Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

26 novembre 2014*

«Recours en annulation — Décision 2012/19/UE — Base juridique — Article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE — Accord bilatéral d'autorisation d'exploitation du reliquat du volume admissible des captures — Choix de l'État tiers intéressé que l'Union autorise à exploiter des ressources biologiques — Zone économique exclusive — Décision politique — Fixation des possibilités de pêche»

Dans les affaires jointes C-103/12 et C-165/12,

ayant pour objet des recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduits respectivement les 24 février et 3 avril 2012,

Parlement européen, représenté par M^me^ L. G. Knudsen ainsi que par MM. I. Liukkonen et I. Díez Parra, en qualité d'agents (C-103/12),

Commission européenne, représentée par MM. A. Bouquet et E. Paasivirta, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg (C-165/12),

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ A. Westerhof Löfflerová et M. A. de Gregorio Merino, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, E. Ruffer et D. Hadroušek, en qualité d'agents,

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent,

République française, représentée par MM. G. de Bergues et D. Colas ainsi que par M^me^ N. Rouam, en qualité d'agents,

République de Pologne, représentée par MM. B. Majczyna et M. Szpunar, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, présidents de chambre, MM. A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský (rapporteur), M^me^ C. Toader, MM. C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 novembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Par leurs requêtes, le Parlement européen et la Commission européenne demandent l'annulation de la décision 2012/19/UE du Conseil, du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la déclaration relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française (JO 2012, L 6, p. 8, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

Le droit international

2 La convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après la «convention de Montego Bay»), est entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Elle a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998 (JO L 179, p. 1).

3 La République bolivarienne du Venezuela n'est pas partie contractante à ladite convention.

4 Les articles 55 à 75 de la convention de Montego Bay figurent dans la partie V de celle-ci, intitulée «Zone économique exclusive».

5 L'article 55 de ladite convention prévoit:

«La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la convention.»

6 Aux termes de l'article 56, paragraphe 1, de la même convention:

«Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a:

a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol […]

[...]»

7 L'article 61, paragraphe 1, de la convention de Montego Bay dispose que «[l]'État côtier fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa zone économique exclusive».

8 L'article 62 de ladite convention, intitulé «Exploitation des ressources biologiques», prévoit à ses paragraphes 1 à 4:

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

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

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

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

Le droit de l'Union

9 Le règlement (CE) nº 1006/2008 du Conseil, du 29 septembre 2008, concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) nº 2847/93 et (CE) nº 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) nº 3317/94 (JO L 286, p. 33), prévoit, à son article 18, paragraphe 1, sous a), que «[l]es navires de pêche de pays tiers sont autorisés à […] exercer des activités de pêche dans les eaux [de l'Union européenne] à condition qu'une autorisation de pêche leur ait été délivrée [...]».

10 L'article 21, sous a), de ce règlement énonce que «[l]a Commission délivre une autorisation de pêche uniquement aux navires de pêche de pays tiers […] qui peuvent prétendre à une autorisation de pêche au titre de l'accord concerné et, le cas échéant, figurent sur la liste des navires communiquée pour exercer des activités de pêche en vertu de cet accord».

11 Aux termes de l'article 22 dudit règlement:

«Les navires de pêche de pays tiers pour lesquels une autorisation de pêche a été délivrée conformément au présent chapitre se conforment aux dispositions de la [politique commune de la pêche] relatives aux mesures de conservation et de contrôle et à d'autres dispositions régissant la pêche par des navires [de l'Union] dans la zone de pêche dans laquelle ils exercent leurs activités, ainsi qu'aux dispositions établies dans l'accord concerné.»

12 Le Conseil de l'Union européenne fixe annuellement, par des règlements concernant les totaux admissibles de capture et de quota, les possibilités de pêche dans les eaux de l'Union et, pour les navires de cette dernière, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

13 Parmi ces règlements figure le règlement (UE) nº 44/2012 du Conseil, du 17 janvier 2012, établissant, pour 2012, les possibilités de pêche dans les eaux de l'UE et, pour les navires de l'UE, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'UE en ce qui concerne certains stocks ou groupes de stocks halieutiques faisant l'objet de négociations ou d'accords internationaux (JO L 25, p. 55).

14 L'article 36, paragraphe 1, de ce règlement énonce que «[l]e nombre maximal d'autorisations de pêche disponibles pour les navires de pays tiers pêchant dans les eaux de [l'Union] est fixé à l'annexe VIII».

