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire article par article, Parties I et IV « Architecture constitutionnelle »*, Tome I, Bruxelles, Bruylant 2007, p. 467 et ss.

définition) écartés pour des raisons diverses de la compétence du Parlement ? Quoiqu'il en soit, un acte non législatif, s'il n'est pas un acte d'organisation interne, relève plus ou moins de l'une de ces deux catégories.

Il convient alors de traiter cette question en vérifiant si les compétences exercées par le Conseil en vertu de l'article 43§3 TFUE sont des compétences d'exécution (§1) ou des compétences de définition à part entière de la PCP qui ont été, pour des raisons particulières, écartées de la compétence de Parlement (§2).

§1) Les compétences exclusives du Conseil en matière de pêche comme compétences d'exécution

Le motif d'une telle division et répartition des compétences entre les institutions législatives de l'UE marque une volonté affichée d'exclure le Parlement de la prise de décision de la fixation des TAC et des quotas car il s'agit clairement d'établir une exception à la procédure de codécision et par là de réduire l'impact de la codécision sur la PAC et la PCP¹²⁷.

La question qui se pose est celle de savoir s'il le Traité est fondé à exclure le Parlement européen de la procédure alors que la codécision est devenue la procédure de droit commun en matière d'agriculture et de pêche.

Le Traité serait effectivement légitimé à exclure le Parlement de la procédure s'il s'avérait que les compétences du Conseil, qu'il exerce en vertu de l'article 43§3 TFUE, sont des compétences d'exécution, qui, pour des raisons « *dûment justifiées* », appartiennent exclusivement au Conseil au titre de l'article 291§2 TFUE¹²⁸. Il s'agit donc, pour simplifier,

¹²⁷ V. BIANCHI D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute le PAC, rien d'autre que la PAC !*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 98-101, et BIANCHI D., « Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne », RTDE, 2004, pp. 87 et ss.

La Commission a par ailleurs interprété les dispositions de l'article 43§3 TFUE comme étant des dispositions dérogatoires à celles de l'article 43§2 TFUE. Voir, pour exemple, la proposition par la Commission de règlement du Conseil, COM(2011) 196 FINAL, p. 2, disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0193:FIN:FR:PDF>.

¹²⁸ L'article 291§2 TFUE dispose que : « *Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission* »

de savoir si l'article 291§2 TFUE s'applique aux compétences de fixation des TAC et des quotas. Pour répondre à cette question, il va tout d'abord falloir apporter une réponse à la question de savoir quelle est la nature précise des compétences exercées par le Conseil. Nous étudierons donc, dans un premier temps l'origine des compétences du Conseil en matière de fixation et de répartition des possibilités de pêche (A) puis dans un second temps les divergences doctrinales au sujet de la nature des compétence du Conseil (B).

A) l'origine des compétences du Conseil en matière de fixation et de répartition des possibilités de pêche

La compétence du Conseil dans le domaine de la fixation des TAC et des quotas n'est pas nouvelle et témoigne de l'intérêt que portent les Etats membres à ce pan de la PCP. L'origine du problème remonte à la réforme de la PCP en 2002, laquelle a modifié la procédure de fixation des TAC et des quotas.

Au tout début de la PCP et dans le premier règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 20 janvier 1983¹²⁹ instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, il était prévu à l'article 4§2 dudit règlement que le Conseil, statuant selon la procédure prévue à l'article 43 du Traité CEE¹³⁰, « *arrête les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaire dans la répartition des ressources entre les Etats membres* ». Or, selon de l'article 43 du Traité CEE relatif à l'agriculture, la procédure législative est la suivante : « *Sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, le Conseil, statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête les règlements ou directives, ou prend des décisions sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler* ».

Ainsi, dès l'origine de la PCP, le Conseil statuait seul sur la fixation des limitations de pêche en application de la procédure de consultation. Le Parlement était donc présent dans la

ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil »

¹²⁹ Règlement CEE/170/83 du Conseil du 28 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *JOCE* n° L 24 du 27 janvier 1983, pp. 1-13, préc.

¹³⁰ Article 43 du Traité CEE portant dispositions relatives à la base juridique pour élaborer la PAC.

procédure de fixation et de répartition des possibilités de pêche même si son rôle n'était que consultatif.

Lors de réforme de la PCP en 2002, cette procédure de répartition des limitations de pêche a été modifiée et restreinte puisqu'en vertu de l'article 20 du règlement (CE) 2371/2002, le Conseil sur proposition de la Commission, statue seul sans même consulter le Parlement.

Il n'est cependant pas évident de déterminer si la compétence exercée par le Conseil au titre de l'article 4 §2 du règlement de 1983 puis de l'article 20 du règlement de 2002 est une compétence d'exécution. En réalité, la question ne se posait pas à l'époque car, poser cette question reviendrait à se pencher sur le problème actuel de la répartition des compétences entre le Conseil et le Parlement. Or, sur le plan de l'élaboration des politiques, en 1983 et même en 2002, le Conseil restait le seul compétent pour élaborer la PCP, le Parlement n'ayant qu'un rôle consultatif. De même, sur le plan de l'exécution des politiques, la compétence appartenait essentiellement au Conseil qui pouvait déléguer cette compétence à la Commission en vertu de l'article 155 du Traité CEE¹³¹. Le choix de la délégation de compétences d'exécution à la Commission était alors discrétionnaire et mu par des enjeux politiques en fonction de la sensibilité des domaines en question. Les compétences de fixation et de répartition des possibilités de pêche ont peut-être alors été considérées comme des compétences d'exécution par le Conseil qui, en raison de leur spécificité et de leur sensibilité, a préféré assurer sa compétence en l'inscrivant textuellement dans l'acte de base.

En effet, au fil du temps et du développement des compétences de l'UE, l'exécution a été de plus en plus déléguée à la Commission jusqu'à devenir presque automatique puis inscrite dans le Traité de Lisbonne qui a consacré la Commission comme l'institution détentrice par principe de la compétence d'exécution « *lorsque des conditions uniformes d'exécution sont nécessaires* ».

Ce faisant, si les compétences en matière de fixation et de répartition des possibilités de pêche étaient considérées comme des compétences d'exécution, le Traité de Lisbonne allait nécessairement fragiliser cette compétence que le Conseil voulait se réserver, ce qui expliquerait pourquoi les rédacteurs du Traité l'ont inscrite dans le droit primaire.

¹³¹ L'article 155 du Traité CEE disposait que « *la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit* ».

Mais le fait est que, en faisant apparaître cette compétence dans les Traités, les constituants ont davantage brouillé les cartes quant à la nature même de cette compétence et ont rendu en même temps le besoin de clarification plus pressent en raison du fait que cette compétence s'inscrivait comme une exception aux compétences du Parlement nouvellement acquises grâce à l'extension de la PLO à la PAC et à la PCP.

Il a donc fallu s'atteler à l'identification des compétences du Conseil prévues par l'article 43§3 du nouveau Traité de Lisbonne. Sont-elles des compétences d'exécution détenues par le Conseil ou des compétences de définition de la PCP pour lesquelles le Parlement aurait pu être compétent ? La Cour de justice n'a pas encore pu trancher la question, si ce n'est qu'elle avait énoncé dans l'affaire des « *Hormones* »¹³² le principe d'interprétation restrictive des exceptions à la procédure de consultation, qui pourrait aujourd'hui se traduire par un principe d'interprétation restrictive des exceptions à la procédure de codécision de l'article 43§2 TFUE. C'est en revanche la doctrine qui s'est davantage penchée sur la question mais qui reste très divisée.

B) Les divergences doctrinales

Comme nous l'avons vu précédemment, il n'est pas aisé de définir si la compétence exercée par le Conseil en matière de fixation et de répartition des possibilités de pêche est une compétence de définition ou une compétence d'exécution de la PCP. Or, cette question connaît un regain d'intérêt en raison de la consécration de cette compétence dans l'article 43§3 du TFUE par le Traité de Lisbonne. En effet, s'il s'agit d'une compétence d'exécution, alors l'exclusion du Parlement de la procédure devient compréhensible. Cependant, s'il s'agit d'une compétence de définition de la PCP, alors, le Traité devient critiquable car il introduit dans ses dispositions mêmes, une exception à la procédure de codécision et par là un risque de conflit de compétences entre le Parlement et le Conseil. Cependant, s'il s'agit bien d'une compétence de définition de la PCP qui appartient exceptionnellement et exclusivement au Conseil, alors les rédacteurs du Traité ont montré par là la sensibilité extrême et l'attention dont fait l'objet la pêche dans l'Union européenne.

¹³² CJCE 23 février 1988, *Royaume-Uni c./ Conseil* (dit arrêt « *Hormones* »), 68/86, Rec. 855, ECLI:EU:C:1988:85 points 14-16.

Certains auteurs semblent ainsi considérer que cette compétence du Conseil exercée au titre de l'article 43§3 TFUE est une compétence d'exécution de la PCP, exceptionnellement détenue par le Conseil en vertu du pouvoir d'exécution que lui confère l'article 291§2 TFUE¹³³.

C'est le cas par exemple de J-P JAQUE qui, dans son ouvrage *Droit institutionnel de l'Union européenne* déclare que : « *Le traité lui-même accorde au Conseil dans des cas particuliers un pouvoir d'exécution. Il en va ainsi pour la fixation des prix agricoles et des quotas de pêche (TFUE, art. 43), pour les dispositions du Traité en matière de concurrence et d'aides d'Etat (TFUE, art. 103 et 109) ou en matière de politique économique et monétaire (TFUE, art. 125 pour l'exécution ; TFUE, art. 123 et 124)* »¹³⁴.

De même, D. BIANCHI dans un commentaire sur la nouvelle politique agricole du projet de TECE déclare que la compétence du Conseil en ce domaine relève d'une dérogation à l'article 291 TFUE : « *Apparemment la modification du paragraphe 3 revient à une dérogation de l'article I-36 (nouvel article 291 TFUE) étant donné que le Conseil se réserverait des pouvoirs d'exécution mais avec l'avis du Parlement européen (en dérogation donc à l'article I-34 aussi) et également en dérogation au même article I-36 lorsqu'on prévoit que la Commission adopte (a priori par règlement et décision) les éventuelles modalités d'application de ces règlements sans que le Conseil puisse se réserver quoique ce soit* »¹³⁵.

