



*Commission des affaires juridiques
Le Président*

4.12.2009

M. Juan Fernando López Aguilar

Président

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de

1. la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans (COM(2009)0187 – C7-0011/2009 – 2009/0055(CNS))

2. la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil concernant certaines mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (COM(2009)0395 – 2009/0111(CNS))

3. la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités et organismes en raison de la situation en Somalie (COM(2009)0393 – C7-0129/2009 – 2009/0114(CNS))

Monsieur le Président,

Par lettre du 16 novembre 2009, vous avez saisi la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement, de la pertinence des bases juridiques des propositions de la Commission en objet.

Dans votre lettre, vous avez soulevé une question liée à la base juridique des trois propositions précitées. Vous avez indiqué que votre commission a été informée par la

Commission et la présidence suédoise qu'à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ces propositions seraient basées sur l'article 215, qui relève du titre IV - "Les mesures restrictives" - de la cinquième partie - "L'action extérieure de l'Union" - du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Vous avez ajouté qu'en vertu de cette nouvelle base juridique, la consultation du Parlement ne serait pas obligatoire.

Vous avez ensuite prié la commission de répondre, sur la base de sa compétence en ce qui concerne les problèmes de base juridique, aux questions suivantes:

- "1. Compte tenu de l'objet et du contenu des trois propositions, quelle est la base juridique appropriée après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne?
2. Une double base juridique (articles 75 et 215 du TFUE) pourrait-elle être envisagée pour au moins l'une des propositions?
3. Pourriez-vous préciser la notion de "consultation facultative" du Parlement (la déclaration du Conseil européen de Stuttgart sur l'Union européenne du 19 juin 1983 prévoit une telle consultation facultative sur les questions internationales même si elle n'est pas prévue par les traités)?"

Considérations d'ordre général

Tous les actes de l'Union européenne doivent reposer sur une base juridique prévue par le traité de Lisbonne. La base juridique définit la compétence de l'Union *ratione materiae* et précise comment cette compétence doit être exercée, c'est-à-dire le ou les instruments législatifs qui peuvent être utilisés ainsi que la procédure décisionnelle qui s'applique.

Le choix de la base juridique appropriée est important car, d'une part, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il est d'importance constitutionnelle, l'Union étant régie par le principe de la dévolution des compétences¹. D'autre part, ce choix est important pour le Parlement européen car il détermine son rôle dans le processus législatif.

Au vu de la jurisprudence, le choix de la base juridique n'est pas subjectif. La jurisprudence a établi un ensemble de critères cohérents qui devraient être appliqués lors du choix de la base juridique appropriée pour un acte spécifique. Ce choix doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel tels que le but, l'objet et le contenu de l'acte législatif concerné². Le fait qu'une institution souhaite participer de façon plus intense à l'adoption d'un acte déterminé, le travail effectué à un autre titre dans le domaine d'action dont relève l'acte et le contexte de l'adoption de l'acte sont sans incidence³.

La base juridique proposée avant Lisbonne

À l'origine, les articles 60, 301 et 308 du traité CE étaient proposés comme base juridique pour les trois mesures. Cela n'a plus qu'un intérêt historique, le traité de Lisbonne étant entré en vigueur le 1^{er} décembre dernier.

¹ Avis n° 2/00 du 6 décembre 2001 sur le Protocole de Cartagena, Rec. 2001, p. I-9713.

² Voir par exemple l'affaire C-269/97, *Commission / Conseil*, Rec.2000, p. I-2257, point 43.

³ Affaire C-269/97, *Commission / Conseil*, Rec.2000, p. I-2257, point 44.

"Article 60

1. Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements.

[...]"

"Article 301

Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires."

"Article 308

Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées."

La base juridique après Lisbonne

La Commission et la présidence suédoise proposent d'adopter les trois mesures concernées sur la base de l'article 215 du TFUE, libellé comme suit:

Cinquième partie - L'action extérieure de l'Union

Titre IV Les mesures restrictives

Article 215

1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques¹.

De son côté, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures demande si cette base juridique pourrait être combinée avec l'article 75 du TFUE, libellé comme suit.

Troisième partie - Les politiques et actions internes de l'Union

Titre V L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 75 (ex-article 60 TCE)

Lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, définissent un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures afin de mettre en œuvre le cadre visé au premier alinéa.

Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques².

But et contenu des mesures proposées

1. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans (COM(2009) 187 final)

Le 27 mai 2002, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 881/2002 mettant en œuvre les éléments des résolutions 1267(1999) and 1390(2002) du Conseil de sécurité des Nations unies et prévoyant notamment le gel des fonds et des ressources financières de certaines personnes et entités figurant sur une liste établie par les Nations unies à cet effet.

Les principales modifications concernent les points suivants:

- **la définition du "groupe terroriste"** à l'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme est élargie. À cette fin, l'annexe I de la proposition couvre les personnes physiques et morales, les entités, les organismes et les groupes désignés par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le Comité des sanctions comme étant liés à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans;

¹ Souligné par nous.

² Souligné par nous.

- **meilleure information:** la Commission devrait pouvoir prendre une décision avant d'informer la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe concerné des motifs de son inscription sur la liste. Ces raisons devraient toutefois être notifiées à cette personne, cette entité, cet organisme ou ce groupe immédiatement après la publication de la décision, de façon à lui donner la possibilité d'exprimer son point de vue de façon effective. La Commission devrait s'efforcer de notifier directement à la personne, à l'entité, à l'organisme ou au groupe les motifs de son inscription sur la liste, mais cela se révèle parfois impossible en raison de coordonnées incomplètes, voire de l'absence totale de coordonnées. Dans de tels cas, un avis devrait être publié au *Journal officiel* afin d'informer les intéressés des procédures applicables;
- **interdiction de tous les types d'aide en rapport avec des activités militaires:** un nouvel article précise qu'il devrait être interdit de fournir, directement ou indirectement, des conseils techniques, une aide ou une formation en rapport avec des activités militaires, notamment une formation et une aide pour la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armes et de matériel militaire de quelque type qu'il soit à toute personne physique ou morale, entité, organisme ou groupe énumérés à l'annexe I;
- **modification de la liste du Conseil de sécurité des Nations unies:** si les Nations unies décident de radier de la liste une personne physique ou morale, une entité, un organisme ou un groupe, ou de modifier les données identifiant une personne, une entité, un organisme ou un groupe, la Commission modifie l'annexe I en conséquence;
- **traitement des informations classifiées:** lorsque les Nations unies ou un État lui soumettent des informations classifiées, la Commission traite ces informations conformément aux dispositions de la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom du 29 novembre 2001 et, s'il y a lieu, de l'accord sur la sécurité des informations classifiées conclu entre l'Union européenne et l'État concerné. Un document classifié à un niveau correspondant à "Très secret UE", "Secret UE" ou "Confidentiel UE" ne peut être rendu public sans l'accord de son auteur;
- **traitement des données relatives aux infractions pénales:** la Commission est autorisée à traiter les données pertinentes relatives aux infractions pénales commises par les personnes physiques figurant sur la liste, et aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté concernant ces personnes dans la seule mesure où ce traitement est nécessaire pour l'élaboration d'un exposé des motifs ou pour l'examen des observations que la personne physique concernée lui a présentées à ce sujet, sous réserve de garanties spécifiques et appropriées. Il est interdit d'échanger ou de rendre ces données publiques.

2. la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil concernant certaines mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (COM(2009)0395 final)

Le 18 février 2002, le Conseil a décidé d'imposer des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe en raison des graves violations des droits de l'homme et des libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique commises dans ce pays (position commune 2002/145/PESC). Étant donné les vives inquiétudes que continuait de lui inspirer la situation des droits de l'homme au Zimbabwe, le Conseil a adopté la position commune 2004/161/PESC prorogeant et modifiant les mesures restrictives visant ce pays.

La position commune 2004/161/PESC disposait que le gel des fonds et des ressources

économiques devait s'appliquer "*à des membres du gouvernement du Zimbabwe et à toute personne physique ou morale, entité ou organisme qui leur sont associés*", dont la liste figure à l'annexe du document. Par la position commune 2008/632/PESC, le Conseil a étendu la portée de cette disposition en ajoutant à cette phrase "*ou appartenant à d'autres personnes physiques ou morales dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe*".

