CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 19 septembre 2007 [1]

Table des matières

I — Introduction ..... I - 3656

II — Le cadre juridique et les antécédents du litige ..... I - 3657

A — L'accord de Cotonou ..... I - 3657

B — L'action commune litigieuse ..... I - 3659

C — La décision attaquée ..... I - 3661

III — Conclusions des parties et procédure devant la Cour ..... I - 3663

IV — Analyse ..... I - 3664

A — Sur la recevabilité ..... I - 3664

1. Sur la recevabilité de la demande en annulation de la décision attaquée .. I - 3664

2. Sur la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse I - 3665

a) Arguments des parties ..... I - 3665

b) Analyse ..... I - 3666

i) Sur la recevabilité d'une exception d'illégalité soulevée par un requérant privilégié à l'encontre d'un règlement en application de l'article 241 CE ..... I - 3666

ii) Sur la recevabilité d'une exception d'illégalité soulevée à l'encontre d'une action commune adoptée sur la base du titre V du traité UE I - 3671

1 — Langue originale: le français.

B — Sur le fond ..... I - 3674

1. Sur l'interprétation et la portée de l'article 47 UE ..... I - 3674

a) Arguments des parties ..... I - 3674

b) Analyse ..... I - 3676

2. Sur les relations entre la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et les compétences communautaires ..... I - 3686

a) Arguments des parties ..... I - 3686

b) Analyse ..... I - 3687

i) Remarques introductives ..... I - 3687

ii) Champ d'application de la coopération au développement ..... I - 3690

iii) La lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et la coopération au développement ..... I - 3695

3. Sur la légalité de la décision attaquée et de l'action commune litigieuse .. I - 3700

V — Sur les dépens ..... I - 3706

VI — Conclusion ..... I - 3707

I — Introduction

1. Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour d'annuler la décision 2004/833/PESC du Conseil, du 2 décembre 2004, mettant en œuvre l'action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la CEDEAO dans le cadre du moratoire sur des armes légères et de petit calibre [2] (ci-après la «décision attaquée») et de constater l'inapplicabilité, en raison de son illégalité, du titre II de l'action commune 2002/589/PESC du Conseil, du 12 juillet 2002, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre, et abrogeant l'action commune 1999/34/PESC [3] (ci-après l'«action commune litigieuse»).

2 — JO L 359, p. 65.
3 — JO L 191, p. 1.

2. L'intérêt majeur de la présente affaire porte, quant au fond, sur l'interprétation de l'article 47 UE et la répartition des compétences entre l'Union européenne, agissant dans le cadre du titre V du traité UE, intitulé «Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune» (ci-après la «PESC»), et la Communauté européenne dans le domaine de la coopération au développement (titre XX du traité CE). Elle soulève aussi, sous l'angle procédural, la problématique de la recevabilité de l'exception d'illégalité, invoquée par un requérant dit «privilégié», à l'encontre d'un acte à caractère général dans le contexte original des relations entre le premier et le deuxième pilier de l'Union européenne.

II — Le cadre juridique et les antécédents du litige

A — *L'accord de Cotonou*

3. Le 23 juin 2000 a été signé à Cotonou (Bénin) l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part [4] (ci-après l'«accord de Cotonou»), approuvé au nom de la Communauté par la décision 2003/159/CE du Conseil, du 19 décembre 2002 [5]. Il est entré en vigueur le 1er avril 2003.

4. L'article 1er de cet accord, intitulé «Objectifs du partenariat», dispose:

«La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés 'parties', concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs ainsi que les engagements internationaux des parties inspirent l'ensemble des stratégies de développement et

4 — JO L 317, p. 3.

5 — JO 2003, L 65, p. 27.

sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP.

[...]»

5. L'article 11 de l'accord de Cotonou, intitulé «Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits», prévoit:

«1. Les parties poursuivent une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits dans le cadre du partenariat. Cette politique se fonde sur le principe de l'appropriation. Elle se concentre notamment sur le développement des capacités régionales, sous-régionales et nationales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes et en combinant, de manière appropriée, tous les instruments disponibles.

2. Les activités dans le domaine de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits visent notamment à assurer un équilibre des opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles offertes à tous les segments de la société, à renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques, à établir des mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des différents groupes, à combler les fractures entre les différents segments de la société ainsi qu'à encourager une société civile active et organisée.

3. Ces activités comprennent également, entre autres, un appui aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation, à la gestion régionale efficace des ressources naturelles communes rares, à la démobilisation et à la réinsertion sociale des anciens combattants, aux efforts concernant le problème des enfants soldats, ainsi qu'à toute action pertinente visant à limiter à un niveau approprié les dépenses militaires et le commerce des armes, y compris par un appui à la promotion et à l'application de normes et de codes de conduite. Dans ce contexte, l'accent est particulièrement mis sur la lutte contre les mines antipersonnel et contre la diffusion, le trafic illicite et l'accumulation excessive et incontrôlée des armes de petit calibre et des armes légères.

[...]»

6. En vertu des articles 6 à 10 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou, intitulée «Procédures de mise en œuvre et de gestion», une stratégie de coopération régionale ainsi qu'un programme indicatif régional ont été établis dans un document signé le 19 février 2003 par la Commission, d'une part, et par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) [6], et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), d'autre part.

7. Ce document souligne, dans la section 2.3.1, intitulée «La sécurité et la prévention des conflits», «l'élément important que constitue le contrôle du trafic d'armes légères où un moratoire sur l'exportation et l'importation existe appuyé par les Nations [u]nies». Dans la section 6.4.1, intitulée «Appui à une politique régionale de prévention des conflits et de bonne gouvernance», ce document mentionne qu'une assistance sera envisagée en appui à celle des Nations unies pour la réalisation des activités prioritaires du plan d'action, pour la mise en œuvre du moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères.

8. Sur demande de la CEDEAO, la Commission a entamé en 2004 la préparation d'une proposition de financement des opérations de prévention de conflits et de consolidation de la paix. Selon la Commission, la partie la plus importante de ce financement sera allouée au programme de la CEDEAO de contrôle des armes légères.

B — *L'action commune litigieuse*

9. Le 12 juillet 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté l'action commune litigieuse, qui a abrogé et remplacé l'action commune 1999/34/PESC du Conseil, du 17 décembre 1998, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre [7]. Quant à son champ d'application matériel, l'action commune litigieuse inclut, là où il y a lieu, les munitions des armes légères et de petit calibre, tout en conservant, d'une part, dans son annexe, l'énumération des armes qui figurait à l'annexe de l'action commune 1999/34/PESC [8] et, d'autre part, dans son

6 — Cette organisation régionale, créée en 1975, vise à promouvoir la coopération et l'intégration des États de l'Afrique de l'Ouest et comprend actuellement 15 États membres, à savoir la République du Bénin, le Burkina-Faso, la République du Cap-Vert, la République de Côte d'Ivoire, la République de Gambie, la République du Ghana, la République de Guinée, la République de Guinée-Bissau, la République du Libéria, la République du Mali, la République du Niger, la République fédérale du Nigeria, la République du Sénégal, la République de Sierra Leone et la République du Togo. La République islamique de Mauritanie a quitté cette organisation en 2002. Voir http://www.ecowas.int/

7 — JO 1999, L 9, p. 1.

8 — L'annexe à l'action commune litigieuse énumère la liste des armes légères et des armes de petit calibre que cet acte couvre, sans préjudice de la définition de ces armes qui ferait l'objet d'un accord international. Il s'agit, pour les premières, des «armes légères portables individuelles ou collectives», à savoir les canons, obusiers et mortiers, les lance-grenades, les armes antichars légères, les missiles antichars et lanceurs ainsi que les missiles antiaériens, et, pour les secondes, des «armes de petit calibre et [leurs] accessoires spécialement conçus pour un usage militaire», à savoir mitrailleuses, mitraillettes, fusils automatiques, fusils semi-automatiques et modérateurs de son.

dispositif, la convention d'écriture «armes de petit calibre» de cette même action commune pour désigner les «armes légères et de petit calibre».

10. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de l'action commune litigieuse, les objectifs de celle-ci sont les suivants:

«— combattre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes de petit calibre, ainsi qu'aider à y mettre un terme,

— aider à réduire les stocks existants de ces armes et de leurs munitions pour les ramener à des niveaux conformes aux besoins légitimes des pays en matière de sécurité, et

— aider à résoudre les problèmes posés par l'accumulation de ces stocks».

11. Le titre I de l'action commune litigieuse, intitulé «Principes concernant les aspects de prévention et de réaction», établit les principes et objectifs sur lesquels l'Union européenne s'efforcera de rechercher un consensus au sein des instances régionales et internationales compétentes. À cette fin, il énumère les principes et les mesures devant être concrétisés pour prévenir une nouvelle accumulation déstabilisatrice d'armes de petit calibre (article 3) et pour réduire les stocks existants d'armes de petit calibre et de leurs munitions (article 4).

12. Parmi les principes et mesures devant être concrétisés pour prévenir une nouvelle accumulation déstabilisatrice d'armes de petit calibre, l'article 3 du titre I mentionne des engagements de tous les pays concernés en matière de production, d'exportation, d'importation et de détention desdites armes, ainsi que la création et la tenue d'inventaires nationaux d'armes et l'élaboration de législations nationales restrictives.

13. Parmi les principes et les mesures devant être concrétisés pour réduire les stocks existants d'armes de petit calibre et de leurs munitions, l'article 4 du titre I cite, notamment, l'octroi d'une assistance appropriée aux pays demandeurs d'une aide en vue de limiter ou d'éliminer les armes de petit calibre excédentaires sur leur territoire ainsi que leurs munitions, la promotion de mesures de confiance et de dispositions visant à encourager la remise volontaire des armes de petit calibre excédentaires ou détenues illégalement et de leurs munitions.

14. Le titre II de l'action commune litigieuse, intitulé «Contribution de l'Union européenne à des actions spécifiques», prévoit notamment une assistance financière et technique à des programmes et des projets qui contribuent de manière directe et visible à l'application des principes et mesures mentionnés au titre I.

15. Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, du titre II, pour la fourniture de cette assistance, l'Union européenne tiendra compte, en particulier de l'engagement du destinataire à se conformer aux principes visés à l'article 3 de l'action commune litigieuse, de son respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international et de la sauvegarde de l'État de droit ainsi que des engagements internationaux, en particulier les traités de paix et les accords internationaux existants en matière de maîtrise des armements.

16. L'article 8 du titre II prévoit:

«Le Conseil note que la Commission a l'intention de diriger son action vers la réalisation des objectifs et des priorités de la présente action commune, le cas échéant par des mesures communautaires pertinentes.»

17. L'article 9, paragraphe 1, du titre II dispose:

«Le Conseil et la Commission sont chargés d'assurer la cohérence des activités de l'Union européenne dans le domaine des armes de petit calibre, eu égard en particulier à ses politiques en matière de développement. À cette fin, les États membres et la Commission communiquent toute information utile aux organes compétents du Conseil. Le Conseil et la Commission assurent la mise en œuvre de leurs actions respectives, chacun selon ses compétences.»

C — *La décision attaquée*

18. Le 2 décembre 2004, le Conseil a adopté la décision attaquée, qui met en œuvre l'action commune litigieuse en vue d'une contribution de l'Union européenne à la CEDEAO dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre [9]. En tant que base juridique, la décision attaquée mentionne l'action commune litigieuse, notamment l'article 3 de celle-ci, ainsi que l'article 23, paragraphe 2, UE.

9 — Ce moratoire a été solennellement déclaré par les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la CEDEAO lors du sommet d'Abuja, les 30 et 31 octobre 1998 pour une durée de trois ans, qui a été renouvelée pour trois ans supplémentaires en 2001. Le texte de la «déclaration de moratoire sur les transferts et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest» est disponible à l'adresse Internet suivante: http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. Dans son préambule, la décision attaquée reprend les considérants suivants:

«(1) L'accumulation et la diffusion excessives et incontrôlées d'armes légères et de petit calibre constituent une menace pour la paix et la sécurité et réduisent les perspectives de développement durable, ce qui est particulièrement le cas en Afrique de l'Ouest.

(2) Dans la poursuite des objectifs énoncés à l'article 1er de l'action commune [litigieuse], l'Union européenne envisage d'agir au sein des instances internationales compétentes pour promouvoir des mesures instaurant la confiance. En ce sens, la présente décision est destinée à mettre en œuvre ladite action commune.

(3) L'Union européenne estime qu'une contribution financière et une assistance technique serviraient à consolider l'initiative de la [CEDEAO] dans le domaine des armes légères et de petit calibre.

(4) L'Union européenne a donc l'intention d'apporter une aide financière et une assistance technique à la CEDEAO conformément au titre II de l'action commune [litigieuse].»

20. Aux termes de l'article 1er de la décision attaquée, l'Union européenne contribue à la réalisation de projets dans le cadre du moratoire de la CEDEAO sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères et de petit calibre. À cette fin, elle apporte une contribution financière et une assistance technique pour créer l'unité d'armes légères au sein du secrétariat technique de la CEDEAO et pour transformer ce moratoire en convention sur les armes légères et de petit calibre entre les États de la CEDEAO.

21. L'article 3 de la décision attaquée dispose:

«La mise en œuvre financière de la présente décision est confiée à la Commission. À cet effet, elle conclut un accord de financement avec la CEDEAO concernant les conditions d'utilisation de la contribution de l'Union européenne, qui prendra la forme d'une aide non remboursable. [...]»

22. L'article 4, paragraphe 2, de la décision attaquée indique:

«La Présidence et la Commission présentent aux organes compétents du Conseil des

rapports périodiques sur la cohérence des activités de l'Union européenne dans le domaine des armes légères et de petit calibre, eu égard en particulier à ses politiques en matière de développement, conformément à l'article 9, paragraphe 1, de l'action commune [litigieuse]. La Commission fait plus particulièrement rapport sur les aspects mentionnés à l'article 3, première phrase. Ces informations devront notamment être fondées sur des rapports réguliers fournis par la CEDEAO dans le cadre de sa relation contractuelle avec la Commission.»

23. Lors de l'adoption de la décision attaquée, la Commission a fait la déclaration suivante:

«La Commission estime que cette action commune n'aurait pas dû être adoptée et que le projet aurait dû être financé par le 9e [Fonds européen de développement (FED)] au titre de l'accord de Cotonou. Cet avis est clairement confirmé par l'article 11, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou qui mentionne expressément au nombre des activités pertinentes la lutte contre l'accumulation des armes de petit calibre et des armes légères. Par ailleurs, il ressort des commentaires relatifs à la ligne budgétaire [de la] PESC correspondante (19 03 02) du budget 2004 que le financement de tels projets au titre de la PESC est exclu si ceux-ci sont déjà couverts par l'accord de Cotonou.