Ainsi, ces auteurs semblent considérer que les compétences exercées par le Conseil au titre de l'article 43§3 TFUE relèvent des compétences d'exécution que l'article 291§2 TFUE accorde au Conseil « *dans des cas spécifiques et dûment justifiés ou dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du Traité sur l'Union européenne* ».

D'autres auteurs adoptent une position plus nuancée sur les compétences spéciales du Conseil, comme par exemple C. BLUMANN et L. DUBOUIS qui, dans leur ouvrage *Droit institutionnel de l'Union européenne*¹³⁶, élabore une classification des actes contraignants de l'Union hiérarchisés en trois temps, « *actes de base* » au sommet de la pyramide normative,

¹³³ L'article 291§2 TFUE dispose que : « *Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil* »

¹³⁴ JACQUE J-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 7^{ème} éd., 2012, Paris, §516, p. 333.

¹³⁵ BIANCHI D., « *Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne* », RTDE, 2004, p.91.

¹³⁶ BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 4^{ème} éd., 2010, p.358.

suivis d'« actes d'exécution de premier degré » puis des « actes d'exécution de second degré ». Les auteurs opèrent par là une distinction entre deux catégories d'actes d'exécution selon qu'ils seraient adoptés par le Conseil ou par une autre institution. Cette classification, nous indiquent C. BLUMANN et L. DUBOIS, vise essentiellement à identifier les compétences exercées par le Conseil aux termes des articles 24 et 26 TUE en matière de politique extérieure de sécurité commune (PESC) puisque, aux termes de ces articles, le Traité élabore une distinction dans l'article 24§2 TUE entre la « mise en œuvre » de la PESC opérée par le Conseil et l'« exécution » de la PESC exercée par le haut-représentant¹³⁷. Ces auteurs nous indiquent que les compétences de « mise en œuvre » exercées par le Conseil sont donc des compétences d'exécution d'un niveau supérieur à celles exercées par le haut représentant, sans pour autant pouvoir être qualifiées de compétences de définition, de même que ces compétences spéciales se retrouvent occasionnellement dans les compétences figurant dans l'ex-premier pilier de la Communauté.

Cette classification semble alors pouvoir s'appliquer aux mesures relatives à l'agriculture et à la pêche, ce qui dresserait le Conseil au rang d'institution détentrice de « compétences d'exécution du premier degré ».

Cependant, les théories selon lesquelles le Conseil exerce des compétences d'exécution au titre de l'article 43§3 TFUE peuvent se voir contrées par une théorie selon laquelle le Conseil participerait directement, par le biais de l'article 43§3 TFUE, à la définition de la PAC et de la PCP, en fixant notamment les prix agricoles et en fixant et répartissant les possibilités de pêche. En d'autres termes, une autre théorie selon laquelle le Conseil exerce au titre de l'article 43§3 de véritables compétences de définition de la PAC et de la PCP irait à l'encontre des théories exposées précédemment ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences.

¹³⁷ L'article 24§2 TUE dispose que : « la politique étrangère de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et **mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil**, qui statue à l'unanimité dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique **est exécutée par le haut représentant de l'Union** pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les Etats membres conformément aux traités. (...) ».

§2) Les compétences exclusives du Conseil comme compétences de définition

Les auteurs dont la doctrine a été précédemment exposée, semblent avoir voulu éclaircir l'« eau trouble » des compétences non législatives du Conseil fondées directement sur le traité au titre de l'article 43§3 TFUE, en identifiant ces compétences comme des compétences d'exécution telles que celles prévues dans les dispositions relatives aux actes d'exécution de l'article 291 et aux actes délégués de l'article 290 TFUE, ce qui aurait réglé la question de savoir si les compétences du Conseil portent atteinte à celles du Parlement.

Toutefois, ces théories ne peuvent tenir. En effet, une autre approche pourrait être envisagée dans le sens où cette nouvelle compétence du Conseil ne relève en rien d'une compétence d'exécution de la PCP.

Effectivement, il n'y a pas d'exécution sans acte de base. Il est donc nécessaire qu'une compétence d'exécution se fonde sur un acte de droit dérivé. Or, les compétences du Conseil en ce domaine sont fondées directement sur les Traités. Il ne peut donc s'agir d'une compétence d'exécution telle que prévue à l'article 291 TFUE.

De plus, l'article 291§4 TFUE dispose que « *le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution* » ce qui n'est nullement le cas des règlements du Conseil pris sur la base de l'article 43§3 TFUE (voir pour exemple le règlement du Conseil du 17 janvier 2012, établissant pour 2012, les possibilités de pêche des navires de l'Union européenne pour des stocks ou groupes de stocks halieutiques ne faisant pas l'objet de négociations ou d'accords internationaux¹³⁸).

En dernier lieu, les règlements du Conseil pris sur le fondement de l'article 43§3 TFUE nécessitent eux-mêmes des actes d'exécution de la Commission pris sur le fondement de l'article 291§2 TFUE (voir par exemple la décision d'exécution de la Commission du 11

¹³⁸ Règlement (UE) N° 43/2012 du Conseil du 17 janvier 2012, établissant pour 2012, les possibilités de pêche des navires de l'Union européenne pour des stocks ou groupes de stocks halieutiques ne faisant pas l'objet de négociations ou d'accords internationaux, *JOUE* n° L 25 du 27 janvier 2012, pp.1-54.

octobre 2012 concernant l'octroi à l'Espagne de jours en mer supplémentaires¹³⁹, prise en application du règlement (UE) N° 43/2012 préc.).

Il en ressort que les compétences détenues par le Conseil au titre de l'article 43§3 TFUE ne peuvent être considérées comme des compétences d'exécution dérogatoires aux articles 290 et 291§2 TFUE car, si tant est qu'il exécute, le Conseil n'exécute pas d'actes de base ou de droit dérivé mais bien des dispositions du droit primaire. Reste à savoir si le Conseil, au titre de l'article 43§3 TFUE exécute le droit primaire ou définit les dispositions d'une partie de la PCP.

Cette distinction est une des distinctions qui avaient été retenues lors des négociations du TECE pour identifier un acte législatif¹⁴⁰. Ainsi, l'acte législatif aurait été législatif en considération de son contenu, de sa matière et non de sa forme ou de la procédure selon laquelle il a été adopté. Il n'empêche que la distinction entre législatif et exécutif n'est pas coupée de tout lien avec le contenu de l'acte. En pratique, un acte législatif n'exécute jamais. Pour autant, un acte non législatif peut toutefois être normatif et participer à la définition d'une politique, jouer le même rôle qu'un acte de base sans en revêtir la forme.

C'est précisément le cas des dispositions de l'article 43§3 TFUE.

¹³⁹ Décision d'exécution de la Commission du 11 octobre 2012 concernant l'octroi à l'Espagne de jours en mer supplémentaires dans les divisions CIEM VIII c et IX a, à l'exclusion du Golfe de Cadix, décision 2012/640/UE, JOUE n° L 284 du 17 octobre 2012, p. 13.

¹⁴⁰ V. doc. CONV 362/02 du 22 octobre 2002, (cité in MEHDI R., et PICOD F., *article I-33*, in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (ss. dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire article par article, Parties I et IV « Architecture constitutionnelle »*, Tome I, Bruxelles, Bruylant 2007), audition de M. LENAERTS, pp.3-4 : « *La première catégorie d'actes correspond aux actes législatifs. Selon lui, il doit y avoir une correspondance stricte entre les actes législatifs, qui devraient se limiter au "choix politiques de base", et la procédure de codécision. (...) La deuxième catégorie d'actes correspond aux actes exécutifs. A cet égard, l'expert attire l'attention sur les nombreux cas, dans le système actuel, de "réglementation autonome", c'est à dire d'actes normatifs adoptés directement sur base des traités soit par le Conseil seul (par exemple la réglementation anti-dumping sur base de l'article 133 du TCE), soit par le Conseil en consultant le Parlement (par exemple, la réglementation concernant la politique agricole commune sur base de l'article 37 du TCE), soit encore dans quelques cas par la Commission (par exemple, les directives sur les entreprises publiques au regard des règles de la concurrence sur base de l'article 86, § 3 du TCE). Selon M. LENAERTS, il conviendrait logiquement d'opérer une ventilation, parmi tous ces actes, entre ceux qui devraient devenir des actes législatifs, adoptés en codécision, dans la mesure où ils expriment "des choix politiques de base" (actes législatifs), et ceux qui relèveraient de la catégorie des "actes exécutifs" dès lors qu'ils mettent en œuvre des dispositions "législatives" (qui indiquent les choix de base) contenues dans le traité (par exemple, les actes appliquant les principes de concurrence sur base de l'article 83 du TCE). Il s'agit en d'autres mots d'une "législation déléguée" par le traité à l'une des branches de l'exécutif, le Conseil ou la Commission, pour adopter des actes de portée générale. Dans d'autres cas, il s'agit d'actes exécutifs sensu stricto, qui exécutent dans des cas particuliers des options législatives contenues dans le traité (par exemple, les décisions de la Commission en matière d'aide d'État, article 88 du TCE) »*

En effet, en vertu de l'article 43§3 TFUE, le Conseil adopte seul les mesures relatives à la fixation des prix et aux restrictions quantitatives en matière agricole, et à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche. Or, cette matière est une composante essentielle de la PAC et de la PCP et ne ressort pas de l'exécution de la PAC et de la PCP ni-même de l'exécution du traité. Ce sont des compétences qui videraient de leur sens la PAC et la PCP si elles étaient considérées comme des compétences d'exécution¹⁴¹.

Pour clore cette subdivision essentielle à notre démonstration, nous concluons en disant qu'il y a dans les dispositions du traité relatives à la pêche une véritable incohérence.