15 En ce qui concerne les eaux du département d'outre-mer de la Guyane (France, ci-après la «Guyane»), cette annexe fixe le nombre d'autorisations de pêche applicables aux navires battant pavillon vénézuélien à 45. La note en bas de page de ladite annexe, relative à la République bolivarienne du Venezuela, précise en outre que «[p]our que lesdites autorisations de pêche soient délivrées, il convient d'apporter la preuve qu'un contrat valable a été conclu entre le propriétaire du navire qui demande l'autorisation de pêche et une entreprise de transformation située [en Guyane], et que ledit contrat prévoit l'obligation de débarquer dans ledit département au moins 75 % de toutes les prises de vivaneaux du navire concerné, de sorte qu'ils puissent être transformés dans les installations de cette entreprise. […]»

Les antécédents du litige

16 Le 30 septembre 1977, le Conseil a adopté le règlement (CEE) nº 2159/77, modifiant le règlement (CEE) nº 1014/77 fixant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables à l'égard des navires battant pavillon de certains pays tiers dans la zone de 200 milles située au large des côtes du département français de la Guyane (JO L 250, p. 15). Par ce règlement, le Conseil a autorisé les navires battant pavillon vénézuélien à exercer l'activité de pêche dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane (ci-après la «zone économique exclusive de la Guyane»).

17 Cette autorisation a été renouvelée, d'une manière périodique, par des règlements concernant les totaux admissibles de capture et de quota qui attribuaient de telles possibilités de pêche nonobstant le fait qu'aucun accord international en matière de pêche n'avait été conclu avec la République bolivarienne du Venezuela.

18 La Commission a estimé que cette situation constituait une lacune juridique et qu'elle représentait, au regard de l'article 21, sous a), du règlement nº 1006/2008, un obstacle à la délivrance d'autorisations de pêche aux navires battant pavillon vénézuélien en ce qui concerne la zone économique exclusive de la Guyane. Par conséquent, elle a adopté, le 7 janvier 2011, une proposition de décision du Conseil concernant l'accès des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela à la zone économique exclusive située au large des côtes du département français de la Guyane [COM(2010) 807]. Cette proposition visait à établir une base juridique de droit international pour les

activités desdits navires dans cette zone. La Commission a proposé d'adopter ladite décision sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.

19 Après examen de ladite proposition, le Conseil a décidé de modifier la base juridique de la décision à adopter, en fondant celle-ci sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

20 Conformément à ces dernières dispositions, le Conseil a adressé une demande d'avis au Parlement.

21 En contestant le choix de ladite base juridique, le Parlement a suggéré au Conseil de modifier celle-ci et de le saisir d'une nouvelle proposition fondée sur la base juridique initialement proposée par la Commission.

22 Le Conseil a refusé de modifier la base juridique de la décision à adopter et il a adressé au Parlement, par lettres des 28 octobre et 1er décembre 2011, deux demandes d'examen d'urgence. Le Parlement a rejeté ces demandes respectivement les 15 novembre et 13 décembre 2011. À chaque fois, il a indiqué qu'il ne s'opposait pas à cette décision sur le fond, mais estimait que la base juridique de celle-ci était incorrecte.

23 Le 16 décembre 2011, le Conseil, sans attendre la position du Parlement, a adopté la décision attaquée, et ce sur la base des articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

24 L'article 1er de la décision attaquée énonce:

«La déclaration adressée à la République bolivarienne du Venezuela relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive [de la Guyane], est approuvée au nom de l'Union européenne [ci-après la 'déclaration litigieuse'].»

25 Cette déclaration, qui a été jointe à ladite décision, est libellée comme suit:

«1. L'Union européenne délivre à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela des autorisations de pêche dans la partie de la zone économique exclusive de la [Guyane] qui se trouve à plus de 12 milles marins des lignes de base, sous réserve des conditions énoncées dans la présente déclaration.

2. Conformément à l'article 22 du [règlement nº 1006/2008], les navires de pêche autorisés battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, lorsqu'ils pêchent dans la zone visée au paragraphe 1, se conforment aux dispositions de la politique commune de la pêche de l'Union européenne relatives aux mesures de conservation et de contrôle et à d'autres dispositions de l'Union européenne régissant les activités de pêche dans cette zone.

