



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 21 mai 2015¹

Affaires jointes C-124/13 et C-125/13

**Parlement européen et Commission européenne
contre**

Conseil de l'Union européenne

«Politique commune de la pêche — Recours en annulation — Règlement du Conseil (UE) n° 1243/2012 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks — Choix de la base juridique — Champ d'application de l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE — Mesures techniques d'exécution»

1. De manière générale, les affaires examinées en l'espèce reflètent le désaccord qui existe entre les institutions de l'Union quant au rôle que le Parlement européen devrait jouer après Lisbonne dans la procédure conduisant à l'adoption de plans pluriannuels dans le cadre de la politique commune de la pêche (ci-après la «PCP»). Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la base juridique pour les mesures en matière de pêche (tout comme en matière d'agriculture) était l'article 37 CE. En vertu de cette disposition, le Conseil de l'Union européenne assumait le rôle principal dans l'adoption des mesures, alors que le Parlement n'avait qu'une importance périphérique au moyen de la consultation. Cependant, tel n'est plus le cas, étant donné que la PCP a également été incluse dans la sphère de la procédure législative ordinaire.

2. Dans ce contexte, le Parlement et la Commission européenne ont chacun engagé un recours en annulation visant le règlement (UE) n° 1243/2012 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks (ci-après le «règlement attaqué»)². La raison de ces recours réside en ce que le Conseil a retiré deux dispositions de la proposition initiale de la Commission³ qui avait été présentée au Parlement et au Conseil dans le cadre d'une procédure législative ordinaire sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Le Conseil a ensuite décidé d'adopter ces deux dispositions séparément dans un acte fondé sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE. En vertu de cette disposition, le Conseil a le pouvoir d'adopter des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.

3. L'objet des présentes procédures est de déterminer si le Conseil pouvait agir de la sorte.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement du 19 décembre 2012 (JO L 352, p. 10).

3 — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement du Conseil (CE) n° 1342/2008 du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks [COM(2012) 498 final, ci-après la «proposition initiale de la Commission»].

I – Le cadre juridique

A – Les articles pertinents du traité

4. L'article 43, paragraphe 2, TFUE 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, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.»

5. L'article 43, paragraphe 3, TFUE 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.»

B – Le règlement (CE) n° 2371/2002

6. Le règlement n° 2371/2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (ci-après le «règlement de base»)⁴ fixe le cadre pour les mesures à adopter dans le domaine halieutique et établit les principes de base gouvernant ces mesures.

7. Le considérant 6 du préambule au règlement de base énonce:

«Une approche pluriannuelle de gestion de la pêche, impliquant l'élaboration de plans de gestion pluriannuels des stocks dont le volume s'établit au niveau des limites biologiques raisonnables ou dans ces limites, permettra de mieux atteindre l'objectif de l'exploitation durable. En ce qui concerne les stocks dont le volume s'établit en dehors des limites biologiques raisonnables, l'adoption de plans de reconstitution pluriannuels constitue une priorité absolue. En fonction des avis scientifiques, des réductions substantielles de l'effort de pêche peuvent s'avérer nécessaires pour ces stocks.»

8. Conformément au considérant 7 du même règlement:

«Les plans pluriannuels susvisés devraient fixer les objectifs à atteindre pour une exploitation durable des stocks considérés, contenir les règles d'exploitation indiquant le mode de calcul des limites en matière de captures annuelles et/ou d'effort de pêche et prévoir d'autres mesures de gestion spécifiques, tout en tenant compte des incidences sur les autres espèces.»

9. L'article 1^{er} du règlement de base définit le champ d'application de la PCP comme suit:

«1. La politique commune de la pêche couvre la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes, l'aquaculture, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, pour autant qu'elles soient pratiquées sur le territoire des États membres ou dans les eaux communautaires ou par des navires de pêche communautaires ou, sans préjudice de la responsabilité principale de l'État de pavillon, par des ressortissants des États membres.

4 — Règlement du Conseil du 20 décembre 2002 (JO L 358, p. 59).

2. La politique commune de la pêche prévoit des mesures cohérentes concernant:

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

[...]»

10. L'article 2 du règlement de base définit les objectifs de la PCP:

«1. La politique commune de la pêche garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale.

À cet effet, la Communauté applique l'approche de précaution en adoptant des mesures destinées à protéger et à conserver les ressources aquatiques vivantes, à permettre leur exploitation durable et à minimiser les répercussions des activités de pêche sur les écosystèmes marins. Elle a pour objectif la mise en œuvre progressive d'une approche de la gestion de la pêche fondée sur les écosystèmes. Elle s'efforce de contribuer à l'efficacité des activités de pêche dans un secteur de la pêche et de l'aquaculture économiquement viable et compétitif, en garantissant un niveau de vie équitable à ceux qui sont tributaires des activités de pêche et en tenant compte des intérêts des consommateurs.

2. La politique commune de la pêche est sous-tendue par les principes suivants de bonne gouvernance:

[...]

b) processus décisionnel reposant sur des avis scientifiques sérieux et qui donne des résultats en temps opportun;

[...]

d) compatibilité avec les autres politiques communautaires, notamment les politiques environnementale, sociale, régionale et les politiques en matière de développement, de santé et de protection des consommateurs.»

11. L'article 4 définit les types de mesures à adopter afin d'atteindre les objectifs de la PCP. Pour établir ces mesures, il convient de tenir compte des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles et notamment des rapports établis par le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP). En particulier, il peut s'agir de mesures relatives à chaque stock ou à des groupes de stocks visant à limiter la mortalité par pêche et l'incidence sur l'environnement des activités de pêche, grâce à, aux termes de l'article 4, paragraphe 2:

«[...]

a) l'adoption de plans de reconstitution conformément à l'article 5;

b) l'adoption de plans de gestion conformément à l'article 6;

c) la fixation d'objectifs pour une exploitation durable des stocks;

d) la limitation des captures;

e) la fixation du nombre et du type de navires autorisés à pêcher;

f) la limitation de l'effort de pêche;

- g) l'adoption de mesures techniques comprenant:
- i) des mesures relatives à la structure des engins de pêche, au nombre et à la taille des engins de pêche embarqués, à leurs modes d'utilisation et à la composition des captures, effectuées au moyen de ces engins, qui peuvent être conservées à bord;
- [...]
- h) l'établissement de mesures d'encouragement, y compris des mesures à caractère économique, afin de promouvoir une pêche plus sélective ou ayant une faible incidence;
- [...]»

12. L'article 5 concerne les plans de reconstitution. Il dispose:

«1. Le Conseil adopte en priorité des plans de reconstitution pour les pêcheries exploitant des stocks dont le volume est en dehors des limites biologiques sûres.

2. L'objectif des plans de reconstitution est de garantir la reconstitution des stocks pour qu'ils se trouvent à nouveau dans des limites biologiques sûres.

Ils comportent des niveaux de référence de conservation comme par exemple des objectifs permettant d'évaluer le retour des stocks dans des limites biologiques raisonnables.

Les objectifs sont exprimés en termes:

- a) d'importance de la population, et/ou
- b) de rendements à long terme, et/ou
- c) de taux de mortalité par pêche, et/ou
- d) de stabilité des captures.

[...]

Les plans de reconstitution sont pluriannuels et indiquent le calendrier prévu pour réaliser les objectifs fixés.

4. Les plans de reconstitution peuvent comprendre toutes les mesures visées à l'article 4, paragraphe 2, points c) à h), ainsi que des règles d'exploitation qui consistent en un ensemble donné de paramètres biologiques destinés à régir les limitations de captures.

Les plans de reconstitution prévoient des limitations de l'effort de pêche sauf lorsque ceci n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif du plan [...].»

C – Le règlement n° 1342/2008⁵

13. Le règlement n° 1342/2008 du Conseil, du 18 décembre 2008, établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2004 (ci-après le «plan cabillaud») a été adopté sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation du Parlement conformément à l'article 37 CE.