En effet, il s'avère que les rédacteurs du traité ont cherché à renforcer dans le Traité de Lisbonne le principe de légitimité démocratique en ne prévoyant que deux sortes d'actes de droit dérivé, les actes législatifs et les actes exécutifs. Cela ressort des dispositions de la Section I (du chapitre II, du Titre I, de la Partie VI du TFUE) relative aux actes juridiques de l'Union et dans laquelle ne figurent pas de dispositions spécifiques relatives aux actes non législatifs porteurs de choix politiques de base. L'article I-35 du projet de TECE relatif aux actes non législatifs n'a pas été repris dans le Traité de Lisbonne et cette nouvelle rédaction du traité est lourde de sens.

Ainsi, si le traité ne prévoit pas d'actes non législatifs porteurs de choix politiques de base, cela signifie que les seuls actes de l'Union devront être des actes législatifs ou exécutifs.

Or, en l'absence de définition matérielle de l'acte législatif dans le traité et au vu de l'article 290§1 du TFUE, qui dispose qu'« *un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif* », on peut légitimement déduire que, si les éléments non essentiels sont du ressort du non législatif, il sont du ressort de l'exécutif et donc, les actes législatifs concernent matériellement les éléments essentiels d'une compétence

¹⁴¹ V. BIANCHI D., « Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne », préc.
BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, préc., §86 al. 2 : « Cette exception ne risquerait-elle pas de vider de sa substance l'essentiel de la réforme dans la mesure où les questions exclues occupent dans la PAC une place de tout premier rang ? ».

donnée de l'Union. C'est en ce sens que se prononçait M. LENAERTS le 22 octobre 2002¹⁴² lors des discussions de la Convention européenne.

Donc, depuis le Traité de Lisbonne toute disposition essentielle d'une compétence qui appartient à l'Union européenne devrait être prise en application d'une procédure législative et toute disposition non essentielle serait du ressort de l'exécutif.

Cependant, il existe toujours dans le traité des compétences essentielles appartenant donc au domaine législatif mais qui ne font pas l'objet d'actes législatifs pour autant, comme par exemple les compétences prévues à l'article 43§3 TFUE en matière de pêche. Ces compétences sont alors exécutées en application d'une procédure (qui appartient en général au Conseil) qui n'est prévue dans aucune disposition du traité et qui pourrait donc être considérée comme illégitime. Toutefois, le traité ne peut pas être illégitime. Il constitue le droit primaire de l'Union qui légitime lui-même tout le droit de l'Union.

Il s'agit donc à défaut d'une illégitimité d'une disposition du traité, d'une véritable incohérence du traité lui-même, comme le dénonçait déjà la Commission à propos du TECE¹⁴³. Reste donc à voir quelles ont été les motifs des rédacteurs du traité pour y insérer une telle incohérence.

Section II : Les motifs de l'attribution de compétences exclusives au Conseil

Le Conseil, en matière de pêche, se retrouve en vertu de l'article 43§3 TFUE la seule institution compétente pour l'adoption de mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche en dérogation à l'article 43§2 TFUE qui prévoit que le Conseil et le Parlement statuant conjointement en application d'une procédure législative ordinaire, établissent l'organisation commune des marchés et les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP.

Cette disposition constitue un recul démocratique par rapport à l'ancien traité (TCE) qui, bien que ne prévoyant pas de procédure législative ordinaire, obligeait le Conseil à

¹⁴² V. CONV 362/02 du 22 octobre 2002, pp. 3 et 4, préc.

¹⁴³ V. Communication de la Commission : *Une Constitution pour l'Europe* : COM (2003) 548 Final, préc., §24, p. 14.

consulter le Parlement pour toutes mesures relatives à la PCP, et marque une volonté des constituants d'exclure le Parlement de la procédure d'adoption de dispositions essentielles de la PCP.

De surcroît, la procédure dont il est fait mention dans les dispositions de l'article 43§3 TFUE et qui ne fait intervenir que le Conseil n'est en rien prévue par les dispositions du traité qui répertorient les actes juridiques de l'union et leur procédure d'adoption¹⁴⁴ et va même à l'encontre de l'esprit du traité qui était de supprimer les actes non législatifs porteurs de choix politiques de base afin que ces derniers ne soient plus adoptés qu'en application d'une procédure législative¹⁴⁵.

Il s'agit donc à présent d'analyser les motifs juridiques (§1) ou politiques (§2) qui ont poussé les constituants à donner à la pêche un régime dérogatoire.

§1) L'échec des justifications juridiques

La doctrine est univoque à ce sujet, la compétence exclusive du Conseil en matière de pêche pose un risque sérieux d'incohérence avec les mesures prises en application de la procédure législative ordinaire au titre de l'article 43§2 TFUE.

En effet, l'article 43§3 TFUE semble difficilement conciliable avec l'article 43§2 TFUE, rédigé en termes très généraux et qui fait mention « *des autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP* ». Plusieurs auteurs et même la Commission mettent en garde¹⁴⁶ contre une difficile interprétation des « *dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP* »¹⁴⁷ et leur conciliation avec l'exception de l'article 43§3 TFUE. Bien entendu, ainsi que la Cour de justice l'a souvent affirmé, toute

¹⁴⁴ Partie VI, titre I, chapitre 2, section 1 du TFUE : « *Actes juridiques de l'Union, procédure d'adoption et autres dispositions* ».

¹⁴⁵ V. section précédente.

¹⁴⁶ V. Communication de la Commission : *Une Constitution pour l'Europe* : COM (2003) 548 Final, préc., annexe 4, p. 21.

BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, préc., §§ 614 et 615, p. 511.

¹⁴⁷ Article 43§2 TFUE.

exception à un principe général est toujours restrictivement interprétée¹⁴⁸ et donc, tout ce qui ne rentre pas strictement dans les quelques points énoncés à l'article 43§3 TFUE devront faire l'objet de la procédure législative de l'article 43§2 TFUE.

Il en ressort que cette disposition est loin de simplifier les choses sur le plan juridique.

D'autres auteurs relèvent que, du fait du caractère non législatif des actes adoptés sur la base de l'article 43§3 TFUE, ils pourront être attaqués plus facilement devant le Tribunal de l'Union européenne par des requérants non privilégiés, ce qui justifierait la procédure du Conseil¹⁴⁹.

Quoiqu'il en soit comme le souligne Stéphane VERWILGHEN, « *il convient de se référer à l'argument selon lequel le renforcement du rôle du Parlement européen pour ce qui est de l'établissement de l'organisation commune des marchés agricoles lui permettrait en tant que colégislateur d'encadrer de manière suffisante la fixation des prix, des prélèvements, des limitations quantitatives, ainsi que des quotas de pêche* »¹⁵⁰.

Il en ressort que l'incohérence de l'article 43§3 TFUE par rapport à l'article 43§2 TFUE et aux objectifs généraux du traité ne se justifie pas sur le plan juridique. Il faut alors rechercher l'origine de cette disposition sur le plan politique.

§2) La justification politique des compétences exclusives du Conseil

Comme nous l'avons vu, la compétence exclusive du Conseil au titre de l'article 43§3 TFUE est le fruit d'une modification quelque peu occulte (puisque rien n'a été rendu public à ce sujet), intervenue lors du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2004. Elle constitue un net recul démocratique par rapport au traité précédent pourtant systématiquement critiqué par le Parlement européen pour le manque de légitimité démocratique que subissaient la PAC et la PCP.

¹⁴⁸ CJCE, 17 juin 1981, aff. 113/80, *Commission c/ Irlande*, ECLI:EU:C:1981:139 cité in BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, préc., §86, p. 71.

¹⁴⁹ VIRZO R., *Pêches maritimes – Institutions, organes et organismes de l'Union européenne et pêche maritime*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1350, LexisNexis, février 2013, préc., §23.

¹⁵⁰ VERWILGHEN S., in AMATO G., BRIBOSIA H., de WITTE B., *Genèse et destinée de la Constitution européenne – Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 727.

Or, rien ne justifie sur le plan juridique d'avoir exclu le Parlement de la procédure décrite dans l'article 43§3 TFUE qui cause bien plus de problèmes qu'il n'en aurait voulu régler.

C'est peut-être alors sur le plan de l'efficacité de la PCP qu'il faut rechercher les motifs de l'exclusion du Parlement de la procédure de l'article 43§3 TFUE.

En effet, c'est ce que semblait affirmer un groupe de conventionnels finlandais lors des discussions de la Convention sur l'Europe de 2002/2003 dans un amendement à l'article III-122 du projet de TECE de la Convention (nouvel article 43 TFUE) dans lequel ils légitimaient la compétence exclusive du Conseil et revendiquait une compétence encore plus large de celui-ci. Ils affirmaient en ce sens que : « *Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy should be treated as specific cases with regard to the normal decision making rules in the Treaty. Co-decision procedure is not well suited for policies which sometimes call for very quick decisions to be taken* »¹⁵¹.

Dans ce sens aussi s'interroge Danièle BIANCHI : « *à partir de mai 2004, si la Constitution est adoptée, trois institutions interviendront : la Commission à 30 commissaires, le Conseil à 25 Etats membres et le Parlement à 732 membres. Est-ce que cela va avoir un impact sur l'efficacité de la PAC et sur sa capacité de réagir rapidement aux situations du marché ? La politique va-t-elle s'enliser dans d'interminables négociations qui empêcheront l'adoption de toute réforme ambitieuse ou progressiste ? Est-ce là que l'on doit trouver la raison qui aurait motivé l'introduction d'une disposition excluant de la codécision certains domaines de la PAC ?* »¹⁵².

Une autre raison d'ordre purement politique pourrait justifier l'adoption dans le traité d'une telle procédure, qui nécessite de bien prendre conscience que les rédacteurs des traités, les constituants ne sont autres que les Etats membres et qu'ils leur est donc difficile de refuser de renoncer à une compétence qui leur est tout particulièrement importante. En effet, le Traité de Lisbonne a été adopté par une conférence intergouvernementale qui a repris l'essentiel des dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, lui-même rédigé par une Convention (2002/2003) et adopté par une Conférence intergouvernementale (2003/2004).