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

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

26 Le 16 décembre 2011, le Conseil a communiqué la déclaration litigieuse à la République bolivarienne du Venezuela qui en a accusé réception le même jour.

27 Le 17 janvier 2012, le Conseil a adopté le règlement nº 44/2012 qui a pour base juridique l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

28 Par une note du 30 janvier 2012, la République bolivarienne du Venezuela a demandé au Conseil des renseignements sur le point de savoir si l'intention du Parlement de contester la validité de la décision attaquée pouvait affecter les activités de pêche de navires battant pavillon vénézuélien dans la zone économique exclusive de la Guyane.

29 Le 20 mars 2012, ledit État a transmis à la Commission, par l'intermédiaire des autorités compétentes françaises, des demandes d'autorisation de pêche pour des navires battant pavillon vénézuélien dans ladite zone, lesquelles étaient accompagnées de contrats conclus avec des entreprises de transformation situées en Guyane.

30 Le 26 mars 2012, la Commission a adopté la décision C(2012) 2162, par laquelle elle a autorisé 38 navires battant pavillon vénézuélien, énumérés dans l'annexe de celle-ci, à exercer la pêche dans la zone économique exclusive de la Guyane. Conformément à son article 2, cette décision a été notifiée à la République bolivarienne du Venezuela, en tant qu'État du pavillon, et à la République française, en tant qu'État côtier de ladite zone.

31 Les 24 février et 3 avril 2012, respectivement le Parlement et la Commission ont introduit les présents recours.

32 Par ordonnance du président de la Cour du 2 mai 2012, les affaires C-103/12 et C-165/12 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

33 Par ordonnance du président de la Cour du 29 août 2012, la République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur les recours

34 Dans l'affaire C-103/12, le Parlement invoque deux moyens. Par son premier moyen, il soutient que la décision attaquée est fondée sur une base juridique erronée. Par son second moyen, il fait valoir, à titre subsidiaire, que cette décision a été adoptée sur le fondement d'une disposition procédurale erronée.

35 Dans l'affaire C-165/12, la Commission soulève trois moyens, le premier moyen étant divisé en trois branches. Dans le cadre des première et deuxième branches du premier moyen, elle considère que la base juridique de la décision attaquée est erronée. Selon la première branche, le Conseil aurait commis une erreur en assimilant la déclaration litigieuse à une fixation externe des opportunités de pêche. Selon la deuxième branche, ce dernier aurait commis une erreur en considérant que la soumission des navires battant pavillon vénézuélien aux dispositions de la politique commune de la pêche découle de cette fixation externe des opportunités de pêche. Par la troisième branche de son premier moyen, la Commission invoque un défaut de motivation de ladite décision. Par son deuxième moyen, elle fait valoir que le Conseil a méconnu les prérogatives institutionnelles du Parlement. Le troisième moyen est tiré d'une dénaturation de la proposition de décision du 7 janvier 2011.

Argumentation des parties

36 Par le premier moyen du recours du Parlement et les première et deuxième branches du premier moyen de la Commission, ces institutions soutiennent que le Conseil a commis une erreur en adoptant la décision attaquée sur le fondement des articles 43, paragraphe 3, TFUE et 218, paragraphe 6, sous b), TFUE et non pas en se fondant sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.

37 Le Parlement et la Commission estiment, en premier lieu, que l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue une dérogation à la base juridique générale prévue à l'article 43, paragraphe 2, TFUE, de sorte que ce paragraphe 3 doit, comme toute dérogation à une règle, recevoir une interprétation stricte quant à son champ d'application. Ainsi, seules les mesures visant explicitement la fixation et la répartition des possibilités concrètes de pêche pourraient être adoptées sur la base dudit paragraphe 3. Ces possibilités de pêche seraient nécessairement des droits de pêche quantifiés. Un acte devrait être ainsi adopté sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE dès lors qu'il poursuivrait un objectif relevant de la politique commune de la pêche autre que la simple attribution des possibilités de pêche en des termes quantitatifs et géographiques.