L'action commune financée au titre de la PESC aurait pu bénéficier du 9e FED et aurait parfaitement cadré avec le programme indicatif régional de la CEDEAO. De fait, la Commission est en train d'établir une proposition de financement portant sur un montant indicatif de 1,5 million d'euros destiné à soutenir la mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre.

Enfin, l'action commune relève de la compétence partagée sur laquelle sont fondés la politique communautaire de développement et l'accord de Cotonou. L'article 47 [UE] s'applique aux domaines de compétence partagée tout comme aux domaines de compétence exclusive, faute de quoi il serait en grande partie privé de son effet utile. La Commission se réserve d'exercer ses droits en la matière» [10].

III — Conclusions des parties et procédure devant la Cour

24. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision attaquée;

10 — Doc. n° 15236/04 PESC 1039, du 25 novembre 2004.

— déclarer illégale, et partant inapplicable, l'action commune litigieuse, notamment son titre II.

25. Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter la demande d'annulation de la décision attaquée comme non fondée;

— rejeter la demande de la Commission visant à obtenir une déclaration d'inapplicabilité de l'action commune litigieuse comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme non fondée;

— condamner la Commission aux dépens.

26. Par ordonnance du 7 septembre 2005, le président de la Cour a admis le Parlement européen à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

27. Par ordonnance du même jour, le président de la Cour a admis le Royaume d'Espagne, la République française, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande de Nord à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil. Par ordonnance du 12 septembre 2005, le président de la Cour a admis le Royaume de Danemark à intervenir également à l'appui des conclusions du Conseil.

28. La Commission et le Conseil ainsi que les parties admises à intervenir dans la présente affaire ont été entendus lors de l'audience qui s'est tenue le 5 décembre 2006, à l'exception du Royaume des Pays-Bas qui ne s'y est pas fait représenter.

IV — Analyse

A — *Sur la recevabilité*

1. Sur la recevabilité de la demande en annulation de la décision attaquée

29. Il ne fait pas de doute — le Conseil et les parties étant intervenues à l'appui des conclusions de celui-ci n'ayant d'ailleurs pas prétendu le contraire — que la demande

en annulation de la décision attaquée est recevable en ce qu'elle vise à faire constater que l'acte adopté par le Conseil dans le cadre du titre V du traité UE («[d]ispositions concernant la [PESC]») empiéterait sur les compétences de la Communauté européenne en matière de coopération au développement.

2. Sur la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse

a) Arguments des parties

30. En effet, bien que la décision attaquée, fondée sur l'article 23 UE et sur l'action commune litigieuse adoptée en vertu du titre V du traité UE, ne relève pas, en principe, du contrôle juridictionnel en application de l'article 230 CE, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 46, sous f), UE, les dispositions du traité CE relatives à la compétence de la Cour et à son exercice sont applicables, notamment, à l'article 47 UE, lequel prévoit *qu'aucune disposition du traité UE n'affecte le traité CE.*

31. À l'instar de ce qui a été déduit des articles 46, sous f), UE et 47 UE à propos du contrôle juridictionnel d'actes du Conseil adoptés sur la base de l'actuel titre VI du traité UE (troisième pilier), il incombe donc à la Cour de veiller à ce que les actes dont le Conseil prétend qu'ils relèvent du titre V du traité UE n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE confèrent à la Communauté [11].

11 — Voir arrêts du 12 mai 1998, Commission/Conseil (C-170/96, Rec. p. I-2763, point 16), et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (C-176/03, Rec. p. I-7879, point 39).

32. Selon le Conseil, soutenu par les gouvernements espagnol et du Royaume-Uni, l'exception d'illégalité soulevée par la Commission contre l'action commune litigieuse est irrecevable dans la mesure où, d'une part, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un acte relevant de la PESC et, d'autre part, un requérant privilégié, tel que la Commission, est forclos à exciper de l'illégalité d'un acte dont il aurait pu directement demander l'annulation par un recours au titre de l'article 230 CE.

33. Dans sa réplique et dans ses observations écrites sur les mémoires en intervention respectifs des gouvernements espagnol et du Royaume-Uni, la Commission réfute les objections à la recevabilité de l'exception d'illégalité en rappelant d'abord que celle-ci n'est soulevée qu'à la lumière de l'article 47 UE, à savoir pour les mêmes motifs sur laquelle se fonde sa demande principale en annulation de la décision attaquée, et ensuite que des requérants privilégiés seraient en droit d'exciper de l'illégalité d'un acte normatif lorsque ladite illégalité se révèle pleinement au moment de son application

concrète, après l'expiration du délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE pour introduire un recours en annulation contre ledit acte.

b) Analyse

34. Je tiens à préciser d'emblée que l'examen de la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse m'est apparue nécessaire à ce stade de mes développements dans la mesure où, sur le fond, l'appréciation de la légalité de la décision attaquée ne peut, à mon sens, être dissociée de celle des dispositions de l'action commune litigieuse.

35. La fin de non-recevoir invoquée par le Conseil et les gouvernements espagnol et du Royaume-Uni pose pour l'essentiel des difficultés de deux ordres. D'une part, celle de savoir si, dans le cadre du traité CE, un requérant dit «privilégié» est recevable à exciper de l'illégalité d'un acte qu'il aurait assurément pu contester directement conformément à l'article 230 CE. D'autre part, si la réponse à cette question est, à tout le moins, partiellement positive, il s'agit de déterminer si cette solution peut être étendue à la situation où, comme en l'espèce, l'acte dont l'illégalité est excipée a été adopté sur la base du titre V du traité UE. Ces deux questions seront examinées tour à tour ci-après.

i) Sur la recevabilité d'une exception d'illégalité soulevée par un requérant privilégié à l'encontre d'un règlement en application de l'article 241 CE

36. Il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 241 CE, *nonobstant* l'expiration du délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE, *toute partie* peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un *règlement* arrêté conjointement par le Parlement et le Conseil ou un règlement du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, se prévaloir des moyens prévus à l'article 230, deuxième alinéa, CE pour invoquer devant la Cour de justice l'inapplicabilité de ce règlement [12].

37. Pour ce qui concerne la nature de l'acte en cause, la jurisprudence admet que l'exception d'illégalité ne saurait être limitée aux actes ayant la forme d'un règlement au sens de l'article 241 CE, mais s'attache plutôt, en favorisant une interprétation large dudit article, au contenu de l'acte dont l'illégalité est excipée qui doit présenter un «caractère général» [13].

12 — Italiques ajoutés par mes soins.

13 — Arrêt du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission (92/78, Rec. p. 777, points 40 et 41). Voir également notamment, arrêts du Tribunal du 26 octobre 1993, Reinarz/Commission (T-6/92 et T-52/92, Rec. p. II-1047, point 56), et du 2 octobre 2001, Martinez e.a./Parlement (T-222/99, T-327/99 et T-329/99, Rec. p. II-2823, point 134).

38. Cette précision entraîne déjà une première conséquence en ce que tout requérant, y compris donc un requérant privilégié, est forclos à exciper de l'illégalité de décisions dont il est formellement destinataire et qu'il a omis de contester directement dans le délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE [14], hormis l'hypothèse — en tout état de cause non pertinente en l'espèce — où l'acte serait affecté de vices particulièrement graves et évidents, au point de pouvoir être qualifié d'acte inexistant [15].

39. S'agissant du champ d'application ratione personae de l'article 241 CE, malgré son libellé qui permet à *toute partie, nonobstant* l'expiration du délai prévu à l'article 230 CE, d'invoquer, de manière incidente, l'inapplicabilité d'un règlement — entendu comme un acte présentant un «caractère général» —, la problématique de la recevabilité d'une exception d'illégalité, soulevée en application de l'article 241 CE par un requérant privilégié, tel qu'une institution communautaire ou un État membre, s'est toutefois posée à plusieurs reprises au cours des dernières décennies.

40. La récurrence de cette question semble avoir été partiellement occasionnée par le refus répété de la Cour de statuer sur la recevabilité d'exceptions d'illégalité invoquées par des requérants privilégiés à l'encontre de règlements communautaires soit dans le cadre d'un recours en annulation à l'encontre d'un acte fondé sur le règlement concerné, soit comme moyen de défense pour s'opposer à un manquement allégué à un règlement [16], en dépit des propositions de plusieurs de ses avocats généraux, lesquels, essentiellement en référence au libellé de l'article 241 CE, s'étaient prononcés favorablement quant à la recevabilité de ces demandes incidentes [17].

41. Relevons que, bien que dans certaines de ces affaires la Cour ait examiné au fond les

14 — Voir, quant aux requérants privilégiés, arrêts du 12 octobre 1978, Commission/Belgique (156/77, Rec. p. 1881, point 21); du 30 juin 1988, Commission/Grèce (226/87, Rec. p. 3611, point 14); du 10 juin 1993, Commission/Grèce (C-183/91, Rec. p. I-3131, point 10), et du 29 juin 1995, Espagne/Commission (C-135/93, Rec. p. I-1651, points 16 et 17). En matière d'aides d'État, le juge communautaire a considéré qu'était forclos à exciper de l'illégalité d'une décision de la Commission constatant l'incompatibilité d'une aide individuelle le bénéficiaire de celle-ci, bien qu'il ne soit pas formellement destinataire de ladite décision, mais contre laquelle il aurait pu sans aucun doute introduire un recours en annulation: voir, s'agissant de l'exception invoquée devant le juge national (situation dans laquelle l'article 241 CE n'est pas applicable), arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833, points 17 et 18), et devant le juge communautaire, arrêt du Tribunal du 13 septembre 1995, TWD/Commission (T-244/93 et T-486/93, Rec. p. II-2265, point 103).

15 — Voir arrêt du 30 juin 1988, Commission/Grèce, précité (point 16 et jurisprudence citée).

16 — Voir, arrêts du 13 juillet 1966, Italie/Conseil et Commission (32/65, Rec. p. 563); du 18 septembre 1986, Commission/Allemagne (116/82, Rec. p. 2519); du 12 février 1987, France/Commission (181/85, Rec. p. 689, point 31); du 27 septembre 1988, Grèce/Conseil (204/86, Rec. p. 5323); du 25 juillet 1991, Commission/Espagne (C-258/89, Rec. p. I-3977), et du 18 septembre 2003, Grèce/Commission (C-331/00, Rec. p. I-9085). Dans cette dernière affaire, l'exception d'illégalité n'était toutefois pas clairement soulevée par la Grèce (voir, point 114 des conclusions de l'avocat général Tizzano).

17 — Voir conclusions de l'avocat général Roemer présentées dans l'affaire Italie/Conseil et Commission, précitée, p. 600; conclusions de l'avocat général Gordon Slynn dans l'affaire France/Commission, précitée, p. 703; point 6 des conclusions de l'avocat général Mancini dans l'affaire Grèce/Conseil, précitée, et points 23 à 32 des conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire Commission/Espagne, précitée.

illégalités excipées des règlements en cause [18], tout en disposant de conclusions favorables à la recevabilité des exceptions d'illégalité soulevées [19], le refus de statuer explicitement sur ladite recevabilité a continué de nourrir certaines interrogations, dont on peut supposer qu'elles furent également à l'origine de la réserve, exprimée par l'avocat général Jacobs dans ses conclusions lues le 3 octobre 2002 dans l'affaire Commission/BCE [20] — à propos de laquelle je reviendrai dans les développements qui suivent — de formuler «un avis définitif» sur la question [21].

42. La controverse apparaît également avoir été suscitée par une interprétation a contrario de la motivation de certains arrêts dans lesquels le juge communautaire a considéré que l'article 241 CE constitue l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester de manière incidente la validité de règlements ou d'actes communautaires «de caractère général» *si* cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 230 CE, un recours direct contre ces actes [22].

43. Cette motivation a ainsi paru lier la faculté de déclencher un contrôle incident d'un règlement à l'absence de la possibilité d'agir en annulation à l'encontre d'un tel acte.

44. Il n'est d'ailleurs pas anodin de relever que tant le Conseil que le gouvernement espagnol fondent largement leur fin de non-recevoir, opposée à l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse invoquée par la Commission, sur cette ligne de raisonnement.

45. En outre, la controverse ne s'est sans doute pas dissipée lors de l'adoption de l'arrêt Nachi Europe, prononcé dans la matière complexe de l'imposition des droits antidumping et en vertu duquel la Cour a considéré qu'une entreprise, qui disposait sans aucun doute d'un droit de recours devant le juge communautaire en vue

18 — Tel fut le cas dans les arrêts précités Commission/Allemagne (point 8), France/Commission (points 4, 5 et 31), Grèce/Conseil (point 11), et Grèce/Commission (point 97). Notons que, dans l'affaire Italie/Conseil et Commission, précitée, la Cour a rejeté l'exception d'illégalité comme irrecevable au motif qu'il n'existait aucun lien entre le règlement dont l'illégalité était excipée et l'acte attaqué; dans l'affaire Commission/Espagne, précitée, la Cour a éludé la difficulté procédurale en considérant (point 6 de l'arrêt) que le moyen de défense invoqué par le gouvernement espagnol ne visait pas le règlement en cause en tant que tel, mais l'interprétation dudit règlement exposée par la Commission dans son recours en manquement.

19 — Notons toutefois que dans l'affaire Commission/Allemagne, précitée, aucune attention spécifique n'avait été accordée à ce problème procédural, alors que dans l'affaire Grèce/Commission, précitée, l'avocat général Tizzano avait proposé, au point 114 de ses conclusions, de rejeter l'exception d'illégalité, à titre principal, comme étant irrecevable au motif que le gouvernement hellénique n'avait pas attaqué le règlement en cause dans les délais prévus par l'article 230 CE.

20 — Arrêt du 10 juillet 2003, Commission/BCE (C-11/00, Rec. p. I-7147).

21 — Points 100 et 190 des conclusions dans l'affaire Commission/BCE, précitée.

22 — Voir arrêt Simmenthal/Commission, précité (point 39). Voir, également, arrêts du Tribunal Martinez e.a./Parlement, précité (point 133), et du 10 avril 2003, Alessandrini e.a./Commission (T-93/00 et T-46/01, Rec. p. II-1635, point 76) (italiques ajoutés par mes soins).

d'obtenir l'annulation d'un règlement communautaire fixant des droits antidumping, ne pouvait, à l'occasion d'un litige devant une juridiction nationale remettre en cause, à titre incident, la validité de ce règlement, pour des motifs liés à la sécurité juridique [23].

46. Bien que la motivation de cette solution repose également sur la nature hybride de ce type de règlements, à savoir à la fois normative et susceptible de concerner directement et individuellement des particuliers [24], le rappel de la formule dégagée dans l'arrêt Simmenthal/Commission [25], mise en exergue au point 42 ci-dessus, ainsi que son extension au cas d'un règlement communautaire, sans que, en outre, la motivation de la Cour apparaisse limitée à la particularité des règlements antidumping, pouvait aussi contribuer à laisser planer des doutes quant au sort réservé à une exception d'illégalité soulevée par des requérants privilégiés devant la Cour, dans le cadre de l'application formelle de l'article 241 CE.

