Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 16 juillet 2015 [1]

Affaire C-73/14

Conseil de l'Union européenne
contre

Commission européenne

«Présentation par la Commission d'un exposé écrit, au nom de l'Union européenne, au Tribunal international du droit de la mer — Articles 13, paragraphe 2, TUE, 16, paragraphe 1, TUE et 17, paragraphe 1, TUE — Articles 218, paragraphe 9, TFUE et 335 TFUE — Représentation extérieure de l'Union européenne — Violation des prérogatives du Conseil — Coopération loyale — Article 263 TFUE — Recevabilité»

1. Le 29 novembre 2013, la Commission européenne a présenté un exposé écrit, au nom de l'Union européenne (UE), au Tribunal international du droit de la mer (ci-après le «TIDM) concernant un avis consultatif que ce tribunal était appelé à donner.

2. Le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de la décision de la Commission du 29 novembre 2013 de présenter cet exposé. Soutenu par un certain nombre d'États membres, il fait essentiellement valoir que la Commission aurait dû demander et recueillir son approbation avant de présenter l'exposé écrit au TIDM. Le Conseil soutient que, en s'abstenant de le faire, la Commission a violé l'article 218, paragraphe 9, TFUE et/ou l'article 16 TUE (respectivement première et seconde branches du premier moyen) et qu'elle a enfreint l'obligation de coopération loyale (second moyen). Pour sa part, la Commission soutient qu'elle était compétente pour présenter cet exposé sans l'approbation du Conseil et qu'elle a pleinement coopéré avec ce dernier.

3. La question centrale qui est débattue entre les parties concerne donc l'identité de l'institution de l'UE qui est investie de la mission de décider de la position de l'UE devant un organe juridictionnel constitué sur la base d'un accord international auquel l'UE est partie.

4. J'examinerai les différents aspects de cette question primordiale en temps utile, mais il me semble que le recours formé par le Conseil est, en fait, irrecevable et qu'il doit être rejeté pour cette seule raison.

1 — Langue originale: l'anglais.

Droit régissant le TIDM

5. L'UE est, avec ses États membres, partie à la convention des Nations unies sur le droit de la mer [2] (ci-après la «CNUDM»).

6. Le TIDM est constitué et régi par la CNUDM, en particulier par son annexe VI, qui contient son statut.

7. L'article 16 de ce statut impose au TIDM d'arrêter son règlement. L'article 20 prévoit que le TIDM est ouvert aux parties contractantes.

8. Conformément à l'article 133 du règlement du TIDM, qui s'applique aux procédures consultatives de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM, les parties à la CNUDM sont invitées, par le TIDM, à présenter des exposés écrits sur la ou les questions soulevées dans la demande d'avis consultatif.

9. L'article 138, paragraphe 1, du règlement du TIDM énonce que le TIDM peut «donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au [TIDM]». L'article 138, paragraphe 3, dispose que, dans ces circonstances, le TIDM «applique *mutatis mutandis* les articles 133 à 137».

Le droit de l'Union

Le traité sur l'Union européenne

10. L'article 13, paragraphe 2, TUE énonce ce qui suit: «Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale.»

11. La seconde phrase de l'article 16, paragraphe 1, TUE indique que le Conseil exerce «les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités». La suite de l'article 16 fixe les règles générales régissant l'action du Conseil. En particulier, l'article 16, paragraphe 3, dispose que «[l]e Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement».

12. L'article 17, paragraphe 1, TUE prévoit:

«La Commission promeut l'intérêt général de l'[UE] et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'[UE] sous le contrôle de la Cour de justice de l'[UE]. […] Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'[UE]. […]»

2 — Signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (1833 UNTS 3). La CNUDM est entrée en vigueur le 16 décembre 1994. Voir décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179, p. 1).

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

13. L'action extérieure de l'UE est régie par la cinquième partie du TFUE, dont le titre V porte sur les accords internationaux. À l'intérieur de ce titre, les articles 216 TFUE et 217 TFUE habilitent l'UE à conclure des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales, et l'article 218 TFUE établit la procédure selon laquelle ces accords doivent être négociés et conclus. Ses dispositions pertinentes sont libellées comme suit:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207 [politique commerciale commune], les accords entre l'[UE] 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 […] présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant […] le négociateur […] de l'[UE].

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur […].

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord […].

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

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'[UE], 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 [dans certaines circonstances].

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission […], adopte une décision […] établissant les positions à prendre au nom de l'[UE] 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. [Cet alinéa prévoit la procédure destinée à recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités et les conséquences d'un avis négatif.]»

14. L'article 263, premier, deuxième et sixième alinéas, TFUE énonce ce qui suit:

«La Cour de justice de l'[UE] contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'[UE] destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

[…]

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.»

15. L'article 264 TFUE dispose que, si le recours est fondé, la Cour de justice déclare nul et non avenu l'acte contesté et peut indiquer, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

16. L'article 335 TFUE indique que: «Dans chacun des États membres, l'[UE] possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. À cet effet, elle est représentée par la Commission. Toutefois, l'[UE] est représentée par chacune des institutions, au titre de leur autonomie administrative, pour les questions liées à leur fonctionnement respectif.»

L'accord des Nations unies sur les stocks de poissons

17. Par la décision 98/414/CE du Conseil[3], l'Union a conclu l'accord de mise en œuvre des dispositions de la CNUDM relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (ci-après l'«accord des Nations unies sur les stocks de poissons»). L'article 3 de la décision 98/414 prévoit que:

«Lorsque la Communauté est partie dans une procédure contentieuse prévue par [l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons] elle est représentée par la Commission. Celle-ci consulte avant toute action les États membres, en tenant compte des délais de procédure contraignants.»

18. Le TIDM fait partie des juridictions devant lesquelles une telle procédure peut être engagée.

Statut et règlement de procédure de la Cour de justice

19. L'article 21 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après le «statut») énonce, entre autres, qu'une requête saisissant la Cour «[…] doit être accompagnée, s'il y a lieu, de l'acte dont l'annulation est demandée […]».

20. Conformément aux articles 120 et 122 du règlement de procédure de la Cour, une requête doit contenir, entre autres, l'objet du litige et les conclusions, et être accompagnée, en particulier, de l'acte dont l'annulation est demandée.

21. L'article 150 dispose que «[s]ur proposition du juge rapporteur, la Cour peut, à tout moment, d'office, les parties et l'avocat général entendus, décider de statuer par voie d'ordonnance motivée sur les fins de non-recevoir d'ordre public».

3 — Décision du 8 juin 1998, relative à la ratification par la Communauté européenne de l'accord aux fins de l'application des dispositions de la [CNUDM] relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (JO L 189, p. 14).

Les antécédents du litige

22. Le 28 mars 2013, le TIDM a été saisi d'une demande d'avis consultatif par la Commission sous-régionale des pêches (ci-après la «CSRP»), organisation intergouvernementale de coopération en matière de pêche instituée par la convention du 29 mars 1985 entre le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone [4]. L'UE a conclu des accords de partenariat dans le secteur de la pêche avec cinq des États CSRP et, avec deux d'entre eux, des protocoles accordant l'accès à la pêche en échange d'une contrepartie financière.

23. Cette demande, enregistrée comme l'affaire n° 21, concerne des questions portant essentiellement sur les droits, obligations et engagements des États du pavillon, des agences internationales et des États côtiers en cas de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après la «pêche INN») ainsi que sur la garantie de la gestion durable des stocks partagés et des stocks présentant un intérêt commun.

24. Le 24 mai 2013, le TIDM a invité les parties à la CNUDM à présenter, le 29 novembre 2013 au plus tard, des exposés écrits sur les questions soulevées, et a décidé d'organiser une procédure orale.

25. Au sein du Conseil, la demande d'avis consultatif a été discutée à plusieurs occasions dans le cadre de deux groupes de travail: le groupe «Droit de la mer» (ci-après le «groupe COMAR») essentiellement pour les aspects relatifs à la compétence et à la recevabilité; et le groupe «Politique intérieure et extérieure de la pêche» (ci-après le «groupe FISH») pour les aspects ayant trait au fond. Au cours des discussions initiales qui ont eu lieu au sein du groupe COMAR entre avril et juillet 2013, la Commission a indiqué que ses services examinaient la question de savoir si l'UE devait intervenir dans l'affaire n° 21 et s'est engagée à consulter le Conseil, dans la mesure appropriée.