38 Tel serait le cas de la décision attaquée et de la déclaration litigieuse. En effet, par cette dernière, l'Union s'engagerait à délivrer des autorisations de pêche aux navires battant pavillon vénézuélien, tout en imposant aux opérateurs concernés le respect des dispositions adoptées par l'Union en matière de conservation des ressources halieutiques et en les obligeant à débarquer une partie de leurs captures en Guyane. De telles conditions d'accès viseraient ainsi à garantir la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche, de sorte que le but et le contenu de ladite décision se rattacheraient aux objectifs de cette politique, tout en allant au-delà de la simple fixation et de la répartition des possibilités de pêche au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

39 En second lieu, le Parlement et la Commission considèrent qu'il convient de différencier l'accès aux eaux aux fins de la pêche de l'accès aux ressources halieutiques au sens de l'attribution des possibilités concrètes de pêche dans ces eaux (ci-après, respectivement, l'«accès aux eaux» et l'«accès aux ressources»). Un cadre réglementaire à deux composantes serait mis en place lorsque l'Union souhaite, au titre de la politique commune de la pêche, ouvrir l'accès à ses eaux et aux ressources localisées dans celles-ci à des opérateurs des États tiers. Dans un premier temps, l'accès de l'État tiers serait octroyé au moyen d'un accord international selon la procédure prescrite à l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. Dans un second temps, l'attribution des possibilités de pêche serait accordée par le Conseil en vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

40 En l'espèce, la déclaration litigieuse devrait être considérée comme relevant de la première étape étant donné que, par celle-ci, l'Union a octroyé l'accès aux eaux, mais elle n'a pas attribué de possibilités concrètes de pêche à des navires battant pavillon vénézuélien. Ces dernières auraient été fixées postérieurement à l'adoption de cette déclaration, le Conseil les ayant déterminées, pour l'année 2012, par le règlement nº 44/2012.

41 Le Conseil, soutenu par la République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne, fait valoir que la décision attaquée a été correctement fondée sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

42 Ladite institution ainsi que les États membres susmentionnés considèrent, premièrement, que la distinction entre l'accès aux eaux et l'accès aux ressources est artificielle. La déclaration litigieuse ne pourrait en effet accorder un accès aux eaux de l'Union sans accorder, dans le même temps, un accès aux ressources.

43 Deuxièmement, la notion de «possibilités de pêche», au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE engloberait également les autorisations de pêche. Or, une simple lecture de la décision attaquée démontrerait que celle-ci concerne l'attribution d'autorisations de pêche. Ainsi, le but et le contenu de la déclaration litigieuse auraient consisté à attribuer des possibilités de pêche aux navires battant pavillon vénézuélien et non à accorder un accès aux eaux de l'Union.

44 Troisièmement, le champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE permettrait d'adopter des mesures qui ne se limitent pas à la fixation de possibilités de pêche en données numériques. Une telle interprétation serait conforme tant à la lettre qu'à l'esprit de cette disposition, car celle-ci habiliterait le Conseil à adopter toutes les mesures «relatives» à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.

45 En l'espèce, bien que la décision attaquée n'attribue pas elle-même ces possibilités en données chiffrées, elle constituerait une telle mesure. En effet, elle créerait un titre international pour la fixation et la répartition des possibilités de pêche au niveau des règles internes de l'Union, puisque, par cette décision, l'Union indiquerait à la République bolivarienne du Venezuela qu'elle continue à être disposée à attribuer des possibilités de pêche aux navires battant pavillon vénézuélien.

46 Quatrièmement, le contenu de la décision attaquée n'excéderait pas le champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. En effet, les points 2 et 3 de la déclaration litigieuse viseraient à opérer un simple rappel des règles préexistantes auxquelles les navires des États tiers doivent se conformer dans les eaux de l'Union. Ces deux dispositions seraient de nature déclaratoire dans la mesure où elles n'engendreraient aucun nouveau droit ni aucune obligation pour ces navires. De même, le droit de retirer les autorisations de pêche octroyées aux navires concernés, précisé au point 4 de cette déclaration, serait une mesure relative à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.

Appréciation de la Cour

47 Par le premier moyen du recours du Parlement et les première et deuxième branches du premier moyen de la Commission, ces institutions font valoir que le Conseil a choisi une base juridique erronée, en fondant la décision attaquée sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE, et non pas sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.

48 S'agissant du libellé de l'article 43 TFUE, il ressort, d'une part, de son paragraphe 2, que les institutions compétentes de l'Union sont tenues d'adopter, conformément à la procédure législative ordinaire, les dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.

49 D'autre part, il découle de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, lu en combinaison avec le paragraphe 2 de cet article, que, notamment, les mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche ne sont pas considérées en soi comme entrant dans la catégorie des dispositions nécessaires à la poursuite de la politique commune de la pêche au sens de ce même paragraphe 2 et ne sont pas soumises à ladite procédure législative.

