Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 28 octobre 2021 [1]

Affaire C-275/20

Commission européenne
contre

Conseil de l'Union européenne

« Recours en annulation – Décision (UE) 2020/470 – Prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel annexé à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part – Base juridique procédurale – Article 218, paragraphe 7, TFUE – Procédure et règle de vote applicables »

I. Introduction

1. Par sa requête, la Commission européenne demande l'annulation de la décision (UE) 2020/470 du Conseil, du 25 mars 2020, concernant la prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel annexé à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part [2].

2. Ce protocole a institué un cadre dans lequel les Parties coopèrent en vue de faciliter les échanges d'activités, de biens et de services culturels, notamment dans le secteur audiovisuel, ainsi que d'améliorer les conditions régissant ces échanges. Dans ledit protocole, les Parties ont accepté d'accorder aux coproductions audiovisuelles entre producteurs de l'Union et de la République de Corée le droit de bénéficier de leurs régimes respectifs de promotion du contenu culturel régional ou local. Ce droit est sujet à renouvellement tous les trois ans.

3. Au niveau de l'Union, la Commission a été habilitée par le Conseil de l'Union européenne en vue de mettre fin au droit en cause avant chaque échéance ou au contraire d'en proposer le renouvellement. La présente affaire va conduire la Cour à préciser si cette habilitation entre dans le champ d'application de l'article 218, paragraphe 7, TFUE et, dans l'affirmative, si les conditions de son exercice sont conformes à cette disposition.

[1] Langue originale : le français.

[2] JO 2020, L 101, p. 1, ci-après la « décision attaquée ».

II. Le cadre juridique

A. Le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel

4. Le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel[3], annexé à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part[4], prévoit, à son article 5, intitulé « Coproductions audiovisuelles », le droit, pour les coproductions audiovisuelles, de bénéficier des régimes respectifs de promotion du contenu culturel régional ou local (ci-après le « droit en cause »). Il est libellé ainsi :

« [...]

3. Les parties facilitent, conformément à leur législation respective, les coproductions entre producteurs de la partie UE et de la Corée, notamment en accordant aux coproductions le droit de bénéficier des régimes respectifs de promotion du contenu culturel régional ou local.

[...]

8. a) Le droit, pour les coproductions, de bénéficier des régimes respectifs de promotion du contenu culturel régional ou local visés aux paragraphes 4 et 5 est établi pour une période de trois ans suivant la mise en application du présent protocole. Sur recommandation des groupes consultatifs internes, six mois avant l'expiration de ce délai, le comité "Coopération culturelle" procède à une concertation en vue d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de ce droit en termes de renforcement de la diversité culturelle et de coopération mutuellement avantageuse en ce qui concerne les coproductions.

b) Le droit susvisé est rouvert pour une période de trois ans et est ensuite reconduit automatiquement pour de nouvelles périodes successives de la même durée, à moins qu'une partie n'y mette un terme moyennant un préavis écrit d'au moins trois mois avant l'expiration de la période initiale ou de toute période ultérieure. Six mois avant l'expiration de chaque période faisant suite à la période initiale, le comité "Coopération culturelle" mène une évaluation similaire à celle décrite au point a).

[...] »

3 JO 2011, L 127, p. 1418.

4 JO 2011, L 127, p. 6, ci-après l'« accord avec la République de Corée ».

B. La décision 2011/265/UE

5. Le considérant 6 de la décision 2011/265/UE du Conseil, du 16 septembre 2010, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part[5], énonce :

« (6) Conformément à l'article 218, paragraphe 7, du traité, le Conseil peut habiliter la Commission à approuver certaines modifications limitées de l'accord [avec la République de Corée]. Il y a lieu d'autoriser la Commission à prononcer l'expiration du droit accordé aux coproductions en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, à moins que la Commission ne décide de prolonger l'applicabilité de ce droit et que cela ne soit approuvé par le Conseil conformément à une procédure spéciale, compte tenu à la fois du caractère sensible de cet élément de l'accord et du fait que l'accord doit être conclu par l'Union et ses États membres [...] »

6. L'article 4, paragraphe 1, de cette décision prévoit :

« La Commission avise la Corée de l'intention de l'Union de ne pas prolonger la période d'application du droit accordé aux coproductions conformément à l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel selon la procédure prévue à son article 5, paragraphe 8, à moins que, sur proposition de la Commission et quatre mois avant l'expiration de la période susvisée, le Conseil ne décide de poursuivre l'application du droit concerné. Dans ce dernier cas, la présente disposition est à nouveau applicable au terme de la nouvelle période d'application. Aux fins spécifiques d'une décision sur la prolongation de la période d'application, le Conseil statue à l'unanimité. »

C. La décision d'exécution 2014/226/UE

7. Par la décision d'exécution 2014/226/UE du Conseil, du 14 avril 2014, concernant la prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel joint à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part[6], la période d'application du droit pour les coproductions audiovisuelles de bénéficier des régimes respectifs des parties pour la promotion du contenu culturel local et régional conformément à l'article 5, paragraphes 4 à 7, de ce protocole, a été prolongée pour une durée de trois ans, allant du 1er juillet 2014 au 30 juin 2017.

D. La décision (UE) 2015/2169

8. Par la décision (UE) 2015/2169 du Conseil, du 1er octobre 2015, relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part[7], cet accord a été approuvé au nom de l'Union. Le

5 JO 2011, L 127, p. 1.

6 JO 2014, L 124, p. 25.

7 JO 2015, L 307, p. 2.

considérant 6 de cette décision est libellé dans les mêmes termes que le considérant 6 de la décision 2011/265. De même, l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 a un contenu semblable à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2011/265.

E. La décision (UE) 2017/1107

9. Par la décision (UE) 2017/1107 du Conseil, du 8 juin 2017, concernant la prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel joint à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part[8], la période d'application du droit pour les coproductions audiovisuelles de bénéficier des régimes respectifs des parties pour la promotion du contenu culturel local et régional conformément à l'article 5, paragraphes 4 à 7, de ce protocole a été prolongée pour une durée de trois ans, allant du 1er juillet 2017 au 30 juin 2020.

F. La décision attaquée

10. La décision attaquée, adoptée au visa de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169, prévoit que la période d'application du droit pour les coproductions audiovisuelles de bénéficier des régimes respectifs des parties pour la promotion du contenu culturel régional ou local conformément à l'article 5, paragraphes 4 à 7, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel est prolongée pour une durée de trois ans, allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2023.