26. Le 5 août 2013, la Commission a adopté une décision explicite [5] de présenter au TIDM des exposés écrits au nom de l'UE dans l'affaire n° 21 et de participer à la procédure orale (article 1er). Elle a chargé son service juridique de lui donner effet (article 2). Dans cette décision, le considérant 9 citait l'article 335 TFUE comme base juridique de la participation de la Commission au nom de l'UE, et le considérant 11 précisait que, conformément au principe de coopération loyale, la Commission devait informer le Conseil par la voie de son groupe de travail compétent.

27. Lors des réunions du groupe FISH du 12 septembre 2013 et du groupe COMAR du 17 septembre 2013, la Commission a réaffirmé qu'elle présenterait des observations écrites au nom de l'UE et a soutenu que, en application de l'article 335 TFUE, l'approbation préalable du Conseil n'était pas nécessaire à l'action de la Commission. Lors de la réunion du groupe FISH, la présidence du Conseil a déclaré que le Conseil devait approuver le contenu des observations présentées au nom de l'UE et a invité la Commission à présenter un projet d'exposé écrit au Conseil pour la fin du mois d'octobre 2013 au plus tard.

28. Le 22 octobre 2013, la Commission a communiqué aux groupes de travail du Conseil un premier document de travail indiquant les principaux éléments du texte destiné au TIDM. Le paragraphe introductif de ce document renvoyait à la décision du 5 août 2013, dans laquelle la Commission avait décidé de présenter des observations au nom de l'UE dans l'affaire n° 21, en répétant que les groupes de travail du Conseil seraient informés conformément au principe de coopération loyale. La Commission a également souligné qu'elle entendait tenir le plus grand compte de toute suggestion et de tout avis des États membres afin de renforcer la position de l'UE.

4 — La convention de 1985 signée à Dakar a été modifiée le 14 juillet 1993 à Praia (Cap-Vert). La version modifiée de la convention n'est disponible qu'en français et peut être consultée sur http://spcsrp.org/Documents.

5 — Décision C(2013) 4989 final (non publiée, ci-après la «décision du 5 août 2013»).

29. Ce document a été examiné par les groupes FISH et COMAR les 24 et 30 octobre 2013 respectivement, devant lesquels la Commission a répété qu'elle ne soumettrait aucun projet d'exposé au Conseil pour approbation préalable. Des versions remaniées du document ont été discutées au cours des réunions du groupe FISH des 15 et 22 novembre 2013. Le 27 novembre 2013, la question a été examinée par le Comité des représentants permanents (ci-après le «Coreper») sur la base d'un rapport établi par le groupe FISH. Les délégations des États membres et la présidence ont insisté sur le fait qu'il appartenait au Conseil, en vertu de ses fonctions de définition des politiques visées à l'article 16 TUE, de décider si l'UE devait présenter des observations et, le cas échéant, d'en approuver le contenu. Le Coreper a par ailleurs considéré que, à défaut pour le Conseil d'être en mesure d'adopter une quelconque position quant à la présentation de ces observations au nom de l'UE, il n'existait pas de position de l'UE à cet égard et qu'aucune observation ne pouvait être présentée. La Commission a maintenu qu'aucune approbation du Conseil n'était nécessaire et qu'elle soumettrait un exposé écrit au TIDM.

30. Après avoir pris en compte les commentaires adressés par un certain nombre d'États membres, la Commission a soumis au TIDM, le 29 novembre 2013, l'exposé écrit au nom de l'UE et en a communiqué une copie au secrétariat du Conseil par voie électronique. Entre le 18 et le 29 novembre 2013, sept États membres ont présenté, en tant que parties à la CNUDM, leur exposé écrit au TIDM.

31. Par la suite, après le dépôt de la requête dans la présente affaire, la Commission a présenté un autre exposé écrit le 13 mars 2014 dans une seconde phase de la procédure écrite et a participé à la procédure orale du 2 au 5 septembre 2014. Le TIDM a rendu son avis consultatif le 2 avril 2015.

Procédure, moyens et conclusions

32. Dans sa requête déposée le 10 février 2014, le Conseil soulève deux moyens. Dans son premier moyen, le Conseil fait valoir que la mission de décider de la position de l'UE dans les procédures judiciaires internationales relève de ses compétences au titre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ou, en tout état de cause, de l'article 16, paragraphe 1, TUE. Par conséquent, le Conseil soutient que la Commission aurait dû recueillir son approbation préalable avant de soumettre au TIDM un exposé écrit au nom de l'UE. Dans son second moyen, le Conseil accuse la Commission de ne pas avoir respecté l'obligation de coopération loyale mutuelle inscrite à l'article 13, paragraphe 2, TUE.

33. Partant, le Conseil demande à la Cour d'«annuler la décision de la Commission du 29 novembre 2013 de présenter un 'exposé écrit par la Commission européenne, au nom de l'[UE]', au [TIDM] dans l'affaire [n°] 21» et de condamner la Commission aux dépens. Il précise qu'il ne demande pas l'annulation de l'exposé de la Commission.

34. La Commission demande à la Cour de rejeter le recours et de condamner le Conseil aux dépens. Dans l'alternative, elle demande à la Cour de maintenir les effets de sa décision jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée dans un délai raisonnable.

35. Les gouvernements autrichien, espagnol, finlandais, français, grec, lituanien, néerlandais et tchèque ont présenté des mémoires en intervention au soutien du Conseil. Lors de l'audience du 14 avril 2015, les représentants des parties, les gouvernements espagnol, français, néerlandais, du Royaume-Uni (également au soutien du Conseil) et tchèque ont présenté des observations orales. À cette occasion, le Conseil a déclaré que, si la décision attaquée était annulée, il ne s'opposait pas à la demande de la Commission d'en maintenir les effets jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision. Lors de cette audience, des questions relatives à la recevabilité ont également été débattues.

Analyse

36. Comme je l'ai indiqué, je considère que le recours du Conseil est irrecevable pour des raisons que j'exposerai ci-après, relatives à l'absence de contestation, en temps utile, d'un acte attaquable. La recevabilité d'un recours est une question qu'il appartient à la Cour d'examiner d'office [6]. En principe, et en toute logique, elle doit être examinée avant d'aborder l'affaire au fond. Toutefois, cette question a parfois été contournée lorsque la Cour a considéré, bien que la recevabilité du recours semblait douteuse, qu'il était souhaitable de statuer sur le fond [7].

37. Je ne propose pas de suivre cette approche en l'espèce, car je considère que les règles relatives à la recevabilité doivent être appliquées non pas de manière discrétionnaire, mais uniforme. Toutefois, j'admets que les parties souhaitent obtenir une décision claire sur la question importante de l'étendue de leurs compétences et obligations respectives, telles que fixées par les traités, dans une situation telle que celle ayant donné lieu au litige. Par conséquent, j'aborderai ces questions après avoir exposé mon raisonnement, qui doit selon moi prévaloir, sur la recevabilité.

La recevabilité

38. Le recours du Conseil est fondé sur les articles 263 TFUE et 264 TFUE. Celui-ci demande à la Cour de contrôler la légalité d'un acte de la Commission et de constater sa nullité. L'article 21 du statut et les articles 120 et 122 du règlement de procédure de la Cour s'appliquent à cette procédure.

39. Dans sa requête, le Conseil demande l'annulation de la «décision de la Commission du 29 novembre 2013» de présenter, au nom de l'UE, un exposé écrit au TIDM dans l'affaire n° 21. La requête n'est pas accompagnée de cette «décision» sous quelque forme que ce soit, mais simplement de preuves que l'exposé écrit a bien été présenté au TIDM le 29 novembre 2013 et que le Conseil en a été informé le même jour.

40. Or, c'est la décision de présenter un exposé écrit qui constitue exclusivement et explicitement l'acte dont le Conseil demande l'annulation. Le Conseil relève expressément, dans une note de bas de page des conclusions de sa requête et, à nouveau, dans son mémoire en réplique, qu'il ne demande pas l'annulation de l'exposé de la Commission au TIDM.