47. La Cour a cependant fourni des précisions importantes dans son arrêt Commission/BCE, précité, qui entraînent à admettre qu'un requérant privilégié soit recevable à invoquer devant la Cour, par la voie de l'exception d'illégalité, l'inapplicabilité d'un règlement possédant un caractère général ou normatif.

48. Dans cette affaire, la Commission demandait l'annulation d'une décision de la Banque centrale européenne (BCE) concernant la prévention de la fraude, au motif que cette décision enfreignait le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) [26]. Parmi les moyens de défense opposés par la BCE au recours en annulation, cette dernière faisait valoir que le règlement nº 1073/1999 était illégal et devait être déclaré inapplicable conformément à l'article 241 CE, au motif qu'il aurait été adopté en violation de plusieurs dispositions du traité, en particulier de l'article 105, paragraphe 4, CE, relatif à la consultation de la BCE. La Commission considérait qu'un tel moyen de défense était irrecevable, la BCE étant forclose à exciper de l'illégalité d'un acte dont elle aurait pu demander l'annulation en vertu de l'article 230 CE.

49. Après avoir rappelé, d'une part, que le destinataire d'une décision individuelle est forclos à exciper de l'illégalité de celle-ci et, d'autre part, que, conformément à l'arrêt

23 — Arrêt du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, Rec. p. I-1197, points 37 et 38).

24 — Point 37 in fine de l'arrêt.

25 — Arrêt précité (point 39).

26 — JO L 136, p. 1.

Nachi Europe, précité, un règlement communautaire peut devenir définitif pour un particulier lorsque ce règlement doit être regardé comme une décision individuelle à son égard dont il aurait pu sans aucun doute demander l'annulation en vertu de l'article 230 CE [27], la Cour a indiqué que ces «principes [...] n'affectent toutefois *en aucune manière* la règle posée par l'article 241 CE dont le *libellé* prévoit que toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement visé par cette disposition, se prévaloir des moyens prévus à l'article 230, deuxième alinéa, CE pour invoquer devant la Cour l'inapplicabilité de ce règlement» [28]. Puisque, dans cette affaire, le «caractère normatif» du règlement n° 1073/1999 n'avait pas été mis en doute et qu'il n'avait pas été allégué que ledit règlement devait être assimilé à une décision dont la BCE aurait été, en pareil cas, destinataire [29], la Cour a rejeté la fin de non-recevoir opposée par la Commission et a examiné au fond l'exception d'illégalité soulevée par la BCE.

50. En se fondant uniquement sur la lecture littérale de l'article 241 CE pour reconnaître à toute partie le droit d'invoquer, à titre incident, l'inapplicabilité d'un règlement «à caractère normatif», la Cour a avalisé, cette fois-ci de manière explicite, la position de plusieurs de ses avocats généraux, mise en exergue précédemment.

51. Si tant est qu'un doute puisse encore subsister à la lecture de l'arrêt Commisson/BCE, précité, quant à l'extension, au profit de tous les requérants privilégiés, de la solution qu'il a retenue en ce qui concerne la recevabilité de l'exception d'illégalité soulevée par la BCE, eu égard au fait que, en vertu de l'article 230, troisième alinéa, CE, cette dernière ne jouit de la légitimation active qu'aux fins de la sauvegarde de ses prérogatives, un argument littéral et logique supplémentaire à celui indiqué par ledit arrêt milite en faveur de cette extension.

52. En effet, il convient de rappeler que l'article 241 CE accorde à toute partie le droit d'invoquer l'inapplicabilité d'un règlement dans un litige le mettant en cause «*nonobstant* l'expiration du délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, [CE]» [30].

53. Or, il serait peu convaincant de réserver la faculté d'exciper de l'illégalité d'un règlement aux parties n'ayant pu introduire un recours en annulation si, conformément au libellé de l'article 241 CE, cette exception peut être invoquée «nonobstant» l'expiration du délai pour introduire un recours en annulation [31].

27 — Voir respectivement points 74 et 75 de l'arrêt.

28 — Point 76 de l'arrêt (italiques ajoutés par mes soins).

29 — Point 77 de l'arrêt.

30 — Italiques ajoutés par mes soins.

31 — Voir, en ce sens, conclusions précitées de l'avocat général Darmon (point 25).

54. L'article 241 CE ouvre donc incontestablement la possibilité pour les requérants privilégiés d'exciper, de manière incidente, de l'illégalité d'un règlement «à caractère normatif», quand bien même ils auraient pu directement attaquer cet acte dans le délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE.

55. Il y a lieu, par conséquent, de déterminer si cette conclusion peut être étendue au cas où l'exception d'illégalité est soulevée par la Commission à l'encontre d'une action commune adoptée sur la base du titre V du traité UE.

ii) Sur la recevabilité d'une exception d'illégalité soulevée à l'encontre d'une action commune adoptée sur la base du titre V du traité UE

56. Tout d'abord, j'estime que la première branche de la fin de non-recevoir invoquée par le Conseil, formulée de manière générale et tirée de l'incompétence de la Cour pour statuer sur l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse, doit être rejetée pour des motifs analogues à ceux exposés au point 31 ci-dessus.

57. En effet, les dispositions du traité CE relatives à la compétence de la Cour et à son exercice, dont fait assurément partie l'article 241 CE, s'appliquant à l'article 47 UE, la Cour peut être amenée à examiner, de manière incidente, si une action commune du Conseil, adoptée en vertu du titre V du traité UE, sur la base de laquelle la décision faisant l'objet du recours se fonde, serait inapplicable dans la mesure où le Conseil, en adoptant ladite action commune, aurait empiété sur les compétences attribuées à la Communauté par le traité CE.

58. Ainsi qu'il ressort du point précédent, l'article 47 UE impose naturellement des limites à la compétence de la Cour pour statuer sur une exception d'illégalité d'un acte adopté sur la base du titre V du traité UE, à l'instar de celles qu'il pose à l'application de l'article 230 CE à ces mêmes actes. Ainsi, les moyens invoqués au soutien de l'exception d'illégalité, à l'instar de ceux soulevés à l'appui de la demande principale en annulation, doivent être, à mon sens, limités à contester la compétence du Conseil pour adopter l'acte dont l'illégalité est excipée au motif que cet acte aurait empiété sur les compétences conférées par le traité CE à la Communauté.

59. À cet égard, il y a lieu de faire observer que, sans renier la portée générale de l'exception d'illégalité soulevée dans ses conclusions comme visant la totalité des dispositions de l'action commune litigieuse, la Commission a cependant précisé dans ses

écritures que le titre I dudit acte (soit les articles 2 à 5) relevait de la PESC, hormis «certains éléments» de son article 4 [32].

60. Cette position devrait conduire à constater l'incompétence de la Cour pour apprécier l'exception d'illégalité pour autant que celle-ci concerne les articles susmentionnés. Cette constatation ne signifierait cependant pas que la Cour ne puisse pas prendre en compte lesdits articles dans son examen de la légalité de la décision attaquée, eu égard notamment au fait que le visa unique de cette dernière se réfère à l'article 3 de l'action commune litigieuse.

61. Ensuite, il me semble que la recevabilité de l'exception d'illégalité en cause en l'espèce dépend moins du statut de requérant privilégié de la Commission que de la nature de l'acte dont l'illégalité est excipée.

62. En effet, si l'action commune litigieuse revêt un caractère normatif ou général, au sens de la jurisprudence de la Cour, et se rapproche donc d'un règlement, au sens de l'article 241 CE, la Commission, comme toute partie, pourra se prévaloir de la voie prévue par cette disposition pour contester, à titre incident, la compétence du Conseil pour adopter cet acte. En revanche, si l'action commune litigieuse devait être requalifiée en décision dont la Commission était destinataire, cette dernière serait forclose à exciper de l'illégalité dudit acte.

63. À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 14, paragraphe 1, UE, une action commune concerne une situation où une action opérationnelle de l'Union européenne est jugée nécessaire et fixe ses objectifs, sa portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union européenne, les conditions relatives à sa mise en œuvre et, si nécessaire, sa durée. Par ailleurs, en vertu du paragraphe 3 de l'article 14 UE, les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

64. En l'espèce, on rappellera que l'article 1er de l'action commune litigieuse définit les objectifs relatifs à la lutte contre l'accumulation et la diffusion des armes légères et de petit calibre alors que ses titres I et II précisent respectivement les principes régissant les aspects de prévention et de réaction et la contribution de l'Union européenne permettant d'atteindre lesdits principes. Selon les dispositions du titre II de l'action commune litigieuse, le Conseil doit notamment statuer sur les principes, les modalités et le financement des projets contribuant de manière directe et visible à l'application des principes énoncés dans le titre I de l'action commune litigieuse. En outre, en vertu de l'article 8 de l'action

32 — Voir, notamment, points 52 à 54 de la requête.

commune litigieuse, le Conseil note que la Commission a l'intention de diriger son action vers la réalisation des objectifs et des priorités de l'action commune litigieuse. Enfin, l'article 12 de l'action commune litigieuse prévoit qu'elle entre en vigueur le jour de son adoption, sans en préciser ses destinataires.

65. Au vu de ces caractéristiques, et quand bien même l'action commune litigieuse présenterait indéniablement, au moins s'agissant de son titre II, un aspect opérationnel, inhérent à la nature même d'un tel acte, elle n'apparaît aucunement revêtir, y compris s'agissant du titre II de cet acte, un caractère décisionnel à l'égard de la Commission de sorte que celle-ci en serait le destinataire.

66. Au demeurant, il n'a pas été allégué, au soutien de la fin de non-recevoir opposée à l'exception d'illégalité, que l'action commune litigieuse revêtait, à l'égard de la Commission, le caractère d'une décision individuelle et ni le Conseil ni les gouvernements espagnol et du Royaume-Uni n'ont contesté le caractère général de l'action commune litigieuse défendue, à juste titre, par la Commission.

67. Dans ces conditions, je considère que l'exception d'illégalité soulevée par la Commission à l'encontre de l'action commune litigieuse est recevable, à tout le moins en ce qui concerne le titre II dudit acte.

68. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument exposé par le Conseil selon lequel les moyens développés par la Commission démontreraient que la prétendue illégalité de l'action commune litigieuse aurait été évidente au moment de son adoption, de sorte que la Commission serait forclose à exciper de son illégalité.

69. En effet, pas plus qu'une telle circonstance n'est pertinente dans le cadre d'une exception d'illégalité invoquée à l'encontre d'un règlement, au sens de l'article 241 CE, elle ne saurait entrer en ligne de compte pour subordonner la recevabilité d'une exception d'illégalité à l'encontre d'un acte de caractère général tel que l'action commune litigieuse adoptée sur la base du titre V du traité UE.

70. En outre, rejeter la pertinence de cette circonstance ne revient pas à permettre à la Commission de contourner le délai impératif prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE pour l'introduction d'un recours en annulation. En effet, la demande présentée par la Commission constitue uniquement une déclaration d'inapplicabilité de l'action

commune litigieuse dans le cas d'espèce, conformément à l'article 241 CE, et n'emporterait pas l'annulation de cet acte ou de certaines de ses dispositions si cette demande devait être accueillie.

71. Il y a donc lieu, à mon sens, de rejeter la fin de non-recevoir opposée par le Conseil et les gouvernements espagnols et du Royaume-Uni et d'admettre la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'action commune litigieuse ou, au moins, du titre II de celle-ci, soulevée par la Commission.

72. Les conclusions en annulation de la décision attaquée et la demande de la Commission de déclarer l'action commune litigieuse inapplicable ou, en tout cas, le titre II de cette dernière sont donc recevables.

B — *Sur le fond*

73. Ainsi que leurs écritures respectives le mettent en exergue, les parties principales et intervenantes s'opposent, en premier lieu, sur l'interprétation et la portée de l'article 47 UE et, en deuxième lieu, sur la relation entre la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et les compétences communautaires. En troisième lieu, elles tirent de leurs arguments exposés sur les deux questions précédentes des conséquences diamétralement antinomiques quant à la légalité de la décision attaquée et celle de l'action commune litigieuse.

74. Je procéderai donc dans les développements qui suivront à l'examen de ces trois points.

1. Sur l'interprétation et la portée de l'article 47 UE

a) Arguments des parties

75. La Commission, soutenue par le Parlement, estime que la décision attaquée relative à la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre doit être annulée du fait qu'elle empiète sur les compétences attribuées à la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, méconnaissant ainsi l'article 47 UE.

76. Selon la Commission et le Parlement l'article 47 UE viserait à protéger les compétences communautaires vis-à-vis de l'action de l'Union européenne fondée sur le traité UE en établissant une frontière «fixe» entre les compétences de la Communauté et celles de l'Union européenne.

77. En vertu de l'article 47 UE, la relation entre les compétences communautaires et celles de l'Union européenne agissant dans le cadre de la PESC ne serait pas pareille à celle entre les compétences communautaires et les compétences des États membres en ce sens que, afin de délimiter les compétences de la Communauté et de l'Union européenne, on ne peut pas recourir au principe de préemption. Si, dans un domaine de compétences partagées, tel que la politique de la coopération au développement, les États membres restent compétents pour agir seuls, de manière individuelle ou collective, pour autant que la Communauté n'a pas encore exercé sa compétence, il n'en irait pas de même pour l'Union européenne qui, en vertu de l'article 47 UE, doit respecter les compétences, exclusives ou non, de la Communauté, même s'il s'agit de compétences non exercées.

78. Le Conseil prétend que si le débat sur la répartition des compétences entre la Communauté et l'Union européenne est certes pertinent, il n'en demeure pas moins que, en l'espèce, la Communauté n'aurait aucune compétence (potentielle ou actuelle) pour lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

79. Sur l'interprétation de l'article 47 UE, le Conseil soutient que cette disposition entend préserver l'équilibre des pouvoirs établis par les traités et ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle vise à protéger les compétences attribuées à la Communauté au détriment de celles attribuées à l'Union européenne. En effet, en vertu de l'article 5 CE, la Communauté ne pourrait agir que dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le traité CE.

80. Le Conseil ajoute que l'article 47 UE n'empêche pas d'adopter des mesures dans le cadre de la PESC qui ont recours aux mêmes instruments que ceux que la Communauté emploie dans le cadre de la coopération au développement, dès lors que ces mesures tendent à atteindre non pas des objectifs de coopération au développement, mais ceux qui ressortissent de la PESC.

81. Le gouvernement du Royaume-Uni, quant à lui, estime que deux conditions doivent être remplies pour qu'un acte fondé sur le traité UE puisse être considéré comme contraire à l'article 47 UE.

82. En premier lieu, la Communauté doit être compétente pour adopter un acte ayant la même finalité et le même contenu. Même

si l'acte adopté sur la base du traité UE se rapporte à une matière dans laquelle la Communauté aurait pu agir en vertu des objectifs qui lui sont assignés, il n'y aurait donc pas de violation de l'article 47 UE lorsque cet acte poursuit un objectif tout à fait différent, notamment un objectif relevant spécifiquement de la PESC.