III. Les conclusions des parties

11. La Commission demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil aux dépens.

12. Le Conseil conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens. À titre subsidiaire, si la décision attaquée devait être annulée, il demande à la Cour de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux motifs d'annulation.

13. Par décisions du président de la Cour du 7 décembre 2020, la République française et le Royaume des Pays-Bas ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

IV. Résumé des moyens et arguments des parties

14. À l'appui de son recours en annulation, la Commission soulève un moyen unique, tiré de ce que l'utilisation, comme base juridique, de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 pour fonder la décision attaquée est contraire au traité et à la jurisprudence de la Cour et, dès lors, illégale.

[8] JO 2017, L 160, p. 33.

15. Elle expose que cette disposition de la décision 2015/2169 figurait dans la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, qu'elle a présentée le 9 avril 2010 [9], mais que, au regard de l'évolution de la jurisprudence de la Cour depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il apparaît que la proposition qu'elle s'était vue obligée de présenter afin d'obtenir l'approbation du Conseil aux fins de conclure cet accord n'est pas conforme aux traités, raison pour laquelle elle a systématiquement refusé de se fonder sur ladite disposition depuis l'année 2015. En dépit de son opposition explicite, la même disposition, qui requiert l'unanimité sans participation du Parlement européen, a été appliquée par le Conseil lors de l'adoption tant de la décision 2017/1107 que de la décision attaquée, pour lesquelles sa proposition de décision était fondée sur l'article 167, paragraphe 3, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE, prévoyant, en liaison avec l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, un vote à la majorité qualifiée du Conseil, après approbation du Parlement.

16. La Commission soutient que ces dernières dispositions étaient applicables, car la décision attaquée concerne la prolongation dans le temps de l'application d'une partie d'un accord international. L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 constituerait une base juridique dérivée, dont l'utilisation serait contraire au principe d'attribution des compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi qu'au principe de l'équilibre institutionnel et, par conséquent, au traité tel qu'interprété par la Cour [10].

17. En outre, le recours à une base juridique dérivée imposant l'unanimité au sein du Conseil serait illégal au regard de la jurisprudence de la Cour [11]. Il serait d'ailleurs incohérent d'exiger l'unanimité au sein du Conseil pour la reconduction du droit en cause, alors que l'établissement de ce dernier a été décidé à la majorité qualifiée et que l'Union a accepté, en vertu du droit international, qu'il soit en principe automatiquement reconduit. L'application d'une règle interne plus stricte et l'exigence selon laquelle le Conseil doit accepter la reconduction de ce droit iraient à l'encontre de l'objectif de la reconduction automatique convenue par les Parties au protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel et, partant, seraient contraires à la jurisprudence relative à la primauté des accords internationaux sur le droit dérivé de l'Union [12].

18. Le Conseil, soutenu par la République française et par le Royaume des Pays-Bas, considère que, en adoptant la décision attaquée, il a agi dans les limites de ses compétences, en conformité avec la procédure prévue dans les traités, et a respecté le principe de l'équilibre institutionnel.

19. Il rappelle que la Commission a présenté une proposition de décision du Conseil autorisant la signature et l'application provisoire de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part [13], dont le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel fait partie, ainsi qu'une proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de cet accord [14]. Dans ces deux propositions, la Commission a présenté la procédure applicable au processus décisionnel interne de l'Union aux fins de la prolongation ou de la suppression du droit en cause au terme de chaque période de trois ans, cette procédure ayant ensuite été adoptée dans le cadre de la décision 2015/2169. La Commission a également donné

9 COM(2010) 137 final.

10 Elle se réfère, à cet égard, à l'arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, points 54 à 60 et jurisprudence citée).

11 La Commission se réfère, à cet égard, à l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, point 27 et jurisprudence citée).

12 La Commission se réfère, à cet égard, à l'arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, point 42).

13 COM(2010) 136 final.

14 Voir note en bas de page 9 des présentes conclusions.

des explications sur la base juridique de ladite procédure, à savoir l'article 218, paragraphe 7, TFUE, au considérant 6 de chacune des deux propositions qui ont été adoptées par le Conseil sans modification. Le Parlement a donné son approbation à la décision du Conseil relative à la conclusion dudit accord au moyen d'une résolution législative du 17 février 2011 [15].

20. Le Conseil fait observer que la Commission, qui n'explique pas la raison pour laquelle elle se serait « sentie obligée » de faire une proposition à laquelle elle aurait été opposée, n'a jamais présenté au Conseil de proposition visant à modifier la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 et, alors que la dernière période de prolongation allait expirer le 30 juin 2020, a omis de présenter une proposition de nouvelle prolongation du droit en cause. Le Conseil, après avoir demandé à la Commission d'aviser la République de Corée de la suppression de ce droit ou de présenter une proposition de décision du Conseil en vue de sa prolongation pour une nouvelle période de trois ans, a adopté la décision attaquée sur la base d'une proposition de la Commission.

21. Le Conseil soutient, en premier lieu, qu'il ne s'est pas appuyé sur une base juridique dérivée en adoptant la décision attaquée, que la procédure qu'il a appliquée est fondée sur l'article 218, paragraphe 7, TFUE et que cette procédure est compatible avec cette disposition. La référence explicite à l'article 218, paragraphe 7, TFUE figurant au considérant 6 de la décision 2015/2169 indiquerait très clairement que l'article 3, paragraphe 1, de cette décision est fondé sur cette disposition, qui permet au Conseil de déroger à l'article 218, paragraphes 5, 6 et 9, TFUE lorsque l'accord conclu par l'Union prévoit une procédure de modification simplifiée, comme celle prévue à l'article 5, paragraphe 8, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel. Cette référence à l'article 218, paragraphe 7, TFUE expliquerait également la procédure établie à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 aux fins de l'application de cette disposition de ce protocole.

