

LES PARADOXES DE L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DE LA PESC

Semaine internationale de Tunis (5-12 mars 2018)

Catherine SCHNEIDER, Professeur émérite, chaire Jean Monnet de l'Université de Grenoble Alpes et coordinateur du Centre d'excellence Jean Monnet (CEJM) de Grenoble¹

PLAN DÉTAILLÉ ET BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

INTRODUCTION

- Une immunité juridictionnelle de la PESC établie par les traités dès sa création
- Une juridictionnalisation rampante incontestable
- Les enjeux de la juridictionnalisation de la PESC
 - faire reculer le statut intergouvernemental exceptionnel de la PESC au profit de la logique d'intégration.
 - des enjeux interinstitutionnels inhérents aux équilibres institutionnels au sein de l'Union

I LES PARADOXES DES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DE LA PESC

§1 L'affirmation de l'immunité juridictionnelle et les interrogations relatives à l'interprétation des art. 24.1 TUE et 275. 1 TFUE

§2/ L'affirmation par les traités de dérogations à l'immunité juridictionnelle et leurs ambiguïtés

1. le contrôle juridictionnel du respect de l'article 40 TUE
2. le contrôle juridictionnel via le les recours formés à l'encontre des mesures restrictives (art.275.1 TFUE)

¹ <http://cejm.upmf-grenoble.fr>

II LES PARADOXES DE « LA JURIDICTIONNALISATION RAMPANTE³ DE LA PESC » INHERENTS A LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DES TRAITES NON SPECIFIQUEMENT PESC

§1 le contrôle du juge fondé sur l'opposabilité à la PESC du principe l'accès aux documents du Conseil

§ 2 le contrôle du juge sur les accords PESC et la mise en œuvre de l'article 218 TFUE.

1. le contrôle par le juge de l'Union du choix de la base légale d'un accord conclu par l'Union, intéresse également les accords PESC.

2. le contrôle du juge de l'Union sur le droit du Parlement à l'information sur les accords conclus par l'Union concerne également les accords PESC

§3. le contrôle du juge sur la mise en œuvre de l'article 346 TFUE (ex art. 296 TCE) relatif à l'exception de sécurité nationale dans le cadre du marché intérieur

§4. le contrôle du juge à l'occasion de la mise en œuvre des opérations et missions PSDC

1. le contrôle du juge dans le cadre du contentieux de la fonction publique

2. le contrôle du juge et l'opposabilité aux missions de la PSDC des règles de l'Union relatives aux marchés publics

III L'IMPACT DU CONTROLE JURIDICTIONNEL RELATIF A LA PESC SUR LES VOIES DE RECOURS PREVUES PAR LES TRAITES EN DROIT DE L'UNION

§1. La contribution particulière de la PESC à l'interprétation extensive de la question préjudicielle de l'article 267 TFUE.

§2. le développement d'un contrôle juridictionnel approfondi de légalité des mesures restrictives adoptées dans le cadre le champ de la PESC.

§3. Quelques questions contentieuses actuellement non tranchées

1. Quid de l'applicabilité du contrôle juridictionnel de légalité active (recours en annulation de l'article 263TFUE) à des actes PESC adoptés par des *organes ou organismes* de l'Union *destinés à produire des effets à l'égard des tiers*

2.- Quid de l'applicabilité du contrôle juridictionnel de légalité passive (recours en carence 265 TFUE) à la PESC

3. Quid de l'applicabilité aux traités conclus dans le cadre de la PESC de la procédure d'avis de l'article 218.11 envisagés par l'Union relatif au contrôle de leur conformité avec les traités.

QUELQUES REMARQUES CONCLUSIVES

- Il est incontestable que l'immunité juridictionnelle de la PESC peut de moins en moins être entendue comme une impossibilité absolue faite au juge d'opérer ses contrôles dans le domaine de la PESC

- L'irruption grandissante du contrôle juridictionnel dans le domaine de la PESC s'inscrit dans l'approche particulière d'une construction communautaire qui est très fortement enracinée dans l'Union de droit

- Par ses irruptions de plus en plus nombreuses dans le domaine de la PESC, le juge est confronté à nombre de difficultés indéniables

- La « porosité grandissante » entre le droit de la PESC et le droit du TFUE, génère nombre de stratégies contentieuses de la part des acteurs de la PESC

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE INDICATIVE

Ouvrages

H.ADAM, *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant. 2011

Ch. BAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant. 2014

A. CAMMILLERRI –SUBRENAT, *le droit de la politique européenne de sécurité et de défense*, éd. Lavoisier, 2010

Articles de revues scientifiques et contributions à des ouvrages collectifs

B. BERTRAND, « La particularité du contrôle juridictionnel des mesures restrictives : les considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres », *RTDE* 2015, pp. 555-578

I. BOSSE PLATIERE, « Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC, Note sous CJUE, gde ch., 28 mars 2017, aff. C-72/15, Rosneft », *RTDE*, 2017

C. SCHNEIDER, « Chronique PESC 2014 et 2015 » *Annuaire du droit de l'Union européenne 2015*, (ADUE), éd. Panthéon Assas 2016.

