



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

*Commission des affaires juridiques
Le Président*

12.8.2013

M. Gabriel Mato Adrover
Président
Commission de la pêche
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée (COM(2011)0804 – C7-0460/2011 – 2011/0380(COD))

Monsieur le Président,

Par lettre du 25 juin 2013, vous avez saisi la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement, pour qu'elle formule un avis sur la possibilité d'ajouter l'article 349, du traité FUE en tant que base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée.

La proposition (COM(2011)0804, proposition modifiée COM(2013)0245) a été présentée par la Commission sur la base de l'article 42, de l'article 43, paragraphe 2, de l'article 91, paragraphe 1, de l'article 100, paragraphe 2, de l'article 173, paragraphe 3, de l'article 175, de l'article 188, de l'article 192, paragraphe 1, de l'article 194, paragraphe 2, et de l'article 195, paragraphe 2, du traité FUE.

Dans une note du 4 juillet 2013, le service juridique du Parlement a fourni une analyse des

bases juridiques présentées pour la proposition de règlement. Selon ses conclusions, l'article 349 TFUE ne devrait pas être ajouté en tant que base juridique de la proposition.

Contexte

1. La proposition

Le règlement proposé qui régit le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) doit être envisagé dans le contexte de la réforme de la politique commune de la pêche¹ et de la politique maritime intégrée (PMI)². Conformément à son article 1, la proposition définit des mesures financières de l'Union pour la mise en oeuvre de ces deux politiques, ainsi que des mesures pertinentes relatives au droit de la mer et au développement durable des zones tributaires de la pêche et de la pêche dans les eaux intérieures.

Le 22 avril 2013, la Commission a présenté une proposition modifiée (COM(2013)0245), après – comme elle l'explique dans l'exposé des motifs de ladite proposition – un débat approfondi sur les modalités de mise en oeuvre du FEAMP au sein du groupe de travail sur la pêche du Conseil et des contacts bilatéraux avec les États membres.

2. Les bases juridiques concernées

(a) Base juridique de la proposition

La proposition est basée sur l'article 42, l'article 43, paragraphe 2, l'article 91, paragraphe 1, l'article 100, paragraphe 2, l'article 173, paragraphe 3, l'article 175, l'article 188, l'article 192, paragraphe 1, l'article 194, paragraphe 2 et l'article 195, paragraphe 2 du traité FUE.

L'article 42 et l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE prévoient ceci:

«Article 42

Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.

[...]

Article 43

(1) [...]

(2) Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres

¹ COM(2011)0425 – 2011/0195(COD) pour lequel un accord politique a été atteint récemment.

² Règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée (JO L 321 du 5.12.2011, p. 1).

dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche".

Pour plus d'explications sur les autres dispositions du traité FUE, on se reportera au point 1 de l'"Analyse" ci-dessous.

(b) Proposition de modification de la base juridique

La commission de la pêche (PECH) a demandé l'avis de la commission des affaires juridiques concernant la possibilité d'ajouter l'article 349 en tant que base juridique de la proposition. La commission du commerce international (INTA) fait référence à certains amendements déposés en commission à cette fin (AM 158 (Alain Cadec), AM 159 (Younous Omarjee) and AM 160 (Isabelle Thomas)). L'avis de la commission du développement régional du 30 octobre 2012 (FdR 917425) contient également un amendement dans ce sens.

L'article 349 du traité FUE est libellé comme suit:

"Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque le Conseil adopte les mesures spécifiques en question conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes."

Analyse

Certains principes découlent de la jurisprudence de la Cour quant au choix de la base juridique. Premièrement, le choix de la base juridique pertinente revêt une importance de nature constitutionnelle au vu des conséquences sur la compétence matérielle et la procédure¹.

¹ Avis 2/00 *Protocole de Carthagène*, Rec. 2001, p. I-9713, point 5; affaire C-370/07, *Commission/Conseil*, Rec. 2009, p. I-8917, points 46 à 49; Avis 1/08, *Accord général sur le commerce des services*, Rec. 2009, p. I-11129,

Deuxièmement, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité¹. Troisièmement, selon la jurisprudence de la Cour de justice, "le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte"ⁱⁿ. Enfin, s'agissant des bases juridiques multiples, si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante². Par ailleurs, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes des traités³.