14. Le considérant 7 du règlement n° 1342/2008 est libellé comme suit:

«Pour que les objectifs relatifs au taux de mortalité par pêche puissent être réalisés et afin de contribuer à minimiser les rejets, il importe également de fixer des possibilités de pêche en termes d'effort de pêche à des niveaux compatibles avec la stratégie pluriannuelle. Il convient, dans la mesure du possible, que ces possibilités de pêche soient définies en fonction des types d'engins de pêche sur la base des pratiques de pêche actuelles. Il convient de prévoir un réexamen périodique de l'efficacité du système de gestion et de veiller en particulier à ce que, lorsque les stocks de cabillaud atteignent des niveaux qui permettent une exploitation offrant une production maximale équilibrée, le système de régulation de l'effort de pêche soit réexaminé.»

15. Le considérant 9 du même règlement dispose:

«L'établissement et la répartition des limites de captures, la fixation de niveaux de stocks minimums et de précaution et du niveau des taux de mortalité par pêche, ainsi que du maximum admissible de l'effort de pêche pour chaque groupe d'effort par État membre et l'exclusion de certains groupes de navires du régime de gestion de l'effort de pêche prévu dans le présent règlement sont des mesures qui revêtent une importance capitale dans le cadre de la politique commune de la pêche. Il convient que le Conseil se réserve le droit d'exercer directement ses compétences d'exécution en ce qui concerne ces questions spécifiques.»

16. Conformément à l'article 1^{er} dudit règlement, un plan de reconstitution est établi pour quatre stocks de cabillaud correspondant à quatre zones géographiques, à savoir le Kattegat; la mer du Nord, le Skagerrak et la Manche orientale; l'ouest de l'Écosse et la mer d'Irlande.

17. L'article 5 du règlement n° 1342/2008 précise comme suit les objectifs du plan de reconstitution:

«1. Le plan visé à l'article 1^{er} assure l'exploitation durable des stocks de cabillaud sur la base de la production maximale équilibrée.

2. L'objectif indiqué au paragraphe 1 est atteint sans modification du taux de mortalité ci-après pour le cabillaud des groupes d'âge appropriés: [...]

3. Pour le cabillaud de la mer du Nord, du Skagerrak et de la Manche orientale, l'objectif figurant au paragraphe 1 est atteint sans modification du taux de mortalité pour le cabillaud des groupes d'âge appropriés visés à l'article 8.»

18. Afin d'atteindre les objectifs fixés à l'article 5, les articles 6 à 10 du règlement n° 1342/2008 établissent des règles spécifiques concernant le total admissible des captures (ci-après le «TAC»). Les articles 11 à 17 du règlement fixent les limites des efforts de pêche.

⁵ — JO L 348, p. 20.

19. Plus précisément, la version du règlement n° 1342/2008 en vigueur avant qu'il ne soit modifié par le règlement attaqué contenait un article 9 qui établissait des règles sur la procédure à suivre pour la détermination des TAC quand les règles par défaut prévues aux articles 7 et 8 du règlement ne pouvaient pas s'appliquer en raison d'un défaut d'information nécessaire. L'article 12 du règlement prévoyait la méthode pour calculer l'effort de pêche maximal admissible.

D – *Le règlement attaqué*

20. La proposition de la Commission de modifier certaines dispositions du règlement n° 1342/2008 a été adoptée le 12 septembre 2012. La proposition se fondait sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Étant donné qu'une révision plus importante du plan cabillaud avait été annoncée pour une période ultérieure, la proposition de la Commission était conçue comme une solution intermédiaire pour régler certains des plus pressants problèmes identifiés⁶. La proposition a été soumise le jour de son adoption au Parlement et au Conseil, ainsi qu'au Comité économique et social européen (CESE).

21. Outre les modifications que le Conseil a ensuite décidé d'adopter dans un règlement séparé sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, comme expliqué ci-après, les modifications proposées concernaient – notamment, mais pas exclusivement – la méthodologie que les États membres doivent employer pour calculer l'effort de pêche (modification portant sur l'article 4), la simplification de la procédure pour exclure certains navires du régime de l'effort de pêche (modification portant sur l'article 11 et insertion des articles 11a à 11d), ainsi que les obligations des États membres de traiter le niveau élevé de rejet des prises et d'assurer une surveillance et un contrôle correct des incitations offertes aux articles 11 et 13 (modification portant sur l'article 14).

22. Le règlement attaqué a été adopté le 19 décembre 2012 sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Par ce règlement, le Conseil a modifié les articles 9 et 12 du règlement n° 1342/2008.

23. La raison de l'adoption du règlement attaqué sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, au lieu de l'article 43, paragraphe 2, TFUE a été expliqué au considérant 8 du règlement:

«Les modifications des articles 9 et 12 établissent des règles spécifiques détaillées afin de fixer les possibilités de pêche exprimées en TAC et en limitation de l'effort de pêche. Elles adaptent les règles actuellement en vigueur en matière de fixation des possibilités de pêche sans modifier l'objectif du plan pour le cabillaud. Il s'agit par conséquent de mesures relatives à la fixation et à la répartition des TAC et des limitations de l'effort de pêche, qui ne peuvent être considérées ni comme des dispositions établissant une organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche, ni comme d'autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de la pêche.»

24. Le règlement attaqué remplace l'article 9 du règlement n° 1342/2008 et établit une procédure spéciale pour l'établissement de TAC:

«1. Lorsque les informations disponibles sont insuffisantes pour fixer les TAC conformément à l'article 7, les TAC pour les stocks de cabillaud du Kattegat, de l'ouest de l'Écosse et de la mer d'Irlande sont fixés au niveau indiqué par les avis scientifiques. Toutefois, si le niveau indiqué par les avis scientifiques est supérieur de plus de 20 % aux TAC de l'année précédente, ils sont fixés à un niveau supérieur de 20 % aux TAC de l'année précédente ou, si le niveau indiqué par les avis scientifiques est inférieur de plus de 20 % aux TAC de l'année précédente, ils sont fixés à un niveau inférieur de 20 % aux TAC de l'année précédente.

⁶ — Le mémorandum explicatif accompagnant la proposition est le document COM(2012) 498 final, p. 2 à 4.

2. Par dérogation au paragraphe 1, lorsque les avis scientifiques indiquent qu'il ne devrait pas y avoir de pêche dirigée et que:

- a) les captures accessoires devraient être limitées autant que possible ou réduites au niveau le plus faible possible; et/ou
- b) les captures de cabillaud devraient être réduites au niveau le plus faible possible;

le Conseil peut décider de ne pas appliquer d'ajustement annuel au TAC pour l'année ou les années suivantes, à condition que le TAC soit fixé uniquement pour les captures accessoires.

3. Lorsque les informations disponibles sont insuffisantes pour fixer les TAC conformément à l'article 8, les TAC pour les stocks de cabillaud de la mer du Nord, du Skagerrak et de la Manche orientale sont fixés en appliquant les paragraphes 1 et 2 du présent article mutatis mutandis, à moins qu'un niveau de TAC différent ne ressorte des consultations avec la Norvège.

4. Lorsque les avis scientifiques indiquent que l'application des règles énoncées à l'article 8, paragraphes 1 à 4, n'est pas appropriée pour atteindre les objectifs du plan, le Conseil peut, nonobstant les dispositions susmentionnées, fixer un autre niveau de TAC.»