83. En second lieu, l'acte fondé sur le traité UE doit empiéter sur une compétence attribuée à la Communauté en empêchant ou en limitant l'exercice de celle-ci. Or, un tel effet de préemption serait exclu dans un domaine tel que la coopération au développement, où la Communauté dispose de compétences parallèles. Dans un domaine de compétences parallèles, le simple fait que la Communauté ait exercé sa compétence n'empêcherait pas l'Union européenne d'exercer la sienne. La seule contrainte qui pèserait alors sur l'Union européenne serait celle du respect de l'obligation de cohérence énoncée à l'article 3 UE.

b) Analyse

84. Le virulent débat qui oppose plus particulièrement la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni quant à l'interprétation de l'article 47 UE n'apparaît être que la partie émergée d'une divergence plus fondamentale relative à la structure de l'Union européenne.

85. Selon le modèle défendu par la Commission, les relations qu'entretiennent l'Union européenne et la Communauté ne sont pas comparables à celles qui régissent les rapports entre la Communauté et les États membres. Dans ce modèle, que l'on pourrait qualifier de «triangulaire», l'Union européenne possède et exerce des compétences propres qui n'équivalent pas simplement à l'exercice collectif des compétences retenues par les États membres. C'est ainsi que la Commission défend la thèse d'une frontière «fixe» entre la Communauté et l'Union européenne, agissant dans le cadre de la PESC.

86. En revanche, le gouvernement du Royaume-Uni défend un modèle que l'on pourrait appeler «dualiste», en assimilant la frontière entre les compétences de la Communauté et celles de l'Union européenne à celle qui sépare la Communauté et ses États membres. En d'autres termes, selon cette approche, une action de l'Union européenne en application du titre V du traité UE, poursuivant un des objectifs prévus à l'article 11, paragraphe 1, UE, dont le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, n'empiéterait *jamais* sur les compétences de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, y compris si cette action possédait un contenu analogue à celui de l'action qu'adopterait la Communauté, puisque, à l'instar de ses États membres,

l'Union exercerait des compétences parallèles à celles de la Communauté, en privant ainsi d'intérêt le recours à l'article 47 UE [33].

87. Ce débat peut sembler a priori rhétorique dans la mesure où ni la Commission ni le gouvernement du Royaume-Uni ne nient que l'examen auquel devrait procéder la Cour afin de vérifier l'éventuelle violation de l'article 47 UE doit reposer sur l'appréciation de l'objectif et du contenu de la décision attaquée à la lumière de l'action commune litigieuse. Il ressort toutefois également clairement des écritures du gouvernement du Royaume-Uni que la thèse de celui-ci implique que le recours devrait être rejeté sans devoir examiner le contenu de la décision attaquée, puisque seul, en réalité, l'objectif poursuivi par l'action de l'Union européenne serait véritablement pertinent pour constater, en l'espèce, une violation de l'article 47 UE.

88. Malgré la subtilité de l'analyse proposée par le gouvernement du Royaume-Uni, il me semble que son argumentation repose sur certaines prémisses erronées quant à l'interprétation de l'article 47 UE, telle qu'elle résulte des arrêts de la Cour, qui devraient conduire à écarter sa thèse.

89. À titre d'observation générale, on fera tout d'abord remarquer que le gouvernement du Royaume-Uni ne prétend pas que l'Union européenne pourrait adopter une action, au titre de la PESC, poursuivant un objectif socio-économique de coopération au développement, sans méconnaître l'article 47 UE. En effet, ce gouvernement paraît admettre, à l'instar de la position explicite du Conseil sur ce point, que l'Union européenne ne pourrait pas poursuivre un tel objectif dans le cadre du titre V du traité UE. En tout état de cause, tant le Conseil que le gouvernement du Royaume-Uni soutiennent que la décision attaquée et l'action commune litigieuse poursuivent un objectif relevant de la PESC.

90. En revanche, le gouvernement du Royaume-Uni maintient que, en raison du parallélisme des compétences, la Communauté ne se trouve jamais empêchée d'adopter une action au titre de la coopération au développement même lorsque l'Union européenne, dans le cadre de la PESC, a adopté une action dont le contenu serait similaire (à savoir, en l'espèce, une aide financière et/ou technique à une organisation régionale africaine), mais qui poursuivrait l'un des objectifs visés à l'article 11, paragraphe 1, UE, en l'occurrence le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale. Cette thèse repose pour partie sur la prémisse selon laquelle, en vertu de la jurisprudence de la Cour, deux conditions indépendantes devraient être réunies pour constater une violation de l'article 47 UE: d'une part, la Communauté devrait être

33 — Voir, en particulier, points 70 à 72 du mémoire en intervention du gouvernement du Royaume-Uni.

compétente pour adopter un acte dont le contenu mais surtout l'objectif seraient analogues à ceux de l'acte adopté par l'Union européenne, d'autre part, l'existence d'un empiètement sur les compétences de la Communauté.

91. Il convient tout d'abord de rappeler que, en vertu de l'article 47 UE, aucune disposition du traité CE ne saurait être affectée par une disposition du traité UE [34].

92. La fonction de l'article 47 UE consiste à préserver les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté de tout empiètement par des actes dont le Conseil prétend qu'ils relèvent des titres V et VI du traité UE [35].

93. On rappellera aussi que, dans l'arrêt du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, précité, la Cour a accueilli le recours en annulation introduit par la Commission à l'encontre de la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, adoptée en vertu du titre VI du traité UE, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal [36], en constatant que, *en raison tant de leur finalité que de leur contenu,* les articles 1er à 7 de ladite décision-cadre avaient pour objet principal la protection de l'environnement et *auraient pu valablement être adoptés* sur le fondement de l'article 175 CE [37].

94. La Cour a ensuite précisé que «*[d]ans ces conditions,* la décision-cadre, *en empiétant* sur les compétences que l'article 175 CE attribue à la Communauté, méconnaît dans son ensemble, en raison de son indivisibilité, l'article 47 UE» [38].

95. Contrairement à ce que suggère le gouvernement du Royaume-Uni, les motifs précités de l'arrêt du 13 septembre 2005 ne permettent pas de discerner que l'existence d'un empiètement sur les compétences de la Communauté puisse constituer une condition autonome à celle qui inclut l'examen du contenu et de la finalité de l'acte litigieux. Bien au contraire, il apparaît que, en introduisant le point 53 de cet arrêt par l'expression «dans ces conditions», la Cour fait découler l'empiètement sur les compétences de la Communauté et, partant, la violation de l'article 47 UE de son examen

34 — Arrêt précité du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (point 38).

35 — Voir arrêts précités du 12 mai 1998, Commission/Conseil (point 16), et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (point 39).

36 — Cette décision-cadre avait été publiée au JO L 29, p. 55.

37 — Arrêt précité (point 51) (italiques ajoutés par mes soins). La Cour a donc fait application, ainsi que l'annonçait le point 45 de cet arrêt, de sa jurisprudence constante relative au choix de la base juridique d'un acte communautaire en vertu de laquelle ce choix «doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, le but et le contenu de l'acte».

38 — Idem (point 53) (italiques ajoutés par mes soins).

préalable de l'objectif et du contenu de la décision-cadre du Conseil. C'est donc à l'issue de cet examen que la Cour a pu constater que l'article 47 UE avait été méconnu, sans qu'elle ait encore dû vérifier que fût satisfaite une prétendue condition supplémentaire tirée de l'empiètement sur les compétences de la Communauté.

96. Doit ensuite être examiné l'argument du gouvernement du Royaume-Uni selon lequel, en raison du caractère parallèle ou complémentaire des compétences attribuées à la Communauté par rapport à celles des États membres en matière de coopération au développement [39], une action de l'Union européenne, poursuivant un objectif de la PESC, ne pourrait jamais empiéter sur les compétences de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement.

97. À cet égard, il convient premièrement de relever que cette approche générale reste au moins subordonnée à l'examen par la Cour du caractère authentique de l'objectif de la PESC poursuivi par l'action de l'Union européenne en vertu du titre V du traité UE, cette dernière ne pouvant, ainsi que l'admettent le Conseil et le gouvernement du Royaume-Uni, poursuivre un objectif de coopération au développement qu'aucune disposition du traité UE ne lui assigne [40].

98. Deuxièmement, il y a lieu de faire remarquer que l'article 47 UE n'introduit aucune gradation dans la protection qu'il accorde aux dispositions du traité CE selon la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté et donc selon la nature des compétences attribuées à la Communauté. L'article 47 UE semble donc reposer sur la présomption selon laquelle l'ensemble des compétences attribuées à la Communauté, indépendamment de la répartition qui existe entre la Communauté et les États membres, mérite d'être préservé de tout empiètement que commettrait l'Union européenne en adoptant un acte fondé sur les titres V et/ou VI du traité UE.

99. Il ressort également des arrêts précités du 12 mai 1998 Commission/Conseil, et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, que la Cour a examiné l'éventuelle violation de l'article 47 UE par des actes adoptés par l'Union européenne dans des domaines (respectivement politique des visas et poli-

39 — Relevons, pour mémoire et à toutes fins utiles, que l'article I-12 du traité établissant une Constitution pour l'Europe [JO (2004) C 310, p. 1] distingue entre trois «catégories» de compétences de l'Union (fusionnée avec la Communauté), à savoir, respectivement, la compétence exclusive, la compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, ces derniers exerçant leur compétence «dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou décidé de cesser de l'exercer» et la compétence (non qualifiée) dans certains domaines «pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines».

40 — Selon la jurisprudence de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte ne peut dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais, ainsi qu'il a déjà été précisé à la note 37 ci-dessus, doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel: voir, notamment, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493, point 11), et du 11 juin 1991, Commission/Conseil (C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10).

tique de l'environnement) qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté, mais qui appartiennent à la sphère de compétence partagée entre la Communauté et les États membres et dans lesquels la Communauté n'était pas encore intervenue.

100. Ces éléments paraissent constituer des indices quant au caractère indifférent de la nature de la compétence attribuée à la Communauté et de la répartition des compétences entre celle-ci et les États membres, aux fins de l'application de l'article 47 UE, pour autant que cette compétence existe. Or, il est indéniable que la compétence de la Communauté en matière de coopération au développement existe, ainsi que l'attestent les dispositions du titre XX du traité CE.

101. Certes, il est vrai que, comme le soutient le gouvernement du Royaume-Uni, la compétence de la Communauté en matière de coopération au développement complète celles des États membres.

102. En effet, il y a lieu d'observer que la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, visée à l'article 3, paragraphe 1, sous r), CE et au titre XX du traité CE, est, aux termes de l'article 177, paragraphe 1, CE «complémentaire de celles qui sont menées par les États membres». L'article 180, paragraphe 1, CE prévoit aussi que «[l]a Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide» et «peuvent entreprendre des actions conjointes». L'article 181, premier alinéa, CE ajoute que, «[d]ans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes», alors que son second alinéa précise que la compétence de la Communauté dans le domaine ne «préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux».

103. Il est donc indubitable, ainsi que la Cour l'avait déjà constaté dans un arrêt du 2 mars 1994 — prononcé après l'entrée en vigueur du traité UE, mais dont les faits étaient antérieurs à ladite entrée en vigueur — que, dans ce domaine, la compétence de la Communauté n'est pas exclusive [41]. La Cour a d'ailleurs confirmé cette appréciation, après l'entrée en vigueur du traité UE, dans l'arrêt Portugal/Conseil [42].

104. Dans l'arrêt Parlement/Conseil, précité, la Cour a déduit de la constatation du

41 — Arrêt du 2 mars 1994, Parlement/Conseil (C-316/91, Rec. p. I-625, point 26).

42 — Arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, Rec. p. I-6177, point 36). La Cour a cependant précisé que la Communauté jouissait d'une compétence spécifique pour conclure des accords avec les pays tiers dans le domaine de la coopération au développement.

caractère non exclusif de la compétence communautaire que les États membres étaient en droit de souscrire eux-mêmes des engagements à l'égard des États tiers, collectivement ou individuellement, voire conjointement avec la Communauté [43].

105. Bien que la Cour n'ait pas qualifié de manière positive la compétence exercée par la Communauté, il convient de relever que, à l'instar de l'avocat général Jacobs dans ses conclusions présentées dans cette affaire, la Cour a écarté l'ensemble de l'argumentation exposée par le Parlement, lequel prétendait notamment que, dès lors que la Communauté avait exercé sa compétence, les États membres n'étaient plus autorisés à exercer la leur [44]. De l'avis de l'avocat général Jacobs, cette thèse était inacceptable dans un domaine dans lequel la Communauté et les États membres disposent de compétences parallèles [45].

106. Dans un arrêt contemporain, plusieurs fois cité par les parties au présent litige, dans lequel se posait la question de savoir si la décision attaquée par le Parlement constituait un acte attaquable au sens de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), la Cour a également rappelé que la compétence de la Communauté dans le domaine de l'aide humanitaire n'était pas exclusive et que, partant, les États membres n'étaient pas empêchés d'exercer collectivement, *au sein ou en dehors du Conseil,* leurs compétences à cet égard [46].

107. Il s'ensuit que, contrairement à ce qu'a laissé entendre la Commission dans ses écritures, dans le domaine de la coopération au développement, les États membres ne sont pas privés d'exercer leur propre compétence, y compris lorsque la Communauté a exercé la sienne dans le domaine en cause [47].

108. Une interprétation différente des dispositions du titre XX du traité CE priverait de tout effet utile l'obligation, inscrite à l'article 180 CE et à laquelle sont soumis la Communauté et les États membres, de coordonner leurs politiques en matière de coopération au développement et de se concerter sur leurs programmes d'aide.

43 — Idem.

44 — Point 42 des conclusions présentées le 10 novembre 1993.

45 — Voir, notamment, points 44 et 50 des conclusions précitées.

46 — Arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91, Rec. p. I-3685, point 16) (italiques ajoutés par mes soins).

47 — Bien entendu, l'existence de compétences parallèles en matière de coopération au développement ne signifie pas que les États membres, dans l'exercice de leur propre compétence, échappent à l'obligation de coopération loyale, telle qu'elle résulte de l'article 10 CE. Cette obligation est d'ailleurs précisée par la nécessité de coordonner les politiques communautaire et nationales de coopération au développement qui figure à l'article 180, paragraphe 1, CE. Un État membre ne pourrait donc pas, par exemple, dans le cadre de sa politique bilatérale, maintenir ou renouveler un programme d'aides au développement au profit d'un État tiers pour lequel la Communauté aurait décidé de suspendre ses propres contributions au motif notamment de la violation grave des droits de l'homme dans ledit État tiers.

L'interprétation défendue par la Commission rendrait également peu compréhensible la faculté offerte à la Communauté et aux États membres d'adopter des actions conjointes, conformément à l'article 180, paragraphe 1, CE.