¹⁵¹ Amendement précité, disponible sur :

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/pdf/839/Art%20III%20122%20Tiilikainen%20EN.pdf>

¹⁵² BIANCHI D., « Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne », RTDE, 2004, préc., p. 88.

Or, une conférence intergouvernementale n'est autre qu'une conférence composée de diplomates et de représentants des gouvernements des Etats membres.

Les maîtres des Traités sont donc bien les Etats membres auxquels il est loisible de conserver au maximum les compétences qui leurs sont le plus chères comme par exemple la sécurité intérieure ou extérieure.

Il est alors facilement compréhensible que l'agriculture et la pêche, considérés comme des secteurs hautement sensibles, ait fait l'objet d'une réserve de compétence pour le Conseil et une exclusion totale du Parlement pour les domaines les plus sensibles.

C'est ce que semblait dénoncer la commission agriculture du Parlement européen dans son rapport du 9 décembre 2004 : *« Il a fallu le projet de constitution élaboré par la Convention pour laisser entrevoir un progrès de la légitimité démocratique. Cela a été possible en dépit de la vive opposition de certains États membres qui craignaient de voir diminuer les recettes nationales apportées par le budget de l'Union »*¹⁵³.

Ces Etats membres qui ont vu d'un mauvais œil l'extension de la codécision à la PAC et de la PCP comme les pointait du doigt le Parlement européen pourraient bien former un groupe d'Etats perturbateurs aux rangs duquel pourrait figurer la France à la lecture d'un rapport de l'Assemblée nationale française de 2004 sur la fixation des quotas de pêche par l'Union européenne pour 2004 dans lequel elle fait mention d'« un groupe de pays dits « amis de la pêche » (France, Espagne, Portugal, Irlande) »¹⁵⁴.

Il ressort de ce qui a été exposé précédemment que les compétences exclusives exercées par le Conseil en vertu de l'article 43§3 TFUE s'avèrent exercées en application d'une procédure dérogatoire à l'extension de la procédure de codécision à la PAC et à la PCP en raison de l'extrême sensibilité de ces compétences et de l'importance qu'elles revêtent pour quelques Etats membres et ce, en dépit de l'incohérence qu'entraîne une telle solution vis-à-vis des nouveaux objectifs démocratiques des traités et des risques de conflits graves qu'entraîne une telle disposition. Cette incohérence n'a d'ailleurs pas tardé à faire naître entre

¹⁵³ Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une constitution pour l'Europe, du 9 décembre 2004 FINAL A6-0070/2004, préc., avis de la commission de l'agriculture, p. 92.

¹⁵⁴ Rapport d'information, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la fixation des quotas de pêche par l'Union européenne pour 2004, N°1337, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2004, p. 11, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i1337.pdf>

le Parlement européen et le Conseil, un lourd contentieux, que la Cour de justice n'a pas fini de traiter.

Chapitre III : Le besoin d'une clarification par la Cour de justice des dispositions du traité relatives à la pêche

Le Traité de Lisbonne a opéré comme nous l'avons vu précédemment, un profond remaniement des dispositions relatives à la Politique commune de la pêche.

En effet, le Traité de Lisbonne a modifié les dispositions relatives à la procédure d'élaboration de la PCP dans le TFUE. Ainsi, l'ancien article 37§2 alinéa 3 CE qui disposait que « *Sur 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.* », a été remplacé par l'article 43§2 TFUE qui dispose : « *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§1, ainsi que **les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche*** » ; et l'article 43§3 TFUE qui dispose : « *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*** »

Cette modification introduit dans le droit primaire une double base juridique pour l'élaboration de la PCP selon qu'il s'agit de « *dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche* » ou de « *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* ».

Cette modification est intervenue pour des raisons politiques car certains Etats membres souhaitent garder autant que possible le contrôle sur les mesures sensibles de fixation des TAC et de répartition des quotas, par l'entremise du Conseil, l'organe intergouvernemental par excellence qui représente les Etats-membres au sein de l'UE. Cette réforme de la PCP est en réalité le fruit des travaux de la *Convention pour l'avenir de l'Europe* qui avait élaboré en 2002/2003 le projet de Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe.

Cependant, cette nouvelle formule introduite dans le TFUE n'est pas claire est risquait d'engendrer un conflit de compétences entre le Parlement et le Conseil.

Ce qui devait arriver se produisit : le Parlement a déposé un premier recours en annulation le 24 février 2012 puis un second le 14 mars 2013. Le premier recours a fait l'objet d'un arrêt de la Grande chambre de la Cour le 26 novembre 2014¹⁵⁵, le second reste toujours pendant¹⁵⁶ à la date de rédaction de ce mémoire (août 2015). Il s'agit dans les deux cas d'un recours en annulation d'une décision du Conseil adoptée sur la base de l'article 43§3, en excluant par conséquent le Parlement de la procédure. La première affaire a donné l'occasion à la Cour de justice de se prononcer sur la question et d'interpréter les dispositions litigieuses du traité dans une solution de principe (Section I). Cependant, la solution de la Cour n'est pas à notre avis véritablement satisfaisante au regard du reste du traité et ressemble davantage à un pis-aller juridique qu'à une solution durable (Section II).

Section I : Une solution de principe récemment dégagée par la Cour

Le flou juridique introduit dans le TFUE par le dédoublement de la base juridique pour l'élaboration de la PCP n'a donc pas tardé à faire naître un contentieux entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil. Deux recours en annulation ont été introduits auprès de la Cour de justice par le Parlement européen en 2013 et 2014, suivi par la Commission. Si le deuxième recours en annulation est toujours pendant, le premier a fait l'objet d'un arrêt de la Grande chambre de la Cour le 26 novembre 2014. Il est nécessaire de présenter d'abord les

¹⁵⁵ Arrêt du 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, affaires jointes C-103/12 et C-165/12, ECLI:EU:C:2014:2400

Voir aussi les conclusions tout-à-fait passionnantes de l'Avocat Général, M^{me} Eleanor SHARPSTON, ECLI:EU:C:2014:334

¹⁵⁶ Affaires jointes C-124/13 et C-125/13, *Parlement européen et Commission c/Conseil*.

Les conclusions éclairantes de l'Avocat général M. Nils WAHL ont été présentées le 21 mai 2015 : ECLI:EU:C:2015:337

faits et les enjeux de ces deux espèces (§1) avant d'étudier la solution donnée par la Cour dans son arrêt du 26 novembre 2014 (§2).

§1) Exposé des espèces : la Cour dans une situation délicate

La première affaire concernait une décision du Conseil de l'UE dans le domaine de la politique étrangère de l'Union en matière de pêche, adoptée sur le fondement de l'article 43§3 TFUE en lien avec l'article 218§6 sous b) du TFUE. Il s'agissait d'autoriser la flotte de pêche de la République bolivarienne du Venezuela (le « Venezuela ») à opérer dans la zone économique exclusive de l'UE sous juridiction française, au large des côtes de la Guyane.

La flotte de pêche du Venezuela est traditionnellement autorisée à venir pêcher dans les eaux françaises et les entreprises de transformation guyanaises sont d'ailleurs dépendantes des débarquements de poissons des pêcheurs vénézuéliens. Cependant, aucun accord de droit international entre la France et le Venezuela n'encadrerait cette autorisation traditionnelle. Or, en vertu d'un règlement communautaire de 2008 relatif à l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires¹⁵⁷, il était désormais nécessaire qu'un accord de droit international encadre les droits de pêche accordés au Venezuela afin de soumettre cette flotte à la Politique commune de la pêche et aux TAC si besoin.

La Commission européenne a alors soumis au Conseil une proposition de décision unilatérale d'autorisation de pêche pour la flotte du Venezuela dans les eaux communautaires au large du département de la Guyane. La proposition de la Commission était fondée sur l'article 43 TFUE en lien avec l'article 218§6 sous a) TFUE, ce qui, concrètement, avait pour conséquence de nécessiter l'approbation du Parlement européen.

Pressé semble-t-il par l'urgence de la situation et dans le risque de voir le Venezuela interdit par la Commission de pêcher dans les eaux françaises, le Conseil a modifié la base juridique de la proposition de la commission et a adopté l'acte sur le fondement de l'article 43§3 TFUE en lien avec l'article 218§6 sous b), et donc en excluant totalement le Parlement européen de la procédure.

¹⁵⁷ Règlement (CE) 1006/2008, du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires des pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) 2847/93 et (CE) 1627/94 et abrogeant le règlement 3317/94, JOCE, L 286, p. 33

Le Parlement a alors déposé un recours en annulation de l'acte en question. Il a été suivi en ce sens par la Commission qui a aussi invoqué devant la Cour l'annulation de cette décision.

La deuxième affaire concerne un acte interne à l'Union européenne et c'est en ce domaine que réside l'intérêt de l'espèce puisque la Cour est amenée à se prononcer sur un contentieux susceptible de toucher de ce fait un grand nombre d'actes. Il s'agit d'un règlement relatif à l'établissement d'un plan pluriannuel de gestion des stocks de cabillaud¹⁵⁸. Cette affaire est le reflet parfait du contentieux qui oppose les trois plus importantes institutions de l'UE, contentieux relatif au rôle que doit jouer le Parlement européen dans la nouvelle procédure d'élaboration de la PCP telle qu'elle découle des modifications entérinées par le Traité de Lisbonne.

Les faits sont relativement simples. Rappelons tout d'abord ce qu'est un plan pluriannuel de gestion. Un plan pluriannuel de gestion ou plan à long terme est un acte qui vise au rétablissement d'un stock halieutique au bon niveau d'exploitation, en l'organisant sur plusieurs années, avec des objectifs précis à atteindre chaque année. Il s'agit d'une mesure prônée par la nouvelle PCP issue de la réforme de 2013, mais les plans pluriannuels de gestions faisaient déjà l'objet de mesures dans la PCP de 2002¹⁵⁹. Un acte établissant un plan pluriannuel de gestion contient par conséquent des mesures politiques (fixation des objectifs) et des mesures techniques (mise en œuvre pratique de ces objectifs à savoir la fixation de TAC et la répartition de quotas). Sur le plan procédural, les deux dispositions du traité (article 43§2 et 43§3 TFUE) sont susceptibles d'être utilisées. C'est ici que se situe le contentieux.

