

CONV 689/1/03  
REV 1

CERCLE I 16

**RAPPORT**

---

du Président du cercle de discussion sur la Cour de justice  
à Membres de la Convention

---

**Objet : Rapport complémentaire sur la question du contrôle juridictionnel portant sur la politique étrangère et de sécurité commune**

---

1. Le cercle de discussion sur la Cour de justice avait décidé lors de sa réunion du 17 mars 2003, dans laquelle il a examiné le projet de rapport final, de tenir une réunion extraordinaire pour examiner la problématique du contrôle juridictionnel portant sur la politique étrangère et de sécurité commune. Cette réunion a eu lieu le 4 avril 2003<sup>1</sup>.
2. La discussion a eu pour base un document du Secrétariat (WD 10) contentant la situation actuelle en la matière et certaines pistes de réflexion pour l'avenir (voir document en annexe). Le Président a développé chaque option possible y figurant et a présenté les points que le cercle pourrait examiner. Il a fait savoir que MM. Bury et Meyer lui ont communiqué par écrit qu'ils étaient favorables aux paragraphes 1 et 2 du document du Secrétariat, à savoir respectivement la modification des articles 60 et 301 afin de prévoir explicitement la possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'égard de particuliers et l'utilisation de la procédure préjudicielle; M. Meyer a en plus précisé qu'il acceptait dans le domaine de la PESC que la Cour de justice ait la possibilité de donner un avis préalable tel que prévu à l'article 300, paragraphe 6 CE.

---

<sup>1</sup> Cette réunion était présidée par M. António Vitorino et y ont participé les membres suivants: Berger, Dastis, Duff, Floch, McDonagh, Lord MacLennan, Baroness Scotland et Severin.

3. Pendant la discussion, la généralité des membres a appuyé l'idée que les articles 60 et 301 CE devraient être modifiés de manière à prévoir explicitement la possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'égard des particuliers sur la base des ces deux dispositions, ce qui est déjà possible aujourd'hui, le cas échéant, en utilisant l'article 308 CE, lorsqu'une base juridique spécifique n'existe pas.
4. Sur les autres pistes de réflexion énumérées dans le document de travail, le cercle était plus divisé. Certains membres ont été favorables à ce que la Cour de justice soit compétente pour interpréter des actes dans le domaine de la PESC qui requièrent une mise en œuvre à niveau national, mais d'autres se sont exprimés contre.
5. Certains membres ont estimé que la Cour de justice devrait avoir une compétence généralisée et pouvoir contrôler la légalité des actes adoptés par le Conseil dans le domaine de la PESC. Ils ont souligné que cela serait une conséquence du fait que l'Union est une Communauté de droit ayant une Charte de droits fondamentaux et que, de toute façon, la Cour européenne des Droits de l'Homme pourrait être amenée à examiner des recours portant sur la mise en œuvre de ces actes. La possibilité de prévoir un recours introduit par des États membres, prévu à l'article 227 CE, a été évoquée dans ce contexte. D'autres ont fait valoir qu'attribuer à la Cour de justice la compétence de contrôler la légalité des actes adoptés dans le cadre de la PESC non seulement risquerait de nuire à l'efficacité voire au développement de cette politique, mais impliquerait en outre une modification importante de l'équilibre institutionnel existant.
6. Des membres ont estimé que l'on pourrait envisager la possibilité d'introduire dans la Constitution la possibilité pour une Institution ou pour un État membre de demander un avis préalable à la Cour de justice visant à faire examiner par cette dernière la compatibilité avec les dispositions de la Constitution d'un accord international envisagé relevant de la PESC (article 300, paragraphe 6). Certains ont indiqué que ce contrôle préventif constituerait une garantie minimale du respect de la Constitution, il n'étant pas admissible que l'Union puisse conclure un accord international incompatible avec les dispositions de la Constitution. Pour d'autres membres, la Cour de justice ne doit pas avoir compétence pour rendre un avis préalable au sujet d'accords internationaux envisagés dans ce domaine.

7. A la fin de la discussion, le Président a résumé les débats comme suit:

- a) L'idée consistant à modifier le libellé des articles 60 et 301 CE afin de prévoir explicitement la possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'égard des particuliers sur base de ces deux dispositions a fait l'objet d'un consensus favorable au sein du cercle de discussion;
- b) En conséquence de la suppression des piliers, la Constitution devrait maintenir le principe consacré dans l'article 47 TUE, sur base duquel la Cour de justice est compétente pour contrôler que les mesures et les procédures PESC n'empiètent pas sur les procédures applicables aux autres politiques (relevant de l'ex- premier pilier) de la Constitution, afin que ces dernières puissent être préservées;
- c) Quant à donner le droit aux institutions et aux États de saisir la Cour en vue de l'annulation des décisions dans le domaine de la PESC, il semble prématuré d'approfondir cette question à ce stade, sans même connaître les dispositions substantielles de la PESC et les rôles respectifs des institutions. Ce point pourrait être, le cas échéant, examiné ultérieurement à la lumière des dispositions substantielles dans le domaine de la PESC. Le Président a toutefois constaté l'opposition de certains membres à cet égard;
- d) A la lumière des discussions sur les dispositions substantielles dans le domaine de la PESC, il conviendrait d'évaluer aussi l'opportunité d'étendre la compétence de la Cour de justice à des mesures restrictives en application des décisions PESC pouvant affecter des personnes autrement que sur le plan économique (ex. mesures visant à l'interdiction de visas). Toutefois, sur ce point également le cercle n'est pas parvenu à une conclusion.
- e) Enfin, la plupart des membres du groupe se sont manifestés favorables à la possibilité d'envisager la procédure d'avis préalable, prévue à l'article 300, paragraphe 6, CE pour les accords internationaux envisagés dans le domaine de la PESC. Néanmoins, il n'y a pas eu une position consensuelle sur ce point; quelques membres ayant exprimé un avis contraire.