25. L'article 12 du règlement n° 1342/2008 a également été modifié par le règlement attaqué. Dans la version modifiée, les paragraphes 4 et 6 de cet article énoncent:

«4. Pour les groupes d'effort agrégés dont les captures cumulées en pourcentage calculées conformément au paragraphe 3, point d), sont égales ou supérieures à 20 %, des ajustements annuels s'appliquent. Le maximum admissible de l'effort de pêche des groupes concernés est calculé comme suit:

- a) si l'article 7 ou l'article 8 est applicable, en appliquant à la valeur de référence le même pourcentage d'ajustement que celui énoncé dans ces articles pour le taux de mortalité par pêche;
- b) si l'article 9 est applicable, en appliquant à l'effort de pêche le même pourcentage d'ajustement que celui appliqué au TAC par rapport à l'année précédente.

[...]

6. Par dérogation au paragraphe 4, le Conseil peut, lorsque le maximum admissible de l'effort de pêche a été réduit pendant quatre années consécutives, décider de ne pas appliquer d'ajustement annuel au maximum admissible de l'effort de pêche pour l'année ou les années suivantes.»

II – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

26. Dans son recours dans l'affaire C-124/13, le Parlement conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler le règlement attaqué et
- condamner le Conseil aux dépens.

27. Dans son recours dans l'affaire C-125/13, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler le règlement attaqué;

- maintenir les effets du règlement du Conseil annulé pour une période raisonnable après le prononcé de l'arrêt dans l'affaire C-125/13, à savoir pour une période maximale d'une année calendaire à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant l'année de l'arrêt, et
- condamner le Conseil aux dépens.

28. Par décision du président de la Cour du 19 avril 2013, les affaires C-124/13 et C-125/13 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt. Par décision du président de la Cour du 11 septembre 2013, les gouvernements espagnol, français et polonais ont été autorisés à intervenir au soutien du Conseil dans les deux affaires.

29. Dans son mémoire en défense dans ces deux affaires, le Conseil conclut – soutenu par les gouvernements intervenants sur plusieurs moyens – à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter, dans leur intégralité, pour des raisons de fond, les recours engagés par le Parlement et la Commission;
- condamner le Parlement et la Commission aux dépens;
- à titre subsidiaire, dans le cas où la Cour devrait conclure à l'annulation du règlement attaqué, déclarer que les effets dudit règlement sont définitifs.

30. Le Parlement, la Commission, le Conseil ainsi que les gouvernements espagnol, français et polonais ont présenté des observations écrites. Tous ont présenté leurs observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 24 février 2015.

III – L'analyse

A – *Les principaux arguments des parties*

31. Dans l'affaire C-124/13, le Parlement, qui soulève un moyen unique, soutient que le règlement attaqué est illégal, car adopté sur le fondement d'une base juridique erronée. Le Parlement avance que, compte tenu de l'objet et du contenu du règlement, il aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, au moyen d'une procédure législative ordinaire, le Parlement agissant en qualité de colégislateur.

32. À cet égard, le Parlement affirme notamment que les plans pluriannuels, tels que le plan impliqué dans les présentes affaires, constituent un outil pour la conservation et la gestion des stocks de poisson. Chaque plan forme un ensemble et contient uniquement des dispositions qui visent à assurer une exploitation durable et la poursuite des objectifs de conservation de la PCP. Ces plans doivent donc être adoptés dans leur intégralité au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

33. Le Parlement émet également une objection quant à la division de la proposition de la Commission. En effet, il estime que ladite division revient à un abus de procédure et dépouille de tout contenu la jurisprudence relative à la relation vitale entre la base juridique d'un acte et son centre de gravité. Partant, en procédant ainsi, le Conseil a artificiellement pu choisir un fondement juridique séparé pour certains éléments de l'acte proposé, alors que tous les éléments de l'acte auraient pu relever de la seule base juridique de l'article 43, paragraphe 2, TFUE si l'acte avait été adopté dans son ensemble ainsi qu'il l'avait été initialement proposé.

34. Dans l'affaire C-125/13, la Commission fonde son recours sur trois moyens.

35. En premier lieu, à titre principal et à l'instar du Parlement, la Commission conteste la base juridique du règlement attaqué. Selon elle, le Conseil n'était pas en droit de diviser ladite proposition et d'en adopter une partie sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Elle soutient que la proposition aurait dû être intégralement fondée sur l'article 43, paragraphe 2, étant donné que les dispositions du règlement attaqué ne relèvent pas du champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, du fait qu'elles ont une incidence sur des choix politiques dans ce domaine.

36. En deuxième lieu, selon la Commission, en divisant la proposition et en adoptant le règlement attaqué, le Conseil a suivi une procédure décisionnelle qui contrevient aux prérogatives institutionnelles du Parlement et du CESE, autrement dit, il a bafoué le droit du Parlement de participer à l'élaboration du projet et le droit du CESE à être dûment consulté.

37. En troisième lieu, la Commission affirme que son propre droit exclusif d'initiative a été enfreint en conséquence du changement de base juridique pour le règlement attaqué. Cette violation résulte, en substance, du fait que le changement a fondamentalement modifié la nature de la proposition de la Commission.

38. Le Conseil – soutenu par les gouvernements intervenants – conteste les arguments avancés par les requérants. Selon lui, le règlement attaqué constitue une mesure relative à la fixation et à l'attribution des possibilités de pêche et, en tant que tel, il était correctement fondé sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Il soutient que les considérations qui l'ont conduit à diviser la proposition de la Commission et à adopter certaines dispositions au moyen d'un acte séparé concernent l'objectif et le contenu de la proposition. C'est pourquoi le Conseil ne voit pas comment la décision de diviser la proposition pourrait interférer de quelque façon que ce soit avec le droit d'initiative exclusif de la Commission.

B – Le contexte

39. Sur le plan constitutionnel, il est difficile de surestimer l'importance des présentes affaires, car elles portent sur le champ d'application qu'il convient d'attribuer à l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE afin d'adopter des mesures (législatives ou autres) en matière d'agriculture ou de pêche. En ce sens, l'approche adoptée par la Cour quant au champ d'application de chacune de ces dispositions aura des conséquences de portée considérable concernant le rôle joué par les différentes institutions et les procédures de prise de décision suivies dans ce domaine. De ce point de vue institutionnel, il va sans dire que les enjeux des présentes affaires sont très élevés.

40. Plus précisément, le point crucial des présentes affaires consiste à déterminer les rôles respectifs des institutions de l'Union après Lisbonne pour l'adoption de mesures dans le domaine de la pêche et, notamment, les limites précises de la compétence du Conseil à agir sans le Parlement dans ce domaine.

41. Il est vrai que la base juridique correcte pour une mesure particulière de l'Union doit être évaluée au cas par cas. Il est également vrai que la Cour n'a pas encore eu l'occasion de tracer une ligne de démarcation entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE dans le contexte des mesures intra-Union. Cependant, la Cour a expliqué comment ces dispositions devraient être comprises dans le domaine de la politique étrangère de l'Union européenne. Dans un arrêt récent portant sur les compétences externes de l'Union concernant l'attribution de possibilités de pêche à des navires battant pavillon vénézuélien dans les eaux de l'Union au large des côtes de la Guyane française⁷, la Cour a opéré une distinction entre ces deux bases juridiques.

⁷ — Arrêt Parlement et Commission/Conseil (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400, point 50, ci-après l'«arrêt Venezuela»).

42. Dans cet arrêt, la Cour a essentiellement jugé que l'adoption de dispositions au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE implique une appréciation visant à déterminer si ces dispositions sont «nécessaires» pour la poursuite des objectifs des politiques communes régies par le TFUE. Il est important de noter que, selon la Cour, cette évaluation implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union.

43. Par ailleurs, la Cour a indiqué que la situation est différente dans le contexte de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, sur le fondement duquel les mesures portant sur la fixation et l'attribution des possibilités de pêche doivent être adoptées. Le point crucial, selon la Cour, est qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation de nécessité au titre de cet article, car les mesures adoptées en vertu de cet article sont d'une nature principalement technique et sont censées être prises *pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article*.