50 En effet, l'adoption des dispositions prévues à l'article 43, paragraphe 2, TFUE suppose obligatoirement une appréciation relative au point de savoir si elles sont «nécessaires» pour pouvoir poursuivre les objectifs afférents aux politiques communes régies par le traité FUE, de sorte qu'elle implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union. En revanche, l'adoption des mesures relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, conformément à l'article 43,

paragraphe 3, TFUE, ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de telles mesures ont un caractère principalement technique et qu'elles sont censées être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article.

51 Tout d'abord, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de cet acte (arrêts Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 42, et Royaume-Uni/Conseil, C-431/11, EU:C:2013:589, point 44).

52 En l'espèce, la décision attaquée a pour seul objet d'approuver la déclaration litigieuse. Dans ces conditions, il convient d'examiner la base juridique de cette décision au regard du but et du contenu de la déclaration en cause.

53 En ce qui concerne le contenu de la déclaration litigieuse, l'Union a indiqué à la République bolivarienne du Venezuela, au point 1 de cette déclaration, qu'elle délivrerait des autorisations de pêche dans la zone économique exclusive de la Guyane à un nombre limité de navires de pêche battant pavillon vénézuélien.

54 Aux points 2 et 3 de la même déclaration, l'Union a subordonné la délivrance de telles autorisations à la condition que les navires battant pavillon vénézuélien, qui seront autorisés à pêcher dans ladite zone, se conforment aux dispositions de la politique commune de la pêche de l'Union relatives aux mesures de conservation et de contrôle ainsi qu'à d'autres dispositions de l'Union régissant les activités de pêche dans cette même zone.

55 S'agissant du but de la déclaration litigieuse, il convient de tenir compte du contexte établi par la convention de Montego Bay, laquelle institue le régime international de la zone économique exclusive. Cette convention, qui lie l'Union, encadre les choix politiques que cette dernière fait dans ladite zone et, notamment, elle détermine les instruments et formes juridiques qui sont à sa disposition lors de la réalisation de tels choix.

56 Il ressort de l'article 55 de la convention de Montego Bay que la zone économique exclusive est soumise à un régime particulier, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier ainsi que les droits et libertés des autres États sont régis par les dispositions pertinentes de cette convention.

57 Selon l'article 56, paragraphe 1, sous a), de la convention de Montego Bay, l'État côtier détient, dans sa zone économique exclusive, le droit d'exploitation des ressources biologiques. Lorsque sa capacité d'exploitation de ces ressources est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il est tenu, en vertu de l'article 62, paragraphe 2, de cette convention, d'autoriser d'autres États à exploiter le reliquat de ce volume.

58 Dans l'exercice de cette obligation, l'État côtier dispose d'une certaine marge de manœuvre. D'une part, il peut choisir, sous réserve des exigences de l'article 62, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay, les États qu'il autorise à exploiter ledit reliquat. D'autre part, l'État côtier tient compte de certains éléments, à savoir l'importance que les ressources biologiques de la zone en cause présentent pour son économie et ses autres intérêts nationaux, les besoins des États en développement de la région concernée et la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans les États dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans cette zone ou qui ont beaucoup contribué à la recherche et à l'inventaire des stocks.

59 Par ailleurs, l'article 62, paragraphe 2, de la convention de Montego Bay exige que l'État côtier autorise l'exploitation du reliquat du volume admissible des captures «par voie d'accords ou d'autres arrangements». Il incombe ainsi à l'État côtier concerné de se mettre d'accord avec les États

intéressés. En effet, les relations entre l'État côtier et les autres États traduisent leurs droits et obligations réciproques, tels qu'évoqués au point 57 du présent arrêt, de sorte que l'État côtier ne peut imposer ses conditions de manière unilatérale.

60 La responsabilité spécifique de l'État côtier pour l'exploitation des ressources biologiques dans sa zone économique exclusive implique que c'est normalement à lui-même qu'il incombe d'adresser une offre ciblée à certains autres États intéressés qui sont alors libres de l'accepter ou non, ou bien, le cas échéant, de demander que des modifications soient apportées à une telle offre.