En effet, dans sa proposition de règlement pour l'établissement du plan pluriannuel de gestion du cabillaud, la Commission s'était initialement fondée sur l'article 43§2 TFUE. Le Conseil, pour sa part, a subdivisé la proposition de la Commission en deux parties, adoptant l'une sur le fondement de l'article 43§2 TFUE (avec la participation du Parlement européen en application de la PLO) mais adoptant l'autre partie, relative à la fixation des TAC et des quotas, sur le fondement de l'article 43§3, excluant le Parlement de la procédure.

¹⁵⁸ Règlement (UE) 1243/2012 du Conseil du 19 décembre 2012 modifiant le règlement (CE) 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks, JOUE n° L 352, p.10.

¹⁵⁹ article 2 du règlement de base qui cite cette catégorie d'actes comme l'un des moyens pour parvenir à une exploitation durable des ressources aquatiques vivantes, objectif principal de la PCP

Le Parlement européen n'a pas tardé à saisir la Cour de justice d'un recours en annulation de ce règlement, suivi par la Commission (recours C-124/13 et C-125/13 introduits le 14 mars 2013 et joints par la suite par le Président de la Cour¹⁶⁰) invoquant le moyen selon lequel il n'était pas possible pour le Conseil de scinder cet acte en deux parties et que par conséquent, la partie relative aux TAC et quotas est fondée sur une base juridique erronée. Le Parlement considère qu'« *en tant qu'instrument de conservation des ressources biologiques et de gestion des stocks, il forme un ensemble qui ne contient que des dispositions visant à atteindre les objectifs de conservation et de renouvellement de la PCP et doit par conséquent être adopté en vertu de l'article 43§2 TFUE* »

Cette affaire est actuellement pendante devant la Cour de justice. L'Avocat Général a d'ores et déjà présenté ses conclusions à la Cour.

Les enjeux sont de la plus haute importance sur le plan institutionnel car la solution qui sera adoptée par la Cour fixera définitivement le rôle du Parlement dans l'adoption de mesures ultra sensibles telles que la fixation des TAC et la répartition des quotas de pêche. L'avocat Général désigné pour cette affaire, M. Nils WAHL ne s'y est d'ailleurs pas trompé et a très justement mesuré l'importance de ce contentieux : « *Sur le plan constitutionnel, il est difficile de surestimer l'importance des présentes affaires. (...) l'approche adoptée par la Cour par rapport au champ d'application de chacune de ces dispositions (les articles 43§2 et 43§3 TFUE) aura des conséquences de portée considérable. (...) De ce point de vue institutionnel, il va sans dire que les enjeux des présentes affaires sont très élevés* »¹⁶¹.

Le problème qui se pose à la Cour est en effet un problème tout à fait délicat car l'article 43§3 TFUE est très clair dans sa rédaction mais demeure pour autant en complète contradiction avec l'article 43§2 TFUE. En statuant sur ce contentieux, il s'agit donc pour la Cour de trouver un équilibre impossible entre trois catégories d'intérêts :

- Des intérêts économiques qui touchent les Etats-membres et par conséquent le Conseil lui-même : la fixation des TAC et des quotas sont des mesures d'une importance capitale pour les Etats membres vu les enjeux socio-économiques que représentent pour eux le secteur de la pêche. Ils ont donc intérêts à ce que le Conseil, organe intergouvernemental par excellence, conserve exclusivement ces compétences.

¹⁶⁰ Ordonnance du Président de la Cour du 2 mai 2012.

¹⁶¹ Conclusions de l'Avocat Général, M. Nils WAHL, préc., ECLI:EU:C:2015:337, point 39.

- Des intérêts politiques : le Parlement européen ne supporte plus d'être mis au banc de procédures aussi importantes que celles-ci et l'objectif du Traité de Lisbonne lui donne raison.
- Des intérêts juridiques : les dispositions litigieuses sont clairement contradictoires : ainsi, il est difficile pour la Cour d'adopter une position qui n'aille pas à l'encontre de l'une des dispositions litigieuses.

***In fine*, la question qui se pose à la Cour est celle de savoir comment interpréter les dispositions de l'article 43§3 TFUE en assurant au Parlement une possibilité d'intervenir dans la procédure, conformément à l'objectif de démocratisation des procédures du Traité de Lisbonne sans pour autant vider de sens cette disposition du Traité qui est claire dans sa rédaction.**

§2) La décision de la Cour dans l'affaire « Venezuela »

L'affaire « Venezuela » a fait l'objet d'un arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour de justice le 26 novembre 2014¹⁶².

Il est intéressant de relever, avant de se concentrer sur l'apport de l'arrêt, quelques arguments développés par les requérants, Parlement et Commission et rapportés par l'Avocat Général SHARPSTON aux points 127 et suivants de ses conclusions. Ainsi, le Parlement soutenait entre autre qu'« aucune mesure ne peut être adoptées sur la base de l'article 43§3 TFUE, même si cette disposition est vue comme une base juridique autonome ». Cette interprétation semble logique par rapport aux objectifs de démocratisation des procédures du Traité de Lisbonne mais demeure une interprétation *contra legem* du Traité. La Commission pour sa part soutenait entre autre le fait que les mesures auxquelles fait référence l'article 43§3 TFUE sont par nature des mesures d'exécution.

La Cour devait trancher. Elle l'a fait de manière très brève et explicite, aux points 49 et 50 de son arrêt en commençant par affirmer que « Les mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche ne sont pas considérées en soi comme entrant dans la catégorie des dispositions nécessaires à la poursuite de la politique commune de la pêche au

¹⁶² Arrêt du 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, affaires jointes C-103/12 et C-165/12, ECLI:EU:C:2014:2400

sens du paragraphe 2 et ne sont pas soumises à ladite procédure législative ». Malheureusement, cette affirmation péremptoire n'est pas davantage argumentée et ne nous convainc pas, d'autant plus qu'il s'agit là du cœur du problème.

Après une telle affirmation, il n'est plus difficile pour la Cour de conclure en affirmant que *« l'adoption des dispositions prévues à l'article 43, paragraphe 2, TFUE suppose obligatoirement une appréciation relative au point de savoir si elles sont **«nécessaires» pour pouvoir poursuivre les objectifs afférents aux politiques communes régies par le traité FUE, de sorte qu'elle implique une **décision politique** qui doit être réservée au législateur de l'Union. En revanche, l'adoption des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de telles mesures ont un **caractère principalement technique** et qu'elles sont censées être prises pour **l'exécution** des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article »***

Ainsi, selon la Cour, les dispositions prévues à l'article 43§3 ne sont que des mesures d'exécution des mesures politiques adoptées en vertu d'une procédure législative sur le fondement de l'article 43§2. L'article 43§3 serait subordonné à l'article 43§2.

Cette interprétation donnée par la Cour est pour le moins critiquable.

Section II : Une solution critiquable au regard du droit

Nous l'avons dit précédemment, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire « Venezuela » est une jurisprudence critiquable à bien des égards, mais surtout critiquable au regard du droit primaire de l'Union européenne. Nous nous efforcerons de montrer dans cette section sur quels points cette décision peut-être attaquée au regard du droit de l'Union (§1) avant d'admettre que la Cour aurait difficilement pu faire autrement car c'est en réalité le Traité lui-même qui est incohérent. Nous tenterons à ce titre de donner une définition qui nous est propre des mesures auxquelles il est fait référence dans l'article 43§3 TFUE avant de tenter de situer ces actes dans la nouvelle nomenclature des actes de l'Union telle qu'elle découle du Traité de Lisbonne (§2).

§1) Une solution difficilement tenable sur le plan juridique

La Cour de justice considère que les mesures adoptées par le Conseil sur le fondement de l'article 43§3 TFUE ne sont que des mesures techniques prises pour l'exécution de décisions qui ont nécessité un consensus politique et adoptées en vertu d'une procédure législatives sur le fondement de l'article 43§2 TFUE.

Comme nous l'avons traité dans le chapitre précédent (Partie I, titre I, Sous-titre I, Chapitre II, Section I, §1, intitulé : *Les compétences exclusives du Conseil en matière de pêche comme compétences d'exécution*, en page 59), il est difficile d'admettre que les mesures exercées par le Conseil au titre de l'article 43§3 TFUE ne soient que des mesures d'exécution.

En effet, en premier lieu, nous constatons que dans un souci de clarification des actes de l'Union opérée par le Traité de Lisbonne, les mesures d'exécutions ont fait l'objet d'un traitement spécifique dans le traité auquel le domaine de la pêche ne nous semble pas pouvoir déroger. En vertu de l'article 291§1 TFUE¹⁶³, les Etats membres sont visée comme les autorités de principe pour l'exécution des actes de l'Union. L'article 291§2 prévoit cependant que s'il est nécessaire que tous les Etats membres exécutent un acte contraignant de la même manière, il est alors possible de confier exceptionnellement des compétences d'exécution à la Commission. Il faut alors que l'acte à exécuter le prévoie expressément. Ce même article prévoit que de manière plus exceptionnelle encore, le Conseil peut être désigné comme autorité d'exécution mais il faut des conditions particulières : il faut que les actes à exécuter désignent expressément le Conseil comme autorité d'exécution, et il faut de surcroît que cette exception soit dûment justifiée¹⁶⁴. Si, donc, les auteurs du Traité avaient vraiment considéré les mesures prévues à l'article 43§3 TFUE comme des mesures d'exécutions des mesures prévues à l'article 43§2 TFUE, pourquoi ne les aurait-il pas incluses dans le champ d'action de l'article 291 TFUE consacré spécifiquement aux actes d'exécution ? Et pour quelle raison encore les auteurs du Traité auraient-ils spécifiquement confié au Conseil exclusivement de

¹⁶³ Article 291§1 TFUE : « *Les Etats membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.* »

¹⁶⁴ Article 291§2 TFUE : « *Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.* »

simples mesures d'exécution en dépit des autres principes portée par l'Union européenne notamment celui de subsidiarité, les Etats étant les exécuteurs de principe¹⁶⁵ ?