Le règlement (CE) n° 314/2004 met en œuvre les mesures restrictives prévues par la position commune 2004/161/PESC. Ce règlement prévoit le gel des fonds et des ressources économiques de personnes physiques ou morales, entités ou organismes n'entretenant pas de lien avec le régime dirigeant du Zimbabwe. L'objet du règlement (CE) n° 314/2004 est de mettre fin aux graves violations des droits de l'homme commises au Zimbabwe en appliquant des mesures restrictives contre le gouvernement du Zimbabwe, ceux qui sont responsables au premier chef de ces atteintes et ceux qui les commettent.

En outre, une disposition clarifie le mode de traitement des informations classifiées qui peuvent être communiquées à l'appui des décisions prises concernant l'annexe de la position commune 2004/161/PESC.

Pour assurer un maximum de sécurité juridique dans la Communauté, il est nécessaire que les noms et d'autres données utiles concernant les personnes physiques ou morales, les entités et les organismes dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés en vertu du règlement (CE) n° 314/2004 soient rendus publics. Le traitement par la Commission des données utiles relatives aux infractions pénales commises par les personnes physiques figurant sur la liste, ainsi qu'aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté concernant ces personnes, doit être autorisé sous réserve de garanties spécifiques et appropriées.

3. Proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités et organismes en raison de la situation en Somalie (COM(2009)0393final)

La proposition a pour objet d'imposer des mesures restrictives à l'encontre de certains individus et de certaines entités en raison de la situation en Somalie.

Le 20 novembre 2008, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1844(2008) confirmant l'embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armes à la Somalie et introduisant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de ceux qui apportent un appui à des actes qui menacent la paix, la sécurité ou la stabilité de la Somalie et de ceux qui ont agi en violation de l'embargo sur les armes ou qui font obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie. Les mesures restrictives supplémentaires concernent des restrictions à l'admission des personnes et des mesures restrictives financières à l'encontre d'individus et d'entités désignés par le Comité des sanctions des Nations unies compétent. En complément de l'embargo général sur les armes déjà en vigueur, la résolution introduit une interdiction spécifique concernant la fourniture, la vente ou le transfert, directs ou indirects, d'armes et de matériel militaire, ainsi qu'une interdiction concernant la fourniture d'une assistance et de services liés aux individus et entités figurant sur la liste du Comité.

La position commune 2009/138/PESC a confirmé les mesures restrictives appliquées depuis 2002 et prévu des mesures supplémentaires à l'encontre des individus et des entités figurant sur la liste du Comité des sanctions des Nations unies. Toutefois, certaines mesures

prévues par la position commune 2009/138/PESC, à savoir l'interdiction de fournir une assistance technique et financière aux individus et entités figurant sur la liste du Comité des sanctions des Nations unies, et le gel des fonds et des ressources économiques desdits individus et entités, entrent dans le champ d'application du traité CE. Le règlement (CE) n° 147/2003 du Conseil a imposé un embargo général sur la fourniture d'assistance, de formation technique ou d'une aide financière en rapport avec des activités militaires à toute personne, entité ou organisme en Somalie.

La proposition prévoit le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus ou contrôlés par les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes figurant sur la liste du règlement. Nuls fonds ou ressources économiques ne seront mis directement ou indirectement à leur disposition.

L'annexe I établit la liste des personnes physiques et morales, des entités et des organismes désignés par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le Comité des sanctions conformément à la résolution 1844(2008) du Conseil de sécurité des Nations unies.

Par dérogation, les autorités compétentes des États membres mentionnées à l'annexe II peuvent autoriser, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, le déblocage ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés si elles établissent que les fonds ou les ressources économiques sont nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes figurant sur la liste à l'annexe I et des membres de leur famille qui sont à leur charge, notamment pour couvrir les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux etc.

La proposition indique également qu'il est interdit de fournir, directement ou indirectement, aux personnes morales ou physiques, entités ou organismes, énumérés à l'annexe I une assistance technique en rapport avec des activités militaires ou avec la fourniture, la vente, le transfert, la fabrication, la maintenance ou l'utilisation de biens et de technologies figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne. Il est également interdit de fournir un financement ou une assistance financière en rapport avec des activités militaires.

L'arrêt dans l'affaire Kadi

Dans l'affaire C-402/05 P, *Kadi et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission*¹, la Cour de justice a maintenu la base juridique combinant les articles 60, 301 et 308 du traité CE pour le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans, mais a reconnu qu'il était nécessaire de protéger les droits fondamentaux des requérants, qui faisaient valoir une violation de leur droit à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective.