61 Au terme de ce processus, l'expression des volontés concordantes de l'État côtier et de l'État intéressé constitue un accord tel que prévu à l'article 62, paragraphe 2, de la convention de Montego Bay, étant entendu que, en droit international, le fait qu'un tel accord est formalisé dans un seul document commun ou dans deux ou plusieurs instruments écrits connexes est dépourvu de pertinence (voir, en ce sens, avis 1/13, EU:C:2014:2303, point 37).

62 L'accord entre l'État côtier et l'État intéressé contient des droits et obligations réciproques qui concrétisent ceux évoqués au point 57 du présent arrêt. Dans ce contexte, notamment, il découle de l'article 62, paragraphe 4, de la convention de Montego Bay que les ressortissants d'États autres que l'État côtier qui pêchent dans la zone économique exclusive de ce dernier doivent se conformer aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier.

63 Étant donné que les particuliers ne bénéficient pas, en principe, d'un statut autonome en vertu de la convention de Montego Bay, il incombe à chaque État intéressé de prendre à l'égard des navires qui battent son pavillon toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'État côtier (voir, en ce sens, arrêt Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, points 59 à 62).

64 Il en découle que l'État intéressé doit s'engager envers l'État côtier concerné, en contrepartie de sa participation à l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive de celui-ci, à garantir que les navires qui battent son pavillon se conformeront aux mesures que l'État côtier a prises dans cette zone.

65 Une telle garantie, donnée par voie d'un accord ou d'un autre arrangement conclu avec l'État côtier, s'impose d'autant plus lorsque l'État intéressé n'est pas une partie contractante à la convention de Montego Bay et n'est donc pas lié par son article 62, paragraphe 4.

66 Dès lors que l'accord ou l'arrangement entre l'État intéressé et l'État côtier est conclu, ce dernier peut le mettre en œuvre au moyen des règles et mesures concrètes de son droit interne qui sont adoptées en conformité avec les dispositions de la convention de Montego Bay et appliquées dans le respect de cet accord bilatéral.

67 À la lumière des considérations énoncées aux points 56 à 66 du présent arrêt, il y a lieu d'apprécier, tout d'abord, si la déclaration litigieuse est un élément constitutif d'un accord au sens de l'article 62, paragraphe 2, de la convention de Montego Bay.

68 Au regard de ce qui a été énoncé au point 60 du présent arrêt, il y a lieu de considérer la déclaration litigieuse comme une offre adressée par l'Union, en lieu et place de l'État côtier concerné, à la République bolivarienne du Venezuela, par laquelle elle propose à ce dernier État d'exploiter une partie du reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane, sous réserve du respect de certaines conditions précises, au nombre desquelles figure notamment la condition selon laquelle ledit État doit garantir que les navires battant son pavillon et pêchant dans cette zone se conforment aux dispositions de la politique commune de la pêche de l'Union qui y sont applicables.

69 La déclaration litigieuse ayant été communiquée à la République bolivarienne du Venezuela, cette dernière en a accusé réception et a réagi d'une double manière. D'une part, elle a formellement transmis à l'Union des demandes d'autorisation de pêche dans la zone économique exclusive de la Guyane pour des navires battant son pavillon, en joignant à ces demandes des contrats de transformation en Guyane, ainsi que l'exige le point 3 de la même déclaration en liaison avec la note en bas de page de l'annexe VIII du règlement nº 44/2012. D'autre part, cet État a exprimé des inquiétudes sur l'éventuelle remise en cause de cette déclaration, en demandant au Conseil des renseignements sur le point de savoir si l'intention du Parlement de contester la validité de la décision attaquée était susceptible d'affecter les activités de pêche de navires battant son pavillon dans ladite zone.

70 Ainsi, en adoptant un tel comportement, il apparaît que la République bolivarienne du Venezuela a considéré la déclaration litigieuse comme une offre d'exploiter, dans des conditions précisées dans ce document, une partie du reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane, offre à laquelle elle était invitée à répondre.

71 À cet égard, en ayant transmis à l'Union, à la suite de l'offre qui lui a été faite par celle-ci, des demandes concrètes d'autorisation de pêche et en s'abstenant, lors de cette transmission, de formuler des réserves concernant les conditions de cette offre, la République bolivarienne du Venezuela doit être considérée comme ayant consenti à ladite offre.

72 Dans ces conditions, le comportement dudit État doit être considéré comme valant acceptation de l'offre qui lui a été adressée par l'Union au moyen de la déclaration litigieuse.