44. Il est certainement exact que les présentes affaires diffèrent de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Venezuela en termes de cadre factuel et, dans une certaine mesure, en termes de contexte juridique. Cependant, l'on ne saurait ignorer le fait que, dans ces circonstances certes différentes, la Cour – siégeant en formation de grande chambre – a expliqué comment les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE doivent être compris. Il est d'importance particulière de rappeler que les acteurs juridiques aussi bien qu'économiques respectent l'autorité qui découle de la jurisprudence de la Cour et adaptent leur comportement en conséquence. Il en va ainsi tout spécialement dans cette situation particulière, dans laquelle la jurisprudence joue un rôle crucial dans la compréhension de la loi. C'est pourquoi je crois qu'il existe des raisons importantes liées à la sécurité juridique qui exigent de respecter un récent arrêt de la grande chambre et de suivre l'interprétation qui y est donnée de l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE. De fait, je ne vois pas de raison convaincante pour laquelle l'interprétation de ces dispositions ne serait pas également valable dans le contexte des présentes affaires.

45. En conservant cela à l'esprit, il est nécessaire de considérer les implications de l'arrêt Venezuela pour la prise de décision dans le domaine des mesures intra-Union. Ainsi que je tâcherai de l'illustrer, il résulte de l'arrêt Venezuela que l'article 43, paragraphe 3, TFUE doit être compris comme constituant la base juridique pour adopter un type particulier de mesure d'exécution et que, en tant que tel, il doit être compris comme étant subordonné sur le plan hiérarchique à la base juridique de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

46. Avant d'examiner spécifiquement le règlement attaqué, je présenterai quelques observations sur le champ d'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE à un niveau plus général. Enfin, je traiterai brièvement d'autres questions non réglées soulevées par les présentes affaires.

C – Le champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE

1. L'article 43, paragraphe 3, par rapport à l'article 43, paragraphe 2, TFUE

a) Le désaccord des parties

47. L'arrêt Venezuela a été rendu après la clôture de la procédure écrite dans les présentes affaires. Au regard des constatations de la Cour dans cet arrêt, il n'est pas surprenant que les requérants aient maintenu leur position et que le Conseil ait tenté d'en minimiser les conséquences pour le résultat de la présente procédure.

48. Cela étant, les deux requérants continuent de soutenir que l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue une exception à l'article 43, paragraphe 2, TFUE et devrait, par conséquent, être interprété étroitement. En substance, l'article 43, paragraphe 2, est la base juridique correcte pour toute mesure législative nécessaire pour atteindre les objectifs de la PCP. L'article 43, paragraphe 3, de son côté, constitue uniquement une base pour les mesures d'exécution qui y sont énumérées et, notamment, pour des mesures qui fixent et attribuent les possibilités de pêche. Cependant, la Commission adopte une position légèrement plus souple en admettant que l'article 43, paragraphe 3, TFUE peut également constituer la base juridique appropriée aux fins de l'adoption de certaines mesures fonctionnellement liées qui vont au-delà de la simple fixation et de l'attribution des possibilités de pêche. En tout état de cause, selon les requérants, les mesures adoptées en vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE constituent une forme spéciale d'acte exécutif qui est adopté conformément à une procédure sui generis établie à cet article. Le Parlement notamment a souligné le fait que toute décision emportant des choix politiques doit être prise au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE dans le cadre d'une procédure législative impliquant le Parlement et le Conseil.

49. Les requérants contestent également l'interprétation littérale de l'article 43, paragraphe 3, TFUE sur laquelle le Conseil s'appuie. Celui-ci affirme que l'expression «mesures relatives» et ses équivalents dans les différentes versions linguistiques (et notamment en français) indiquent clairement que cette disposition est également destinée à couvrir certaines règles qui vont au-delà de la simple détermination des possibilités de pêche. Le Parlement et la Commission avancent que cette conclusion ne saurait être tirée simplement du libellé de la disposition, sans tenir compte de son plus large contexte.

50. Le Conseil, soutenu par les gouvernements intervenants, continue pour sa part de soutenir que l'utilisation de l'expression «adopte les mesures relatives à» dans l'article 43, paragraphe 3, TFUE suggère que cet article peut également être utilisé comme base juridique pour des mesures autres que celles visant la détermination et l'attribution de possibilités de pêche. Partant, l'article 43, paragraphe 3, TFUE couvrirait non seulement un droit quantifié de pêcher qui peut être exprimé de différentes manières, entre autres, au moyen des TAC, mais également de mesures liés fonctionnellement à celui-ci. Le Conseil estime que l'article 43, paragraphe 3, TFUE est une base juridique séparée, autonome et non pas une exception à l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Il constitue une *lex specialis* par rapport à la *lex generalis* établie à l'article 43, paragraphe 2, TFUE et, par conséquent, ne devrait pas être interprété de manière restrictive.

51. Partant, le Conseil s'oppose à l'interprétation proposée par les requérants, selon laquelle la procédure législative ordinaire prime sur les actes adoptés au titre de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Au contraire, le Conseil soutient que les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE constituent des bases juridiques autonomes et qu'il n'existe pas de relation hiérarchique entre eux. Dans ce contexte, le Conseil conteste également l'argument selon lequel, pour autant qu'une mesure est liée aux objectifs de la PCP, elle doit être fondée sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, et que, sur des choix politiques relatifs à la PCP, aucune mesure ne peut être adoptée sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE sans décision préalable adoptée au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE⁸.

⁸ — Il convient de relever que la Commission adopte de fait une position plus nuancée à cet égard. Elle soutient que, lorsqu'il n'y a pas de mesure législative au titre de l'article 43, paragraphe 2, le Conseil peut utiliser l'article 43, paragraphe 3, pour des mesures non législatives destinées à atteindre les objectifs de la PCP. En revanche, lorsqu'un acte a été adopté au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, le Conseil est lié par ce cadre lorsqu'il adopte des mesures au titre de l'article 43, paragraphe 3.

b) L'article 43, paragraphe 3, TFUE en tant que base juridique sui generis pour des mesures d'exécution

52. La première observation que je ferai est que, afin de fonder leurs arguments, tant les requérants que le Conseil s'appuient sur le libellé et le contexte historique des paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE, ainsi que sur la systémique et la lecture téléologique de ces dispositions. J'estime que ces arguments peuvent être utilisés pour défendre les deux positions.

53. Même si, dans l'ensemble, j'ai davantage de sympathie pour les arguments du Conseil en ce qui concerne le champ d'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE, cela ne constitue pas, selon moi, une raison suffisante pour proposer de s'écarter de la ligne de démarcation entre ces paragraphes qui a été établie par la Cour dans l'arrêt Venezuela.

54. En effet, les constatations de la Cour dans cet arrêt peuvent difficilement être décrites comme étant simplement obiter dicta. Au contraire, la Cour a jugé – après une analyse détaillée à la fois des dispositions pertinentes du traité, de l'objectif et du contexte de la déclaration examinée dans cette espèce⁹ – qu'une décision autonome prise sur le fondement des intérêts de la politique de l'Union relevait de la sphère de compétence du législateur de l'Union et que l'article 43, paragraphe 3, TFUE devait être utilisé pour les mesures principalement techniques qui exécutent ces choix¹⁰.

55. Néanmoins, avant d'analyser le règlement attaqué à la lumière de cette constatation, je souhaite faire quelques observations au regard des arguments littéraux, contextuels et téléologiques qui ont été avancés par les parties.

i) Le contexte

56. À première vue, je ne vois pas de raison impérative pour laquelle l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne pourrait pas être interprété comme couvrant également un éventail relativement large de mesures reliées d'une certaine manière à la fixation et à l'attribution des possibilités de pêche¹¹. Celles-ci pourraient inclure les mesures qui sont également nécessaires d'une certaine façon pour réellement fixer et attribuer les possibilités de pêche (comme la méthode pour fixer les limites de capture ou limiter l'effort de pêche, qui est pertinent ici). Il serait possible de considérer que ces mesures se placent parmi les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la PCP dans la mesure où elles sont liées à la fixation et à l'attribution des possibilités de pêche. Cependant, aucune lecture contextuelle, que ce soit de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, comme faisant partie de l'article 43 dans sa totalité, ou une lecture à la lumière du contexte historique de cette disposition ne semble donner aucune indication claire de l'interprétation à suivre.