109. L'accord de coopération entre la Communauté et la République de l'Inde relatif au partenariat et au développement [48], qui est à l'origine de l'arrêt Portugal/Conseil, précité, constitue d'ailleurs un exemple du caractère parallèle ou complémentaire des compétences entre la Communauté et les États membres. En effet, aux termes de l'article 25 de cet accord, ni ledit accord ni aucune action entreprise dans ce cadre ne portent atteinte au pouvoir des États membres d'entreprendre des activités bilatérales avec la République de l'Inde dans le cadre de la coopération économique ou de conclure, le cas échéant, de nouveaux accords de coopération économique avec celle-ci. La Cour a déduit notamment de cette disposition que «la seule inclusion [dans l'accord] de dispositions prévoyant une coopération dans un domaine spécifique [...] ne préjuge [...] pas de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres ni la base juridique des actes communautaires pour la mise en œuvre de la coopération dans un tel domaine» [49].

110. Il n'en demeure pas moins que la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres doit être distinguée de la répartition, régie par l'article 47 UE, entre la Communauté et l'Union européenne agissant dans le cadre des deuxième et troisième piliers [50].

111. En effet, alors que les États membres sont en principe libres d'agir [51], l'action de l'Union européenne en application des titres V et VI du traité UE est elle en principe exclue dès lors qu'il existe des compétences adéquates prévues par le traité CE, indépendamment de la question de savoir quelle est la nature (exclusive, partagée ou parallèle) desdites compétences attribuées à la Communauté.

112. Si les Hautes Parties Contractantes avaient eu l'intention de délimiter la portée de l'article 47 UE suivant la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, cet article ne serait certainement pas libellé de sorte que, hormis les dispositions explicites visées par l'article 47 UE, «aucune» disposition du traité UE «n'affecte» le traité CE.

113. Que les États membres puissent être libres d'agir collectivement ne paraît pas

48 — JO 1994, L 223, p. 35.

49 — Arrêt précité (point 47).

50 — Voir, en ce sens, point 58 des conclusions de l'avocat général Mazák, présentées le 28 juin 2007 (affaire Commission/Conseil, C-440/05, pendante devant la Cour).

51 — Exception faite de la compétence exclusive de la Communauté et de la situation où la Communauté a exercé sa compétence dans un domaine où elle partage de manière concurrente la compétence avec les États membres.

contradictoire avec le fait que l'Union européenne soit, elle, empêchée d'entreprendre une action, en application des titres V et VI du traité UE, qui pourrait relever des compétences de la Communauté.

114. En effet, outre le fait que, ainsi que le soutient la Commission et ainsi que l'admettent le Conseil et le gouvernement du Royaume-Uni, les États membres n'exercent pas, de manière collective, leur compétence lorsqu'une action est adoptée par un acte du Conseil en vertu du titre V du traité UE, qui plus est lorsque cet acte, à l'instar de la décision attaquée, peut être adopté à la majorité qualifiée [52], les arrêts précités du 12 mai 1998, Commission/Conseil, et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil n'ont pas exclu l'éventuelle violation de l'article 47 UE par l'Union européenne agissant dans le cadre du titre VI du traité UE — le second arrêt ayant même conclu, comme nous l'avons déjà vu, à l'empiètement sur les compétences de la Communauté —, alors que la Communauté n'avait pas encore agi dans les domaines en cause et que, partant, les États membres conservaient en principe la compétence pour agir dans lesdits domaines.

115. Je ne perçois aucune raison pour laquelle, dans le cadre des relations entre le titre V du traité UE et la politique communautaire de coopération au développement, l'interprétation et la portée de l'article 47 UE devraient dépendre de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en application du traité CE.

116. Comme déjà esquissé plus haut, l'article 47 UE vise à préserver de manière quasi hermétique la primauté de l'action communautaire en application du traité CE sur les actions entreprises sur la base du titre V et/ou du titre VI du traité UE, de sorte que si une action *pourrait* être entreprise conformément au traité CE, elle *doit* l'être en vertu dudit traité [53].

117. La préservation de l'action communautaire ressort également de plusieurs autres dispositions du traité UE.

118. Certes, il est vrai que, en matière d'action extérieure, l'article 11, paragraphe 1, du traité UE, confère à la PESC un champ d'application «couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité», expression suffisamment large pour inclure, notamment, la politique communautaire de coopération au développement.

52 — En effet, conformément à l'article 23, paragraphe 2, UE, le Conseil statue à la majorité qualifiée notamment lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune.

53 — Voir, également en ce sens, point 53 des conclusions de l'avocat général Mazák, précitées.

119. Toutefois, cette disposition, qui figure au titre V du traité UE, ne peut être lue de façon isolée, mais, au contraire, doit être interprétée à la lumière des dispositions communes et finales dudit traité, qui se réfèrent à l'Union européenne en tant que «façade» des trois piliers.

120. On relèvera ainsi que, outre l'article 47 UE, l'article 1er UE énonce que les politiques et formes de coopération instaurées par ledit traité, à savoir notamment la PESC, *complètent* les Communautés européennes, alors que l'article 2 UE précise que l'Union européenne a notamment pour objectif «de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer», objectif réitéré sous une forme légèrement différente à l'article 3, premier alinéa, UE.

121. Il s'agit donc bien de protéger les domaines d'action de la Communauté de sorte que l'Union européenne doit s'abstenir d'interférer dans ces domaines en recourant à des modalités de coopération moins intégrées que celles prévues par le traité CE, à savoir celles prévues aux titre V et VI du traité UE. Si, d'un point de vue matériel, la référence à la notion d'acquis communautaire demeure imprécise, elle comprend sans aucun doute les compétences qui ont été attribuées à la Communauté.

122. En définitive, on pourrait suggérer que la PESC couvre «tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité», à l'exception des formes de politique étrangère qui relèvent de la compétence de la Communauté, comme la politique commerciale commune ou la politique de coopération au développement, quelle que soit la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté. Cette approche paraît être la seule qui assure une cohérence d'ensemble des dispositions du traité UE.

123. Cette thèse est renforcée a contrario par la seule passerelle spécifiquement établie par le traité de Maastricht et maintenue dans la version actuelle du traité UE, conformément à l'article 47 UE [54], entre l'action de la Communauté portant sanctions économiques au titre des articles 60 CE et 301 CE et les objectifs du traité UE, prévus à l'article 11, paragraphe 1, UE, en matière de relations extérieures. Ces dispositions, tout à fait particulières du traité CE [55], envisagent, en effet, expressément que l'Union européenne, agissant en application du titre V du traité UE, puisse *prévoir* une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, subordonnant ainsi l'action communautaire à celle décidée dans le cadre de la PESC.

54 — En effet, si, comme cet article le prévoit, aucune disposition du traité UE n'affecte le traité CE, c'est uniquement «sous réserve des dispositions portant modification du traité instituant la Communauté économique européenne en vue d'établir la Communauté européenne».

55 — Voir arrêts du Tribunal du 21 septembre 2005, Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (T-306/01, Rec. p. II-3533, point 160), et Kadi/Conseil et Commission (T-315/01, Rec. p. II-3649, point 124). À noter que chacun de ces arrêts a fait l'objet d'un pourvoi. Ces pourvois, actuellement pendants devant la Cour, ont été respectivement enregistrés sous les références C-415/05 P et C-402/05 P.

124. De surcroît, je doute qu'une action de l'Union européenne en application du titre V du traité UE ne puisse *jamais* empiéter sur les compétences communautaires en matière de coopération au développement, contrairement à ce qu'allègue le gouvernement du Royaume-Uni.

125. À cet égard, on rappellera déjà que le gouvernement du Royaume-Uni concède lui-même qu'un empiètement ne saurait être exclu que pour autant que l'action de l'Union européenne, en application du titre V du traité UE, poursuit un objectif de la PESC. Or, comme indiqué précédemment, le caractère authentique d'une telle finalité doit néanmoins toujours être vérifié par la Cour afin d'exclure une violation alléguée de l'article 47 UE.

126. De plus, le libellé très prudent de l'article 8 de l'action commune litigieuse, aux termes duquel le Conseil «*note* que la Commission *a l'intention* de diriger son action vers la réalisation des objectifs et priorités de [...] l'action commune [litigieuse], *le cas échéant par des mesures communautaires pertinentes*» [56], révèle clairement que le Conseil est tout à fait conscient du fait que, sur un plan général, une action qu'il adopte en application du titre V du traité UE peut être susceptible d'empiéter sur les compétences communautaires en matière de coopération au développement.

127. Il résulte des considérations qui précèdent que l'interprétation et la portée de l'article 47 UE ne sauraient être fonction de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en application du traité CE.

128. L'examen auquel doit procéder la Cour en l'espèce doit donc porter sur la question de savoir si, en vertu des compétences attribuées à la Communauté en matière de coopération au développement, la décision attaquée, eu égard à son objectif et à son contenu ainsi qu'à la lumière de l'action commune litigieuse qu'elle vise à mettre en œuvre, aurait pu être adoptée par la Communauté en application du titre XX du traité CE.

129. Cet examen est cependant subordonné à la question, également très débattue entre les parties, de savoir si la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre échappe aux compétences communautaires en tant que telles. Si tel devait être le cas, le recours devrait, en principe, être rejeté.

56 — Italiques ajoutés par mes soins.

2. Sur les relations entre la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et les compétences communautaires

a) Arguments des parties

130. Selon la Commission et le Parlement, la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, dans la mesure où elle est devenue partie intégrante de la politique de la coopération au développement, relève des compétences attribuées en ce domaine à la Communauté.

131. En effet, la coopération au développement durable d'un pays ne pourrait être efficace qu'en présence d'un minimum de stabilité et de légitimité démocratique. En s'inscrivant dans cette optique de stabilité, la politique de déminage et de déclassement des armes légères et de petit calibre constituerait un moyen incontournable pour parvenir aux objectifs de la politique de coopération au développement.

132. La Commission fait valoir que l'intégration de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre dans la politique communautaire de la coopération au développement a été consacrée dans le cadre de l'accord de Cotonou, bien qu'il s'agisse d'un accord mixte. Le fait que le déclassement des armes légères et de petit calibre relève de la politique communautaire de la coopération au développement serait confirmé par l'intégration de celui-ci dans la planification mise en œuvre par le programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest du 19 février 2003 et par l'insertion dans le budget général de l'Union européenne pour l'année 2004, dans le cadre du chapitre de la PESC, d'un poste destiné au financement d'opérations visant notamment à la lutte contre la diffusion des armes légères et contre le trafic illicite d'armes pour autant que de telles actions ne soient pas déjà couvertes par l'accord de Cotonou qui prévoit ce même type d'actions dans les pays ACP.

133. Le lien unissant la politique de la coopération au développement et l'accumulation déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre serait d'ailleurs reconnu par le Conseil lui-même ainsi que par la communauté internationale. Dans sa réponse aux mémoires en intervention, la Commission précise que cela n'exclut pas que certains aspects de la lutte contre les armes légères et de petit calibre puissent, en fonction de leur finalité et de leur contenu, relever de la PESC.

134. Le Conseil, soutenu par l'ensemble des gouvernements intervenants, estime que la lutte contre les armes légères et de petit calibre ne relève pas des compétences attribuées à la Communauté.

135. Ni la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre ni les objectifs plus généraux du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité ne figureraient parmi les objectifs de la Communauté cités aux articles 2 CE et 3 CE, mais relèveraient exclusivement du traité UE, notamment de la PESC. En revanche, selon l'article 177, paragraphe 1, CE, l'objectif principal de la politique communautaire de coopération au développement serait la réduction de la pauvreté. Les dispositions du traité CE ne sauraient être interprétées extensivement de manière à ébranler la coexistence de l'Union et de la Communauté en tant qu'ordres juridiques intégrés mais distincts, ainsi que l'architecture constitutionnelle des piliers.

136. Le Conseil, soutenu par les gouvernements français, néerlandais et du Royaume-Uni, considère que le fait que la prolifération des armes légères et de petit calibre soit susceptible d'avoir accessoirement une incidence sur les perspectives de développement durable n'implique pas que l'ensemble de ce domaine relève des compétences communautaires. Le Conseil et le gouvernement du Royaume-Uni soulignent que, à suivre la thèse de la Commission, la PESC serait privée de tout effet utile.

137. Le Conseil, soutenu par les gouvernements espagnol, français, suédois et du Royaume-Uni, souligne qu'une compétence communautaire en matière de lutte contre les armes légères et de petit calibre ne peut pas non plus être déduite de l'accord de Cotonou, compte tenu, en particulier, du caractère mixte d'un tel accord, ni des autres instruments évoqués par la Commission.

138. À l'audience, le gouvernement français a précisé que l'article 3 du règlement (CE) nº 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, instituant un instrument de stabilité [57], viendrait confirmer que l'aide communautaire au développement ne comprend pas le soutien à des mesures visant à lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

b) Analyse

i) Remarques introductives

139. Deux remarques introductives s'imposent quant à l'argumentation développée par la Commission.

140. En premier lieu, il importe de noter que, au cours de la présente procédure, la Commission a sensiblement nuancé sa posi-

57 — JO L 327, p. 1.

tion quant au lien qui existe, selon elle, entre la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et la politique communautaire relative à la coopération au développement. En effet, alors que, dans sa requête, elle a, pour l'essentiel, soutenu que l'action contre la prolifération de ces armes faisait partie intégrante de la politique communautaire de la coopération au développement, voire même de toute politique de développement [58], dans sa réponse aux mémoires en intervention, elle a défendu la thèse selon laquelle cette action relève de la compétence de la Communauté *dans la mesure où* elle est devenue partie intégrante de la politique communautaire en matière de coopération au développement, en admettant, par conséquent, que certains aspects de l'action puissent relever de la PESC [59].

141. La nuance introduite par la Commission dans ses observations écrites serait susceptible de rendre plus complexe l'analyse, puisque, si elle devait être suivie, cette approche pourrait signifier qu'il faille déterminer les critères qui permettent de distinguer les éventuels aspects de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre qui relèveraient de la coopération au développement de ceux qui tomberaient dans le champ d'application de la PESC.

142. À cet égard, ainsi que cela ressort notamment de sa plaidoirie, la Commission semble tracer une ligne de démarcation portant sur la nature des actions en cause entre, d'une part, les actions de type politique, telles que le déploiement de missions militaires ou de police pour désarmer des milices locales ou la décision de démanteler des usines de production d'armes légères, actions qui relèveraient de la PESC, et, d'autre part, les actions techniques et financières de soutien à des initiatives locales dans le domaine en cause qui ressortiraient de la compétence communautaire en matière de coopération au développement.

143. En revanche, on rappellera que le Conseil et les gouvernements intervenants s'opposent catégoriquement à ce que la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre entre, même partiellement, dans le champ d'application de la coopération au développement.