22. Les conditions d'applicabilité de l'article 218, paragraphe 7, TFUE seraient remplies, dès lors que, d'une part, la prolongation des droits constitue une modification d'une partie spécifique et indépendante de l'accord avec la République de Corée, au moyen d'une procédure simplifiée, la Commission étant en particulier habilitée, en sa qualité de négociatrice, à modifier le droit en cause par sa suppression à l'expiration de la période de trois ans en cours et à aviser la République de Corée de cette décision. Cette procédure mettrait ainsi en œuvre la procédure de modification simplifiée établie à l'article 5, paragraphe 8, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel. D'autre part, la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 assortirait de conditions valables l'habilitation accordée à la Commission dans ce contexte. Ainsi, il serait prévu que, si la Commission décide que le droit en cause doit être prolongé pour une nouvelle période de trois ans, elle doit présenter cette décision au Conseil pour approbation. Par conséquent, cette procédure, qui constitue la base juridique de la décision attaquée, aurait été établie conformément à l'habilitation prévue par les traités et la base juridique de cette décision ne serait pas une base juridique dérivée.

23. En deuxième lieu, le Conseil fait observer que la Commission se contredit en ce qui concerne la procédure qu'elle estime applicable en affirmant que l'approbation du Parlement est requise au titre de l'article 218, paragraphes 5 et 6, TFUE, tout en prétendant qu'aucune procédure interne ne devrait s'appliquer, étant donné que l'article 5, paragraphe 8, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel prévoit une reconduction automatique du droit en cause tous les trois ans et que cette disposition de droit international prime sur le droit dérivé interne. Or, il n'y

[15] JO 2012, C 188 E, p. 113.

aurait pas de conflit entre l'article 5, paragraphe 8, de ce protocole et l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169, le premier établissant la procédure à suivre entre les Parties à l'accord avec la République de Corée, tandis que le second établirait la procédure décisionnelle au sein de l'Union aux fins de l'application de cet article 5, paragraphe 8, dudit protocole.

24. En troisième lieu, le Conseil considère que l'argument de la Commission relatif au non-respect du principe de l'équilibre institutionnel et du principe d'attribution des compétences n'est pas justifié. La Commission n'aurait, en effet, jamais eu l'intention de faire en sorte que l'approbation du Parlement soit demandée, puisqu'elle a présenté sa proposition de décision du Conseil moins d'un mois avant l'expiration du délai pour notifier à la République de Corée la non-reconduction du droit en cause, alors qu'il n'était plus possible matériellement de parvenir à un accord au sein du Conseil ni de demander l'approbation du Parlement.

25. En quatrième lieu, le Conseil estime que la Commission commet une erreur en contestant l'exigence d'unanimité au sein du Conseil, alors que c'est elle-même qui a proposé cette règle de vote et qu'elle n'a jamais proposé de modifier l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169. La prolongation du droit en cause constituerait une dérogation à la règle générale selon laquelle le droit est supprimé en l'absence de décision contraire, ce qui justifierait des conditions plus strictes.

26. À titre subsidiaire, le Conseil fait valoir que, si la Cour devait conclure qu'il n'était pas possible de prévoir l'unanimité parmi les conditions visées à l'article 218, paragraphe 7, TFUE, ce serait uniquement l'obligation de statuer à l'unanimité qui ne serait pas valide. Cependant, la décision attaquée ayant été adoptée à l'unanimité, elle devrait, selon lui, être considérée comme valablement adoptée et ne devrait pas être annulée. Enfin, pour le cas où la Cour annulerait la décision attaquée, le Conseil estime qu'il conviendrait d'en maintenir les effets.

27. Dans sa réplique, la Commission répond, principalement, qu'elle partage l'avis du Conseil selon lequel l'objet de la décision attaquée constitue une modification d'un accord, au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, dans la mesure où elle prolonge dans le temps l'application de la disposition figurant dans le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel. Cependant, ce protocole, en prévoyant une reconduction automatique du droit en cause pour de nouvelles périodes successives de même durée, n'établirait aucune procédure simplifiée pour la reconduction de ce droit, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire que le Conseil autorise la Commission à approuver la reconduction dudit droit. L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 ne saurait, par conséquent, être considéré comme un cas d'application de l'article 218, paragraphe 7, TFUE. En revanche, ledit protocole établirait une procédure pour mettre un terme au droit en cause. À cette fin, le Conseil pourrait autoriser la Commission à décider d'adresser à l'autre Partie à l'accord avec la République de Corée un préavis et cette autorisation pourrait être donnée à l'avance dans la décision relative à la conclusion de cet accord, sous réserve de conditions appropriées.

28. La Commission ajoute que, contrairement à ce que soutient le Conseil, les conditions procédurales dont est assortie l'autorisation prétendument accordée à la Commission sont incompatibles avec l'article 218 TFUE, car la Cour a jugé que, en ce qui concerne les situations où l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique, le recours à une base juridique dérivée exigeant l'unanimité au sein du Conseil est illégal [16]. Cela serait encore plus évident en ce qui concerne les cas de figure auxquels l'article 218, paragraphe 7, TFUE s'applique.

[16] La Commission se réfère, à cet égard, à l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, point 27 et jurisprudence citée).

29. En outre, l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 ne donnerait pas autorisation à la Commission d'approuver, au nom de l'Union, des modifications de l'accord avec la République de Corée, au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, mais refléterait simplement le pouvoir qui est celui de la Commission d'assurer, dans le cas d'une décision s'opposant au renouvellement du droit en cause, la représentation extérieure de l'Union conformément à l'article 17 TUE. L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 confirmerait que le pouvoir de décider ce renouvellement est resté aux mains du Conseil et qu'il n'y a pas eu de transfert effectif du pouvoir de décision en faveur de la Commission. Par conséquent, l'article 218, paragraphe 7, TFUE ne constituerait pas une base juridique permettant au Conseil de subordonner le renouvellement du droit en cause aux conditions spécifiques fixées à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169.

30. Enfin, la Commission s'oppose aux demandes subsidiaires du Conseil.

31. Dans sa duplique, le Conseil s'oppose, en premier lieu, à l'argument de la Commission selon lequel le droit en cause pourrait être prolongé par l'Union sans recours à une procédure interne lorsque l'intention de la Commission est de le reconduire, tandis qu'une procédure décisionnelle serait nécessaire pour y mettre un terme. Selon lui, l'Union doit appliquer la procédure décisionnelle interne pertinente afin de modifier le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, que ce soit pour prolonger ou pour mettre un terme au droit en cause. Le caractère automatique de la prolongation à l'égard de chacune des Parties à l'accord avec la République de Corée ne saurait, en effet, exclure tout type de procédure décisionnelle interne, dès lors que, conformément à l'article 5, paragraphe 8, de ce protocole, la durée du droit en cause est limitée à trois ans et qu'il est possible de reconduire ce droit pour des périodes successives dont la durée est également limitée à trois ans, ce qui impliquerait une prise de décision tous les trois ans selon les procédures décisionnelles internes appropriées. L'interprétation de la Commission porterait atteinte non seulement à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, mais aussi à l'équilibre institutionnel, étant donné que la Commission pourrait décider d'exclure le Conseil du processus décisionnel relatif à la prolongation.