57. Plus précisément, il me semble que cette considération du contexte historique est incertaine. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, aucune disposition du traité ne traitait spécifiquement des procédures relatives à la détermination et à l'attribution des possibilités de pêche. L'article 20, paragraphe 1, du règlement de base établissait la procédure à suivre pour arrêter «les limitations de capture et/ou de l'effort de pêche, la répartition des possibilités de pêche entre les États membres, ainsi que les mesures associées à ces limitations». Ces mesures – c'est-à-dire la fixation des possibilités de pêche et de certaines mesures auxiliaires – devaient être adoptées par le Conseil, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Parlement n'était pas impliqué.

9 — Points 47 à 79 de l'arrêt Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

10 — Notamment points 79 à 81 de l'arrêt.

11 — Voir, en ce qui concerne le libellé et l'interprétation possible du libellé, les conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334, notamment point 160).

58. À ce stade, j'observerai que la raison pour laquelle il faudrait automatiquement établir un parallèle entre l'article 20 du règlement de base et l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne me semble pas tout à fait claire, au même titre d'ailleurs que la raison pour laquelle il y aurait lieu d'établir un parallèle entre l'article 37 CE et l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

59. Ainsi que le note le Conseil, les paragraphes 2 et 3 de l'article TFUE ont été insérés dans le traité de Lisbonne afin de remplacer un seul article, l'article 37 CE, qui a été le fondement juridique pour l'adoption d'un large éventail d'actes juridiques, concernant à la fois l'agriculture et la pêche, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ces faits en eux-mêmes ne semblent pas soutenir l'hypothèse selon laquelle les auteurs du traité FUE souhaitaient garantir que, dans des circonstances dans lesquelles l'article 37 CE aurait été utilisé avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il convient désormais d'utiliser l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

60. Cependant, j'admets qu'il est difficile d'ignorer la similitude entre l'article 20 du règlement de base et l'article 43, paragraphe 3, TFUE. S'il y a bien une différence, celle-ci réside dans le fait que l'article 43, paragraphe 3, TFUE semble avoir un champ d'application plus restreint que l'article 20 du règlement de base dans la mesure où, par contraste avec la dernière disposition, il ne mentionne pas «les conditions qui y sont associées»¹². Compte tenu des modifications substantielles qui ont été apportées à l'architecture du traité en général et au domaine de l'agriculture et de la pêche notamment, 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 dans ce domaine – certains pouvoirs spécifiques (autonomes), plutôt que des pouvoirs limités d'exécution.

61. Cela me conduit au point suivant. Aucune des parties ne nie que les auteurs du traité ont choisi la procédure législative ordinaire au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE pour la catégorie de mesures la plus générale, à savoir celles nécessaires à la poursuite des objectifs de la PCP, alors qu'ils ont réservé une procédure non législative en vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE pour un certain type de mesures (lesquelles, cependant, à l'instar de l'établissement régulier des TAC, peuvent en même temps être nécessaires pour la poursuite des objectifs de la PCP). Cependant, il existe un désaccord important concernant la relation entre ces procédures et les mesures correspondantes.

ii) Hiérarchie ou absence de hiérarchie?

62. Ainsi que je l'ai déjà mentionné, le Conseil et les gouvernements intervenants défendent la thèse selon laquelle l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue un fondement juridique séparé et qu'il ne devrait pas être uniquement utilisé pour des mesures techniques telles que la détermination des TAC. Selon moi, il est sans importance que l'article 43, paragraphe 3, TFUE soit formulé de manière à couvrir «les mesures relatives à la fixation et à l'attribution des possibilités de pêche» plutôt que se limiter, par exemple, à simplement conférer au Conseil le pouvoir de «fixer et attribuer des possibilités de pêche». Sur le fondement du libellé de ce paragraphe, il est possible de soutenir – de manière tout aussi convaincante (ou non) – à la fois l'interprétation avancée par les requérants et celle soutenue par le Conseil.

12 — Un autre point intéressant à observer est que le libellé de l'article 43, paragraphe 3, TFUE est également similaire à celui de l'article III-231, paragraphe 3, du traité établissant une constitution pour l'Europe: «Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les règlements ou décisions européens relatifs à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche». À la différence de l'article 20 du règlement de base, le texte de cet article est silencieux en ce qui concerne les «mesures associées à ces limitations [de capture et/ou de l'effort de pêche]». En effet, cet article renvoie clairement à des dispositions de moindre niveau (par rapport aux lois européennes), ce qui semblerait indiquer une hiérarchie entre les instruments législatifs et les instruments qui sont situés, en termes d'ordre de priorité, à un niveau inférieur aux instruments législatifs. Voir également point 168 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334). Cependant, cela ne signifie pas automatiquement que ces instruments sont interdépendants ou que l'un est nécessairement subordonné à l'autre.

63. Par ailleurs, rien ne semble, sur le fondement de leur libellé, exclure dès le départ la possibilité que les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE établissent deux compétences séparées pour les institutions de l'Union. Selon cette lecture, ces deux paragraphes peuvent être mutuellement exclusifs et complémentaires. En effet, je ne suis pas convaincu que, du simple fait que les auteurs du traité aient décidé d'étendre le champ d'application de la procédure législative ordinaire pour couvrir les domaines de l'agriculture et de la pêche, toutes les autres compétences prévues par les traités dans ce domaine doivent nécessairement être conçues étroitement ou comme étant subordonnées à la compétence législative.

64. Néanmoins, la Cour a désormais établi une hiérarchie claire entre ces deux paragraphes. Dans l'arrêt *Venezuela*, la Cour a jugé que les mesures adoptées sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE étaient d'une nature principalement technique et étaient censées être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE¹³. De surcroît, après un examen détaillé de la déclaration en cause dans cette affaire, la Cour a observé que, précisément parce que cette déclaration constituait une mesure qui entraînait l'adoption d'une décision autonome qui devait être adoptée au regard des intérêts politiques de l'Union poursuivis au moyen de ses politiques communes, notamment celle de la pêche, la déclaration relevait d'un domaine de compétence dans lequel il appartient au législateur de l'Union de décider en vertu de l'article 43, paragraphe 2, TFUE¹⁴.

65. La Cour semble donc avoir accepté que l'article 43, paragraphe 3, TFUE concerne d'abord des mesures, semblables à celles préalablement adoptées au titre de l'article 20 du règlement de base, qui doivent être prises à intervalles réguliers (la détermination des TAC, par exemple)¹⁵. En outre, je lis cet arrêt – et, notamment, la constatation concernant la nécessité de réserver au législateur de l'Union la compétence d'adopter des décisions autonomes conformément aux intérêts de la politique de l'Union – comme indiquant que le recours à l'article 43, paragraphe 3, TFUE est de fait soumis à une condition préalable, à savoir l'existence d'une mesure liée, adoptée au titre de l'article 43, paragraphe 2.