41. Si une décision de présenter un exposé écrit avait en réalité été prise par la Commission le 29 novembre 2013, il ne pourrait, semble-t-il, s'agir que d'une décision implicite, puisqu'il n'a pas été démontré qu'elle ait été exprimée dans aucun document, ni même dans une intervention orale.

42. Toutefois, il me semble évident qu'une telle décision n'a pas été prise. Le 5 août 2013, la Commission a adopté une décision explicite et motivée de présenter un exposé écrit au TIDM dans l'affaire n° 21 et a chargé son service juridique de donner effet à cette décision. Aucune autre décision n'était nécessaire pour présenter cet exposé. Il n'y a pas non plus de preuve dans le dossier montrant qu'une telle décision ait été prise, que ce soit sous forme écrite ou non. Il n'y a pas la moindre indication montrant que la Commission a décidé, le 29 novembre 2013, de faire quoi que ce soit qu'elle n'avait pas déjà décidé de faire dans cette décision antérieure. Il n'y a que le fait incontesté que l'exposé a effectivement été présenté et un courrier électronique de la Commission informant le Conseil de cet exposé.

6 — Voir, par exemple, arrêt Espagne/Conseil (C-141/05, EU:C:2007:653, point 29).

7 — Voir, par exemple, arrêt France/Commission (C-233/02, EU:C:2004:173, point 26); voir également les considérations exposées par l'avocat général Jacobs dans ses conclusions relatives à l'arrêt Italie/Commission (C-301/03, EU:C:2005:550, points 61 à 81).

43. Si aucune décision n'a été prise le 29 novembre 2013, elle ne peut pas être annulée, ni ses effets maintenus jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision. L'absence d'acte attaquable constitue une fin de non-recevoir d'ordre public au sens de l'article 150 du règlement de procédure de la Cour [8]. Cela est également vrai, *a fortiori*, de l'absence d'un acte quel qu'il soit.

44. L'objet de la procédure visée aux articles 263 TFUE et 264 TFUE est d'obtenir une décision constatant qu'un acte produisant des effets juridiques est (ou n'est pas) nul et non avenu. Une telle constatation ne présenterait aucun intérêt et serait une perte de temps judiciaire si elle ne pouvait pas elle-même avoir d'effets tangibles. La procédure ne vise pas à aboutir simplement à une déclaration abstraite sur la loi régissant les relations entre les institutions, bien que ces déclarations soient évidemment susceptibles de faire partie intégrante du raisonnement nécessaire pour statuer sur la validité d'un acte [9]. La procédure d'annulation ne peut pas être utilisée pour obtenir une telle décision en l'absence d'acte dont l'annulation pourrait affecter une situation juridique quelconque. Par conséquent, les institutions doivent examiner avec attention leurs situations procédurales avant d'introduire des recours devant la Cour qui pourraient ne pas répondre aux exigences des traités, du statut ou du règlement de procédure.

45. Il me semble toutefois que le but du Conseil est de contester la décision de principe de la Commission de présenter un exposé écrit au TIDM sans avoir d'abord recueilli l'approbation du Conseil. Cela voudrait dire qu'il aurait dû demander l'annulation de la décision du 5 août 2013, dans laquelle cette décision de principe a été prise.

46. Si le Conseil avait agi ainsi, conformément à l'article 263, sixième alinéa, TFUE, le délai de deux mois pour former un recours («augmenté d'un délai de distance forfaitaire de dix jours», en application de l'article 51 du règlement de procédure de la Cour) aurait couru à partir du jour où il a pris connaissance de la décision du 5 août 2013.

47. Selon la Commission, cette décision n'a pas été notifiée ni communiquée au Conseil. Toutefois, le Conseil en a été clairement et explicitement informé ainsi que de son contenu essentiel dans le paragraphe introductif du premier document de travail de la Commission du 22 octobre 2013 [10], qui a été discuté au cours des réunions des groupes de travail du Conseil, FISH et COMAR, les 24 et 30 octobre 2013 respectivement, dates auxquelles le Conseil avait nécessairement pris connaissance de la décision du 5 août 2013. Les doutes possibles sur l'interprétation de cette décision par la Commission et sur la manière dont elle entendait la mettre en œuvre se sont également dissipés à la suite de ces réunions. La position de la Commission était claire et sans équivoque: elle ne soumettrait aucun projet d'exposé à l'approbation préalable du Conseil.

48. Le Conseil n'a pas demandé l'annulation de la décision du 5 août 2013 dans les deux mois et dix jours suivant la date la plus lointaine à laquelle il pouvait avoir eu connaissance de cette décision, et n'a déposé sa requête dans la présente procédure que le 10 février 2014.

49. Néanmoins, je suis tout à fait consciente que les deux parties à la procédure souhaitent sincèrement obtenir une décision sur leurs compétences et prérogatives respectives, à l'instar de tous les États membres intervenants. Je reconnais également que cette clarification du droit revêt une importance cruciale pour la conduite de la représentation extérieure de l'UE et que la Cour a tranché des questions de fond comparables dans le passé, alors même qu'il existait des indices clairs d'irrecevabilité. Dès lors, je vais à présent examiner les questions de fond que soulèvent des

8 — Ordonnance Brüggemann/CES (248/86, EU:C:1987:429, point 6).

9 — Comparer, dans un contexte différent, la logique qui sous-tend la ligne jurisprudentielle fondée sur l'arrêt Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

10 — Ce passage est rédigé comme suit: «Par décision C(2013) 4989 du 5 août 2013, la Commission a décidé de présenter au [TIDM] des observations au nom de l'[UE] à la demande d'un organisme sous-régional […] aux fins d'un avis consultatif. Conformément au principe de coopération loyale, le groupe de travail compétent du Conseil doit en être informé.»

circonstances telles que celles de la présente espèce sans toutefois exposer mon point de vue sur la question de savoir si la décision de la Commission de présenter un exposé écrit au TIDM dans l'affaire n° 21 doit être annulée, question à laquelle, selon moi, on ne saurait répondre pour les raisons que j'ai évoquées.

Sur le fond

Remarques liminaires

50. Je dois avant tout aborder deux aspects préliminaires de cette affaire: s'il est nécessaire de déterminer si l'UE a une compétence exclusive ou partagée concernant les questions soulevées devant le TIDM; et la portée exacte du grief formulé par le Conseil.

51. S'agissant, premièrement, de la compétence exclusive ou partagée: le Conseil admet que les questions posées concernent, tout au moins en partie, des problèmes relevant de la compétence exclusive de l'UE dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), TFUE. Toutefois, le Conseil maintient que la question préliminaire de savoir si le TIDM est compétent pour donner des avis consultatifs relève entièrement des attributions des États membres. La Commission fait valoir que l'UE a une compétence exclusive concernant les questions posées, et que l'UE est également compétente pour se prononcer sur l'étendue de la compétence du TIDM.

52. Il est constant que, en tant que partie contractante à la CNUDM, l'UE peut s'exprimer devant le TIDM [11]. Comme le gouvernement français l'a souligné à juste titre, la question essentielle dans la présente affaire est celle de savoir qui, de la Commission ou du Conseil, est l'institution compétente pour décider de la position de l'UE devant ce tribunal. Cette question est sans rapport avec celle de la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, et le Conseil n'a formulé aucun grief à ce titre. C'est pourquoi je suggère que la Cour n'a pas à examiner cette dernière question.

53. Deuxièmement, quelle est la portée exacte du grief formulé par le Conseil ?

54. Formulé aussi simplement que possible: le Conseil demande à la Cour de décider quelle institution est chargée, en application des traités, de la mission de *décider de* (ce qui n'est pas la même chose qu' *exprimer*) la position de l'UE devant le TIDM dans les procédures consultatives.

55. Le Conseil ne prétend pas que ses prérogatives incluent la représentation de l'UE devant le TIDM ou dans toute autre procédure judiciaire internationale. Il admet que cette mission revient à la Commission en vertu de l'article 335 TFUE (lu seul ou en combinaison avec l'article 17, paragraphe 1, TUE) [12]. Cette question est toutefois distincte de celle de savoir quelle institution est compétente pour décider de la position qui sera ensuite exprimée par la Commission au nom de l'UE devant un organe juridictionnel tel que le TIDM.