L'instrument en question vise à mettre en place des mesures financières pour la mise en oeuvre de la politique commune de la pêche.

1. Choix de la base juridique par la Commission

La base juridique choisie par la Commission comprend, d'une part, deux dispositions constituant la base pour l'adoption de mesures dans le cadre de la politique commune de la pêche, et d'autre part, les dispositions qui – aux côtés de l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE –, forment la base juridique du règlement relatif à la PMI qu'il est proposé de remplacer par la proposition de règlement, notamment l'article 91, paragraphe 1, l'article 100, paragraphe 2, l'article 173, paragraphe 3, l'article 175, l'article 188, l'article 192, paragraphe 1, l'article 194, paragraphe 2 et l'article 195, paragraphe 2 du traité FUE.

Concernant le choix de la base juridique du règlement relatif à la PMI, la Commission a expliqué, à juste titre, qu'il n'existe pas de base juridique explicite dans le traité, mais qu'il couvre bon nombre de politiques sectorielles de l'UE en rapport avec les mers et les côtes. C'est pourquoi l'acte législatif proposé est basé sur l'article 43, paragraphe 2 (pêche), l'article 91, paragraphe 1 (transports), l'article 100, paragraphe 2 (transport maritime et aérien), l'article 173, paragraphe 3 (compétitivité de l'industrie de l'Union), l'article 175 (politiques économiques), l'article 188 (programmes de recherche et de développement), l'article 192, paragraphe 1 (environnement), l'article 194, paragraphe 2 (énergie) et l'article 195, paragraphe 2 (tourisme). Les bases juridiques respectives prévoient chacune l'adoption de mesures conformément à la procédure législative ordinaire.

Le règlement relatif à la PMI est abrogé par la proposition en question, respectivement par l'article 152 de la proposition initiale de la Commission et par l'article 129 de la proposition de la Commission modifiée.

point 110.

¹ Affaire C-403/05 *Parlement/Commission*, Rec. 2007, p. I-9045, point 49, et la jurisprudence citée.

² Affaire C-42/97, *Parlement/Conseil*, Rec. 1999, p. I-868, points 39 et 40; affaire 36/98 *Grèce/Conseil*, Rec.2001, p. I-779, point 59; affaire C-211/01 *Commission/Conseil*, Rec. 2003, p. I-8913, point 39.

³ Affaire C-165/87, *Commission/Conseil*, Recueil 1998, p. 5545, point 11; affaire C-178/03, *Commission/Parlement et Conseil*, Recueil 2006, p. I-107, points 43 à 56.

À première vue, la base juridique retenue par la Commission ajoute donc, à la base juridique générale de la politique commune de la pêche dont relève indubitablement la proposition, la base juridique du règlement relatif à la PMI. Cette base juridique choisie par la Commission fournit apparemment une base juridique appropriée pour ladite proposition.

2. Ajout de l'article 349 du traité FUE

Dès lors, la question est de savoir si l'article 349 doit être inclus dans la base juridique.

Il convient d'indiquer que, dans le cas présent, le recours à une double base juridique ne serait pas à exclure d'emblée au motif que les procédures établies pour chaque base juridique sont incompatibles entre elles¹. L'utilisation d'une double base juridique a été retenue dans les cas où elle n'empiétait pas sur les compétences du Parlement européen. Dans le cas présent, les autres dispositions constituant la base juridique de la proposition prévoient le recours à la procédure législative ordinaire, tandis que l'article 349 prévoit la consultation du seul Parlement. La Cour a estimé que, dans ce cas, la procédure législative ordinaire prévaudrait, étant donné qu'elle suppose une participation accrue du Parlement².

Toutefois, il convient avant tout d'établir si un recours à une double base juridique est nécessaire, c'est-à-dire si l'acte en question poursuit à la fois plusieurs objectifs ou s'il a plusieurs composantes, qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit secondaire et indirect par rapport à l'autre au vu des objectifs et des composantes qui peuvent être identifiés dans la proposition.

Il est vrai que les mesures proposées concernent en partie des régions ultrapériphériques.