32. En deuxième lieu, le Conseil maintient que l'article 218, paragraphe 7, TFUE constitue la base juridique appropriée pour la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169. Contrairement à ce que soutient la Commission, l'article 5, paragraphe 8, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel établirait une procédure simplifiée aux fins de la prolongation du droit en cause, dans la mesure où l'accord des Parties est donné tacitement. En outre, cet article imposerait à la Partie qui souhaite mettre un terme à ce droit de procéder à une notification préalable. La procédure serait donc double et fixerait deux étapes procédurales s'inscrivant dans le cadre d'une procédure de modification simplifiée dudit protocole.

33. En troisième lieu, le Conseil affirme que la procédure établie à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 est appropriée. Elle fixerait en interne la position par défaut de l'Union quant à la modification du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel pour des périodes successives de trois ans jusqu'à ce qu'il soit mis un terme au droit en cause. Par défaut, ce droit prendrait fin à l'expiration de la période de trois ans pour laquelle il a été établi et la Commission devrait satisfaire à l'exigence établie à l'article 5, paragraphe 8, sous b), de ce protocole. Toutefois, la Commission serait autorisée à estimer que la reconduction dudit droit est appropriée et à s'écarter dans ce cas de la position par défaut, en sollicitant l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité afin de ne pas notifier la suppression du même droit.

34. Le Conseil s'oppose à l'allégation selon laquelle la règle de vote à l'unanimité invalide la procédure dans son intégralité et, pour cette raison, l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 constitue une base juridique dérivée. Cette allégation ne tiendrait pas compte du fait que le Conseil a approuvé la position de l'Union requise par la procédure prévue à l'article 5, paragraphe 8, dudit protocole, à savoir qu'il est mis un terme au droit en cause à l'expiration de la période en cours, et que la prolongation de ce droit dérogeant à cette position adoptée à la majorité qualifiée requiert une règle de vote plus stricte.

35. La République française souscrit à l'ensemble des conclusions du Conseil. Comme ce dernier, elle fait observer que la base juridique de la décision attaquée définit une procédure décisionnelle fondée sur l'article 218, paragraphe 7, TFUE et que cette décision met en œuvre cette procédure.

36. Elle estime, en premier lieu, que les modalités de prolongation du droit en cause constituent bien un cas d'application de l'article 218, paragraphe 7, TFUE. En effet, premièrement, comme le reconnaît la Commission, la reconduction de ce droit constituerait bien une modification du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, au sens de cette disposition. Considérer que la prolongation dudit droit ne constitue pas une telle modification au motif qu'elle est automatique conduirait à priver d'effet la stipulation de ce protocole prévoyant, pour le même droit, une durée de validité limitée en l'absence d'un accord tacite des Parties.

37. Deuxièmement, contrairement à ce que soutient la Commission, la reconduction automatique du droit en cause s'inscrirait dans une procédure encadrée par le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, qui fait intervenir la réalisation d'une étude d'évaluation par le comité « Coopération culturelle ». L'interprétation de la notion de « procédure simplifiée », au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, à la lumière des principes du droit international, en particulier de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969[17], confirmerait que cette notion trouve à s'appliquer dans le cas d'espèce. En effet, par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9 de cet article, le paragraphe 7 de celui-ci serait d'application lorsqu'un accord international prévoit des stipulations dérogatoires pour sa modification, pourvu qu'elles aillent dans le sens d'une simplification de la procédure de révision. Or, la reconduction automatique, dans le silence des Parties, du droit en cause devrait être considérée comme entrant dans cette catégorie de stipulations dérogatoires à la procédure de révision de droit commun des accords internationaux, par rapport à laquelle elle apporterait de toute évidence une simplification.

38. En deuxième lieu, la République française considère que le dispositif prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 met correctement en œuvre l'article 218, paragraphe 7, TFUE en ce qu'il prévoit que le Conseil doit approuver la décision de la Commission de ne pas notifier la terminaison du droit en cause. Cette décision habiliterait la Commission à aviser la République de Corée de l'intention de l'Union de ne pas prolonger ce droit, sans approbation du Conseil. Toutefois, si la Commission décide que l'application dudit droit doit être poursuivie, elle devrait recueillir l'approbation du Conseil. L'habilitation de la Commission serait ainsi assortie de conditions spécifiques, au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, ce qui serait légitime, cette disposition constituant une dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9 de cet article. Ces conditions devraient être envisagées au regard de l'équilibre institutionnel établi par le traité et, en particulier, de l'article 16, paragraphe 6, troisième alinéa, TUE. Or, la décision d'accepter la prolongation dans le temps de la validité du droit en cause devrait être considérée comme faisant partie des actes de définition des politiques de l'Union et d'élaboration de l'action extérieure de celle-ci. Il serait donc loisible au Conseil de prévoir, parmi les conditions spécifiques, que la

[17] *Recueil des traités des Nations unies,* vol. 1155, p. 331.

décision que peut prendre la Commission, sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169, doit être précédée d'un accord en ce sens du Conseil afin que ce dernier soit mis en situation de vérifier que le droit en cause correspond toujours à l'intérêt de l'Union. Le recours à l'unanimité ne constituerait qu'une modalité d'exercice de cette approbation du Conseil dont le caractère licite ou non serait sans incidence sur la validité de l'exigence d'une telle approbation.

39. En troisième et dernier lieu, la République française considère que, en tout état de cause, du point de vue du droit de l'Union, le droit en cause n'aurait pu être valablement renouvelé en vertu de la seule procédure de reconduction tacite prévue par le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, en l'absence d'un acte de l'Union l'autorisant spécifiquement. En effet, conformément au principe de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, il n'appartiendrait pas à un accord international de déterminer les procédures internes de l'Union.