11 — Voir points 8 et 9 ci-dessus.

12 — En revanche, un certain nombre d'États membres intervenants font valoir que l'article 335 TFUE n'est pas applicable en l'espèce, notamment parce que le libellé de cet article confère uniquement à la Commission la mission de représenter l'UE dans certaines procédures judiciaires introduites devant les juridictions des États membres.

56. Dans la suite de ces conclusions, j'examinerai d'abord si i) l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique à la présentation des exposés écrits dans les procédures judiciaires internationales dans lesquelles l'UE a qualité pour agir, et (dans le cas contraire) si ii) l'article 16, paragraphe 1, TUE constitue une base juridique permettant de réserver au Conseil la compétence de décider de la présentation de ces exposés. J'analyserai ensuite l'obligation de coopération loyale. Enfin, j'examinerai la portée et les limites de l'article 335 TFUE, que la Commission a invoqué comme fondement juridique pour présenter l'exposé écrit au TIDM.

Première branche du premier moyen: article 218, paragraphe 9, TFUE

57. Par la première branche du premier moyen, le Conseil soutient que la Commission a violé les prérogatives attribuées au Conseil par l'article 218, paragraphe 9, TFUE, selon lequel il appartient au Conseil, sur proposition de la Commission, d'établir la position à prendre au nom de l'UE dans une instance créée par un accord international, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques. Le Conseil soutient que le TIDM, y compris lorsqu'il est invité à donner un avis consultatif, est une «instance» au sens de cette disposition et adopte des actes ayant des effets juridiques (même si ces effets ne sont pas contraignants). En outre, le Conseil affirme que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 218, paragraphe 9, TFUE, contrairement à son prédécesseur, l'article 300, paragraphe 2, CE, ne constitue plus une *lex specialis* concernant la procédure de négociation, de signature et de conclusion des accords internationaux, mais devrait au contraire se lire comme une disposition autonome.

58. La Commission conteste l'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE aux interventions de l'UE dans les procédures judiciaires internationales. Elle interprète cette disposition comme s'appliquant aux instances dotées de compétences réglementaires exerçant des fonctions d'élaboration de traités et/ou quasi législatives, qui sont créées par un accord international, afin de permettre à l'accord d'évoluer à travers une série de décisions prises dans le cadre de l'accord. Le terme «instance» visé à l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne couvre pas les organes exerçant des fonctions juridictionnelles, car ces fonctions n'impliquent pas la création de nouvelles règles. Par ailleurs, l'expression «dans une instance» indique clairement que les positions exprimées par l'UE *devant* une juridiction ne relèvent pas du champ d'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

59. Je vais commencer par examiner le libellé de l'article 218, paragraphe 9, TFUE avant d'analyser sa genèse, son contexte et ses objectifs.

60. L'article 218, paragraphe 9, TFUE ne s'applique que lorsqu'une position doit être prise au nom de l'UE «dans une instance créée par un accord» et, en principe, «lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques».

61. À mon avis, la première branche du premier moyen avancée par le Conseil ne saurait prospérer, car, lorsque l'UE participe à une procédure judiciaire internationale, telle que la procédure consultative devant le TIDM, elle ne prend pas une position dans l'instance (quelle que soit la manière dont on la qualifie) qui a été chargée de résoudre des litiges relevant de sa compétence ou de donner un avis sur des questions purement interprétatives.

62. Dans ces circonstances, ni l'UE ni aucune autre partie ayant qualité pour agir devant cette instance ne participent à la formation qui délibère. Elles ne participent pas non plus à l'adoption d'un jugement ou de tout autre type de décision de justice. En revanche, une partie exprime sa position sur le problème soumis à l'instance par des observations (orales et/ou écrites) présentées «à» (ou «devant») cette instance dans le but d'influencer l'issue de la procédure.

63. Les règles du système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) illustrent utilement la limite entre la situation dans laquelle la position au nom de l'UE est prise «dans» une instance (à laquelle l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique) et la situation dans laquelle elle ne l'est pas. Alors que tous les membres de l'OMC, dont l'UE, sont représentés et participent aux processus décisionnels de l'Organe de règlement des différends (ORD), y compris lorsque l'ORD adopte les rapports de groupes spéciaux et de l'organe d'appel (pour qu'ils soient juridiquement contraignants) [13], ils ne participent pas à l'exercice des compétences (respectives) des groupes spéciaux et de l'organe d'appel.

64. Cette interprétation est conforme à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Allemagne/Conseil (ci-après l'«affaire OIV»). Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique dans le contexte de recommandations concernant la politique agricole commune, soumises au vote de l'assemblée générale de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (ci-après l'«OIV»), bien que l'UE (contrairement à ses États membres) ne puisse pas formellement participer à l'organe directeur de l'OIV parce qu'elle n'est pas membre de l'OIV. La Cour a spécifiquement rappelé sa jurisprudence selon laquelle, lorsque le domaine concerné relève d'une compétence de l'UE, l'absence de participation de l'UE à l'accord international en cause ne l'empêche pas d'exercer cette compétence en établissant, dans le cadre de ses institutions, une position à prendre en son nom dans l'instance créée par cet accord, notamment par l'intermédiaire des États membres parties audit accord agissant solidairement dans son intérêt [14]. La position de l'UE concernant les recommandations soumises au vote de l'assemblée générale de l'OIV devait donc être exprimée «dans» cette instance par les États membres agissant collectivement dans l'intérêt de l'UE.

65. Si la phrase «lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques» offre un contexte pour lire la phrase «dans une instance créée par un accord» (parce qu'elle fait apparaître que la portée de l'article 218, paragraphe 9, TFUE est limitée aux situations dans lesquelles cette instance adopte des actes ayant des effets juridiques), elle ne peut pas être utilisée pour soutenir que l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique aussi lorsque l'UE participe à des procédures judiciaires internationales. Je reconnais que les jugements et autres décisions de justice puissent très bien être des «actes ayant des effets juridiques». Si, dans la terminologie des traités, le mot «acte» n'est pas traditionnellement utilisé pour désigner l'issue d'une procédure judiciaire [15], la Cour a elle-même déjà utilisé le terme «acte juridictionnel» pour décrire une décision de justice [16]. Par ailleurs, si un avis consultatif n'a pas exactement les mêmes effets juridiques qu'une décision de justice contraignante sur l'interprétation et l'application d'un accord international (ou de toute autre règle de droit international qui fait partie du droit applicable pour le règlement d'un litige et pour lequel la compétence est établie), je suis d'accord avec la Commission sur le fait que l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne précise pas que les effets juridiques d'un acte doivent être contraignants. Telle était également la position de la Cour dans l'affaire OIV, dans laquelle celle-ci a admis que les recommandations (non contraignantes) de l'OIV pouvaient influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation de l'Union dans le domaine de l'organisation commune des marchés vitivinicoles, et que de telles recommandations, notamment en raison de leur incorporation dans le droit de l'UE, avaient des effets juridiques [17]. Je serais donc prête à considérer qu'un avis consultatif du TIDM est

13 — Voir articles IV, paragraphes 2 et 3, de l'accord instituant l'OMC et articles 16, paragraphe 4, et 17, paragraphe 14, du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

14 — Arrêt Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, point 52 et jurisprudence citée).

15 — Le terme «acte» (plutôt que «décision») est également utilisé dans d'autres versions linguistiques de l'article 218, paragraphe 9, TFUE que j'ai examinées (voir, en particulier, «acte» en français, «actos» en espagnol, «Akte» en allemand, «akty» ou «actów» en polonais, «atos» en portugais, «säädoksiä» en finnois, «akter» en suédois), et (comme en anglais) *n'*est *pas* utilisé dans ces langues lorsque les dispositions des traités mentionnent des juridictions. Voir, par exemple, article 67, paragraphe 4, TFUE: «[…] le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile»; article 256, paragraphe 1, TFUE: «Les décisions rendues par le Tribunal […]», et article 267 TFUE: «Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel […]».