Ces régions ultrapériphériques sont évoquées dans la proposition notamment dans les parties suivantes:

- la définition de "politique intégrée" (article 3, paragraphes 2 et 7) fait mention des régions ultrapériphériques, aux côtés des régions côtières et insulaires, en tant qu'exemple de régions visées;
- la proposition prévoit que le FEAMP peut soutenir le régime de compensation établi par le règlement (CE) n° 791/2007³ du Conseil instaurant un régime de compensation des surcoûts que subissent les opérateurs lors de la pêche, de l'élevage et de l'écoulement de certains produits de la pêche et de l'aquaculture provenant de régions ultrapériphériques, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane et de la Réunion (chapitre V, articles 73-75 de la proposition). Les allocations budgétaires correspondantes font l'objet de l'article 15, paragraphe 5, de la proposition;
- l'annexe I prévoit 35 points de pourcentage supplémentaires d'intensité de l'aide publique au titre de l'article 95 de la proposition pour les régions ultrapériphériques.

¹ Affaire C-178/03, *Commission / Parlement et Conseil*, Rec. 2006, p. I-107, point 57; affaire C-300/89 *Commission/Conseil ("Titanium Dioxide")* Rec. 1991, p. I-2867, point 17-25.

² Affaire C-155/07, *Parlement/Conseil*, Rec. 2008, p. I-8103, points 75 à 79.

³ Règlement (CE) no 791/2007 du Conseil du 21 mai 2007 instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane française et de la Réunion (JO L 176, du 6.7.2007, p. 1). Ce règlement a été adopté sur la base de l'article 37 du traité CE (actuellement article 42 du traité FUE) et de l'article 299, paragraphe 2, du traité CE (actuellement article 349 du traité FUE).

Par ailleurs, parmi les 2 766 amendements déposés, seuls deux (AM 53 et 709) visent à ajouter une disposition concernant les régions ultrapériphériques, notamment une exemption de l'interdiction des aides d'État pour la production de produits de la pêche.

Il convient donc de conclure que le contenu de la proposition de règlement ne fait pas, en soi, spécifiquement référence à l'objectif qui consisterait à appliquer des mesures spécifiques pour tenir compte de la situation structurelle et économique des régions ultrapériphériques. Dès lors que les mesures de politique de marché concernant les régions ultrapériphériques peuvent faire l'objet d'un soutien du FEAMP, elles ne sont pas définies dans le règlement proposé mais dans le règlement (CE) n° 791/2007 du Conseil qui, à son tour, a été adopté sur la base de l'article 37 du traité CE (actuellement article 42 du traité FUE) et de l'article 299, paragraphe 2, du traité CE (actuellement article 349 du traité FUE). La référence aux régions ultrapériphériques dans l'annexe I concerne l'une des quelques augmentations des plafonds d'intensité de l'aide pour d'autres opérations. L'amendement déposé ne modifie pas la présente évaluation. Il n'est par conséquent pas possible de considérer la protection des régions ultrapériphériques comme une composante indépendante à côté de la politique commerciale commune, qui nécessiterait le recours à une double base juridique.

De plus, le libellé de l'article 349 indique clairement que cette disposition prévoit "des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes". Par conséquent, cette disposition est établie de manière à prévoir une base juridique particulière pour de telles mesures. Rien dans le libellé ne laisse supposer qu'un règlement, quel qu'il soit, adopté en se fondant sur l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE touchant aux régions ultrapériphériques devrait également inclure l'article 349 du traité FUE dans sa base juridique, aussi longtemps que la base juridique de la politique agricole commune couvre les mesures prises.

Recommandation de la commission des affaires juridiques

La commission a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 9 juillet 2013. Au cours de cette réunion, elle a décidé à l'unanimité¹ de recommander que la base juridique appropriée pour la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil, ainsi que le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée] soit l'article 42, l'article 43, paragraphe 2, l'article 91, paragraphe 1, l'article 100, paragraphe 2, l'article 173, paragraphe 3, l'article 175, l'article 188, l'article 192, paragraphe 1, l'article 194, paragraphe 2, et l'article 195, paragraphe 2, du traité FUE, et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter l'article 349 du traité FUE.

¹ Étaient présents au moment du vote final: Raffaele Baldassarre (vice-président), Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu (vice-président), Piotr Borys, Françoise Castex (vice-présidente), Christian Engström, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne (président), Jörg Leichtfried (conformément à l'article 187, paragraphe 2), Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Jiří Maštálka, Bernhard Rapkay, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka, et Anna Záborská (conformément à l'article 187, paragraphe 2).

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

Klaus-Heiner Lehne