66. En d'autres termes, toute décision autonome impliquant des considérations politiques relève maintenant nécessairement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Au regard des constatations de la Cour dans l'arrêt *Venezuela*, je crois que toute mesure qui établit le cadre pour la détermination et l'attribution des possibilités de pêche relèvera désormais du champ d'application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Il en est ainsi, car un tel cadre ne saurait être conçu comme une simple mesure destinée à mettre en œuvre une disposition adoptée à un niveau supérieur en matière d'intérêts politiques spécifiques de l'Union. Les mesures relevant de l'article 43, paragraphe 3, TFUE doivent donc être confinées à celles qui sont étroitement liées à la définition de qui peut pêcher quoi, et à quel endroit, ainsi qu'à la définition des conditions fonctionnellement liées à ces questions (sous réserve qu'il s'agisse de mesures d'exécution), alors que des mesures relatives à d'autres aspects des possibilités de pêche ne sauraient relever de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.¹⁶

67. Au regard de ce qui précède, je crois que les parallèles établis entre l'article 43, paragraphe 3, TFUE et les actes d'exécution fondés sur l'article 291 TFUE sont parfaitement appropriés. Par leur nature même, des mesures sur la fixation et l'attribution des possibilités de pêche, qui doivent respecter les dispositions législatives de la PCP, peuvent être assimilées à des mesures d'exécution. Il en est ainsi même si elles sont en dehors du champ d'application des «actes d'exécution» aux fins de l'article 291 TFUE. Cette approche et la ligne de démarcation entre les types de mesures qui peuvent être respectivement adoptées au titre de l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE ont été confirmées par la Cour dans l'arrêt *Venezuela*.

13 — Point 50 de l'arrêt *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

14 — Point 79 à 81 de l'arrêt *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

15 — Point 164 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334).

16 — Voir en ce sens également point 169 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334).

68. En conservant à l'esprit ce qui précède, il est désormais nécessaire de déterminer si les dispositions figurant dans le règlement attaqué et qui ont été extraites de la proposition initiale de la Commission sont des mesures techniques – dont l'adoption ne nécessite pas une évaluation de la nécessité – destinées à mettre en œuvre des dispositions adoptées sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

2. Le règlement attaqué

69. À titre principal, le Parlement et la Commission soutiennent que le Conseil a utilisé une base juridique erronée pour le règlement attaqué. Il en est ainsi, selon eux, parce que les dispositions prévues dans ce règlement ont été extraites de la proposition initiale de la Commission visant la modification du règlement n° 1342/2008 et, partant, adoptées sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE plutôt que sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, qui était la base juridique de la proposition initiale de la Commission. Avant d'examiner cette affirmation, j'expliquerai brièvement les objectifs des plans pluriannuels tels que le plan établi par le règlement n° 1342/2008 modifié par le règlement attaqué.

a) Que sont les plans pluriannuels et à quoi servent-ils?

70. D'abord, il convient d'observer que l'objectif principal de la PCP est incontestablement l'exploitation durable des ressources aquatiques vivantes. Conformément à l'article 2 du règlement de base, cet objectif doit être atteint, notamment, au moyen d'une approche pluriannuelle de la gestion des pêches telle que prévue dans plusieurs plans pluriannuels. Dans ce contexte de conservation, les plans pluriannuels établissent les mesures spécifiques nécessaires pour la récupération du niveau des stocks, ou, si le stock a déjà atteint un niveau durable, pour le maintien du stock à ce niveau.

71. Ces plans, y compris le plan cabillaud dans le règlement n° 1342/2008, prévoient un large éventail de mesures de conservation spécifiques pour soutenir la gestion durable des pêches en question. Ils prévoient des zones fermées, des dispositions techniques strictes sur les dimensions du maillage et l'équipement autorisé, ainsi que plusieurs formes de direction, d'inspection et de contrôle. Les plans sont notamment destinés à établir des objectifs pour l'exploitation durable des stocks concernés. Cela est réalisé, entre autres, au moyen des règles détaillées pour l'établissement annuel des TAC, d'une part, et l'effort de pêche maximal autorisable, d'autre part.

72. Conformément aux articles 5 et 6 du règlement de base, les plans de reconstitution des stocks et les plans de gestion doivent comprendre des objectifs au regard desquels l'état des stocks doit être évalué. Alors que les règles d'exploitation¹⁷ – qui, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, du règlement de base, constituent un lot de paramètres biologiques prédéterminés afin de réglementer les limites de capture – sont optionnelles, la limitation de l'effort de pêche est, en principe, obligatoire pour les plans de reconstitution.

17 — Il semble y avoir un désaccord sur le sens de l'expression «règles d'exploitation». C'est indubitablement dû au fait que les définitions de cette expression au considérant 7 du règlement de base et à son article 5, paragraphe 4, diffèrent. Compte tenu de la définition plus précise contenue à l'article 5, paragraphe 4, du règlement de base, je renverrai ci-après aux règles d'exploitation uniquement en ce qui concerne les TAC et non pas en ce qui concerne l'effort de pêche.

b) La méthode d'établissement des TAC et de l'attribution de l'effort de pêche sur une base de données insuffisantes

73. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, les plans pluriannuels sont des outils pour la conservation des stocks de poisson, qui contribuent de manière décisive à l'exploitation durable de ces stocks. À cet égard, les plans pluriannuels sont cruciaux pour atteindre les objectifs de la PCP: ils mettent en pratique de larges principes de conservation et de durabilité et les mettent en balance avec des objectifs socio-économiques. Toutes les parties semblent être d'accord sur ce point.

74. Outre le rôle crucial des plans pluriannuels pour atteindre les objectifs de la PCP, toutes les parties semblent s'accorder sur le fait que si l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne constitue pas la base juridique appropriée aux fins de l'adoption du règlement attaqué, l'article 43, paragraphe 2, l'est (et s'il en est ainsi, aucune partie de la proposition initiale de la Commission n'aurait dû en être séparée). Aucune des parties ne soutient qu'une double base juridique aurait dû être citée dans le règlement attaqué.

75. À cet égard, il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte, mais aussi le contexte législatif¹⁸.

76. En ce qui concerne d'abord le contexte législatif, le plan cabillaud, tel qu'établi dans le règlement n° 1342/2008, a été entièrement fondé sur l'article 37 CE. Cependant, étant donné que le paysage constitutionnel dans le domaine de la pêche a depuis connu d'importants changements¹⁹, il semblerait prématuré de conclure, sur cette seule base, que les modifications subséquentes à ce plan doivent nécessairement être fondées sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

77. Quoi qu'il en soit, la problématique en l'espèce ne réside pas dans l'identification de l'objectif prédominant ou du contenu du règlement attaqué. Ainsi qu'il découle du préambule, l'objectif du règlement est d'ajuster les règles particulières prescrivant une méthodologie détaillée pour la fixation annuelle des TAC et les limitations de l'effort de pêche d'une façon qui reflète le besoin de flexibilité dans la détermination et l'attribution des possibilités de pêche sur le fondement de données scientifiques²⁰.

78. Les articles 9 et 12 du plan cabillaud, tels que respectivement remplacés et modifiés par le règlement attaqué, établissent des règles détaillées pour la fixation des possibilités de pêche, exprimées en termes de TAC et d'effort de limitation de pêche, dans certaines circonstances spécifiques. En ce sens, ils adaptent les exceptions aux règles autrement applicables pour la fixation des possibilités de pêche. Certes, cela est fait sans modifier l'objectif d'ensemble du plan cabillaud exprimé en termes de rendement maximal durable et de taux de mortalité par pêche dans l'article 5 du règlement n° 1342/2008²¹. Néanmoins, compte tenu des constatations de la Cour dans l'arrêt Venezuela – et notamment son interprétation stricte de l'article 43, paragraphe 3, TFUE –, la question qui se pose maintenant est de savoir si les dispositions qui figurent dans le règlement attaqué constituent davantage que de simples mesures techniques destinées à mettre en œuvre le plan cabillaud dans son ensemble.

79. Je pense que tel est le cas dans le cas d'espèce. En effet, comme précédemment indiqué (et, en substance, accepté par le Conseil), le règlement attaqué prévoit (quelques-uns) des moyens pour atteindre les objectifs du plan cabillaud concernant la fixation et l'attribution des possibilités de pêche.