Articles 75 et 215 du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne prévoit une distinction claire entre les sanctions dérivant des listes gérées de façon autonome par l'Union européenne, qui relèvent de l'article 75 du TFUE et ont trait à l'action interne de l'Union, et les sanctions imposées sur la base des listes du Comité des sanctions des Nations unies, qui relèvent de l'article 215 du TFUE et ont trait à la politique

¹ Rec. 2008 p. I-6351.

extérieure de l'Union.

L'article 75 est soumis à la procédure législative ordinaire. Le Parlement et le Conseil sont compétents pour définir "*un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéficiaires économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux*", mais seul le Conseil peut adopter des mesures opérationnelles spécifiques.

Dans le cadre de l'article 215, le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée sur proposition conjointe du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission. Il a seulement l'obligation d'informer le Parlement. L'article 352 du TFUE, qui remplace l'article 308 du traité CE, n'a plus aucune pertinence, étant donné que son paragraphe 4 précise qu'il n'est pas applicable dans le cadre de la PESC.

S'agissant des propositions à l'examen, nous considérons que les propositions de règlements du Conseil concernant certaines mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe et certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités et organismes en raison de la situation en Somalie doivent être basées sur le seul article 215 du TFUE, puisqu'elles ont trait aux relations avec des pays tiers spécifiques et ont pour objet de répondre à des situations propres à ces pays.

Toutefois, en ce qui concerne la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans, il peut au moins être avancé que l'article 75 constitue la base juridique appropriée, l'objectif étant de prévenir et de combattre le terrorisme et les activités liées dont les auteurs sont des entités non étatiques. En outre, il est difficile dans ce contexte d'établir une distinction entre menace "extérieure" et menace "intérieure", étant donné que les membres actifs de ces organisations peuvent être impliqués dans des activités terroristes au sein de l'Union, voire être citoyens de l'Union. La lutte contre le terrorisme, qui constitue l'objet et la finalité de cette proposition, n'implique pas uniquement une action externe de la part de l'Union européenne.

Par ailleurs, le terrorisme enfreint les valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des personnes résidant sur le territoire de l'Union¹. L'importance de la lutte contre le terrorisme en tant qu'objectif interne de l'Union est explicitement énoncée à l'article 75 du TFUE. Cela démontre que les États membres entendent collaborer en vue d'imposer des mesures telles que le gel de fonds, d'avoirs financiers et de bénéficiaires économiques, à des fins de lutte contre le terrorisme. Le terrorisme peut toucher l'intérieur du territoire de l'Union et on peut donc avancer que l'article 75, en tant que *lex specialis*, en lien avec l'article 215, qui établit la compétence matérielle pour la lutte contre le terrorisme, devrait constituer la base juridique de cette proposition de règlement.

Il est toutefois hors de question de combiner les deux bases juridiques - article 215 et article 75 - étant donné que ces deux articles sont soumis à des procédures législatives incompatibles. Dans le cadre de l'article 215, le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition conjointe du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, et le Parlement n'est qu'informé. L'article 75

¹ Voir la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI).

prévoit que le Parlement européen et le Conseil statuent par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire.

Il convient ensuite d'observer que les deux articles contiennent une disposition identique: "*Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.*" Nous considérons qu'aucune des trois propositions à l'examen ne satisfait à cette exigence en l'état. En outre, au vu de l'arrêt rendu dans l'affaire *Kadi* et compte tenu du fait que tous les actes législatifs de l'Union devraient répondre à une logique de cohérence s'agissant du respect des droits fondamentaux, nous estimons que les dispositions en matière de garanties juridiques visées dans les deux articles devraient au moins être coordonnées et il apparaît évident que la mise en place d'un système impliquant à la fois le Conseil et le Parlement permettrait de garantir cette coordination.

Étant donné que les propositions ne respectent pas l'exigence relative aux dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques et émanent toutes de la Commission et non pas du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, elles ne sont pas correctes et ne peuvent pas être adoptées sur la base de l'article 215.