D'autre part, il semble aussi difficile d'admettre, contrairement à la position que prend la Cour dans son arrêt du 26 novembre 2014, que les mesures de fixation des TAC et de répartition des quotas de pêche ne participent pas à la poursuite des objectifs de la PCP. Les deux avocats généraux qui se sont penchés sur cet article sont unanimes¹⁶⁶.

§2) Un *pis-aller* adopté par la Cour

L'arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour de justice le 26 novembre 2014 dans l'affaire « Venezuela » n'est certainement pas un arrêt satisfaisant tant au point de vue juridique quant au respect des dispositions de l'article 291 TFUE, qu'au point de vue politique et stratégique.

En effet, la décision prise par la Cour de considérer les dispositions de l'article 43§3 TFUE comme des mesures d'exécution des actes adoptés sur le fondement de l'article 43§2 revient, selon nous, à dénaturer les mesures de fixation des TAC et des quotas de pêche qui sont des mesures hautement sensibles pour les Etats membres. Le fait que ces mesures aient des répercussions socio-économiques considérables dans les Etats membres est à notre avis, la seule raison pour laquelle les rédacteurs du Traité ont réservé ces compétences au Conseil, et loin s'en faut pour que ces mesures soient des mesures d'exécution, même si elles sont très techniques. Il nous semble vraiment impensable que des mesures fixant la répartition des quotas de pêche entre les différents Etats membres puissent être considérées comme des mesures purement techniques. Ce sont assurément des mesures politiques hautement sensibles.

¹⁶⁵ Article 4§3 TUE « *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités* »

Et : article 4§2 « *Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.* »

¹⁶⁶ Point 61 des conclusions de M. Nils WALH, préc., ECLI:EU:C:2015:337 : « *un certain type de mesures, à l'instar de l'établissement régulier des TAC, peuvent en même temps être nécessaires pour la poursuite des objectifs de la PCP* ».

Point 156 des conclusions de M^{me} Eleanor SHARPSTON, préc., ECLI:EU:C:2014:334 : « *La disposition de l'article 43§3 s'applique à des mesures définies dans des termes plus stricts, mais néanmoins également nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP* ».

Cependant, il nous faut aussi admettre qu'au vu de la rédaction des traités et des objectifs fixés à l'Union par le Traité de Lisbonne, il eut été difficile à la Cour de rendre une décision qui ne soit pas moins critiquable.

Toute la difficulté des affaires en question réside dans la définition à donner aux mesures prévues par l'article 43§3.

Tentons tout d'abord de les situer dans la nouvelle nomenclature des actes de l'Union.

Le Traité de Lisbonne, dans un souci de rationalisation des procédures, a élaboré une nouvelle nomenclature des actes. Ainsi, il n'y a désormais plus que 5 catégories d'actes disponibles pour les institutions de l'UE (règlements, directives, décisions, avis et recommandations) (article 288 TFUE) qu'il est possible d'adopter en vertu d'une procédure législative (ordinaire ou spéciale) ou non législative. Il est souvent affirmé que les actes non législatifs se résument à la catégorie des actes délégués (article 290 TFUE) ou des actes d'exécution (article 291 TFUE). Cependant, il y a toute une panoplie d'actes en dehors de ces catégories : des actes adoptés directement sur les dispositions des traités (des actes certes non législatifs) sans qu'il ne s'agisse nullement d'actes d'exécution ou d'actes délégués.

Nous rangerions donc les mesures de l'article 43§3 TFUE dans cette catégorie des **actes adoptés par le Conseil pris sur le fondement direct des traités**.

Or, pour le Professeur Laetitia GUILLOUD-COLLIAT, « *la portée de ces actes est radicalement distincte de celle des actes d'exécution et des actes délégués, dont l'adoption est toujours liée à l'existence d'un acte législatif (qu'ils mettent en œuvre, complètent ou modifient)* » et nous nous rangeons totalement derrière ses positions quant elle fait le parallèle avec les règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution française¹⁶⁷ : « *Ils constituent ainsi une catégorie d'actes assez proche de celle des règlements autonomes prévus par l'article 37 de la Constitution française, c'est-à-dire des actes adoptés en dehors de toute exécution d'un acte législatif. Cela conduit à brouiller la hiérarchie des normes européennes. En effet, comme le soulignent certains auteurs, « rien n'indique (...) que le caractère non législatif de ces actes doive conduire à établir un rapport hiérarchique entre ceux-ci et les actes législatifs » puisqu'ils interviennent dans des domaines distincts (V. N. de Sadeleer et I. Hachez, Hiérarchie et typologie des actes juridiques de l'Union européenne, in Les*

¹⁶⁷ Article 37§1 de la Constitution française : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* »

innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien : *Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 45-132, spéc. p. 75) »¹⁶⁸.*

Les mesures prévues par l'article 43§3 TFUE sont donc, à notre sens, des mesures autonomes, adoptées selon une procédure *sui generis*¹⁶⁹, prises par le Conseil sur le fondement direct des traités, mesures non législatives mais non dénuées de choix politiques.

En définitive, afin de mettre un terme au contentieux qui oppose le Conseil au Parlement européen et à la Commission, et afin de clarifier les dispositions du Traité à l'article 43 TFUE, il serait bienvenu de la part de la Cour de justice lorsqu'elle se prononcera sur l'affaire du plan pluriannuel de gestion du cabillaud (C-124/13 et C-125/13), qu'elle reconnaisse que les *mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche* de l'article 43§3 TFUE sont des mesures politiquement très sensibles, que c'est la raison pour laquelle elles ont été attribuées au Conseil par les rédacteurs du Traité en vertu d'une compétence autonome et selon une procédure *sui generis*.

Cependant, si la Cour confirme sa décision « Venezuela » à propos des plans de gestion à long terme des stocks de cabillaud en persistant à affirmer que les mesures de fixation des TAC et des quotas sont des mesures d'exécution, et que les choix politiques appartiennent au Conseil et au Parlement, alors il deviendrait urgent d'engager une procédure de révision du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne¹⁷⁰ afin de corriger l'incohérence qui naît entre les article 43§2 et 43§3 TFUE quand ils sont interprétés de cette manière.

¹⁶⁸ GUILLOUD-COLLIAT L., *Actes non législatifs*, JCl Europe Traité, Fasc. 191-2, §28, LexisNexis mai 2015.

¹⁶⁹ Le Conseil semble aussi argumenter en ce sens dans l'affaire portant sur le plan pluriannuel de gestion du cabillaud : « *Il semble tout aussi possible que, ainsi que le Conseil le soutient, les modifications dans le Traité reflètent de fait le désir des auteurs de réserver au Conseil - nonobstant l'extension de la procédure législative à ce domaine – certains pouvoirs spécifiques (autonomes), plutôt que des pouvoirs limités d'exécution* » Point 60 des conclusions de l'Avocat Général Nils WAHL., préc.

¹⁷⁰ Article 48 TUE.

En conclusion de cette partie, nous pouvons affirmer que la Politique commune de la pêche est une politique aux incidences extrêmement importantes pour toute la population littorale de l'Union aux plans environnemental, économique et social. C'est une politique qui souffre encore aujourd'hui de graves dysfonctionnements notamment au plus haut niveau de son élaboration. En effet, les TAC sont des outils primordiaux pour la bonne gestion des ressources halieutiques et ceux-ci ne peuvent plus être adoptés par le Conseil seul. Il devient donc nécessaire de vider l'article 43§3 TFUE de sa substance, ce que s'apprête à faire la Cour de justice au risque d'une interprétation *contra legem* du traité. Une meilleure solution, plus durable et de bon aloi dans l'optique de l'émergence d'une politique maritime intégrée, serait de mettre en œuvre une révision des dispositions du Traité afin de le mettre à jour des enjeux nouveaux que s'apprête à assumer l'Union européenne au plan maritime.

Conclusion

Afin de clore désormais notre étude, nous pouvons affirmer en définitive que la politique maritime intégrée est en train d'initier dans l'Union européenne une véritable révolution de la gouvernance maritime dans le but de hisser l'Europe au niveau de son potentiel maritime.

Nous l'avons vu, l'Union européenne a le potentiel de devenir la première puissance maritime mondiale dans tous les secteurs. Cependant, son action sur le plan maritime était, jusqu'à aujourd'hui, affaiblie principalement en raison du fait qu'elle restait dispersée en de trop vastes domaines sectorisés, ce qui nuisait grandement à son efficacité, sa cohérence, sa transparence et sa durabilité.

La politique maritime intégrée, initiée à partir de l'année 2007 a enfin donné à l'Union européenne la volonté politique de devenir un véritable acteur afin de maximiser son utilisation durable des océans et des mers, de renforcer sa connaissance et son potentiel d'innovation dans les affaires maritimes, de garantir le développement et la croissance durable de ses régions côtières, d'accroître son rôle de *leader* maritime à l'international et d'augmenter la visibilité de l'Europe maritime. Pour cela, l'Union s'est déjà dotée de moyens législatifs à travers la création d'instruments juridiques intersectoriels dans trois domaines : la planification de l'espace maritime, la surveillance maritime et la connaissance du milieu marin.

Cependant, le plus dur reste encore à faire. En effet, la politique maritime intégrée a pour mission principale d'intégrer tous les secteurs maritimes sectoriels de l'Union au sein d'une même et unique politique globale, qui agira dans tous les secteurs de manière intégrée et cohérente. Le succès de l'Europe maritime que la PMI envisage de bâtir dépend alors nécessairement d'au moins deux facteurs à savoir la bonne intégration dans la nouvelle configuration politique de tous les secteurs maritimes (pêches maritimes, aquaculture, transports maritimes, énergies *offshore*, sécurité et sûreté maritime, biotechnologies marines, etc.) mais encore l'efficacité de l'action de l'Union dans chacun de ces secteurs.