18 — Voir arrêts Commission/Parlement et Conseil (C-43/12, EU:C:2014:298, point 29) et Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, point 52 ainsi que jurisprudence citée). Voir, pour le contexte législatif, notamment arrêt Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:518, points 64 et 65).

19 — Voir point 59 des présentes conclusions.

20 — Considérants 3 à 5 du règlement attaqué.

21 — En effet, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement de base, les objectifs du plan cabillaud sont indiqués par renvoi à ces «niveaux de référence de conservation» spécifiques.

80. À cet égard, le plan cabillaud, tel qu'établi dans le règlement n° 1342/2008 (modifié par le règlement attaqué), vise à garantir, conformément à son article 5, l'exploitation durable des stocks de cabillaud concernés sur le fondement du rendement maximal durable. Cet objectif doit être atteint tout en maintenant un niveau spécifique de mortalité par pêche pour le cabillaud dans les groupes d'âge appropriés. Pour parvenir à cet objectif, les articles 7 à 10 de ce règlement établissent des règles d'exploitation concernant la manière dont les TAC et l'effort de pêche doivent être calculés dans plusieurs circonstances. En substance, ces dispositions articulent les moyens par lesquels l'objectif du plan cabillaud défini à l'article 5 doit être atteint.

81. Plus précisément, en ce qui concerne le règlement attaqué, le contenu matériel de l'article 9 (méthode pour l'établissement de TAC sur une base de données insuffisantes) et de l'article 12 (méthodologie pour l'établissement de l'effort de pêche), tel que modifié, semble constituer un cadre ou, en effet – pour adopter l'expression employée par l'avocat général Sharpston –, une condition préalable²² pour l'établissement des possibilités de pêche au cours des années. J'estime que ces dispositions sont non pas simplement des mesures destinées à mettre en œuvre le plan cabillaud, mais plutôt des éléments essentiels qui font partie intégrante de ce plan. C'est pourquoi ils doivent être inclus dans l'acte législatif de base.

82. À cet égard, le Conseil souligne le caractère optionnel de ces mesures. Cependant, j'estime qu'il est sans importance que ces règles puissent être optionnelles ou pas. De fait, le choix d'inclure ces règles dans un plan pluriannuel implique une estimation de la nécessité au regard de l'objectif de la PCP, tout comme la détermination du contenu de ces règles. Selon la Cour, une telle évaluation relève de la procédure législative. Même plus fondamentalement encore, ces dispositions ne se contentent pas de «fixer» ou d'«attribuer» les possibilités de pêche. Ainsi qu'il ressort du règlement attaqué, les dispositions en cause établissent une méthode détaillée à suivre au moment de la fixation des possibilités de pêche et au moment de leur attribution en vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. En d'autres termes, elles établissent le cadre dans lequel les possibilités de pêche sont déterminées et attribuées dans certaines circonstances spécifiques.

83. Plus précisément, l'article 9 du plan cabillaud, tel que remplacé par le règlement attaqué, établit des règles détaillées pour la fixation des TAC sur une base de données insuffisantes, lorsque les règles établies aux articles 7 et 8 ne peuvent pas être appliquées en raison d'un manque d'informations suffisamment précises et représentatives. Cette modification a introduit des règles plus souples qui permettent une réponse appropriée à un conseil scientifique, plutôt que l'imposition d'une réduction automatique de 25 % ainsi que cela était initialement envisagé par le règlement n° 1342/2008.

84. Par ailleurs, l'article 12, paragraphe 4, du plan cabillaud a subi une modification similaire en ce qui concerne l'établissement de l'effort de pêche sur une base de données insuffisantes. Un nouveau paragraphe 6 a également été ajouté à l'article 12, en vertu duquel le Conseil peut ne pas appliquer de réductions supplémentaires de l'effort de pêche, après une réduction durant quatre années consécutives du plafond de l'effort de pêche.

85. Cela étant, si l'approche défendue par le Conseil devait être suivie, ce dernier aurait le pouvoir non seulement de fixer et d'attribuer les possibilités de pêche (sur une base annuelle), mais également – dans le cadre de la même procédure d'adoption de décision – de déterminer le mécanisme pour y parvenir.

22 — Point 169 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334).

86. Alors qu'il peut certes être exact, ainsi que la Commission l'a fait observer, que cela entraîne un risque que les considérations à court terme (qu'elles soient politiques ou économiques) prennent le pas sur des considérations à long terme qui relèvent du caractère durable, aucun des requérants n'a établi que ce risque se présentait dans les présentes affaires²³. Au contraire, toutes les parties semblent satisfaites du contenu matériel des dispositions qui figurent dans le règlement attaqué. Qui plus est, je me dois d'observer que, même au titre de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, le Conseil n'agit pas seul: la Commission a le droit d'initiative et doit présenter la proposition pour les mesures adoptées en vertu dudit article. En ce sens, les affirmations selon lesquelles le Conseil pourrait agir sans limites et selon lesquelles, sans l'engagement du Parlement dans la procédure de prise de décision, les objectifs de la PCP pourraient être méconnus présupposent que, dans ces circonstances, à l'instar du Conseil, la Commission ne serait plus contrôlée.

87. Plus important encore, si l'article 43, paragraphe 3, TFUE doit être considéré comme couvrant les mesures qui définissent le cadre dans lequel les possibilités de pêche sont fixées et attribuées, cela est contraire à l'idée selon laquelle toute décision impliquant des choix politiques doit être adoptée dans le cadre d'une procédure législative. Si le Conseil devait être autorisé à adopter, sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, des règles d'exploitation ainsi que des limites d'effort de pêche comme celles en cause dans la présente affaire, non seulement il aurait le pouvoir d'exécuter des choix faits par le législateur au moyen de l'établissement et de l'attribution des possibilités de pêche, mais il pourrait également, en effet, être considéré comme disposant du pouvoir d'agir en tant que seul régulateur en définissant le cadre dans lequel les possibilités de pêche réelles sont déterminées dans certaines circonstances spécifiques. La Cour a clairement déclaré qu'une telle situation ne serait pas conforme au traité FUE²⁴.

88. Avant de conclure, il est nécessaire de répondre aux inquiétudes du Conseil et des gouvernements intervenants concernant l'interprétation proposée par le Parlement et la Commission, et en substance confirmée par la Cour, qui dépouillerait l'article 43, paragraphe 3, TFUE de tout sens et limiterait considérablement le pouvoir discrétionnaire du Conseil d'adopter des décisions au titre du même paragraphe.

89. Bien qu'elle ne dépouille peut-être pas l'article 43, paragraphe 3, TFUE de tout sens, l'interprétation proposée par le Parlement et la Commission entraîne certainement une compréhension restreinte de ce paragraphe et des compétences qu'il confère. Tout de même, c'est bien là la conséquence de la position de la Cour dans l'arrêt Venezuela. Dans l'état actuel, la mesure du pouvoir discrétionnaire (plus ou moins importante) dont le Conseil bénéficie aux fins de l'adoption des mesures au titre de l'article 43, paragraphe 3, TFUE dépend de la marge de latitude que le législateur de l'Union a décidé de lui conférer²⁵.

90. Une nouvelle fois, les articles 9 et 12 du plan cabillaud, tels que respectivement remplacés et modifiés par le règlement attaqué ne mettent pas uniquement en œuvre des choix effectués par le législateur de l'Union, mais définissent également le cadre pour l'établissement et l'attribution des possibilités de pêche dans certaines circonstances spécifiques. C'est pourquoi j'estime que le règlement attaqué a été adopté sur une base juridique erronée et que, en séparant ces dispositions du reste de la proposition initiale de la Commission, le Conseil a agi illégalement. Par conséquent, le moyen unique soulevé par le Parlement et le premier moyen avancé par la Commission devraient prospérer.