40. Le Royaume des Pays-Bas déclare souscrire pleinement à la position du Conseil et à tous les arguments invoqués à l'appui de celle-ci.

V. Analyse

A. Sur le moyen unique invoqué par la Commission

41. En matière de modification d'un accord international conclu par l'Union en vertu de la procédure ordinaire prévue à l'article 218, paragraphe 6, TFUE, la règle générale est celle du parallélisme des formes, ce qui implique qu'une telle modification requiert, en principe, la mise en œuvre de cette même procédure ordinaire.

42. Par exception, l'article 218, paragraphe 7, TFUE prévoit une procédure simplifiée [18] en vue de la modification d'un accord conclu par l'Union, qui a vocation à se substituer à la procédure ordinaire relative à la conclusion d'un tel accord.

43. Aux termes de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, « [p]ar 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 ».

[18] Voir conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Allemagne/Conseil (C-600/14, EU:C:2017:296, point 57). Le caractère simplifié de la procédure se manifeste notamment par le fait que l'article 218, paragraphe 7, TFUE ne prévoit pas d'implication du Parlement. Voir, à cet égard, Rapoport, C., « La procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne : quelle unité après Lisbonne ? », *The European Union in the World – Essays in Honour of Marc Maresceau*, Brill-Nijhoff, Leyde, 2014, p. 149 à 169. L'auteure relève que « le mouvement de démocratisation reste perfectible en ce qu'il ne vaut qu'au stade de l'élaboration d'un accord et ne se prolonge pas une fois l'accord en vigueur. Qu'il s'agisse de la modification d'un accord selon une procédure simplifiée, de la suspension de l'accord ou de l'adoption d'un droit dérivé de cet accord, le Parlement [...] bénéficiera uniquement du droit à l'information garanti par [l'article 218,] paragraphe 10[, TFUE]. En ces trois domaines, le Parlement dépend du plein respect par la Commission de l'accord-cadre [sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne (JO 2010, L 304, p. 47)] ou de la décision purement discrétionnaire du Conseil de le solliciter » (p. 158). Il y a lieu de relever que la Commission s'est engagée à tenir le Parlement pleinement informé avant d'approuver des modifications à un accord conformément à l'autorisation qu'elle a reçue du Conseil en application de l'article 218, paragraphe 7, TFUE : voir annexe 3, point 9, de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne.

44. Par son moyen unique, la Commission fait valoir que la décision attaquée a été adoptée à tort sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169, qui constituerait une base juridique dérivée, non prévue par le traité FUE. Le Conseil aurait ainsi violé le principe d'attribution des compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE et le principe de l'équilibre institutionnel développé par la Cour dans sa jurisprudence [19].

45. L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 a pour objet de préciser les modalités et les conditions de l'habilitation qui est conférée à la Commission.

46. Le considérant 6 de la décision 2015/2169 indique que cette habilitation est fondée sur l'article 218, paragraphe 7, TFUE, en vertu duquel le Conseil peut habiliter la Commission à approuver certaines modifications d'un accord. L'objet de ladite habilitation est précisé au considérant 6 et à l'article 3, paragraphe 1, de cette décision. Il s'agit d'autoriser la Commission à prononcer, au nom de l'Union, l'expiration du droit accordé aux coproductions en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel et à en aviser la République de Corée. La Commission est ainsi habilitée à informer cet État de l'intention de l'Union de ne pas prolonger la période d'application du droit en cause selon la procédure prévue à l'article 5, paragraphe 8, de ce protocole.

47. Je rappelle, à cet égard, que l'article 5, paragraphe 8, sous b), dudit protocole pose la règle selon laquelle, après la période initiale de trois ans, le droit accordé aux coproductions est rouvert pour une période de trois ans et *est ensuite reconduit automatiquement* pour de nouvelles périodes successives de la même durée, *à moins qu'une partie n'y mette un terme* moyennant un préavis écrit d'au moins trois mois avant l'expiration de la période initiale ou de toute période ultérieure.

48. Du point de vue de l'Union, la Commission est donc l'institution qui est habilitée à mettre fin, au nom de l'Union, au droit accordé aux coproductions qui, sinon, fait l'objet d'une reconduction automatique.

49. Cette habilitation dont bénéficie la Commission est cependant assortie de conditions spécifiques, comme le prévoit l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

50. En effet, ainsi qu'il ressort du considérant 6 de la décision 2015/2169, la Commission est autorisée à prononcer l'expiration du droit en cause, à moins qu'« [elle] ne décide de prolonger l'applicabilité de ce droit et que cela ne soit approuvé par le Conseil conformément à une procédure spéciale » ou, dit autrement en reprenant les termes figurant à l'article 3, paragraphe 1, de cette décision, « à moins que, sur proposition de la Commission et quatre mois avant l'expiration de la période susvisée, le Conseil ne décide de poursuivre l'application du droit concerné ». Dans ce dernier cas, cette même disposition prévoit que le Conseil statue à l'unanimité. L'application de cette « procédure spéciale » est justifiée, aux termes du considérant 6 de la décision 2015/2169, par le « caractère sensible de cet élément de l'accord [avec la République de Corée] et du fait que [cet] accord doit être conclu par l'Union et ses États membres ».

51. En somme, la procédure d'habilitation de la Commission qui est décrite à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 est destinée à permettre à l'Union de mettre un terme, à l'issue de chaque période de trois ans, au droit en cause, conformément à la possibilité ouverte en

[19] Voir, notamment, arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, points 56 à 61).

ce sens pour chaque Partie par l'article 5, paragraphe 8, sous b), du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel. Le caractère opportun ou non d'une suppression ou d'une reconduction du droit en cause est donc évalué tous les trois ans dans le cadre d'une procédure conduite par la Commission. Ce n'est que si cette dernière estime que le droit en cause doit être reconduit qu'une décision du Conseil en ce sens doit être adoptée, et ce à l'unanimité.

52. La décision attaquée est, précisément, l'expression de la volonté du Conseil d'accepter la prolongation de la période d'application du droit en cause pour une durée de trois ans, allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2023.

53. Il ressort clairement du texte de la décision attaquée que celle-ci est fondée sur l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169.