144. En second lieu, j'observe que, dans ses écritures, la Commission a allégué, de manière particulièrement sporadique, que la décision attaquée et l'action commune litigieuse auraient également empiété sur les compétences que la Communauté tire de l'article 181 A CE, article unique du titre XXI du traité CE portant sur la «[c]oopération économique, financière et technique avec les pays tiers» [60].

58 — Voir points 38 et 40 de la requête.

59 — Voir points 16 ainsi que 9, 11, 12 et 19 des observations de la Commission sur les mémoires en intervention.

60 — Voir points 52, 60 et 63 de la requête.

145. Le titre XXI a été introduit dans le traité CE lors de la révision résultant du traité de Nice. L'article 181 A CE prévoit, en particulier, que, sans préjudice des dispositions du traité CE, et notamment de celles du titre XX, la Communauté mène, dans le cadre de ses compétences, des actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers.

146. Avant l'entrée en vigueur de cet article, et pour autant que les instruments communautaires ne relevaient pas d'autres politiques, la Communauté a arrêté des mesures et conclu des accords de coopération avec des pays tiers qui n'étaient pas en voie de développement sur la base de l'article 235 du traité CE (devenu article 308 CE), à défaut de base juridique spécifique [61].

147. L'insertion dans le traité CE du nouveau titre XXI crée donc une base juridique spécifique pour cette coopération et assouplit la procédure d'adoption des initiatives communautaires dans ce domaine en palliant, par le recours à la majorité qualifiée au Conseil, l'exigence de l'unanimité qui est requise par l'article 308 CE.

148. Dans la mesure où l'article 181 A CE s'applique sans préjudice du titre XX relatif à la coopération au développement, cet article ne s'étend pas à la coopération avec les pays tiers en voie de développement, comme l'a d'ailleurs admis la Commission dans ses écritures [62].

149. Bien que la notion de «pays en développement», plusieurs fois utilisée par les dispositions du traité CE, n'y soit pas définie, il est très clair en l'espèce que tous les États parties à la CEDEAO, bénéficiaire de la décision attaquée, sont parties contractantes à l'accord de Cotonou et figurent parmi les pays en développement, indépendamment des critères et index pris pour

61 — Voir, notamment, règlement (CEE) nº 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne (JO L 375, p. 11); règlement (CE) nº 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) nº 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) nº 3906/89 et (CEE) nº 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE (JO L 306, p. 1), et règlement (CE) nº 382/2001 du Conseil, du 26 février 2001, concernant la mise en œuvre de projets visant à promouvoir la coopération et les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Extrême-Orient et d'Australasie et abrogeant le règlement (CE) nº 1035/1999 (JO L 57, p. 10). Selon la jurisprudence, le recours à l'article 308 CE comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité CE ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte: voir, notamment, arrêt Portugal/Conseil, précité (point 21 et jurisprudence citée).

62 — Voir, notamment, point 20 de la requête.

définir cette notion [63]. Ainsi, dans sa communication du 26 avril 2000 au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la Communauté européenne, la Commission a notamment inclus dans la catégorie des pays en développement du point de vue économique, social et structurel tous les pays qui avaient bénéficié dans le passé de l'application de la convention de Lomé (remplacée, depuis lors, par l'accord de Cotonou) [64].

150. Partant, c'est uniquement au regard de la compétence communautaire en matière de coopération au développement qu'il y a lieu d'examiner le lien que cette dernière entretient avec la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

63 — La Banque mondiale utilise d'ordinaire l'expression «pays en développement» pour se référer aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sur la base du revenu national brut par habitant. Le comité d'aide au développement de l'OCDE s'inspire depuis 2005 de ces mêmes critères, ceux-ci ayant été repris par le règlement (CE) nº 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378, p. 41) dont l'annexe II vise les pays en développement, tels que définis par la liste du comité d'aide au développement de l'OCDE, et qui comprend, en particulier, les États membres de la CEDEAO. Notons aussi que la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dresse, depuis les années 70, une liste, mise à jour tous les trois ans, des pays les moins avancés, dont la dernière s'est fondée sur trois critères tenant au revenu national brut par habitant, au capital humain sur la base d'un «human assets index» et à la vulnérabilité économique. En 2006, douze des quinze États membres de la CEDEAO appartenaient à la liste de la CNUCED des pays les moins avancés, à l'exception de la Côte d'Ivoire, du Libéria et du Nigeria: voir http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2

64 — COM(2000) 212 final, p. 5. Voir, également, l'article 30 et l'annexe II du règlement nº 1905/2006, précité.

ii) Champ d'application de la coopération au développement

151. Avant d'examiner cette question, il convient tout d'abord de rappeler les termes de l'article 177 CE.

152. Selon le paragraphe 1 de cet article, «[l]a politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, [...] favorise:

— le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux,

— l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale,

— la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement».

153. L'article 177, paragraphe 2, CE précise que la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

154. Selon l'article 177, paragraphe 3, CE, la Communauté respecte les engagements et tient compte des objectifs agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

155. Le paragraphe 1 de cet article montre que les objectifs de la politique de coopération au développement sont avant tout d'ordre économique et social. Dans la poursuite de ces objectifs, la Communauté doit contribuer à l'objectif général, d'ordre politique, énoncé à l'article 177, paragraphe 2, CE.

156. Certes, à la lumière du paragraphe 3 de l'article 177 CE, il pourrait être suggéré que l'énumération visée au paragraphe 1 n'est pas exhaustive dans la mesure où la Communauté doit tenir compte des objectifs agrées au niveau international, dont en particulier ceux au sein des Nations unies.

157. Toutefois, outre le fait que la Communauté doit uniquement «tenir compte» des objectifs agréés dans le cadre des organisations internationales compétentes, cette expression ne signifie pas, en tout état de cause, que lesdits objectifs puissent valablement contribuer à élargir ceux impartis à la Communauté en vertu du titre XX du traité CE, à tel point que toute initiative de l'Union européenne et/ou de la Communauté destinée à des États en développement relèverait désormais de la politique communautaire de développement [65].

158. Une interprétation différente serait certainement contraire à l'article 5 CE, selon lequel, rappelons-le, la Communauté ne peut agir que dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le traité CE.

159. Or, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale ne peuvent être rattachés ni à l'un des objets explicitement assignés à la Communauté par les articles 2 CE et 3 CE ni, plus largement,

65 — On notera en outre que les huit objectifs du millénaire pour le développement agréés en 2000 sous l'égide des Nations unies, et que les États membres et la Communauté s'efforcent de réaliser, sont principalement axés sur l'assurance des besoins élémentaires vitaux des populations, sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement socio-économique, à savoir la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'assurance d'une éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité des enfants, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le sida, le paludisme et d'autres maladies, l'assurance d'un environnement durable et la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement: voir, à cet égard, récemment la déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «le consensus européen pour le développement» (JO 2006, C 46, p. 1).

au préambule du traité CE. Quand bien même le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale doivent inspirer l'action de la Communauté, ils ne relèvent pas du traité CE, mais des objectifs du traité UE, en particulier de la PESC, conformément à l'article 11, paragraphe 1, UE [66].

160. La nature socio-économique des objectifs poursuivis par la politique communautaire de coopération au développement a été confirmée par la Cour dans son arrêt Portugal/Conseil, précité.

161. Dans cet arrêt, la Cour a certes admis que les objectifs visés par l'article 130 U du traité CE (devenu article 177 CE) sont larges en ce sens que les mesures nécessaires à leur poursuite doivent pouvoir concerner différentes matières spécifiques [67]. Néanmoins, elle a précisé, d'une part, que, pour être valablement adoptées sur le fondement de l'article 130 Y du traité CE (devenu article 181 CE), les clauses d'un accord de coopération dans ces différentes matières spécifiques ne peuvent comporter des obligations qui constituent en réalité des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement [68] et a vérifié, d'autre part, dans le cadre de l'examen de l'une des clauses dudit accord relative à la coopération des parties contractantes en matière de lutte contre la drogue, si cette clause restait dans les limites nécessaires pour la poursuite des objectifs «de développement économique et social» visés à l'article 130 U du traité CE ou des objectifs «sociaux-économiques» de la coopération au développement, sans que le recours à une compétence et un fondement juridique propres à la matière en cause soit exigé [69].

162. Cette approche peut apparaître relativement stricte quant à la délimitation des objectifs poursuivis par la coopération au développement.

163. Cependant, cette relative rigueur est pondérée, ainsi que l'arrêt Portugal/Conseil, précité, l'illustre, par la possibilité d'inclure dans le champ de la coopération au développement un large éventail de matières pour autant que ces dernières contribuent à réaliser les objectifs visés à l'article 177 CE.

164. C'est ainsi que la Communauté a adopté le règlement (CE) nº 1724/2001 concernant la lutte contre les mines terres-

66 — Voir, en ce sens, arrêts précités du Tribunal Yusuf et Al Barakaaf International Foundation/Conseil et Commission (points 152 à 155) et Kadi/Conseil et Commission (points 116 à 119).

67 — Arrêt précité (point 37).

68 — Idem (point 39).

69 — Ibidem (points 60, 61 et 63).

tres antipersonnel dans les pays en développement [70], lequel, aux termes de son article 2, vise à aider les pays qui subissent les conséquences de ces mines à «créer les conditions nécessaires à leur développement économique et social», tout en rappelant, à son quinzième considérant, qu'il est nécessaire de veiller à la cohérence des actions de la Communauté menées au titre dudit règlement avec la politique étrangère de l'Union européenne dans son ensemble, et notamment avec la PESC.

165. L'exemple des projets de déminage démontre que des mesures liées à la sécurité peuvent tomber dans le champ d'application de l'aide au développement pour autant qu'elles servent à réaliser les objectifs de développement socio-économique visés à l'article 177 CE.

166. Cette délimitation des objectifs de la coopération au développement, sans que, en revanche, les matières susceptibles de faire l'objet de ladite coopération échappent *a priori* à son champ d'application, permet, à mon sens, d'assurer le caractère dynamique de cette politique, tout en garantissant que la Communauté respecte le principe de l'attribution des compétences et l'assignation des objectifs inscrits à l'article 5 CE.

167. Une telle approche est également conforme, selon moi, à l'économie générale du traité CE qui vise à atteindre des objectifs limités à l'aide de moyens vastes et non l'inverse.

168. Demeure cependant posée la question relative au degré du lien qui doit exister entre une mesure donnée et les objectifs de développement socio-économique visés à l'article 177 CE pour que cette mesure puisse relever de la compétence communautaire en application du titre XX du traité CE.

169. Il ne peut être nié qu'il existe un lien entre, d'une part, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, visés à l'article 11, paragraphe 1, UE, ainsi que la prévention des conflits violents et, d'autre part, le développement. Aucune des parties au présent litige ne l'a d'ailleurs contesté et il est en effet indéniable que les conflits armés qui dévastent de nombreux pays du monde et l'insécurité qui y règne sont des obstacles à leur développement [71].

170. Pour autant, un tel lien ne saurait entraîner à inclure dans le champ de la coopération au développement des mesures

70 — Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2001 (JO L 234, p. 1). Depuis le 1er janvier 2007, ce règlement a été abrogé et remplacé par le règlement n° 1717/2006, précité.

71 — Voir, entre autres, point 37 de la déclaration sur «le consensus européen pour le développement», précitée.

qui conduiraient à méconnaître la répartition des compétences dans le cadre de l'architecture en piliers de l'Union européenne.

171. Il serait en effet erroné et excessif de considérer que toute mesure qui *favorise* le développement économique et social d'un pays en développement relève de la compétence de la Communauté en application du titre XX du traité CE.

172. Une interprétation différente priverait indubitablement les autres politiques communautaires, telles que la politique commerciale commune, de leur ratio et de leur efficacité [72]. Elle serait également susceptible de porter préjudice à l'effet utile des dispositions du titre V du traité UE, en dépit des limites posées à l'action de la Communauté par l'article 5 CE.

173. Assurer l'équilibre entre le respect de l'article 47 UE et de l'article 5 CE suppose, lorsqu'une mesure est susceptible de relever des objectifs de la PESC et de contribuer également à la réalisation des objectifs socio-économiques de la politique communautaire de développement, de rechercher, eu égard au contenu et à la finalité de cette mesure, son objet principal.

174. Cette démarche a ainsi été adoptée par la Cour dans l'arrêt du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, précité, par lequel, il y a lieu de le rappeler, elle a notamment annulé les articles 2 à 7 de la décision-cadre 2003/80/JAI, bien qu'ils comportassent une harmonisation partielle des législations pénales des États membres [73], dans la mesure où l'examen de leur finalité et de leur contenu avait démontré qu'ils avaient «*pour objet principal* la protection de l'environnement» [74].

175. La lecture combinée des articles 47 UE et 5 CE doit également entraîner à admettre que, si une action de l'Union européenne poursuit à titre principal (et, bien entendu, a fortiori à titre exclusif) un objet de maintien de la paix et de renforcement de la sécurité internationale tout en contribuant indirectement au développement socio-économique

72 — Avant l'attribution formelle d'une compétence propre à la Communauté en matière de développement, la Cour a jugé, à propos de l'application du système de préférences tarifaires généralisées à certains produits originaires des pays en développement, que si ce système était l'expression d'une nouvelle conception des relations commerciales faisant une large place à des objectifs de développement, le «lien avec les problèmes de développement» ne faisait pas échapper un acte au domaine de la politique commerciale commune: voir arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493, points 18 et 20).

73 — Arrêt précité (point 47).

74 — Idem (point 51) (italiques ajoutés par mes soins).

d'États en développement, un empiètement des compétences communautaires est exclu.

176. En revanche, si les deux objets de la mesure sont indissociablement liés, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre [75], la nature particulière des relations entre l'Union européenne et la Communauté devrait entraîner à donner priorité à la base juridique communautaire, étant entendu que, dans le cadre de ces relations, il me semble particulièrement difficile, sinon impossible au stade actuel du droit de l'Union européenne, d'envisager le recours à une double base juridique sans méconnaître l'article 47 UE [76].

75 — Selon le critère développé par la jurisprudence de la Cour: voir, à cet égard, arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil (C-178/03, Rec. p. I-107, points 42 et 43 ainsi que jurisprudence citée).