---

**LA CONVENTION EUROPEENNE**

**Bruxelles, le 12 mars 2003**

LE SECRETARIAT

**CERCLE I**

**Working Document 10**

**NOTE**

---

du	Secrétariat
au	Cercle de discussion sur la Cour de justice
Objet :	<b>Le contrôle juridictionnel portant sur la politique étrangère et de sécurité commune</b>

---

**I. Situation actuelle**

En vertu de l'article 46 du traité sur l'Union européenne, la Cour n'est pas compétente pour connaître des recours contre des actes dans le domaine de la PESC, en ce compris les actes portant conclusion d'accords internationaux dans ce domaine. Ces actes ne sont dès lors pas susceptibles d'être annulés par la Cour en vertu de l'article 230 du traité CE.

Cependant, l'article 47 TUE prévoit qu'aucune disposition du TUE n'affecte les dispositions du traité CE. Selon l'article 46 TUE, les dispositions du traité CE relatives à la compétence de la Cour et à l'exercice de cette compétence s'appliquent à l'article 47 du traité sur l'Union européenne. La Cour est donc compétente pour vérifier que les actes portant conclusion des accords en matière PESC n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour du 12 mai 1998 "transit aéroportuaire", Commission c/ Conseil, affaire C-170/96, Rec., p. I-2763.

Lorsqu'une action dans le domaine de la PESC prévoit des sanctions économiques à l'égard d'un pays tiers, des mesures de mise en œuvre au niveau de la Communauté sont nécessaires; elles sont prises sur la base des articles 60 et 301 du TCE . Lorsqu'il s'agit de sanctions économiques à l'égard des particuliers l'on a recours à l'article 308 du TCE. Néanmoins, le Conseil a interprété de façon extensive les articles 60 et 301, en les utilisant comme base juridique pour arrêter des sanctions à l'égard de personnes ou associations qui exerçaient en fait le contrôle d'un pays ou d'une partie d'un pays. La Cour exerce son contrôle juridictionnel pour ce qui est de tous ces actes de mise en œuvre conformément au TCE.

## **II. Pistes de réflexion**

1. Pour ce qui est du contrôle juridictionnel par la Cour de Justice dans le domaine de la PESC en général et des accords internationaux en particulier, la première option possible est celle de maintenir la situation actuelle telle que décrite sous I. Dans le cadre de cette option, l'on pourrait envisager une modification du libellé des articles 60 et 301 du TCE afin de prévoir explicitement la possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'égard des particuliers sur la base de ces deux dispositions.
2. Une première option d'extension de la compétence de la Cour consisterait à donner aux Tribunaux nationaux la possibilité d'utiliser la procédure préjudicielle en interprétation devant la Cour de Justice lorsqu'ils se voient confrontés à des questions portant sur la mise en œuvre par les Etats membres des décisions dans le domaine de la PESC qui requièrent une mise en œuvre à niveau national.
3. Dans la partie 1 on a déjà expliqué que les sanctions économiques à l'égard des particuliers sont déjà assujetties au contrôle juridictionnel de la Cour. Si on souhaitait élargir cette possibilité de recours aux décisions PESC pouvant affecter des personnes, autrement qu'au plan économique, on devrait réfléchir à la possibilité d'ouvrir la possibilité de recours devant la Cour de justice aux particuliers :
  - soit en annulation des décisions PESC qui les concernent directement et individuellement (p.ex. interdiction de visas)

- soit uniquement en dommages-intérêts fondés sur l'illégalité de l'acte mais sans que la Cour ait le droit d'annuler l'acte en question ni de le déclarer inapplicable,
4. D'autres options visant à étendre de manière substantielle la compétence de la Cour sont envisageables mais sont susceptibles de modifier l'équilibre institutionnel dans le domaine de la PESC. Il s'agirait notamment de :
- donner le droit aux Institutions et aux Etats membres de saisir la Cour en vue de l'annulation des décisions dans le domaine de la PESC lorsqu'elles seraient prises en violation de la Constitution ou d'une norme de droit international à laquelle l'Union ou tous les Etats membres ont consentis d'être liés,
  - élargir la compétence de la Cour au domaine PESC dans les mêmes conditions que dans les domaines couverts à l'heure actuelle par le traité CE.
5. L'ensemble des options d'extension de compétence de la Cour visées aux paragraphes 2 à 4 peuvent avoir une incidence sur la nature de la PESC; elles doivent sans doute être discutées par la Convention lors de sa discussion sur la PESC.
6. Quant à l'avis préalable prévu à l'article 300, paragraphe 6 TCE, on pourrait envisager la possibilité d'introduire dans le traité la possibilité pour une Institution ou un Etat membre de demander un tel avis visant à faire examiner par la Cour de justice la compatibilité avec les dispositions de la Constitution d'un accord international envisagé relevant de la PESC.
- =====