54. Dès lors, le moyen invoqué par la Commission au soutien de son recours ne pourra être accueilli que si l'illégalité de cette disposition est établie. Tel serait le cas s'il devait être conclu que la procédure qu'elle met en place en vue de l'adoption de mesures telles que la décision attaquée s'écarte de ce qui est autorisé par l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

55. À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, « dans la mesure où les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par les traités et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes, seuls les traités peuvent, dans des cas particuliers, habiliter une institution à modifier une procédure décisionnelle qu'ils établissent. Dès lors, reconnaître à une institution la possibilité d'établir des bases juridiques dérivées permettant l'adoption d'actes législatifs ou de mesures d'exécution, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou dans celui d'un allégement des modalités d'adoption d'un acte, reviendrait à lui attribuer un pouvoir législatif qui excède ce qui est prévu par les traités » [20].

56. Il importe donc de vérifier si la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 est conforme à l'article 218, paragraphe 7, TFUE, qu'elle a pour objet de mettre en œuvre.

57. À cette fin, il convient d'examiner si les conditions d'application de l'article 218, paragraphe 7, TFUE sont remplies. Cela implique de déterminer, d'abord, si l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 contient une habilitation de la Commission à approuver, au nom de l'Union, une modification de l'accord avec la République de Corée, ensuite, si ce dernier prévoit qu'une telle modification doit être adoptée selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par cet accord et, enfin, si les règles prévues à cette disposition constituent des « conditions spécifiques », au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

58. S'agissant, en premier lieu, du point de savoir si l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 contient une habilitation de la Commission à approuver, au nom de l'Union, une modification de l'accord avec la République de Corée, je relève que les parties s'accordent sur ce point. La Commission ne fournit pas d'explications à cet égard. Quant au Conseil, il estime que la prolongation du droit en cause constitue une modification d'une partie spécifique et indépendante de cet accord, observant, en particulier, que la Commission, en sa qualité de négociatrice, est habilitée à modifier ce même droit par sa suppression à l'expiration de la période de trois ans. La

[20] Voir, notamment, arrêt du 22 septembre 2016, Parlement/Conseil (C-14/15 et C-116/15, EU:C:2016:715, point 47 et jurisprudence citée).

République française considère que la reconduction étend l'application dans le temps des stipulations dudit accord relatives au droit accordé aux coproductions et constitue, par conséquent, une modification du même accord.

59. J'avoue nourrir des doutes sur la possibilité de qualifier de « modification de l'accord » la reconduction du droit en cause, dans la mesure où le protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel pose lui-même le principe d'une reconduction tacite et automatique de ce droit, sauf en cas d'opposition d'une des Parties. Or, la décision attaquée n'a pas vocation à modifier ce protocole sur ce point, mais est, au contraire, destinée à réitérer, au niveau de l'Union, la volonté de celle-ci de poursuivre l'application du droit en cause.

60. En revanche, j'admets que, dans la mesure où l'habilitation de la Commission contenue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 vise à mettre fin, au nom de l'Union, au droit en cause, la mise en œuvre par la Commission d'une telle habilitation aurait pour effet de rendre sans objet l'article 5, paragraphe 8, du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel ainsi que les dispositions de ce dernier qui instituent ce droit, ce qui produirait un effet juridique équivalant à la suppression de ces dispositions. Ainsi que le commande le libellé de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, qui prévoit que « 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 »[21], c'est donc bien en analysant la portée de l'habilitation contenue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 qu'il y a lieu de considérer qu'une telle habilitation a pour objet une modification de l'accord avec la République de Corée. En l'occurrence, tel est le cas dans la mesure où cette habilitation vise à modifier le contenu normatif du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel en privant potentiellement d'effet juridique le droit accordé aux coproductions ainsi que la règle selon laquelle ce droit est en principe reconduit automatiquement tous les trois ans.

61. À ce stade de mes développements, il me paraît intéressant d'opérer un parallèle avec les actes délégués régis par l'article 290 TFUE, même si je ne prétends pas que l'habilitation prévue par l'article 218, paragraphe 7, TFUE devrait être pleinement assimilée à une délégation au sens de l'article 290 TFUE. Je rappelle que la possibilité de déléguer des pouvoirs qui est régie par cet article vise à permettre au législateur de l'Union de se concentrer sur les éléments essentiels d'une législation ainsi que sur les éléments non essentiels sur lesquels il estime opportun de légiférer, tout en confiant à la Commission la tâche de compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif adopté ou encore de modifier de tels éléments dans le cadre d'une délégation conférée à celle-ci[22].

62. Comme pour le recours aux actes délégués, l'habilitation de la Commission en vertu de l'article 218, paragraphe 7, TFUE répond à des objectifs d'efficacité et de rapidité, l'idée étant d'accélérer le processus décisionnel de l'Union[23].

63. Il peut être approprié, à cet égard, tout en tenant compte des particularités qui caractérisent une habilitation de la Commission à approuver des modifications d'un accord international, de s'inspirer de la conception que la Cour a retenue de la notion de « modification » figurant à l'article 290, paragraphe 1, TFUE.

[21] Italique ajouté par mes soins.

[22] Voir, notamment, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, point 54).

[23] Voir communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 9 décembre 2009, relative à la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [COM(2009) 673 final], point 3.2, p. 5.

64. Selon la jurisprudence de la Cour, il ressort de l'article 290, paragraphe 1, TFUE qu'un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif[24]. L'article 290, paragraphe 1, TFUE prévoit deux catégories de pouvoirs délégués, à savoir celle permettant de compléter et celle permettant de modifier l'acte législatif[25]. La délégation d'un pouvoir de modifier un acte législatif vise à autoriser la Commission à *amender ou à abroger* des éléments non essentiels édictés dans cet acte par le législateur de l'Union[26]. L'existence d'une modification est établie lorsque la Commission se voit conférer le pouvoir de modifier le contenu normatif d'un acte législatif[27], ce qui peut se traduire par l'insertion d'une nouvelle disposition dans cet acte[28].