76 — Relevons que, dans le cadre du traité CE, le recours à la double base juridique est exceptionnel et est exclu lorsque, en dépit du caractère indissociable des objectifs poursuivis par l'acte en cause, les procédures prévues pour l'une ou l'autre des bases juridiques sont incompatibles et/ou lorsque le cumul de bases juridiques est de nature à porter atteinte aux droits du Parlement: voir arrêt Commission/Parlement et Conseil, précité (point 57 et jurisprudence citée). Dans une affaire portant sur la répartition des compétences entre le deuxième et le premier piliers de l'Union européenne le cumul de deux bases juridiques apparaîtrait également impossible au regard des exigences procédurales différentes posées dans le cadre du titre V du traité UE et dans celui du titre XX du traité CE. Ainsi, alors qu'une action commune poursuivant un objectif de la PESC est, en principe, adoptée uniquement par le Conseil statuant à l'unanimité (sous réserve de l'application de l'article 23, paragraphe 2, UE), en revanche, en matière de coopération au développement, l'article 179, paragraphe 1, CE prévoit que «les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177 [CE]» sont arrêtés par le Conseil statuant conformément à la procédure dite «de codécision». De même, on peut également douter que les procédures menées pour l'adoption de décisions, octroyant un soutien financier et/ou technique et fondées sur des actes à caractère général dans l'un ou l'autre pilier, puissent être conciliées, puisque, dans le cadre du titre V du traité UE, la compétence pour l'adoption de telles décisions échoit au Conseil alors que, dans le cadre de la coopération au développement, il incombera à la Commission d'adopter des mesures d'assistance financière et/ou technique.

iii) La lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et la coopération au développement

177. Les appréciations qui viennent d'être exposées laissent déjà percevoir que l'exclusion totale de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre du champ d'application de la politique communautaire de la coopération au développement doit être rejetée.

178. En effet, cette matière, à l'instar de la lutte contre la drogue ou du déminage, n'est pas a priori exclue du champ des mesures unilatérales ou des accords conclus par la Communauté avec des pays tiers en matière de coopération au développement, pour autant que les actions menées ou envisagées ont pour objet principal la coopération au développement, en contribuant à réaliser les objectifs socio-économiques de cette politique.

179. Cette analyse m'apparaît confortée par les initiatives des institutions de l'Union européenne relatives à la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

180. Durant la période de la guerre froide, de nombreux États ont accumulé des stocks très importants d'armes conventionnelles qui, à la fin de la guerre froide, et pour diverses raisons relatives, en particulier, à la déliquescence des structures étatiques, ont nourri les principaux conflits armés des années 90 [77].

181. Le 26 juin 1997, quelques jours après le Conseil européen d'Amsterdam, le Conseil de l'Union européenne a adopté la première initiative, de nature politique, de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre sous la forme d'un «programme pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic» [78] (ci-après le «programme de 1997»). Le programme de 1997, qui répondait à plusieurs résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies [79], comportait un volet interne adressé aux États membres, lesquels devaient intensifier leurs efforts collectifs pour prévenir et lutter contre le trafic de ces armes sur leur territoire [80], et un volet externe annonçant notamment que la Communauté et les États membres, dans les limites de leurs compétences respectives, prendraient les mesures concertées pour aider d'autres pays, d'une part, à prévenir le trafic illicite d'armes et, d'autre part, en particulier dans des situations «post-conflit» et lorsqu'un niveau minimal de sécurité et de stabilité existe, à mettre un terme à la circulation et au trafic illicite d'armes [81]. Parmi les mesures d'aide envisagées par le volet externe du programme de 1997 figuraient l'adoption ou le renforcement, selon le cas, d'un ensemble approprié de lois et de mesures administratives destinées à réglementer et à contrôler effectivement les transferts d'armes, la mise en place des programmes de collecte, de rachat et de destruction des armes, la mise en place de programmes d'éducation destinés à favoriser la prise de conscience au sein de la population locale des conséquences négatives du trafic illicite d'armes et la promotion de l'intégration des anciens combattants dans la vie civile.

77 — Voir, à cet égard, l'analyse développée aux points 1 à 8 de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre l'accumulation et le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions, adoptée par le Conseil européen réuni les 15 et 16 décembre 2005 (Doc. n° 5319/06 PESC 31). Selon ce document, plus de 600 millions d'armes légères seraient en circulation dans le monde et, sur 49 conflits armés majeurs des années 90, 47 ont été menés avec des armes légères et de petit calibre comme armes principales. Selon une étude datant de mai 2004, entre 8 à 10 millions d'armes légères circuleraient illicitement en Afrique de l'Ouest (voir Bah A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, document de travail du groupe de travail sur les armes légères, comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, p. 3. Ce document est disponible à l'adresse Internet suivante: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 — Le texte de ce programme est disponible à l'adresse Internet suivante: http://grip.org/bdg/g1599.html

79 — Le programme de 1997 mentionne notamment les résolutions 51/45 F sur les «mesures visant à freiner le transfert et l'emploi illicites d'armes classiques», 51/45 L concernant «[l']assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des petites armes» et 51/45 N sur la «consolidation de la paix grâce à des mesures concrètes de désarmement», toutes trois adoptées lors de la 79e séance plénière du 10 décembre 1996. Dans cette dernière résolution, l'Assemblée générale des Nations unies se dit «convaincue qu'une approche globale et intégrée à l'égard de certaines mesures concrètes de désarmement, notamment la maîtrise des armes de petit calibre et des armes légères [...], est souvent une condition nécessaire au maintien et à la consolidation de la paix et de la sécurité et constitue ainsi la base de tout processus effectif de relèvement et de développement économique et social».

80 — Point 1 du programme de 1997.

81 — Points 2 et 3 du programme de 1997.

182. Le programme de 1997 a été complété et renforcé par l'action commune 1999/34/PESC du Conseil, du 17 décembre 1998, précitée, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre, qui a été remplacée, en 2002, par l'action commune litigieuse.

183. Plusieurs actions spécifiques régionales mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC ont été adoptées par l'Union européenne [82], principalement sous la forme de contributions financières et d'assistances techniques pour la collecte et la destruction d'armes légères et de petit calibre [83].

184. Le 21 mai 1999, rappelant l'action commune 1999/34/PESC, précitée, le Conseil a adopté une résolution sur les armes légères dans laquelle il relevait que la prolifération des armes de petit calibre et l'insuffisance des contrôles ont alimenté les conflits internes ou intra-étatiques, faisant obstacle à un développement économique et social pacifique [84] et «recommand[ait] que, dans le cadre de la coopération au développement, la Communauté et les États membres accordent une attention particulière aux mesures visant» notamment à «inclure la question des armes de petit calibre dans le dialogue politique avec les États ACP et les autres partenaires de l'[Union européenne]

82 — Décision 1999/730/PESC du Conseil, du 15 novembre 1999, mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre au Cambodge (JO L 294, p. 5); décision 1999/845/PESC du Conseil, du 17 décembre 1999, mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre au Mozambique (JO L 326, p. 73); décision 2000/803/PESC du Conseil, du 14 décembre 2000, mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre en Ossétie du Sud (JO L 326, p. 1); décision 2001/200/PESC du Conseil, du 12 mars 2001, mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre en Amérique latine et aux Caraïbes (JO L 72, p. 1), et décision 2001/850/PESC du Conseil, du 29 novembre 2001, mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre en Albanie (JO L 318, p. 1).

83 — À l'instar de la décision 1999/845/PESC, par laquelle l'Union européenne a alloué une contribution sous la forme d'une aide financière à la localisation, à la collecte et à la destruction d'armes au Mozambique par les opérations transfrontalières menées conjointement par la police sud-africaine et la police mozambicaine (opération Rachel), de la décision 2000/803/PESC, octroyant une aide, sous forme d'équipements, aux forces de police locales en Ossétie du Sud chargées de la maîtrise, de la collecte et de la destruction des armes légères et de petit calibre dans cette région et, dans une moindre mesure, de la décision 1999/730/PESC, apportant une contribution financière et une assistance technique au gouvernement cambodgien, notamment pour élaborer une législation et une réglementation appropriées concernant la possession, la détention, l'utilisation, la vente et les transferts d'armes et de munitions, pour définir des procédures pour la remise volontaire des armes de petit calibre et pour la détection et la destruction des armes de petit calibre excédentaires, ainsi que pour soutenir les programmes de la société civile visant à sensibiliser le public aux problèmes liés aux armes légères et de petit calibre et de la décision 2001/850/PESC, apportant un soutien financier au programme de contrôle des armes légères et de petit calibre en Albanie établi sous l'égide du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) contribuant, en particulier, à la promotion de la collecte des armes dans cet État. Par la décision 2001/200/PESC, l'Union européenne a apporté une contribution financière aux projets du Centre régional des Nations unies pour la paix, le désarmement et le développement en Amérique latine et les Caraïbes, situé à Lima, destinés à la formation des services des douanes et de polices locaux.

84 — Point 1 de la résolution. Le texte de la résolution est disponible sur le site: http://grip.org/bdg/g1786.html

dans la coopération au développement, *apporter un soutien dans le cadre de la coopération au développement aux pays qui souhaitent bénéficier d'une aide en vue de limiter ou d'éliminer les excédents d'armes de petit calibre, et prévoir d'autres mesures d'incitation visant à encourager la remise volontaire de ces armes et leur destruction*», ainsi qu'«*envisager, le cas échéant, un soutien visant à renforcer les institutions gouvernementales et la législation concernées en vue d'un meilleur contrôle des armes de petit calibre. Les premières interventions pourraient concerner [...] l'Afrique occidentale (CEDEAO) où des progrès significatifs ont été réalisés et où un cadre a été mis au point et adopté pour lutter contre la prolifération des armes de petit calibre*» [85]. Le Conseil demandait également que, en vue d'assurer une approche coordonnée et complémentaire, soit assurée au niveau communautaire la cohérence des activités de l'Union européenne relatives aux armes de petit calibre, notamment au regard de la PESC [86].

185. Le programme de 1997 et la résolution du Conseil du 21 mai 1999 illustrent que le Conseil n'a pas exclu que la Communauté puisse mener des actions visant à lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, dans la limite des compétences qui lui sont attribuées en matière de coopération au développement.

186. À la lumière de ces documents établis par le Conseil, il apparaît peu cohérent de soutenir, comme le font le Conseil et les gouvernements intervenants devant la Cour, à l'exception du gouvernement néerlandais, que la matière de la lutte contre les armes légères et de petit calibre ne relève en aucun cas de la politique communautaire de coopération au développement.

187. Il me semble également que l'article 11, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou, dont l'interprétation et la portée ont été largement débattues entre les parties au présent litige, bien qu'il n'explicite pas la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, ne peut cependant pas être interprété de sorte que toute action de la Communauté visant à appuyer la «lutte contre l'accumulation excessive et incontrôlée des armes de petit calibre et des armes légères» serait exclue.

188. En revanche, ainsi que l'a admis la Commission, la seule mention de cette matière dans l'accord de Cotonou ne signifie pas non plus que l'Union européenne ne possède aucune compétence pour adopter des mesures et des actions visant à lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

189. La délimitation entre les compétences respectives de la Communauté et de l'Union européenne passe donc en définitive par

85 — Point 7 de la résolution (italiques ajoutés par mes soins).
86 — Point 9 de la résolution.

l'identification de l'objet de la mesure en cause selon qu'elle poursuit un objet exclusif ou principal de maintien de la paix et/ou de renforcement de la sécurité internationale, relevant ainsi de la PESC, ou de développement socio-économique, ressortissant alors de la politique communautaire de coopération au développement. Cette approche est également confirmée par les notes explicatives relatives au chapitre de la PESC du budget général de l'Union européenne pour l'année 2004 qui, malgré leur caractère indicatif, révèlent que tant la Communauté que l'Union européenne, cette dernière agissant en vertu du titre V du traité UE, sont susceptibles d'adopter des actions, selon leurs compétences respectives, pour lutter contre l'accumulation des armes légères et de petit calibre.

190. En outre, contrairement à ce que le gouvernement français a exposé à l'audience, je ne pense pas que, dans la présente affaire, l'on puisse inférer de l'article 3 du règlement nº 1717/2006 l'exclusion systématique de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre du champ de la politique communautaire de coopération au développement [87].

191. L'article 3, paragraphe 1, dudit règlement prévoit qu'une aide communautaire technique et financière peut être engagée pour répondre notamment à une situation d'urgence, de crise ou de crise émergente ou à une situation menaçant d'évoluer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le ou les pays tiers concernés. Son paragraphe 2 énumère les domaines dans lesquels porte l'aide technique et financière susmentionnée. À cet égard, l'article 3, paragraphe 2, sous i), premier alinéa, vise «le soutien à des mesures visant à traiter, dans le cadre des politiques et des objectifs de la coopération communautaire, l'impact sur la population civile de l'utilisation illicite d'armes à feu et de l'accès à celles-ci. Ce soutien se limite à des activités de surveillance, d'aide aux victimes, de sensibilisation du public et de développement de savoir-faire et de bonnes pratiques en matière juridique et administrative». Le second alinéa de cette disposition, sur lequel insiste le gouvernement français, précise que «[l]'aide n'est fournie que dans la mesure nécessaire pour rétablir les conditions du développement social et économique des populations concernées, dans une situation de crise ou de crise émergente, telle que visée au paragraphe 1. Elle ne comprend pas le soutien à des mesures visant à lutter contre la prolifération des armes».

192. Or, il y a lieu de faire observer que, lors de l'adoption de cet acte, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2007, le Conseil et la Commission ont adopté une déclaration commune aux termes de laquelle ces institutions ont, en particulier, convenu qu'aucune disposition du règlement [nº 1717/2006] ne devait être «interprétée comme préjugeant des positions adoptées

87 — Notons qu'un tel argument, même s'il a uniquement été exposé à l'audience et porte sur un acte communautaire postérieur à l'introduction de la requête, devrait être déclaré recevable, puisqu'il vise à contester la compétence de la Communauté pour adopter des mesures dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, question qui relève de l'ordre public et qui, partant, peut être soulevée d'office par le juge communautaire.

dans l'affaire [C-]91/05» et que «[t]ant que la Cour n'aura[it] pas statué dans cette affaire, la Commission ne s'emploiera[it] pas à adopter des mesures au titre de l'article 3, paragraphe 2, sous i)» dudit règlement, le champ d'application dudit article pouvant, le cas échéant, être revu sur la base d'une proposition de la Commission et à la lumière de l'arrêt de la Cour dans la présente affaire [88].

193. En tout état de cause, s'il s'agissait d'interpréter l'article 3, paragraphe 2, sous i), second alinéa, du règlement nº 1717/2006, celui-ci n'apparaît exclure le soutien à des mesures visant à lutter contre la prolifération des armes que pour ce qui concerne l'aide communautaire en réponse à des situations de crise ou de crise émergente, mais non pas s'agissant de toute mesure communautaire contribuant à réaliser les objectifs socio-économiques de la coopération au développement, puisque, notamment, l'assistance que le règlement nº 1717/2006 envisage n'est fournie, conformément à son article 2, paragraphe 1, que dans la mesure où elle ne peut être mise en œuvre dans le cadre d'autres instruments communautaires consacrés à l'aide extérieure, qui incluent nécessairement les instruments géographiques de coopération au développement, tels que l'accord de Cotonou. Or, comme déjà indiqué, cet accord n'exclut pas que la Communauté puisse adopter des mesures visant à contribuer à la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

88 — Document nº 14010/06, CODEC 1113, PESC 966, du 27 octobre 2006, p. 1.