23 — Néanmoins, ces considérations à court terme semblent être sous-jacentes au besoin d'adopter en urgence les dispositions prévues dans le règlement attaqué. Ainsi que le Conseil l'indique au considérant 5 de ce règlement, par exemple, la demande continue des réductions annuelles automatiques de l'effort de pêche admissible telles que prévues dans le règlement n° 1342/2008 aurait des répercussions économiques et sociales considérables sur certains segments de flotte.

24 — Voir notamment point 50 de l'arrêt Venezuela (C-123/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

25 — Si le règlement avait été adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, l'article 12, paragraphe 6, tel que modifié, fournirait une illustration claire d'une disposition législative attribuant une telle latitude au Conseil.

91. Une conclusion en ce sens est suffisante en soi pour que les recours engagés par le Parlement et la Commission dans les présentes affaires aboutissent et que le règlement attaqué soit annulé. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, je traiterai brièvement les deux moyens restant soulevés par la Commission ainsi que la demande présentée par la Commission et le Conseil visant à ce que les effets du règlement attaqué soient maintenus.

D – Les questions non résolues: l'erreur procédurale, le droit d'initiative exclusif de la Commission et les effets du règlement attaqué

92. Le second moyen soulevé par la Commission concerne une prétendue erreur procédurale: la Commission soutient que, eu égard au choix erroné de la base juridique, le Conseil a également enfreint la prérogative institutionnelle du Parlement à participer à la procédure législative ordinaire et le droit du CESE à être dûment consulté. Ainsi que la Commission elle-même l'observe, ce moyen est lié au premier moyen. J'ai précédemment conclu que le premier moyen, concernant le choix de la base juridique, devait être accueilli. Il s'ensuit que le deuxième moyen de la Commission devrait également prospérer.

93. Tout comme devrait prospérer le troisième moyen²⁶. Il devrait en être ainsi non seulement du fait que les articles 9 et 12 du plan cabillaud, tels que respectivement remplacés et modifiés par le règlement attaqué, ont été illégalement transformés en dispositions réglementaires: en conséquence de ce changement, le caractère juridique de ces dispositions (même si leur objectif et leur contenu sont peut-être restés identiques) serait fondamentalement altéré. Qui plus est, l'approche d'ensemble pour gérer les stocks de cabillaud serait significativement altérée.

94. Cependant, dans l'hypothèse où la Cour ne devrait pas me suivre en ce que l'article 43, paragraphe 3, TFUE constituait une base juridique erronée pour le règlement attaqué, je proposerai le rejet du troisième moyen soulevé par la Commission. En effet, la Commission ainsi que le Conseil sont d'accord pour dire qu'une modification de la base juridique n'implique pas automatiquement un changement fondamental dans l'objet et les objectifs de la proposition. Si la Cour considérait que le Conseil a eu raison de diviser la proposition et d'adopter le règlement attaqué sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE (dans l'hypothèse où les dispositions en cause sont des mesures techniques d'exécution pour le plan cabillaud général), il serait alors également nécessaire de corriger en conséquence la base juridique citée²⁷.

95. Enfin, la Commission et le Conseil, en s'appuyant sur l'article 264, paragraphe 2, TFUE, ont demandé à la Cour de maintenir les effets du règlement attaqué dans l'hypothèse d'une annulation²⁸. Le Parlement n'a pas soulevé d'objection à cette demande.

96. J'ai précédemment conclu que le règlement attaqué devrait être annulé. Par conséquent, la base sur laquelle les possibilités de pêche ont été déterminées à compter de l'année 2013 devrait en partie disparaître. Selon moi, il s'agit là d'une situation dans laquelle d'importants motifs de sécurité juridique, liés à la nécessité d'éviter des conséquences négatives graves pour le secteur, peuvent être identifiés, ce qui justifie une décision de maintenir les effets de l'acte annulé²⁹.

26 — En principe, le Conseil peut diviser les propositions de la Commission lorsque cela est justifié par le contenu de la proposition. Cela car, bien que la Commission dispose du droit d'initiative, ce droit n'est pas absolu. Cependant, le Conseil ne peut prendre cette décision (de manière unanime, conformément à l'article 293, paragraphe 1, TFUE) que dans la mesure où cela est cohérent avec l'objet et le but de la proposition initiale de la Commission, comme l'exige la Cour. Voir arrêt Eurotunnel e.a. (C-408/95, EU:C:1997:532, point 39).

27 — Voir, à cet effet, points 196 et 197 des conclusions de l'avocat général Sharpston présentées dans l'affaire Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334).

28 — La Commission estime que les effets du règlement attaqué devraient être maintenus pour une période maximale d'une année calendaire à partir du 1^{er} janvier suivant le prononcé de l'arrêt dans les présentes affaires.

29 — Voir, notamment, arrêts Parlement/Conseil (C-166/07, EU:C:2009:499, points 74 et 75); Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, points 89 et 90); Commission/Parlement et Conseil (C-43/12, EU:C:2014:298, points 54 à 56) ainsi que Parlement/Conseil (C-490/10, EU:C:2012:525, points 91 et 92).

97. Dans les circonstances présentes, dans lesquelles les activités de pêche ont été réellement conditionnées par l'application des règles établies dans le règlement attaqué en ce qui concerne l'établissement des TAC et des limites d'effort de pêche, une interruption de l'application de ce règlement ne serait pas seulement problématique en termes de sécurité juridique (étant donné que les règlements spécifiques³⁰ établissant les possibilités réelles de pêche pour une année donnée peuvent être contradictoires avec le plan cabillaud original), mais pourrait également avoir des conséquences négatives plus larges pour l'industrie. En outre, toutes les parties impliquées dans la présente procédure semblent approuver le contenu matériel du règlement attaqué, le seul désaccord substantiel portant sur le choix de la base juridique.

98. Dans ces circonstances, je pense que les effets du règlement attaqué devraient être maintenus. La suggestion de la Commission de maintenir les effets du règlement attaqué pour une pleine année calendaire à la suite du prononcé de l'arrêt présente un attrait certain. Cela renforcerait la sécurité juridique du point de vue des pêcheurs en particulier, étant donné que les possibilités de pêche sont généralement établies sur une base annuelle pour une année calendaire spécifique. Néanmoins, et en dépit du caractère pratique d'une telle solution, il est d'importance fondamentale que les effets des actes illégaux ne soient pas maintenus en vigueur plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire. Afin d'encourager les institutions de l'Union à adopter un nouveau règlement sur la base juridique correcte dès que possible, j'estime que les effets du règlement attaqué devraient être maintenus pour une période n'excédant pas six mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire.

IV – Sur les dépens

99. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Dans les présentes affaires, le Parlement et la Commission ont tous deux conclu sur les dépens et le Conseil a succombé.

100. En vertu de l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne devraient donc supporter leurs propres dépens.

V – Conclusion

101. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer de la manière suivante:

- annuler le règlement (UE) n° 1243/2012 du Conseil, du 19 décembre 2012, modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks;
- maintenir, conformément à l'article 264, paragraphe 2, TFUE, les effets du règlement n° 1243/2012 jusqu'à l'entrée en vigueur, dans une période n'excédant pas six mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans le cas d'espèce, d'un nouveau règlement adopté sur la bonne base juridique;
- condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens, et

30 — Pour l'année en cause, il s'agit du règlement (UE) n° 39/2013 du Conseil, du 21 janvier 2013, établissant, pour 2013, les possibilités de pêche des navires de l'UE pour certains stocks ou groupes de stocks halieutiques ne faisant pas l'objet de négociations ou d'accords internationaux (JO L 23, p. 1), et du règlement (UE) n° 40/2013 du Conseil, du 21 janvier 2013, établissant, pour 2013, les possibilités de pêche dans les eaux de l'UE et, pour les navires de l'UE, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'UE en ce qui concerne certains stocks ou groupes de stocks halieutiques faisant l'objet de négociations ou d'accords internationaux (JO L 23, p. 54).

- condamner le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne à supporter leurs propres dépens.