65. Si l'on accepte de ne pas limiter l'interprétation de la notion de « modifications de l'accord », au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE, à sa seule dimension formelle, en considérant, d'un point de vue plus substantiel, qu'il y a lieu également de faire entrer dans le champ de cette notion une situation dans laquelle des dispositions d'un accord sont privées d'effet juridique en cas de mise en œuvre de l'habilitation conférée à la Commission, il est alors possible de considérer que l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 habilite bien cette institution à approuver, au nom de l'Union, des « modifications de l'accord », au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

66. Concernant, en deuxième lieu, le point de savoir si l'accord avec la République de Corée prévoit que les modifications de ce dernier doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par cet accord, il convient déjà d'exclure ce second cas de figure dans la mesure où le comité « Coopération culturelle » a seulement pour mission, aux termes de l'article 5, paragraphe 8, sous a), du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel, de procéder, « [s]ur recommandation des groupes consultatifs internes, six mois avant l'expiration [du délai de trois ans], [...] à une concertation en vue d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de ce droit en termes de renforcement de la diversité culturelle et de coopération mutuellement avantageuse en ce qui concerne les coproductions ». Ce comité n'est donc pas chargé de modifier ledit accord s'agissant du droit en cause. Cela étant, l'intervention dudit comité six mois avant l'expiration de chaque période de trois ans illustre le fait que, bien que la reconduction automatique de ce droit soit la règle aux termes de l'article 5, paragraphe 8, sous b), de ce protocole, cette règle n'empêche pas de considérer, contrairement à ce que la Commission soutient, que cette disposition instaure bien une étape procédurale en vue de la reconduction ou de la suppression dudit droit.

67. En outre, il me paraît possible de considérer que l'accord avec la République de Corée prévoit une procédure simplifiée, comme le requiert l'article 218, paragraphe 7, TFUE, pour la suppression du droit en cause, dans la mesure où il suffit qu'une Partie y mette un terme moyennant un préavis d'au moins trois mois avant l'expiration de la période initiale ou de toute période ultérieure. Par ailleurs, s'il devait être considéré, au terme d'une interprétation particulièrement extensive, que la reconduction de ce droit constitue une modification de cet accord, ce que je ne crois pas, il ne fait pas de doute que le caractère automatique de cette reconduction, qui ne requiert donc aucune démarche des Parties, lui permettrait d'être qualifiée de « procédure simplifiée », au sens de l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

[24] Voir, notamment, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, point 30 et jurisprudence citée).

[25] Voir, notamment, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, point 32).

[26] Voir, notamment, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, point 42).

[27] Voir, notamment, arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil (C-88/14, EU:C:2015:499, point 44).

[28] Voir, notamment, arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil (C-88/14, EU:C:2015:499, point 43).

68. S'agissant, en troisième lieu, de la question de savoir si l'approbation du Conseil pour reconduire le droit en cause peut être considérée comme une condition spécifique assortissant l'habilitation conférée à la Commission par l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169, tel me semble bien être le cas, puisque la suppression de ce droit ne peut être évitée qu'à la condition que le Conseil, sur proposition de la Commission, décide à l'unanimité de reconduire ledit droit pour une nouvelle période de trois ans. En d'autres termes, l'habilitation qui est conférée à la Commission en vue de prononcer l'expiration du droit en cause ne peut être mise en œuvre qu'à la condition que cette même institution ne décide pas d'enclencher la procédure spéciale pouvant conduire à l'adoption par le Conseil d'une décision sur la prolongation de ce droit.

69. Toutefois, je considère que, en soumettant la reconduction du droit en cause à une telle procédure spéciale, caractérisée par un vote du Conseil à l'unanimité, l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 n'est pas conforme à l'article 218, paragraphe 7, TFUE.

70. Je rappelle que le considérant 6 de cette décision indique que la prolongation de l'applicabilité du droit en cause doit être approuvée par le Conseil conformément à une procédure spéciale, compte tenu à la fois du caractère sensible de cet élément de l'accord avec la République de Corée et du fait que ce dernier doit être conclu par l'Union et ses États membres.

71. Si je peux concevoir que la reconduction du droit en cause pour une période de trois ans puisse, du point de vue de l'Union, donner lieu à une décision du Conseil avant chaque échéance, je conçois mal, en revanche, pourquoi la règle de vote qui est requise pour l'adoption de cette décision devrait différer de celle qui a été appliquée pour l'adoption par le Conseil de la décision de conclure l'accord avec la République de Corée, à savoir la majorité qualifiée. Dans la mesure où le droit en cause et le principe selon lequel celui-ci est reconduit automatiquement tous les trois ans ont fait l'objet d'un consentement de la part de l'Union par une décision votée à la majorité qualifiée, je considère que la réitération par l'Union, au niveau interne, de son engagement devrait, par parallélisme, également faire l'objet d'une décision votée à la majorité qualifiée.

72. Je relève, à cet égard, que rien dans le libellé de l'article 218, paragraphe 7, TFUE n'indique que la règle de vote applicable aux décisions ayant trait à la procédure d'habilitation prévue par cette disposition, y compris la formulation des conditions spécifiques assortissant l'habilitation en cause, devrait s'écarter de la règle de vote à la majorité qualifiée qui constitue le principe dans le cadre de l'article 218 TFUE [29].

73. La jurisprudence de la Cour relative à une autre procédure simplifiée, à savoir celle qui est prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, me paraît aller dans ce sens.

74. Cette dernière disposition prévoit une procédure simplifiée aux fins, notamment, de la définition de la position à prendre au nom de l'Union au titre de sa participation à l'adoption, au sein de l'instance décisionnelle instituée par l'accord international concerné, d'actes relevant de l'application ou de la mise en œuvre de ce dernier [30]. Selon la Cour, dans la mesure où l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne prévoit « aucune règle de vote en vue de l'adoption par le Conseil des catégories de décisions qu'il vise, c'est par référence à l'article 218, paragraphe 8,

[29] Comme l'a relevé l'avocat général Mengozzi dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:43, point 89), « [l]e cadre procédural pour la négociation et la conclusion des accords internationaux de l'Union a été établi par le traité de Lisbonne qui a, entre autres, introduit en tant que règle générale la règle de la majorité qualifiée. Les États membres ont approuvé et ratifié ce traité, et sont liés par celui-ci. Ils ne peuvent pas éluder ou faire fi des règles qu'ils ont eux-mêmes édictées ».

[30] Voir arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 28).

TFUE que la règle de vote applicable doit, dans chaque cas d'espèce, être déterminée »[31]. Dès lors, il y a lieu de considérer que, « en règle générale, le Conseil statue à la majorité qualifiée et que c'est uniquement dans les cas exposés [au second alinéa de cette disposition] qu'il statue à l'unanimité. Dans ces conditions, la règle de vote applicable doit, dans chaque cas d'espèce, être déterminée selon qu'elle relève ou non de ces derniers cas »[32]. En vue de déterminer, dans ce contexte, si une décision adoptée dans le cadre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise, il y a lieu de se référer à sa base juridique matérielle[33].