16 — Voir, par exemple, arrêts Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, point 26) et Communauté européenne (C-199/05, EU:C:2006:678, point 33).

17 — C-399/12, EU:C:2014:2258, points 63 et 64.

susceptible de constituer un «acte ayant des effets juridiques», car il contient une interprétation émanant de l'instance qui est habilitée à la fournir ainsi que des informations sur la signification des obligations contractées en vertu de la CNUDM et d'autres accords que le TIDM a compétence pour interpréter, tels que l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons.

66. Toutefois, cette lecture extensive de l'expression «actes ayant des effets juridiques», prise isolément, ne saurait modifier le sens de l'expression «dans une instance créée par un accord» de manière à inclure des situations dans lesquelles l'UE *ne* participe *pas* à l'adoption de tels actes par l'instance.

67. Je note également que l'article 218, paragraphe 7, TFUE permet, «par dérogation» à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, de poursuivre la simplification de la procédure en donnant le droit au Conseil d'habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'UE, 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.

68. Cette dérogation est logique si les actes visés à l'article 218, paragraphe 9, TFUE sont à négocier par les parties contractantes «dans» l'instance créée par l'accord. Toutefois, il s'agit manifestement d'un contexte de négociation et d'approbation de textes qui auront des effets juridiques plutôt que d'un contexte de procédures judiciaires internationales dans lesquelles ces actes sont interprétés.

69. L'interprétation de l'expression «dans une instance» que je propose est également confirmée par la genèse de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

70. Cette genèse montre que l'article 218, paragraphe 9, TFUE a été inclus parce que de nombreux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux, par le biais desquels l'UE assumait des obligations à l'égard de pays tiers ou d'organisations internationales, créaient des instances chargées de mettre en œuvre les accords et conféraient le pouvoir d'adopter des décisions ayant des effets juridiques (contraignants) pour les parties contractantes. Le Conseil d'association CEE-Turquie [18], dont les décisions concernant les droits des travailleurs turcs sont, selon la Cour, susceptibles d'avoir un effet direct dans l'ordre juridique de l'UE [19], en est l'un des premiers exemples. C'est pourquoi le statut de ces décisions est généralement assimilé à celui des accords internationaux sous-jacents, et celles-ci peuvent dès lors être considérées comme une source supplémentaire de droit de l'UE [20].

71. Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, aucune disposition spécifique du traité n'établissait de procédure pour arrêter la position de (ce qui était alors) la CE dans ces organes de décision. À moins que des accords ad hoc ne soient adoptés entre les institutions, la procédure visée à l'article 228 CE était traditionnellement utilisée [21].

72. Cette situation a été jugée insatisfaisante, car la procédure de conclusion des accords internationaux nécessitait l'avis conforme ou la consultation préalable du Parlement européen et elle était donc assez élaborée. C'est pourquoi la Commission a suggéré de recourir à une procédure simplifiée, limitant l'implication du Parlement européen, afin de permettre une participation plus

18 — Conformément au schéma caractérisant les accords d'association, le Conseil d'association CEE-Turquie est composé de représentants de l'Union européenne et de la République de Turquie. L'article 22 de l'accord créant une association CEE-Turquie (JO 1973, C 113, p. 1) confère un «pouvoir de décision» au Conseil d'association pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord.

19 — Voir arrêt Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, points 17 à 24).

20 — Voir, entre autres, Dashwood, A., «External Relations provisions of the Amsterdam Treaty», 35 *CMLRev*. (1998), p. 1019, 1026, et Martenczuk, B., «Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order», dans Kronenberger, V. (éd.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?,* TMC Asser Press, La Haye, 2001, p. 141, 157.

21 — C'est pourquoi la Cour a assimilé les actes devant être adoptés par ces organes à des accords envisagés au sens de l'actuel article 218, paragraphe 11, TFUE, ce qui lui permettait de contrôler leur compatibilité avec les traités avant leur adoption. Voir avis 2/92 (EU:C:1995:83, point II-8), relatif à la troisième décision révisée du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques relative au traitement national. Voir, également, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:289, point 44).

efficace de l'UE dans les organes de décision créés par des accords internationaux [22]. Le traité d'Amsterdam a partiellement atteint cet objectif en modifiant l'article 228 CE (qui est devenu l'article 300 CE) et en ajoutant un deuxième alinéa à l'article 300, paragraphe 2, CE (lequel est le prédécesseur de l'article 218, paragraphe 9, TFUE). Cette disposition a créé une procédure simplifiée, dans laquelle l'avis conforme ou la consultation du Parlement européen n'était pas nécessaire pour que le Conseil établisse «les positions à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord […] lorsque cette instance est appelée à adopter des décisions ayant des effets juridiques […]». Toutefois, la portée matérielle du deuxième alinéa de l'article 300, paragraphe 2, CE était limitée aux accords d'association conclus par l'UE. En outre, la consultation ou l'avis conforme du Parlement européen était toujours requis lorsque des conseils d'association étaient appelés à adopter des «décisions complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

73. Le traité de Nice a étendu la portée matérielle de la disposition de manière à ce que la procédure simplifiée puisse être utilisée pour décider de la position à prendre par la Communauté dans des instances créées par *n'importe quel* accord international. Cette situation est toujours d'actualité.

74. C'est pourquoi je ne peux pas accepter l'idée que l'article 218, paragraphe 9, TFUE soit une disposition autonome, comme le suggère le Conseil. Sa genèse montre clairement qu'il fait partie intégrante des règles applicables à la conclusion des accords internationaux. Sa finalité reste identique à celle de l'article 300, paragraphe 2, CE. Il permet à l'UE d'utiliser une procédure simplifiée pour participer au processus décisionnel des instances créées par un accord international qui sont appelées à adopter des actes ayant des effets juridiques, à moins que les actes en cause ne *complètent ou ne modifient le cadre institutionnel de l'accord* (auquel cas l'implication préalable du Parlement européen est requise) [23].

75. L'interprétation que je suggère sur la base du texte ainsi que de la genèse de l'article 218, paragraphe 9, TFUE est dès lors confirmée par l'économie générale de cette disposition.

76. Enfin, j'attire l'attention sur certaines conséquences juridiques et pratiques qui découleraient de la conclusion selon laquelle l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique à la présentation d'exposés dans les procédures judiciaires internationales.

77. Premièrement, d'après cette interprétation, les dispositions actuellement contenues dans le droit dérivé de l'UE, qui habilitent la Commission à engager des procédures de règlement des différends simplement après avoir consulté ou informé les États membres, ne seraient plus autorisées.

22 — Voir point 26 de l'avis de la Commission «Renforcer l'union politique et préparer l'élargissement» [COM(96) 90 final, 28 février 1996] concernant la tenue de la conférence intergouvernementale de 1996 en vue de modifier les traités, selon lequel l'UE est «mal adapté[e] à la nécessité croissante où se trouve l'Union de négocier dans le cadre d'organismes internationaux ou de participer à leur fonctionnement. […] C'est pourquoi la Commission propose que le traité comporte des dispositions explicites pour assurer que l'[UE], parlant d'une voix, puisse défendre tous les intérêts en cause».

23 — Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Royaume-Uni/Conseil (C-81/13, EU:C:2014:2114, point 97).

78. Parmi les dispositions qui seraient ainsi invalidées figurent l'article 3 de la décision 98/414 [24] et l'article 13 du règlement (CE) nº 3286/94, dans sa version modifiée [25] (le règlement sur les obstacles au commerce, ci-après le «ROC»). Plus généralement, le pouvoir discrétionnaire dont jouit actuellement la Commission pour engager une procédure OMC et y participer en serait évidemment affecté [26].

79. Deuxièmement, étant donné que les procédures judiciaires sont soumises au respect de délais procéduraux stricts (contrairement à la situation qui prévaut dans le cadre de la négociation d'actes à adopter dans des organes de décision), il existe un risque que le Conseil ne parvienne pas à obtenir une majorité qualifiée [27] sur la position de l'UE suffisamment vite pour permettre une intervention au nom de l'UE. Cela tendrait à réduire la capacité de l'UE à influencer l'interprétation et l'application des accords internationaux dont elle est signataire. Ce résultat paraît aller à l'encontre de l'approche actuelle de la Cour concernant l'implication de l'UE en tant qu'acteur international, qui est illustrée par l'affaire OIV [28].