Le but de cette étude était dès lors d'analyser le potentiel de réussite de la PMI dans tous les secteurs maritimes, à travers l'étude de l'intégration de la politique commune de la pêche dans la PMI. La politique commune de la pêche est en effet le meilleur angle pour étudier les conséquences que pourra engendrer la PMI dans l'ensemble des secteurs maritimes qui font aujourd'hui l'objet d'une politique sectorielle de l'UE, puisque la PCP est, en dépit de sa grande spécificité, une des plus anciennes et des plus abouties des politiques de l'Union. C'est aussi une politique transversale au sens où les principaux objectifs de la PCP recourent ceux de la PMI à savoir le développement économique maritime optimal dans le plus grand respect de l'environnement marin

En définitive, il ressort de cette étude que si l'émergence d'une PMI de l'UE a déjà contraint et continuera de contraindre la PCP et plus généralement tout le secteur des pêches maritimes à de lourdes réformes et à de nombreuses adaptations pour s'intégrer dans un système globalisé censé être plus cohérent et plus efficace, il n'en demeure pas moins qu'une politique maritime générale de l'Union européenne est une source de perfectionnement pour le secteur de pêches maritimes européenne et nous pouvons dès lors fonder nos espoirs que la politique maritime européenne aboutisse rapidement afin de dresser l'Europe en position de *leader* mondial dans le domaine maritime, et particulièrement dans le secteur de la pêche maritime.

Cependant, si la politique commune de la pêche est parvenue à se réformer sur le plan matériel, il demeure encore un *hic* sur le plan institutionnel. En effet, la conservation des ressources est aujourd'hui dépendante des TAC et des quotas. Or, ceux-ci demeurent encore fixés selon une procédure arbitraire par le Conseil sans aucun droit de regard du Parlement, ce qui permet au Conseil de ménager les intérêts économiques de certains Etats membres, au risque de nuire durablement au bon état écologique des ressources. Il serait donc nécessaire, dans un souci de cohérence du droit de l'Union, d'entreprendre une modernisation des dispositions du droit primaire afin de donner pleine effectivité aux réformes drastiques qui ont été concédées sur le plan matériel.

Cette modernisation du droit primaire de l'Union européenne en matière de pêche devient absolument nécessaire dans le contexte d'une politique maritime moderne et ambitieuse.

De même, et nous nous faisons en cela l'écho du Secrétaire Général de Mer, Monsieur Michel Aymeric¹⁷¹, il est regrettable qu'aucune disposition des textes fondateurs de l'Union européenne ne fasse mention explicite de la mer. Par conséquent, la nouvelle politique maritime intégrée n'a pour tout fondement juridique que quelques dispositions éparses et lacunaires dans les traités fondateurs de l'Union, qui renvoient elles-mêmes à d'autres politiques qui n'ont souvent rien à voir avec la mer. Ce défaut de base juridique dans la norme suprême de l'Union a pour conséquence de freiner et d'affaiblir considérablement l'action maritime de l'Union.

Il serait donc judicieux d'entreprendre aujourd'hui une réforme des textes fondateurs de l'Union afin de doter celle-ci d'outils à la mesure de son ambition et de son potentiel maritime en inscrivant au sommet de la pyramide des normes européennes la politique maritime européenne au titre des politiques majeures de l'Union.

¹⁷¹ Aymeric M., *La politique maritime intégrée*, in, *Union européenne : le défi maritime*, CESM, Etudes marines n°7, décembre 2014, p. 29.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES :

AMATO G., BRIBOSIA H., de WITTE B., *Genèse et destinée de la Constitution européenne – Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

BEURIER J-P, REZENTHEL R., CHAUMETTE P., HESSE P., JOYAU M, MANDIN F., MONTAS A., NDEDE M, PROUTIERE-MAULION G., *Droits maritimes 2015-2016*, col. Dalloz Action, Dalloz 3^{ème} éd., octobre 2014.

BIANCHI D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute le PAC, rien d'autre que la PAC !*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

BLANQUET M., *Marché commun agricole : - politique agricole commune – organisation* JurisClasseur Marché commun agricole, Fasc. 10, LexisNexis, 2007.

BLUMANN C. (Dir.), BLANQUET M., CHARLES LE BIHAN D., CUDENNEC A., MESTRE C., PETIT Y., VALDEYRON N., *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 3^{ème} éd., 2011.

BLUMANN C., *Conseil*, JCI Europe Traité, Fasc. 219, §17 et ss., LexisNexis mai 2010

BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 5^{ème} éd., 2013.

BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien-Lextenso éd., 6^{ème} éd., 2012.

BONASSIES P., SCAPEL Ch., *Traité de droit maritime*, LGDJ Montchrestien, Lextenso-éditions, Paris, 2^{ème} éd. 2010.

BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (ss. dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire article par article, Parties I et IV « Architecture constitutionnelle »*, Tome I, Bruxelles, Bruylant 2007.

CENTRE MARC BLOCH. BERLIN, *L'Europe en voie de Constitution – Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Actes du colloque, Bruxelles, Bruylant, 2004.

- CONSTANTINESCO V., JACQUE J-P., KOVAR R. et SIMON D., *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, P. 213 et ss
- CONSTANTINESCO V., MICHEL V., GAUTIER Y., *Le TECE, analyse et commentaires*, Strasbourg, Presse universitaires de Strasbourg, 2004.
- DEL VECCHIO A, *Pêche maritime – politique commune de la pêche*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1351, LexisNexis, janvier 2015.
- GUILLOUD-COLLIAT L., *Actes non législatifs*, JCl Europe Traité, Fasc. 191-2, §28, LexisNexis mai 2015.
- JACQUE J-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2012.
- JOUNO, T. (Dir.), *Questions européennes – Le droit et les politiques de l'Union*, PUF, 2009.
- LAMASSOURE A., *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel : Fondation R. Schuman éd., 2004.
- LOUIS J-V., DONY M., BRIBOSIA E., *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005.
- PHILIP C., SOLDATOS P., *La Convention sur l'avenir de l'Europe : essai d'évaluation du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- PICOD F., *Traité de Lisbonne*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 10, LexisNexis, septembre 2012.
- PINGEL I. (Dir.), PESCATORE P., *De Rome à Lisbonne – Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bâle-Paris-Bruxelles, Helbing Lichtenbahn-Dalloz-Bruylant, 2^{ème} éd., 2010.
- PRIOLLAUD F-X., SIRITZKY D., *La Constitution européenne : texte et commentaires*, Paris, La Documentation française, 2005.
- PRIOLLAUD F-X., SIRITZKY D., *Le Traité de Lisbonne : Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008
- VIRZO R., *Pêche maritime – Institutions, organes et organismes de l'Union européenne et pêche maritime*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1350, LexisNexis, février 2013.

2. ARTICLES

BAUDOIN M., « *Le Traité de Lisbonne et la politique agricole commune* », Revue de droit rural, Janvier 2010, n°379.

BIANCHI D., « *Une PAC « dénaturée », « délaissée » et « malmenée » ? Plaidoyer en faveur d'une politique moderne dans le projet de Constitution européenne* », RTDE, 2004, pp. 71-95.

CESM, *Une ZEE européenne*, Brèves marines n°170, juillet 2014.

CESM, *Union européenne : le défi maritime*, Etudes marines n°7, décembre 2014.

CHARLE LE BIHAN D., CUDENNEC A., « *La politique commune de la pêche : une politique carrefour ?* » R.A.E – L.E.A., 2011/4, pp. 725-744.

DUPONT-LASSALLE J., « *L'ultime recours de la France dans l'« affaire des poissons sous-taille »*, - Trib. UE 19 octobre 2001, France / Commission, aff. T-139/06 » R.A.E – L.E.A., 2011/4, pp. 807-813.

L'Express, 18 novembre 2013, *Une prime de 60€ offert pour capturer des saumons en fuite.*

QUEFFELEC B., *Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier : illustration franco-belge*, VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 18, décembre 2013.

QUEFFELEC B., *Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge*, Développement durable et territoires, Volume 3, N°3, décembre 2012.

SOBRINO HEREDIA J.M., *La Politique maritime intégrée de l'Union européenne et les bassins maritimes européens*, Paix et Sécurité Internationales, Revue maroco-espagnole de droit international et relations internationales, version électronique, janvier 2013.

3. JURISPRUDENCE

CJCE, arrêt du 17 juin 1981, *Commission c/ Irlande*, C-113/80, ECLI:EU:C:1981:139

CJCE, arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni c./ Conseil* (dit arrêt « *Hormones* »), C-68/86, Rec. 855, ECLI:EU:C:1988:85

CJUE, arrêt du 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, affaires jointes C-103/12 et C-165/12, ECLI:EU:C:2014:2400

Conclusions de l'Avocat Général, Mme Eleanor SHARPSTON, affaires jointes C-103/12 et C-165/12, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, ECLI:EU:C:2014:334

CJUE, affaires pendantes, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, affaires jointes C-124/13 et C-125/13.

Conclusions de l'Avocat Général, M. Nils WAHL, affaires jointes C-124/13 et C-125/13 *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, présentées le 21 mai 2015, ECLI:EU:C:2015:337

4. LEGISLATION et DOCUMENTS OFFICIELS :

a) Documents émanant des Institutions de l'Union européenne

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOCE n° L 164 du 25 juin 2008, pp. 19-40.

Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE n° L 257 du 28 août 2014, pp. 135-145.

Règlement (CEE) 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 1-4.

Règlement (CEE) 2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *JOCE* n° L 236 du 27 octobre 1970, pp. 5-20.

Règlement (CEE) 100/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *JOCE* n° L 20 du 28 janvier 1976, pp. 1-18.