75. Il convient, à mon avis, d'appliquer par analogie à la procédure simplifiée prévue à l'article 218, paragraphe 7, TFUE le raisonnement que la Cour a élaboré à propos de la procédure simplifiée prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

76. Il s'ensuit que, dans la mesure où la décision attaquée ne porte pas sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise[34], la règle de vote applicable était celle prévue à l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, à savoir la majorité qualifiée.

77. S'agissant, par ailleurs, de l'argument selon lequel la procédure spéciale caractérisée par un vote du Conseil à l'unanimité serait justifiée compte tenu à la fois du caractère sensible de la reconduction du droit en cause et du fait que l'accord avec la République de Corée doit être conclu par l'Union et ses États membres, il doit être, à mon avis, écarté. En effet, la Cour a certes déjà reconnu que, « lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord relève, pour partie, de la compétence de l'Union et, pour partie, de celle des États membres, il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions de l'Union tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés »[35]. Cependant, la Cour a jugé que « ce principe ne saurait justifier que le Conseil s'affranchisse du respect des règles de procédure et des modalités de vote prévues à l'article 218 TFUE »[36].

78. J'ajoute que, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, « [l]'adoption de bases juridiques dérivées ne saurait non plus être justifiée sur le fondement de considérations liées au caractère politiquement sensible de la matière concernée ou à un souci d'assurer l'efficacité d'une action communautaire »[37].

79. Il convient, pour finir, d'écarter l'argument selon lequel, puisque la décision attaquée a été adoptée par le Conseil selon la règle de l'unanimité, elle l'aurait a fortiori été à la majorité qualifiée si une telle règle de vote avait été en vigueur, de sorte que cette décision ne devrait pas être annulée pour ce motif. Cet argument repose sur l'idée selon laquelle une décision adoptée à l'unanimité satisfait nécessairement à l'exigence d'une majorité qualifiée. Toutefois, un tel raisonnement me paraît erroné. En effet, la règle de vote à l'unanimité ne pouvait être appliquée, car elle pouvait déboucher sur la non-adoption de la décision du Conseil autorisant la

31 Arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 29).

32 Arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 29).

33 Voir arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 31 et jurisprudence citée). Dans son arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, point 30), la Cour a insisté sur la nécessité de « préserver la symétrie entre les procédures relatives à l'action interne de l'Union et les procédures relatives à son action externe, dans le respect de l'équilibre institutionnel établi par les auteurs des traités ».

34 À cet égard, la base juridique matérielle à prendre en considération me paraît être l'article 167, paragraphe 3, TFUE, qui est mentionné dans la décision 2015/2169. Aux termes de cette disposition, « [l]'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe ».

35 Voir, notamment, arrêt du 28 avril 2015, Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:282, point 54 et jurisprudence citée).

36 Arrêt du 28 avril 2015, Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:282, point 55).

37 Arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, point 59).

reconduction du droit en cause. Il s'ensuit, selon moi, que la décision attaquée encourt l'annulation en raison du seul fait qu'elle a été adoptée selon une règle de vote qui est contraire à l'article 218 TFUE [38].

80. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en prévoyant que, aux fins de l'adoption d'une décision sur la prolongation de la période d'application du droit en cause, le Conseil statue à l'unanimité, l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2015/2169 institue illégalement des modalités d'adoption de mesures, telles que la décision attaquée, renforcées par rapport à la procédure qui devrait être appliquée à cette fin en vertu de l'article 218 TFUE [39].

81. Il s'ensuit, selon moi, que le moyen invoqué par la Commission est fondé et que la décision attaquée doit, en conséquence, être annulée.

B. Sur le maintien des effets de la décision attaquée

82. Le Conseil demande à la Cour, dans l'hypothèse où elle annulerait la décision attaquée, de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux motifs d'annulation.

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

84. 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 parties concernées [40].

85. En l'espèce, l'annulation de la décision attaquée sans que ses effets soient maintenus serait susceptible de mettre en doute l'engagement de l'Union quant à la prolongation de la période d'application du droit en cause pour une durée de trois ans, allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2023, et de gêner ainsi la bonne exécution de l'accord avec la République de Corée [41].

86. Par conséquent, il y aurait lieu, selon moi, de maintenir, pour des motifs de sécurité juridique, les effets de la décision attaquée si l'annulation de celle-ci devait, comme je le propose, être prononcée par la Cour.

[38] Voir conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:43), dans lesquelles ce dernier a considéré que ne pouvait pas prospérer l'argument selon lequel la règle de vote prévue à l'article 218 TFUE n'aurait pas été violée, car l'unanimité contient toujours la majorité qualifiée. En se référant à ce qui avait déjà été relevé par l'avocate générale Sharpston, l'avocat général Mengozzi a fait valoir qu'« une décision sur laquelle nul ne s'oppose n'est pas nécessairement la même qu'une décision sur laquelle une majorité qualifiée des participants peut s'entendre, dans la mesure où le contenu d'une décision susceptible de réunir une majorité qualifiée pourrait devoir être édulcor[é] pour pouvoir être approuv[é] à l'unanimité ou sans la moindre opposition » (point 81). Voir, dans le même sens, conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:224, point 189).

[39] Voir, pour un raisonnement similaire, arrêt du 22 septembre 2016, Parlement/Conseil (C-14/15 et C-116/15, EU:C:2016:715, point 72).

[40] Voir, notamment, arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 62 et jurisprudence citée).

[41] Voir, par analogie, arrêt du 2 septembre 2021, Commission/Conseil (Accord avec l'Arménie) (C-180/20, EU:C:2021:658, point 63 et jurisprudence citée).

VI. Sur les dépens

87. 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. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens.

88. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Il y a dès lors lieu de décider que la République française et le Royaume des Pays-Bas supportent leurs propres dépens.

VII. Conclusion

89. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

1) d'annuler la décision (UE) 2020/470 du Conseil, du 25 mars 2020, concernant la prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel annexé à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part ;

2) de maintenir les effets de la décision 2020/470 ;

3) de condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens, et

4) de dire que la République française et le Royaume des Pays-Bas supporteront leurs propres dépens.