80. J'en conclus que, parce que l'UE ne participe pas au processus décisionnel dans les procédures judiciaires internationales, l'article 218, paragraphe 9, TFUE n'a pas vocation à englober la situation dans laquelle l'UE présente des exposés écrits ou oraux dans ces procédures. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner plus en détail les autres conditions d'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE [29]. Dès lors, je propose que la première branche du premier moyen du Conseil soit rejetée.

Seconde branche du premier moyen: article 16, paragraphe 1, TUE

81. Le Conseil affirme que, conformément à l'article 16, paragraphe 1, TUE, il est responsable de la définition des politiques de l'UE. Aux termes de l'article 17 TUE, la Commission doit mettre en œuvre ces politiques une fois qu'elles sont définies, et, dans ce contexte, assurer (le cas échéant) la représentation extérieure de l'UE. Bien que le Conseil admette qu'il appartient à la Commission de représenter l'UE devant le TIDM, conformément à l'article 335 TFUE, lequel reflète spécifiquement l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, il relève des prérogatives exclusives du Conseil de déterminer si l'UE devrait exprimer une position et, le cas échéant, d'en établir le contenu ou au moins les grandes lignes. Par conséquent, en présentant des exposés écrits au TIDM sans l'approbation du Conseil, la Commission a violé les prérogatives attribuées au Conseil par l'article 16, paragraphe 1, TUE. La Commission répond que le Conseil omet d'opérer une distinction entre la représentation extérieure à des fins politiques (à laquelle la sixième phrase de l'article 17, paragraphe 1, TUE s'applique et qui peut relever de l'article 16, paragraphe 1, TUE en l'absence d'une politique existante de l'UE) et la représentation de l'UE devant un tribunal international (à laquelle s'applique la deuxième phrase de l'article 17, paragraphe 1, TUE en liaison avec l'article 335 TFUE).

24 — Voir point 17 ci-dessus.

25 — Règlement du Conseil, du 22 décembre 1994, arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (JO L 349, p. 71), tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) nº 37/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2014, modifiant certains règlements relatifs à la politique commerciale commune en ce qui concerne les procédures d'adoption de certaines mesures (JO L 18, p. 1). Conformément à l'article 13, la Commission est, entre autres, habilitée à adopter des décisions d'engagement et de conduite des procédures de règlement des différends de l'OMC à la suite d'une plainte déposée par des entreprises et des industries de l'UE, ou par leurs associations, après en avoir informé les États membres.

26 — Selon le site web de l'OMC (https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm), l'UE a agi (depuis le 16 juin 2015) en tant que plaignante dans 95 affaires, comme défenderesse dans 82 affaires et est intervenue en tant que tiers intéressé dans 149 affaires.

27 — L'article 218, paragraphe 8, TFUE précise que, tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Il en va évidemment de même pour l'article 16, paragraphe 3, TUE.

28 — C-399/12, EU:C:2014:2258.

29 — Évoquées brièvement au point 65 ci-dessus.

82. À mes yeux, la question de savoir si cette branche du premier moyen soulevé par le Conseil peut être accueillie dépend, en premier lieu, du point de savoir si le fait de décider de la position de l'UE dans les procédures judiciaires internationales est une question de définition des politiques et, en second lieu, de celui de savoir si l'exercice de telles fonctions se fait «conformément aux conditions prévues par les traités».

83. Concernant la première de ces conditions, le Conseil, soutenu par certains des États membres intervenants, prétend que la décision de présenter un exposé écrit au TIDM était une décision politique. L'UE n'avait aucune obligation de participer à la procédure. Étant donné que la réponse exacte à la demande d'avis consultatif ne peut être déduite de manière objective et neutre des textes pertinents (en particulier de la CNUDM), les exposés présentés par l'UE impliquent des choix politiques, y compris en ce qui concerne les questions préliminaires ayant trait à la compétence générale du TIDM et à la recevabilité de la demande d'avis consultatif.

84. J'admets que tout acte d'une institution de l'UE, en particulier dans les relations extérieures, puisse avoir des conséquences politiques. De même, les exposés présentés dans les procédures judiciaires (internationales) ont, par nature, vocation à influencer la décision résultant de ces procédures. Selon les règles régissant les procédures judiciaires internationales, une partie ayant qualité pour intervenir peut, par exemple, remettre en cause la compétence, exprimer des doutes sur la recevabilité de tout ou partie des questions soulevées, suggérer des réponses à tout ou partie de ces questions ou s'attarder sur un argument plutôt que sur un autre.

85. Toutefois, telles que je vois les choses, cela ne signifie pas nécessairement que les exposés présentés dans les procédures judiciaires internationales relèvent des «fonctions de définition des politiques» du Conseil visées par l'article 16, paragraphe 1, TUE [30].

86. En l'espèce, le Conseil avait déjà exercé son rôle de «définition des politiques» dans le cadre de la CNUDM avant que la Commission ne présente un exposé écrit au TIDM.

87. Premièrement, l'UE est devenue partie tant à la CNUDM qu'aux accords de partenariat dans le secteur de la pêche avec cinq des États CSRP décrits ci-dessus conformément aux procédures dans lesquelles le Conseil a pleinement joué le rôle que lui attribuent les traités [31]. Il a donc, en particulier, consenti à être lié par leurs dispositions relatives au règlement des différends [32] et, plus généralement, par les modalités relatives à la compétence pour les interpréter. En vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, ces accords internationaux lient l'UE et forment partie intégrante du droit de l'UE [33].

30 — À cet égard, je remarque que le Conseil semble admettre (tout au moins actuellement) que la Commission puisse valablement faire de tels choix lorsqu'elle engage des procédures de règlement des différends conformément aux conditions procédurales fixées dans le ROC et à l'article 3 de la décision 98/414 (concernant l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons) sans violer l'article 16, paragraphe 1, TUE. Le Conseil n'a pas expliqué pourquoi les procédures consultatives du TIDM (ou toute autre procédure judiciaire internationale d'ailleurs) devraient être considérées différemment.

31 — Voir point 13 ci-dessus. Lorsqu'il a ratifié la CNUDM au nom de l'UE, le Conseil s'est fondé, entre autres, sur l'article 113 CE (politique commerciale commune) et sur l'article 228, paragraphes 2 et 3, CE (conclusion d'accords internationaux). Le Conseil s'est également basé sur l'article 300, paragraphes 2 et 3, CE (conclusion d'accords internationaux) lorsqu'il a adopté les récents règlements du Conseil ratifiant les accords de pêche avec les États CSRP, les premiers étant fondés exclusivement sur les dispositions des traités relatives à la politique commune de la pêche.

32 — L'UE n'a pas encore choisi un ou plusieurs des moyens pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la CNUDM tels que visés à l'article 287 de la CNUDM. Conformément à l'article 7 de l'annexe IV de la CNUDM, cela signifie que l'UE est réputée avoir accepté la procédure d'arbitrage.

33 — Voir, par exemple, arrêt Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, point 73).

88. Deuxièmement, l'UE a adopté un large éventail de règles internes couvrant les aspects matériels de ces accords. En particulier, comme la Commission l'a souligné, les dispositions du règlement (CE) nº 1005/2008 du Conseil qui s'appliquent à la pêche INN, telles que celles définissant la «pêche illicite», sont élaborées sur la base de règles internationales préexistantes [34].

89. Il s'agit de choix relevant de la «définition des politiques» que le Conseil a faits en application de l'article 16, paragraphe 1, TUE et des règles procédurales spécifiques découlant des traités qui protègent les prérogatives du Conseil en matière de négociation, de signature et de conclusion d'accords internationaux.

90. La clarification ultérieure et l'application des engagements existants pris par l'UE en vertu du droit international par le biais de procédures judiciaires internationales, y compris des procédures consultatives du TIDM, sont, dans la plupart des cas, simplement les conséquences des choix «politiques» antérieurs du Conseil et ne requièrent donc pas la définition d'une nouvelle politique.