C. SCHNEIDER, « Chronique PESC 2012 et 2013 » *Annuaire du droit de l'Union européenne 2013*, (ADUE), éd. Panthéon Assas 2014.

C. SCHNEIDER, « Rubrique PESC » *Encyclopédie Dalloz, Europe*, 2016.

G. VANDERSANDEN, « Le traité de Lisbonne et le contentieux de la politique étrangère et de sécurité commune », *chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de J.P. JACQUE*, Dalloz, 2010, pp. 671-697.

LES PARADOXES DE L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DE LA PESC

Semaine internationale de Tunis (5-12 mars 2018)

*Catherine SCHNEIDER, Professeur émérite, chaire Jean Monnet de l'Université de
Grenoble Alpes et coordinateur du Centre d'excellence Jean Monnet (CEJM) de Grenoble²*

ANNEXES

Traité sur l'UE

Article 19 TUE

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

2. La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux.

Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice et les juges du Tribunal sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et réunissant les conditions visées aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans. Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau.

3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités:

a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;

c) dans les autres cas prévus par les traités.

² <http://cejm.upmf-grenoble.fr>

Article 24 TUE

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. **La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.**

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 40 TUE (ex article 47 TUE)

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

Traité sur le fonctionnement de l'UE

ARTICLE 215 TUE (ex-article 301 TCE)

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 juridiques.

Article 218 TFUE

1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord:

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants:

i) accords d'association;

ii) accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales;

iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération;

iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union;

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation;

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

Article 275 TFUE

La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base.

Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne.

Article 346 TFUE (ex article 296 TCE)

1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après:

a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; **ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.**

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent.

Sélection Jurisprudences pertinentes

CJCE 6 déc. 2001, Conseil c/ Hautala, aff. C-353/99 P (opposabilité aux actes PESC du de l'accès aux documents, principe)

CJCE, 20 mai 2008, Commission / Conseil, aff. C-91/105 (contrôle du respect de l'article 40 TUE)

CJCE 3 sept. 2008, Kadi c/ Conseil et Commission, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, (mesures restrictives)

CJUE 19 juillet 2012, Parlement/ Conseil, aff. C-130/10 (contrôle du choix de la base légale, 275. 2 TFUE ou 75 TFUE pour des mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme)

Tribunal, 3 octobre 2012, Jurašinović/Conseil, aff. T-465/09, Et CJUE 28 nov. 2013, Jurisanovic c/ Conseil, aff. C-576/12/P. (opposabilité aux actes PESC du principe de l'accès aux documents, portée limitée)

CJUE 24 juin 2014, Parlement européen / Conseil, aff. C-658/11, (contrôle dans le cadre de l'article 218 TFUE de l'accord conclu avec l'Ile Maurice, relatif au transfert des pirates interceptés par la force navale Atalanta)

Tribunal de l'Union européenne du 4 juin 2013, Elitaliana/Eulex Kosovo , T-213/12 et CJUE, 12 novembre 2015, Elitaliana SpA / Eulex Kosovo, 12 novembre 2015, aff. C-439/13 P (opposabilité aux missions PSDC des règles relatives aux marchés publics).

CJUE, 18 décembre 2015, avis 2/13 relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH,

CJUE, 14 juin 2016, Parlement européen / Conseil, aff. C-263/14, (contrôle dans le cadre de l'article 218 TFUE de l'accord conclu avec la Tanzanie, relatif au transfert des pirates interceptés par la force navale Atalanta)

CJUE. gr. ch. 19 juill. 2016, H. c / Conseil et Commission, aff. C-455/14, (contrôle du juge sur un différend opposant un agent d'une mission PSDC à l'Union dans le cadre du contentieux de la fonction publique de l'art. 270 TFUE)

CJUE, gde ch., 28 mars 2017, aff. C-72/15, Rosneft (compétence de la Cour pour les questions préjudicielles en appréciation de validité de l'art. 267TFUE d'un acte PESC)