Règlement (CEE) 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 20 du 28 janvier 1976, pp. 19-22.

Règlement (CEE) N° 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 20 du 28/01/1976 p. 19 -22.

Résolution du Conseil du 3 novembre 1976 concernant certains aspects de la création dans la Communauté d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles, *JOCE* n° C 105 du 7 mai 1981, p.1.

Règlement (CEE) 170/83 du Conseil du 28 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *JOCE* n° L 24 du 27 janvier 1983, pp. 1-13.

Règlement (CEE) 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, *JOCE* n° L 389 du 31 décembre 1992, pp. 1-14.

Règlement (CE) 2371/2002 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, *JOCE* n° L 358 du 31 décembre 2002, pp. 59-80.

Règlement (CE) 2369/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, *JOCE* n° L 358 du 31 décembre 2002, pp.49-56.

Règlement (CE) 2370/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à l'établissement d'une mesure communautaire d'urgence pour la démolition des navires de pêche, JOCE n° L 358 du 31 décembre 2002, pp.57-58

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

Règlement (UE) 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011, établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JOUE n° L 321, 5 décembre 2011, pp. 1-10.

Règlement (UE) N° 43/2012 du Conseil du 17 janvier 2012, établissant pour 2012, les possibilités de pêche des navires de l'Union européenne pour des stocks ou groupes de stocks halieutiques ne faisant pas l'objet de négociations ou d'accords internationaux, JOUE n° L 25 du 27 janvier 2012, pp.1-54.

Décision d'exécution de la Commission du 11 octobre 2012 concernant l'octroi à l'Espagne de jours en mer supplémentaires dans les divisions CIEM VIII c et IX a, à l'exclusion du Golfe de Cadix, JOUE n° L 284 du 17 octobre 2012, p. 13.

Règlement (UE) 1243/2012 du Conseil du 19 décembre 2012 modifiant le règlement (CE) 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks, JOUE n° L 352, p.10.

Règlement (UE) 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à la politique commune de la pêche, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 22-61.

Règlement (UE) 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, JOUE n° L 354 du 28 décembre 2013, pp. 1-21.

Règlement (UE) 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 et (CE) 791/2007 et le

Règlement (UE) 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil, JOUE n° L 149 du 20 mai 2014, pp. 1-66.

Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JOCE n° L 148 du 6 février 2002, pp. 24-27.

Communication de la Commission, *Une Constitution pour l'Europe* : COM (2003) 548 final.

Communication de la Commission, *Conclusion de la consultation sur une politique maritime européenne*, COM(2007) 574 final, 10 octobre 2007.

Communication de la Commission, *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne*, COM(2008) 791 final, 25 novembre 2008.

Communication de la Commission, *Pour une meilleure gouvernance en Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée*, COM(2009) 466 final, 11 septembre 2009.

Communication de la Commission, *Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2009) 536 final, 15 octobre 2009.

Communication de la Commission, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CESE et au Comité des régions, *Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2009) 540 final, 15 octobre 2009.

Communication de la Commission, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Planification de l'espace maritime dans l'UE – Bilan et perspectives d'évolution*, COM(2010) 771, 17 décembre 2010.

Communication de la Commission, *La réforme de la politique commune de la pêche*, COM(2011) 417 final, 13 juillet 2011.

Commission staff working paper, *Impact assessment: Accompanying Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy*, SEC(2011) 891 Final, 13 July 2011.

Communication de la Commission, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CESE et au Comité des régions, *Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE*, COM(2012) 491 final, 11 septembre 2012.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Consultations sur les possibilités de pêche pour 2016 au titre de la politique commune de la pêche*, COM(2015) 239 final, 2 juin 2015.

Feuille de route pour la planification de l'espace maritime – élaboration de principes, COM(2008) 791 Final, 25 novembre 2008.

Livre vert de la Commission, *L'avenir de la PCP*, COM(2001) 135 final, 20 mars 2001.

Livre vert de la Commission, *Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*, COM(2006) 275 final, 7 juin 2006

Livre bleu de la Commission, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM(2007) 575 final, 10 octobre 2007.

Livre vert de la Commission, *Réforme de la politique commune de la pêche*, COM(2009) 163 final.

Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2002/413/CE

Rapport du Parlement européen sur le Traité établissant une constitution pour l'Europe, du 9 décembre 2004 FINAL A6-0070/2004, Avis de la Commission de l'agriculture, p.92 et ss.

b) Documents émanant des institutions françaises :

Code rural et de la pêche maritime.

LENGAGNE G., QUENTIN D., Députés, *Rapport d'information, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la fixation des quotas de pêche par l'Union européenne pour 2004*, N°1337, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2004.

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, DPMA, *Mémoire français relatif à la réforme de la politique commune de la pêche*, 2009.

RETAILLEAU B., *Rapport législatif fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat*, n° 615 (2011-2012), déposé le 27 juin 2012.

LE LOCH M., FASQUELLE D., Députés, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne sur la réforme de la politique commune de la pêche*, N°829, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2013.

c) Documents émanant des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe :

Document CONV 571/03 du 26 février 2003, *Projet d'articles 24 à 33 du Traité constitutionnel*.

Document CONV 618/03 du 17 mars 2003, *Partie II de la constitution – rapport du groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*.

Document CONV 682/03 du 11 avril 2003, *Mandat complémentaire au groupe d'experts désignés par les services juridiques*.

Document CONV 729/03 du 12 mai 2003, *Partie II de la Constitution – Deuxième rapport du groupe d'experts désignés par les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.*

Document CONV 802/03 du 12 juin 2003, *Projet de Constitution Volume II – Projet de texte révisé des Parties II, III et IV.*

Document CIG 37/03 du 24 octobre 2003, *CIG 2003 – Questions non institutionnelles : y compris dans les domaines économiques et financiers.*

Table des matières

Introduction	5
Partie I : Contributions du droit dérivé : La nécessité d'une réforme et d'une adaptation de la pêche dans un contexte maritime globalisé.....	12
Chapitre I : Présentation du fonctionnement de la Politique commune de la pêche ..	12
<i>Section I : L'élaboration de la PCP par les institutions de l'UE</i>	<i>13</i>
§1) Exposé du droit primaire relatif à la PCP : une politique exclusive de l'UE.....	13
§2) Exposé du droit dérivé : définition des objectifs et des composantes de la PCP.....	15
A) Un bref historique de la PCP	15
B) Les objectifs et la structure de la PCP dans le droit dérivé	17
<i>Section II : Le schéma de mise en œuvre de la PCP à travers l'exemple des TAC et des quotas.....</i>	<i>18</i>
§1) La définition des TAC au niveau de l'Union.....	19
§2) La mise en œuvre de la PCP au niveau interne.....	20
Chapitre II : La nécessité d'une réforme face à un bilan d'échec.....	21
<i>Section I : Une politique qui a longtemps cumulé les échecs</i>	<i>21</i>
<i>Section II : Une politique sur la lente voie de la rémission</i>	<i>24</i>
Chapitre III : Les conséquences de l'intégration des pêches maritimes dans la politique maritime européenne	26
<i>Section I : Les avantages que retire la politique maritime en intégrant la pêche</i>	<i>26</i>
§1) Le partage du fonds structurel pour la pêche avec les affaires maritimes	27
§2) L'apport à la PMI de l'expérience de la PCP dans de nombreux domaines.....	28
<i>Section II : Les avantages et inconvénients que retire la pêche de son intégration dans une politique maritime globale.....</i>	<i>30</i>
§1) Les adaptations nécessaires des pêches maritimes face à la PMI	30
§2) Les avantages que peut retirer la pêche d'une politique maritime intégrée.....	32
Partie II : Contributions du droit primaire : La nécessité d'une modernisation des dispositions du traité.....	36
Chapitre I : Présentation des compétences du Conseil en matière de pêche : une compétence exclusive et mystérieuse.....	38
<i>Section I : La répartition des compétences entre les institutions à l'origine de la Politique commune de la pêche</i>	<i>39</i>

§1) La procédure initiale de consultation pour l'adoption des mesures relatives à la pêche/PAC	39
§2) Les limites de la procédure de consultation pour l'adoption de mesures relatives à la pêche/PAC	42
<i>Section II : La répartition des compétences entre les institutions depuis le traité de Lisbonne.....</i>	<i>44</i>
§1) Une révolution opérée par le projet de TECE.....	45
A) Les modifications de forme apportées par le projet de TECE	46
B) les modifications de procédure apportées par le projet de TECE.....	46
C) Les réactions suscitées par la réforme des dispositions du Traité	50
§2) Une révolution entérinée par le Traité de Lisbonne.....	53
Chapitre II : Tentatives d'explications juridiques des compétences exclusives du Conseil en matière de pêche	56
<i>Section I : L'identification des compétences exclusives du Conseil</i>	<i>57</i>
§1) Les compétences exclusives du Conseil en matière de pêche comme compétences d'exécution	59
A) l'origine des compétences du Conseil en matière de fixation et de répartition des possibilités de pêche.....	60
B) Les divergences doctrinales	62
§2) Les compétences exclusives du Conseil comme compétences de définition	65
<i>Section II : Les motifs de l'attribution de compétences exclusives au Conseil.....</i>	<i>68</i>
§1) L'échec des justifications juridiques.....	69
§2) La justification politique des compétences exclusives du Conseil	70
Chapitre III : Le besoin d'une clarification par la Cour de justice des dispositions du traité relatives à la pêche	73
<i>Section I : Une solution de principe récemment dégagée par la Cour</i>	<i>74</i>
§1) Exposé des espèces : la Cour dans une situation délicate	75
§2) La décision de la Cour dans l'affaire « Venezuela »	78
<i>Section II : Une solution critiquable au regard du droit</i>	<i>79</i>
§1) Une solution difficilement tenable sur le plan juridique.....	80
§2) Un <i>pis-aller</i> adopté par la Cour	81
Conclusion	85



Achevé d'imprimer sur les presses
du Ministère de l'Écologie, du
Développement-durable et de
l'Énergie.

Avec tous nos remerciements.

Août 2015