91. Bien que ce soit le cas en l'espèce, j'hésite à admettre qu'il en sera toujours ainsi. Dès lors, il n'est pas à exclure que, dans le contexte des procédures judiciaires internationales dans lesquelles l'UE a qualité pour agir, l'UE ait à prendre position sur une question qui n'est pas encore couverte soit par les engagements existants pris par l'UE en vertu du droit international, qui doivent être interprétés (et appliqués) dans ces procédures, soit par une quelconque autre règle de droit international sur laquelle l'UE n'a (pas encore) pris position. Dans ces circonstances, les prérogatives du Conseil seraient à respecter. Toutefois, il me semble que la procédure devant le TIDM en cause ici ainsi que les observations présentées par l'UE concernaient des problèmes soulevés dans le cadre du fonctionnement de la CNUDM et de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons.

92. Concernant la seconde condition sur laquelle cette branche du moyen soulevé par le Conseil repose, il me semble que, en tout état de cause, le Conseil ne peut pas invoquer la seconde phrase de l'article 16, paragraphe 1, TUE, séparément de toute autre disposition des traités.

93. Je comprends l'expression «conformément aux conditions prévues par les traités» comme signifiant nécessairement que les fonctions de définition des politiques ne peuvent pas être exercées sans une disposition séparée (ou, le cas échéant, une série de dispositions) dans les traités qui confère ce pouvoir, respectant en cela le principe d'attribution.

94. Toutefois, je ne pense pas que l'absence d'une autre disposition dans les traités prévoyant le rôle du Conseil concernant l'adoption des instruments spécifiques grâce auxquels l'UE agit à l'extérieur – et qui peuvent donner effet aux politiques de l'UE – soit un obstacle pour le Conseil dans l'exercice des prérogatives que lui confère l'article 16, paragraphe 1, TUE en matière de définition des politiques de l'UE dans les relations extérieures lorsqu'il n'existe pas encore de politique suffisante. Si tel était le cas, les efforts déployés par l'UE pour agir efficacement pourraient être gravement sapés. En fait, les

34 — Conformément à l'article 30 du règlement nº 1005/2008, du 29 septembre 2008, établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1936/2001 et (CE) nº 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) nº 1093/94 et (CE) nº 1447/1999 (JO L 286, p. 1), la Commission a adopté une liste de l'UE des navires INN (régulièrement révisée) qui est basée sur les listes établies par les organisations régionales de gestion des pêches («ORP»): voir règlement (UE) nº 468/2010 de la Commission, du 28 mai 2010, établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (JO L 131, p. 22). L'UE a également mis en œuvre des mesures de l'ORP concernant certains États: voir, par exemple, règlement (CE) nº 826/2004 du Conseil, du 26 avril 2004, interdisant l'importation de thon rouge de l'Atlantique (*Thunnus thynnus*) originaire de la Guinée équatoriale et de Sierra Leone et abrogeant le règlement (CE) nº 2092/2000 (JO L 127, p. 19), qui applique les recommandations de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), à laquelle l'UE est partie.

traités ne contiennent pas de dispositions séparées concernant de nombreux instruments d'action extérieure grâce auxquels l'UE, qui a la personnalité juridique internationale, peut agir [35]. L'action extérieure effective de l'UE doit néanmoins pouvoir s'appuyer sur divers instruments tout en respectant les prérogatives du Conseil.

95. J'ajoute que, lorsque les traités ont fixé les règles procédurales dans le cadre desquelles le Conseil doit agir concernant un instrument particulier d'action extérieure de l'UE, le Conseil ne peut pas recourir à l'article 16, paragraphe 1, TUE pour porter atteinte à ces règles [36]. La Cour a confirmé qu'il résulte de l'article 13, paragraphe 2, TUE que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'UE sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes [37].

96. Cela étant dit, comme je l'ai déjà expliqué précédemment, le fait de décider de la position de l'UE dans les procédures judiciaires internationales n'obligeait pas en l'espèce le Conseil à exercer ces prérogatives plus avant.

97. Je conclus que la seconde branche du premier moyen soulevé par le Conseil doit être rejetée.

Second moyen: article 13, paragraphe 2, TUE

98. Par son second moyen, le Conseil soutient que la manière dont la Commission a agi constitue une violation flagrante du principe de coopération loyale prévu à l'article 13, paragraphe 2, seconde phrase, TUE. Le Conseil fait valoir que la Commission a omis i) de lui présenter, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, une proposition aux fins d'une décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'UE devant le TIDM, ii) de coopérer avec le Conseil en ce qui concerne la définition du contenu de l'exposé devant être présenté et iii) de tenir compte de l'opinion du Conseil, selon laquelle, en l'absence de position de l'UE, aucun exposé écrit ne pourrait être présenté au TIDM, car la Commission avait annoncé, lors de la réunion du Coreper du 27 novembre 2013, qu'elle présenterait bien l'exposé, ce qu'elle a précisément fait deux jours plus tard. Pour sa part, la Commission souligne qu'elle a toujours tenu le Conseil pleinement informé, et qu'elle a tenu compte, dans la mesure du possible, des commentaires détaillés formulés par les États membres individuellement en préparant l'exposé écrit qu'elle a présenté au TIDM.

99. Le principe de coopération loyale énoncé à l'article 13, paragraphe 2, seconde phrase, TUE s'applique dans le respect des limites des pouvoirs conférés par les traités à chaque institution. L'obligation résultant de l'article 13, paragraphe 2, TUE n'est donc pas de nature à augmenter ou à réduire lesdits pouvoirs [38]. Par conséquent, lorsque les traités prévoient que la Commission est compétente pour agir sans l'approbation du Conseil, l'obligation de la Commission de coopérer avec le Conseil ne peut pas aller jusqu'à empêcher la Commission d'agir de la sorte.

100. Telles que je vois les choses, la première et la troisième branche du second moyen soulevé par le Conseil reposent sur l'idée que, au terme d'une lecture correcte de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la Commission avait besoin de l'autorisation préalable du Conseil pour présenter des observations écrites dans la procédure consultative du TIDM et qu'aucun niveau de consultation ou de coopération loyale

35 — Voir, également, mes conclusions dans les affaires Parlement et Commission/Conseil (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334, points 107 et 108), concernant la pêche vénézuélienne.

36 — De même, le Parlement européen, qui, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, TUE, «[…] exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités», ne peut pas invoquer cette déclaration de compétence pour étendre son rôle en matière d'accords internationaux qui est prévu par l'article 218 TFUE. Voir, à cet égard, arrêt Parlement/Conseil (C-658/11, EU:C:2014:2025, points 54 et 55), concernant le transfert vers l'île Maurice de personnes suspectées d'actes de piraterie.

37 — Voir arrêts Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, point 54), relatif au statut de réfugié, et Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:282, points 41 et 42), relatif à une affaire de double mixité.

38 — Arrêt Parlement/Conseil (C-48/14, EU:C:2015:91, points 57 et 58), concernant des substances radioactives.

ne saurait remédier à ce manquement. Toutefois, si – conformément à ma conclusion – l'article 218, paragraphe 9, TFUE *n'*obligeait *pas* la Commission à obtenir cette autorisation préalable, la Commission ne peut pas avoir manqué à son obligation de coopération loyale en ne prenant pas les mesures nécessaires aux fins de l'obtenir.

101. Concernant la deuxième branche, je considère que les données disponibles montrent que, pendant la préparation de l'exposé, la Commission a effectivement consulté les États membres et le Conseil et a tenu compte de leurs commentaires (y compris de ceux afférents à la compétence du TIDM) [39] avant de présenter l'exposé écrit au nom de l'UE dans le délai spécifié par le TIDM.

102. Pour ces raisons, je conclus dès lors que le second moyen doit également être rejeté.

Question supplémentaire: article 17, paragraphe 1, TUE et article 335 TFUE

103. Si l'article 16, paragraphe 1, TUE et l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne sont pas applicables, le recours du Conseil doit être rejeté; le Conseil avait déjà adopté la position pertinente, tout au moins en application de ces dispositions, et il n'était pas compétent pour décider de la présentation de l'exposé écrit en cause. Toutefois, cette conclusion signifie-t-elle également que la décision de présenter cet exposé était, comme l'affirme la Commission, valablement fondée sur l'article 335 TFUE (lu en combinaison avec l'article 17, paragraphe 1, TUE) et qu'elle relevait dès lors de la compétence de la Commission? Ou bien, si l'article 335 TFUE n'est pas applicable, la Commission était-elle néanmoins compétente, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, pour adopter cette décision? Je vais à présent examiner ces questions.