La question de la "consultation facultative"

L'implication du Parlement européen dans la politique étrangère et de sécurité commune est limitée. Il y a toutefois été associé de manière informelle à plusieurs égards dans le passé. La *déclaration solennelle sur l'Union européenne*, signée par les chefs d'État ou de gouvernement à Stuttgart le 19 juin 1983 a introduit la consultation facultative du Parlement¹. Le point 2.3.7. de la déclaration est libellé comme suit:

"Outre les consultations prévues dans les traités en ce qui concerne certains accords internationaux, l'opinion du Parlement européen est recueillie avant:
- la conclusion d'autres accords internationaux d'importance significative conclus par la Communauté;
- l'adhésion d'un État à la Communauté européenne.
Les procédures existantes pour l'information confidentielle et officielle du Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations sont étendues, en tenant compte des nécessités d'urgence, à tous les accords internationaux d'importance significative conclus par les Communautés."

Cette déclaration est de nature unilatérale et volontaire. Étant donné que le traité de Lisbonne précise que le Parlement européen participe à la conclusion des accords internationaux alors que l'article 215 du TFUE prévoit la simple information de celui-ci, la seule conclusion qui s'impose est que les États membres souhaitaient précisément limiter l'implication du Parlement européen dans les mesures prévues à l'article 215 du TFUE. Comme son nom l'indique, la consultation facultative du Parlement ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une décision volontaire du Conseil de consulter le Parlement alors qu'il n'en a pas l'obligation. Il n'existe donc pas de base juridique pour la consultation facultative du Parlement dans le cadre de l'article 215 du TFUE.

¹ Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983), Bulletin des Communautés européennes, juin 1983, n° 6, p. 26 à 31:

http://www.ena.lu/declaration_solennelle_union_europeenne_stuttgart_19_juin_1983-01-7725

Si le Parlement n'est pas consulté et compte tenu de l'existence de la disposition commune aux articles 75 et 215 selon laquelle "[l]es actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques", le Parlement pourrait tenter de convaincre le Conseil de conclure un accord interinstitutionnel sur la coordination de ces garanties conformément à l'article 295 du TFUE. Cet accord serait juridiquement contraignant en vertu du traité de Lisbonne. Toutefois, la question de savoir si un tel accord pourrait être conclu est d'ordre politique, et non pas juridique.

Cela garantirait non seulement une certaine implication du Parlement européen, mais également la réalisation des objectifs de l'Union européenne tels qu'énoncés dans le traité de Lisbonne, en particulier en assurant le niveau le plus élevé de protection des droits de l'homme et en soutenant le principe de démocratie représentative. Il convient également de tenir compte du fait que, conformément aux articles 7 et 8 du TFUE, l'Union européenne devrait garantir la cohérence entre ses politiques et ses actions et la suppression des inégalités, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs.

La commission a examiné les questions exposées ci-dessus lors de sa réunion du 3 novembre 2009.

La commission des affaires juridiques a donc décidé à l'unanimité, par 13 voix et aucune abstention¹, de vous recommander ce qui suit:

1. La base juridique appropriée pour la *proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil concernant certaines mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (COM(2009)0395 final)* et la *proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités et organismes en raison de la situation en Somalie (COM(2009)0393 final)* est l'article 215 du TFUE.
2. Toutefois, pour adopter une mesure en vertu de l'article 215 du TFUE, il faut que certaines conditions soient réunies:
 - a) une décision prévoyant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, doit avoir été adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne;
 - b) les mesures devraient se fonder sur une proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission;
 - c) la mesure doit contenir les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

Ces conditions ne sont pas satisfaites et les propositions à l'examen ne sont donc pas correctes.

3. La base juridique appropriée pour la *proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives*

¹ Étaient présents au moment du vote final: Luigi Berlinguer (président f.f., rapporteur pour avis), Raffaele Baldassarre (vice-président), Sebastian Valentin Bodu (vice-président), Evelyn Regner (vice-présidente), Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Bernhard Rapkay, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Dimitar Stoyanov, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger.

spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans (COM(2009)0187 final) est l'article 75 du TFUE.

4. Une base juridique double combinant les articles 75 et 215 du TFUE n'est pas envisageable car ces articles sont soumis à deux procédures législatives incompatibles.
5. Il n'existe pas de base juridique pour la consultation facultative du Parlement dans le cadre de l'article 215 du TFUE.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Klaus-Heiner Lehne