73 Eu égard à tout ce qui précède, la déclaration litigieuse effectuée par l'Union et son acceptation par la République bolivarienne du Venezuela doivent être qualifiées, prises ensemble, d'accord conclu par ces dernières en ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, dans des conditions précisées dans cette même déclaration, une partie du reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane.

74 C'est à la lumière de l'analyse du contenu et du but de la déclaration litigieuse qui précède qu'il convient de vérifier, ensuite, si celle-ci constitue une mesure relevant du domaine de compétence réservé au législateur de l'Union ou bien si elle représente une simple mesure technique d'exécution, telle qu'évoquée au point 50 du présent arrêt.

75 À cet égard, il convient de relever que, indépendamment de son intitulé et de certains termes utilisés dans la déclaration litigieuse, l'objectif de celle-ci est non pas d'assurer «la fixation et [...] la répartition des possibilités de pêche», au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, mais, ainsi qu'il ressort du point 68 du présent arrêt, d'offrir à la République bolivarienne du Venezuela la possibilité de participer à l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive de la Guyane, dans les conditions fixées par l'Union.

76 Or, lors de leur appréciation qui doit précéder une telle offre, les institutions compétentes de l'Union tiennent tout d'abord compte des éléments de politique bilatérale. Ensuite, eu égard à la responsabilité spécifique de l'Union, agissant en lieu et place de l'État côtier concerné, pour l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive de ce dernier, ces institutions apprécient si l'État intéressé est en mesure de garantir que les navires battant son pavillon respecteront les conditions auxquelles une telle exploitation est soumise, telles que notamment le respect des dispositions de la politique commune de la pêche de l'Union qui sont applicables dans la zone concernée. Enfin, les institutions de l'Union prennent en considération les éléments mentionnés au point 58 du présent arrêt, qui nécessitent l'appréciation de différents aspects caractérisant la situation des États de la région concernée et, à tout le moins, celle de l'État intéressé.

77 Par ailleurs, il ressort du considérant 3 de la décision attaquée et des points 1 à 3 de la déclaration litigieuse que cette dernière a non seulement pour objet l'attribution, dans son principe, de la possibilité de participer à l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive de Guyane à la République bolivarienne du Venezuela, mais que, ainsi qu'il a été rappelé au point 54 du présent arrêt, elle subordonne également cette attribution à la condition que soient respectées les dispositions de la politique commune de la pêche de l'Union relatives aux mesures de conservation et de contrôle ainsi qu'à d'autres dispositions de l'Union régissant les activités de pêche dans cette zone, telles que les normes ou réglementations de l'Union indiquant, notamment, les stocks halieutiques pouvant être ciblés, le nombre maximal de navires de pêche autorisés à opérer et le pourcentage des captures qui devront être débarquées dans les ports de la Guyane.

78 Ainsi, la déclaration litigieuse a pour objet d'établir un cadre général, en vue d'autoriser des navires de pêche battant pavillon vénézuélien à pêcher dans ladite zone, ce cadre ayant été, par la suite, précisé successivement par l'article 36, paragraphe 1, et l'annexe VIII du règlement nº 44/2012, par l'article 34, paragraphe 1, et l'annexe VIII du règlement (UE) nº 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), ainsi que par l'article 40, paragraphe 1, et l'annexe VIII du règlement (UE) nº 43/2014 du Conseil, du 20 janvier 2014, établissant, pour 2014, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques ou groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union (JO L 24, p. 1). À cet égard, il convient de relever que lesdits règlements ont tous trois été adoptés sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

79 Il en découle que l'offre adressée à la République bolivarienne du Venezuela est non pas une mesure technique ou d'exécution, mais, au contraire, une mesure qui suppose l'adoption d'une décision autonome qui doit être faite au regard des intérêts politiques que l'Union poursuit dans ses politiques communes, notamment celle de la pêche.

80 Il s'ensuit que la déclaration litigieuse relève d'un domaine de compétence qui est au nombre de ceux dans lesquels il appartient au législateur de l'Union de décider.

81 Dans ces conditions, la décision attaquée entre dans le champ d'application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE et non pas de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

82 Enfin, il convient de déterminer la disposition du traité FUE qui précise la procédure selon laquelle la décision attaquée aurait dû être adoptée.