104. À mon avis, étant donné que la position pertinente de l'UE existe déjà, il incombe ensuite à la Commission, en application de l'article 17, paragraphe 1, TUE, de mettre en œuvre cette position en lui donnant effet et en la représentant sur la scène internationale (y compris dans les procédures judiciaires internationales). Après tout, il incombe à la Commission de promouvoir l'intérêt général de l'UE et de veiller à l'application des traités ainsi que des dispositions prises en vertu de celui-ci [40].

105. Si l'article 335 TFUE n'est que l'expression spécifique, en matière de représentation de l'UE, du principe général énoncé par l'article 17, paragraphe 1, TUE, l'article 335 TFUE, lu en combinaison avec l'article 17, paragraphe 1, TUE, habiliterait la Commission à décider des exposés écrits tels que ceux en cause dans cette affaire.

106. Dans l'arrêt Reynolds Tobacco e.a./Commission, la Cour a déjà admis que l'article 282 CE (actuel article 335 TFUE) constitue, en dépit de la formule «[d]ans chacun des États membres» figurant dans cette disposition, «l'expression d'un principe général et précise que la Communauté possède la capacité juridique, étant, à cet effet, représentée par la Commission» [41]. Dans cet arrêt, la Cour a également rappelé que la Commission veille à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises en vertu de celui-ci (article 211 CE, désormais la deuxième phrase de l'article 17, paragraphe 1, TUE). Par conséquent, la Cour a rejeté un pourvoi formé contre un arrêt du Tribunal [42] qui avait déclaré irrecevable la procédure d'annulation introduite par des fabricants de cigarettes contre une

39 — Voir plus avant, points 103 à 115 ci-après, concernant la portée et l'étendue des pouvoirs conférés à la Commission par l'article 335 TFUE.

40 — Voir, également, arrêt Reynolds Tobacco e.a./Commission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 94).

41 — C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 94.

42 — Arrêt Philip Morris International/Commission (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, EU:T:2003:6).

décision de la Commission d'introduire une procédure devant les juridictions d'un pays tiers (les États-Unis) concernant la participation alléguée de ces fabricants à un système de contrebande sur le territoire de la Communauté européenne. La Commission avait engagé cette procédure américaine sans l'approbation préalable du Conseil [43].

107. Dans l'affaire Reynolds Tobacco e.a./Commission, il appartenait à la Commission, en vertu de ces dispositions, de décider, sans l'approbation préalable du Conseil, de la saisine d'une juridiction d'un pays tiers et de définir la portée et le contenu de l'action en justice. La Cour a, semble-t-il, admis que tous ces éléments constituaient la «représentation» de l'UE par la Commission. À mon avis, cela signifie nécessairement que la Cour *n'*a *pas* considéré le rôle de la Commission, en tant que l'une des principales institutions politiques de l'UE, comme étant comparable à celui d'un avocat (la Commission) représentant son client (l'UE).

108. La Cour a souligné que la représentation de l'UE par la Commission existe pour donner effet à la personnalité juridique de l'UE en intervenant dans des procédures judiciaires. Contrairement au Conseil et au gouvernement autrichien, je ne vois aucune raison valable de moduler l'étendue de la compétence de la Commission pour représenter ainsi l'UE selon le forum devant lequel cette dernière participe à la procédure en qualité de partie.

109. Je ne suis pas non plus convaincue par l'allégation du Conseil selon laquelle, contrairement à la situation dans l'affaire Reynolds Tobacco e.a./Commission, les exposés écrits présentés par la Commission au TIDM ne font pas partie de son rôle en tant que «gardienne des traités» en vertu de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE.

110. Certes, dans l'affaire Reynolds Tobacco e.a./Commission, l'action civile engagée aux États-Unis visait à obtenir réparation auprès des entreprises productrices de tabac pour leur participation alléguée à la contrebande de cigarettes sur le territoire de la Communauté européenne, éludant ainsi le paiement de droits de douane et de TVA. La Commission agissait donc pour protéger l'intégrité de l'union douanière et les intérêts financiers de la Communauté européenne [44].

111. Toutefois, le fait que la Commission n'ait pas cherché à parvenir à des conséquences pratiques immédiates similaires pour le fonctionnement du marché intérieur et le budget de l'UE lorsqu'elle a présenté les exposés écrits au TIDM dans l'affaire n° 21 ne signifie pas qu'elle n'agissait pas conformément au mandat que lui confère l'article 17, paragraphe 1, TUE.

112. Premièrement, si les procédures consultatives du TIDM sont, par nature, nécessairement différentes d'une action civile tendant au paiement de la réparation financière d'un préjudice, leurs issues respectives peuvent avoir des conséquences pour l'UE. C'est pourquoi elles peuvent toutes deux imposer à la Commission de prendre des «initiatives appropriées» et de «[promouvoir] l'intérêt général de l'[UE]».

43 — La Cour était parfaitement consciente de ce fait: le Conseil avait spécifiquement attiré l'attention sur ce point dans son mémoire en intervention au soutien de la Commission.

44 — T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, EU:T:2003:6, points 1 à 3.

113. Deuxièmement, la Cour a déjà confirmé que la mission de la Commission en tant que «gardienne des traités» inclut de s'assurer de la correcte application par un pays tiers des obligations qu'il a contractées en vertu d'un accord conclu avec la Communauté par le biais des moyens prévus par l'accord ou par les décisions prises en vertu de celui-ci [45], y compris la procédure de règlement des différends [46]. Dans ces conditions, je ne vois pas de raison de principe d'exclure la représentation dans les procédures judiciaires internationales de la compétence de la Commission.

114. Troisièmement, les questions soumises au TIDM pour avis consultatif concernaient l'interprétation d'un accord international conclu par l'UE (CNUDM), les accords de pêche bilatéraux de l'UE avec des pays tiers (en particulier avec cinq membres de la CSRP) et l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons. Tous ces instruments internationaux font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE et lient les institutions. Par ailleurs, les questions spécifiques posées concernaient le problème des juridictions concurrentes de l'État riverain et de l'État du pavillon pour garantir une conservation saine des ressources biologiques de la mer, en particulier dans le contexte de la lutte contre la pêche INN, domaine dans lequel l'UE a adopté des mesures de droit dérivé spécifiques sur la base de règles internationales préexistantes [47]. Le fait que, au cours de cette procédure, des points supplémentaires ayant trait à des questions générales puissent être soulevés (en l'espèce, la compétence du TIDM pour donner des avis consultatifs et la recevabilité des questions posées) est inhérent à toute procédure judiciaire.

115. Dès lors, je considère que l'article 335 TFUE, lu en combinaison avec l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE, offrait à la Commission une base juridique appropriée pour présenter au TIDM des exposés écrits et oraux au nom de l'UE.

Conclusion

116. À la lumière des considérations qui précèdent et des articles 138 et 140 du règlement de procédure de la Cour concernant la répartition des dépens, je suggère à la Cour de:

— rejeter le recours du Conseil de l'Union européenne;

— condamner le Conseil à supporter ses propres dépens et ceux de la Commission européenne;

— condamner les gouvernements autrichien, espagnol, finlandais, français, grec, lituanien, néerlandais, portugais, tchèque et du Royaume-Uni à supporter leurs propres dépens.

45 — Arrêt C.A.S./Commission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, point 95), concernant l'accord d'association avec la République de Turquie, et ordonnance Mugraby/Conseil et Commission (C-581/11 P, EU:C:2012:466, point 68), concernant l'accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, signé à Luxembourg le 17 juin 2002 et approuvé au nom de la Communauté européenne par l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2006/356/CE du Conseil, du 14 février 2006 (JO L 143, p. 1).

46 — Voir arrêt Kaufring e.a./Commission (T-186/97, T-187/97, T-190/97 à T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 à T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 et T-147/99, EU:T:2001:133, point 270).

47 — Voir, par exemple, point 88 ci-dessus.