194. Pour l'ensemble de ces raisons, j'estime que la lutte contre l'accumulation excessive des armes légères et de petit calibre n'échappe pas, en tant que telle, à la politique communautaire de coopération au développement, mais, au contraire, peut en relever dès lors qu'une mesure apportant une contribution à cette lutte a pour objet exclusif ou principal la coopération au développement en contribuant à réaliser les objectifs de développement socio-économique de cette coopération.

195. Il convient maintenant d'examiner la légalité de la décision attaquée et de l'action commune litigieuse.

3. Sur la légalité de la décision attaquée et de l'action commune litigieuse

196. À la lumière notamment de l'arrêt du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, précité, et comme déjà indiqué, afin de déterminer si, en adoptant la décision attaquée, le Conseil a empiété sur les compétences attribuées à la Communauté en matière de coopération au développement, en méconnaissance de l'article 47 UE, il y a lieu de vérifier si, eu égard à sa finalité et à son contenu, cette décision avait, à tout le moins, pour objet principal la coopération au développement.

197. Quant à la finalité de la décision attaquée, il convient de rappeler que le premier considérant de celle-ci précise que l'accumulation et la diffusion excessives et incontrôlées d'armes légères et de petit calibre constituent une menace pour la paix et la sécurité et réduisent les perspectives de développement durable.

198. Le deuxième considérant de la décision attaquée dispose que l'Union européenne envisage d'agir au sein des instances internationales compétentes pour promouvoir des mesures instaurant la confiance. Il souligne que «en ce sens, la présente décision est destinée à mettre en œuvre ladite action commune» litigieuse. Ce considérant doit être lu à la lumière du visa unique de la décision attaquée qui se réfère à l'article 3 de l'action commune litigieuse, disposition qui mentionne d'ailleurs l'instauration de mesures de confiance.

199. Aux termes de l'article 3 de l'action commune litigieuse, dans la poursuite des objectifs de l'action commune litigieuse, «l'Union européenne s'efforce de rechercher un consensus au sein des instances internationales compétentes et, le cas échéant, *au niveau régional afin de concrétiser les principes* et les mesures énoncés ci-après *pour prévenir une nouvelle accumulation* déstabilisatrice d'armes de petit calibre» [89].

Parmi les principes et mesures évoqués par l'article 3, figurent, sous a), «[l']engagement de tous les pays de n'importer et détenir des armes de petit calibre que pour répondre à leur besoins légitimes de sécurité, à un niveau conforme à leurs besoins légitimes d'autodéfense et de sécurité», sous b), «l'engagement des pays exportateurs de ne fournir des armes de petit calibre qu'aux gouvernements conformément à des critères restrictifs régionaux et internationaux», sous c), «[l]'engagement de tous les pays de ne produire des armes de petit calibre qu'aux fins exposées [sous] a) ou pour les exportations visées [sous] b)» et, sous e), «[l']instauration de mesures de confiance, notamment de mesures visant à promouvoir une plus grande transparence et ouverture, par la tenue de registres régionaux pour les armes de petit calibre et par l'échange régulier des informations disponibles sur les exportations, les importations, la production et la détention d'armes de petit calibre et sur la législation nationale en matière d'armes, ainsi que par des consultations entre les parties concernées sur les informations échangées».

200. Il convient de rappeler que la Commission ne conteste aucunement que l'article 3 de l'action commune litigieuse, à l'instar de la majorité des autres dispositions du titre I dudit acte, relève du domaine de la PESC [90].

89 — Italiques ajoutés par mes soins. Pour mémoire, l'expression «armes de petit calibre» utilisée dans le dispositif de l'action commune litigieuse inclut «les armes légères» (voir point 9 ci-dessus).

90 — Voir point 59 ci-dessus.

201. On fera aussi de nouveau observer que l'assistance apportée par l'Union européenne prévue par la décision attaquée concerne essentiellement la transformation du moratoire sur les armes légères de la CEDEAO en convention régionale à caractère contraignant.

202. Le moratoire en cause, adopté par la CEDEAO en octobre 1998, porte sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères dans les États membres de la CEDEAO. Le préambule du moratoire souligne que la circulation des armes légères constitue un facteur déstabilisateur pour les États membres de la CEDEAO et une menace pour la paix et la sécurité des peuples [91].

203. En soutenant la transformation de cette initiative politique de la CEDEAO en convention régionale contraignante, la décision attaquée apporte ainsi son appui à la prévention d'une nouvelle accumulation d'armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest susceptible de déstabiliser (davantage) cette région, en application de l'article 3 de l'action commune litigieuse.

204. La décision attaquée vise donc, de manière concrète et directe, à soutenir les efforts de la CEDEAO pour lutter contre l'insécurité qui découlerait d'une nouvelle accumulation d'armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest. Partant, la finalité de la décision attaquée apparaît principalement, sinon exclusivement, d'ordre sécuritaire.

205. Certes, la sécurité est, il faut en convenir, une condition nécessaire au développement [92]. Toutefois, contrairement à ce que suggère la Commission, le simple constat, établi par le premier considérant de la décision attaquée, que l'accumulation et la diffusion excessive et incontrôlée des armes légères et de petit calibre réduisent les perspectives de développement durable, ne signifie pas que la décision attaquée vise à apporter son soutien à un projet qui tend directement et/ou principalement à améliorer les conditions humaines et/ou socio-économiques des populations des États africains concernés.

206. Bien au contraire, ce dernier objectif apparaît plutôt lointain, et, en tout état de cause, indirect et secondaire par rapport à

91 — Deuxième considérant de la déclaration de moratoire sur les transferts et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest, précitée.

92 — Comme le rappellent d'ailleurs les points I et III de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre l'accumulation et le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions, en référence à la stratégie européenne de Sécurité, adoptée par le Conseil européen en décembre 2003.

celui de la préservation de la sécurité régionale des États membres de la CEDEAO.

207. Quant au contenu de la décision attaquée, il y a lieu de rappeler que celle-ci fixe une contribution financière et une assistance technique de 515 000 EUR pour une durée de douze mois aux fins de créer l'unité d'armes légères au sein du secrétariat technique de la CEDEAO et de transformer le moratoire sur les transferts et la fabrication des armes légères de la CEDEAO en convention juridiquement contraignante.

208. Il est vrai que, ainsi que le souligne la Commission, une contribution financière et une assistance technique constituent des instruments typiques utilisés dans le cadre de l'aide au développement.

209. Toutefois, un tel argument m'apparaît méconnaître la circonstance que, pour relever de la coopération et de l'aide au développement, de tels instruments doivent précisément viser le développement. En d'autres termes, le simple fait de recourir à un instrument financier, tel qu'une aide, ne signifie pas automatiquement que cette aide relève de la compétence communautaire en matière de coopération au développement, encore faut-il qu'elle jouisse de la qualification d'«aide au développement». En outre, aucune disposition du traité UE ne proscrit le recours à un instrument financier ou à une assistance technique dans le cadre du titre V dudit traité. Au demeurant, la Commission l'a elle-même admis et la pratique décisionnelle de l'Union européenne en fournit de nombreuses illustrations [93].

210. De manière générale, il me semble que, dans une situation où une décision fixe une contribution financière et une assistance technique à un État tiers ou, comme en l'espèce, à une organisation de coopération régionale, l'examen du contenu de cette décision, contrairement à celui d'une mesure de type normatif, est largement subordonné à la vérification de l'objectif poursuivi par ladite décision.

211. En effet, une contribution financière et une assistance technique sont, en soi, neutres et ce n'est, à mon sens, qu'à la lumière des fins qu'elles poursuivent qu'elles peuvent soit relever de la coopération au développement, soit ressortir de la PESC.

212. Or, ainsi qu'il a été analysé, la finalité poursuivie par la décision attaquée, à la lumière de l'action commune litigieuse, est, à tout le moins principalement, d'ordre sécuritaire. En outre, le fait que, comme l'a soutenu la Commission, la décision attaquée apporte son soutien au renforcement institutionnel, en particulier par la création

93 — Voir, notamment, décisions citées à la note 83 ci-dessus.

d'une unité d'armes légères au sein du secrétariat technique de la CEDEAO, n'infirme pas cette appréciation, puisque le renforcement des administrations publiques, qu'elles soient nationales, régionales ou internationales, ne saurait constituer une fin en soi mais devrait, pour ressortir de la coopération au développement, poursuivre un objectif de développement [94].

213. Dans ces conditions, la décision attaquée ne relève pas de la coopération au développement, mais poursuit, à tout le moins principalement, les objectifs énoncés à l'article 11, paragraphe 1, UE, en particulier ceux du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale, objectifs qui, la Commission ne le conteste pas, ne correspondent pas à l'un des objets assignés à la Communauté [95].

214. Le fait que, selon la Commission, celle-ci envisageait une assistance (de prime abord) analogue à celle adoptée par la décision attaquée ne modifie pas cette appréciation. Outre qu'une telle initiative ne modifie pas la répartition des compétences entre la Communauté et l'Union européenne, les documents cités par la Commission au soutien de sa thèse ne démontrent pas que la Communauté s'était engagée à financer un projet dont le contenu était identique ou analogue à celui visé par la décision attaquée.

215. Il y a lieu de souligner que les points pertinents de la stratégie de coopération régionale et le programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest, signés le 19 février 2003, en application de l'accord de Cotonou, entre notamment la CEDEAO et la Commission [96], cités par cette dernière à l'appui de son argumentation, rappellent, d'une part, de manière uniquement descriptive, l'importance du contrôle du trafic d'armes légères dans la région où un moratoire sur l'exportation et l'importation existe appuyé par les Nations unies [97] et, d'autre part, qu'une assistance «sera *envisagée* en appui à celle des Nations unies pour [...] la *mise en œuvre* du moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères» [98].

216. Or, quant à ce dernier point, et indépendamment de la question de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté quant au financement de tels projets, envisager l'appui à *la mise en œuvre* du moratoire ne saurait

94 — Voir, en ce sens, point 63 des conclusions de l'avocat général Kokott, présentées le 22 mai 2007 (affaire Parlement/Commission, C-403/05, pendante devant la Cour).

95 — Voir également point 159 ci-dessus.

96 — Annexe IV à la requête. Les modalités de préparation et d'adoption des stratégies de coopération et des programmes indicatifs sont précisées à l'annexe IV de l'accord de Cotonou. Selon l'article 10, paragraphe 2, de cette annexe, les programmes indicatifs régionaux sont adoptés d'un commun accord par la Communauté et les États ACP concernés.

97 — Section 2.3, p. 19 du document.

98 — Section 6.4.1, p. 40 du document.

être assimilé au soutien à la transformation de ce moratoire en une convention juridiquement contraignante.

217. En effet, autant, dans le cadre de la mise en œuvre du moratoire, il peut raisonnablement être envisagé des mesures susceptibles de poursuivre principalement des objectifs de développement humain et socio-économiques, telles que l'appui à des initiatives locales relatives à la sensibilisation des populations concernées à la circulation excessive des armes, la contribution à des projets visant à dissuader la fabrication artisanale d'armes légères et/ou à la substitution de celle-ci par la production de biens de consommation, voire le soutien à des programmes de rachat d'armes auprès des populations locales ou à l'échange de nourriture contre la rémission d'armes légères et de petit calibre, autant, en revanche, le soutien à la transformation d'un moratoire tel que celui de la CEDEAO en une convention contraignante poursuit, comme déjà indiqué, à tout le moins principalement, un objectif de renforcement de la sécurité régionale et internationale.

218. L'appréciation exposée au point 213 ci-dessus n'est pas non plus infirmée par la mention à l'article 4, paragraphe 2, de la décision attaquée, qui reprend quasiment à l'identique la rédaction de l'article 9, paragraphe 1, de l'action commune litigieuse, selon laquelle des rapports périodiques «sur la cohérence des activités de l'Union européenne dans le domaine des armes légères et de petit calibre, eu égard en particulier à *ses* politiques de développement», sont présentés par la présidence de l'Union et la Commission [99].

219. En effet, d'une part, cette constatation apparaît conforme à la répartition des compétences entre l'Union et la Communauté européenne en matière de lutte contre l'accumulation d'armes légères et de petit calibre, en reconnaissant que, comme je l'ai analysé plus haut, ce domaine est susceptible de tomber dans le champ d'application de la coopération au développement, pour autant que les mesures qui sont adoptées ou projetées ont pour objet principal la coopération au développement, à savoir qu'elles visent le développement socio-économique des populations concernées. C'est, au demeurant, également en ce sens qu'il convient de lire l'article 7, paragraphe 2, de l'action commune litigieuse qui précise que le «Conseil statue le principe, les modalités et le financement des projets [...] *sans préjudice* des contributions bilatérales des États membres et *du fonctionnement de la Communauté*», ainsi que son article 8 par lequel, je le rappelle, le «Conseil *note* que la Commission a l'intention de diriger son action vers la réalisation des objectifs et des priorités de [...] [l']action commune [liti-

99 — Italiques ajoutés par mes soins.

gieuse], *le cas échéant par des mesures communautaires pertinentes*» [100].

220. D'autre part, il ne fait aucun doute, contrairement à ce que suggère la Commission, que les expressions «Union européenne» et «ses politiques en matière de développement» qui figurent à l'article 4, paragraphe 2, de la décision attaquée et à l'article 9, paragraphe 1, de l'action commune litigieuse ne désignent pas l'Union européenne agissant dans le cadre du titre V du traité UE, mais, au contraire, constituent, compte tenu également de la référence à la nécessité d'assurer «la cohérence des activités», un renvoi explicite à l'obligation générale formulée à l'article 3 UE, qui, insérée dans les dispositions communes du traité UE et s'adressant donc à l'Union européenne en tant que «façade» des trois piliers, lui demande de veiller, en particulier, «à la cohérence de *l'ensemble* de son action extérieure dans le cadre de *ses* politiques en matière de relations extérieures, *de sécurité*, d'économie et *de développement*» [101].

221. Pour l'ensemble de ces considérations, j'estime que la décision attaquée ne pouvait pas être adoptée par la Communauté en application du titre XX du traité CE. De plus, l'action commune litigieuse ne saurait être déclarée inapplicable en l'espèce, cet acte n'ayant pas autorisé le Conseil à adopter la décision attaquée en méconnaissance de l'article 47 UE. Partant, je propose à la Cour de rejeter le recours.

V — Sur les dépens

222. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation de la Commission, et cette dernière devant, selon moi, succomber en ses moyens, je considère donc qu'il y aurait lieu de la condamner aux dépens.

223. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, le Royaume de Danemark, le Royaume d'Espagne, la République française, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni ainsi que le Parlement supporteront leurs propres dépens.

100 — Italiques ajoutés par mes soins.

101 — Italiques ajoutés par mes soins.

VI — Conclusion

224. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit:

«1) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

3) Le Royaume de Danemark, le Royaume d'Espagne, la République française, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que le Parlement européen supporteront leurs propres dépens.»