83 Étant donné que la déclaration litigieuse, qui a été approuvée par la décision attaquée, constitue un élément constitutif d'un accord international (voir le point 73 du présent arrêt), cette déclaration relève de l'article 218 TFUE. En effet, cet article régit la négociation et la conclusion des accords entre l'Union et des pays tiers ou des organisations internationales, étant entendu que selon la jurisprudence, le terme «accord» utilisé à cet article doit être compris dans un sens général, pour désigner tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle (voir, en ce sens, avis 1/75, EU:C:1975:145, p. 1360, et 2/92, EU:C:1995:83, point 8, ainsi que arrêt France/Commission, C-327/91, EU:C:1994:305, point 27).

84 En outre, il y a lieu de rappeler que l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE prévoit la procédure applicable dans l'hypothèse des accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire. Étant donné que l'article 43, paragraphe 2, TFUE, disposition sur le fondement de laquelle aurait dû être adoptée la décision attaquée, prévoit précisément une telle procédure, cette décision aurait dû être adoptée sur la base de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.

85 Eu égard à ce qui précède, la décision attaquée, qui a approuvé la déclaration litigieuse au nom de l'Union, aurait dû être adoptée sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE et non pas de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous b), TFUE.

86 Dans ces conditions, il convient d'accueillir le premier moyen du recours du Parlement ainsi que les première et deuxième branches du premier moyen du recours de la Commission.

87 Par conséquent, la décision attaquée doit être annulée sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le Parlement et la Commission dans leurs recours.

Sur la demande de maintien dans le temps des effets de la décision attaquée

88 Le Conseil et la Commission, soutenus à cet égard par la République tchèque, le Royaume d'Espagne et la République française, demandent à la Cour de maintenir, dans le cas où elle annulerait la décision attaquée, les effets de cette dernière jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée. Le Parlement a indiqué qu'il ne s'oppose pas à ce qu'il soit fait droit à une telle demande.

89 Aux termes de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

90 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, eu égard à des motifs ayant trait à la sécurité juridique, les effets d'un tel acte peuvent être maintenus notamment lorsque les effets immédiats de son annulation entraîneraient des conséquences négatives graves pour les personnes concernées et que la légalité de l'acte attaqué est contestée non pas en raison de sa finalité ou de son contenu, mais pour des motifs d'incompétence de son auteur ou de violation des formes substantielles. Ces motifs incluent, en particulier, l'erreur commise quant à la base juridique de l'acte contesté (voir, en ce sens, arrêts Parlement/Conseil, C-414/04, EU:C:2006:742, point 59; Parlement et Danemark/Commission, C-14/06 et C-295/06, EU:C:2008:176, point 86, ainsi que Parlement/Conseil, C-490/10, EU:C:2012:525, points 91 et 92).

91 En l'espèce, il ressort du considérant 2 de la décision attaquée que, en autorisant la République bolivarienne du Venezuela à exploiter le reliquat du volume admissible des captures dans la zone économique exclusive de la Guyane, cette décision vise à assurer la continuité des débarquements effectués en Guyane par les navires battant pavillon vénézuélien, puisque l'industrie de transformation installée dans ce département français est tributaire de ces débarquements. Or, l'annulation avec effet immédiat de ladite décision serait susceptible d'affecter une telle continuité en entraînant ainsi des conséquences négatives graves pour les opérateurs économiques concernés.

92 Dans ces conditions, il existe d'importants motifs de sécurité juridique justifiant que la Cour accède à la demande tendant au maintien des effets de la décision attaquée. Par ailleurs, il importe de relever que ni le Parlement ni la Commission n'ont contesté la légalité de cette décision en raison de sa finalité ou de son contenu, de sorte qu'il n'existe pas, à cet égard, d'obstacle qui pourrait empêcher la Cour de prescrire un tel maintien.

93 Il y a lieu, par conséquent, de maintenir les effets de cette décision jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable à compter de la date du prononcé du présent arrêt, d'une nouvelle décision fondée sur la base juridique appropriée, à savoir l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.

Sur les dépens

94 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et la Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, la République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne, qui sont intervenus aux présents litiges, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) **La décision 2012/19/UE du Conseil, du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la déclaration relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française, est annulée.**

2) **Les effets de la décision 2012/19/UE sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable à compter du prononcé du présent arrêt, d'une nouvelle décision fondée sur la base juridique appropriée, à savoir l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE.**

3) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**

4) **La République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française et la République de Pologne supportent leurs propres dépens.**

Signatures