CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 21 martie 2024 [1]

Cauzele conexate C-779/21 P și C-799/21 P

Comisia Europeană
împotriva
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario),
Consiliului Uniunii Europene (C-779/21 P)
și
Consiliul Uniunii Europene
împotriva

Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario) (C-799/21 P)

„Recursuri – Acordul de asociere UE-Maroc – Decizie a Consiliului de autorizare a extinderii tratamentului tarifar preferențial la mărfurile originare din Sahara Occidentală – Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – «Consimțământul» poporului din Sahara Occidentală – Principiul efectului relativ al tratatelor – Dreptul la autodeterminare”

I. Introducere

1. În relațiile sale cu restul lumii, Uniunea Europeană trebuie să respecte dreptul internațional, inclusiv principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite (denumită în continuare „Carta ONU”) [2].

2. În acest context, Curtea a fost sesizată cu trei serii de cauze care ridică în discuție aspectul dacă instituțiile Uniunii au respectat dreptul internațional în relațiile lor cu teritoriul Saharei Occidentale.

[1] Limba originală: engleza.

[2] A se vedea articolul 3 alineatul (5) TUE.

3. În cadrul acestei serii de proceduri de recurs se ridică problema dacă Uniunea Europeană a respectat dreptul la autodeterminare și principiul efectului relativ al tratatelor atunci când a modificat acordul de asociere cu Regatul Maroc [3] în vederea extinderii preferințelor tarifare la mărfurile originare de pe teritoriul Saharei Occidentale [4].

4. În hotărârea atacată [5], Tribunalul a concluzionat că Uniunea Europeană nu a respectat aceste reguli de drept internațional cutumiar, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența anterioară a Curții [6]. În consecință, această instanță a anulat Decizia (UE) 2019/217 [7], care a aprobat modificările aduse Acordului de asociere [8]. Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană contestă în prezent această hotărâre în fața Curții.

5. Prezentele recursuri au o legătură directă cu o serie de recursuri paralele care pun în discuție validitatea deciziei Consiliului de încheiere a Acordului de parteneriat în domeniul pescuitului sustenabil între Uniunea Europeană și Regatul Maroc [9], care acoperă apele adiacente Saharei Occidentale [10], precum și cu o cerere de decizie preliminară prin care se solicită îndrumări cu privire la etichetarea corectă a țării de origine a produselor care provin de pe teritoriul Saharei Occidentale [11]. Astăzi prezentăm concluziile noastre în toate aceste cauze. Ele trebuie citite împreună.

6. Așa cum o demonstrează sinteza istorică pe care o voi oferi în cadrul acestor concluzii, dar care este relevantă și pentru concluziile noastre prezentate astăzi în celelalte două serii de cauze, la aproape 50 de ani de la demararea procesului de autodeterminare a poporului din Sahara Occidentală, acesta nu a reușit deocamdată să progreseze în definirea viitorului statut al teritoriului său.

7. Deși acest aspect reprezintă un eșec evident al procesului politic desfășurat sub egida ONU, acest lucru nu înseamnă că rezolvarea problemei Saharei Occidentale poate fi încredințată instanțelor Uniunii. Nu aceste instanțe vor decide asupra viitorului Saharei Occidentale.

3 Acordul euromediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, de pe o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2000, L 70, p. 2, Ediție specială, 11/vol. 73, p. 3, denumit în continuare „Acordul de asociere”).

4 Acordul sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și nr. 4 din Acordul euromediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2019, L 34, p. 4, denumit în continuare „acordul în litigiu”).

5 Hotărârea din 29 septembrie 2021, Frontul Polisario/Consiliul (T-279/19, EU:T:2021:639, denumită în continuare „hotărârea atacată”).

6 Și anume, prin Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, denumită în continuare „Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario”), și Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, denumită în continuare „Hotărârea Western Sahara Campaign UK”).

7 Decizia (UE) 2019/217 a Consiliului din 28 ianuarie 2019 privind încheierea Acordului sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul euromediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2019, L 34, p. 1, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

8 Punctele 391 și 392 din hotărârea atacată.

9 JO 2019, L 77, p. 8 (denumit în continuare „Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului sustenabil”).

10 Cauzele conexate C-778/21 P și C-798/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario.

11 Cauza C-399/22, Confédération paysanne (Pepeni și tomate din Sahara Occidentală).

II. Istoricul litigiului

A. Un scurt istoric al chestiunii Saharei Occidentale

8. Sahara Occidentală a fost o colonie spaniolă. Procesul de decolonizare a teritoriului a început în anii 1960, epocă în care Spania a recunoscut statutul său de teritoriu neautonom. Ulterior, Adunarea Generală a ONU a adăugat Sahara Occidentală pe lista teritoriilor neautonome [12]. Ea se află pe această listă și în prezent [13].

9. În 1960, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 1541 (XV) [14]. Potrivit acestei rezoluții, se poate afirma despre un teritoriu neautonom că atinge un grad de autonomie deplină în una dintre următoarele trei modalități: (1) atunci când devine un stat independent și suveran; (2) prin libera asociere cu un stat independent; sau (3) prin integrarea într-un stat independent [15].

10. În 1966, Adunarea Generală a ONU a reafirmat dreptul la autodeterminare al poporului din Sahara Occidentală și a invitat Spania să permită și să organizeze exercitarea acestui drept [16], proces pe care Spania a decis să îl înlesnească prin intermediul unui referendum.

11. Frontul Polisario [17], o mișcare anticolonială creată în 1973 [18], a susținut ideea unui referendum.

12. Cu toate acestea, Regatul Maroc s-a opus ideii conform căreia decolonizarea ar trebui să aibă loc prin intermediul unui referendum privind autodeterminarea. Acest stat a considerat că, înainte de colonizarea Saharei Occidentale de către Spania, Regatul Maroc (așa cum este el în prezent) își exercita suveranitatea asupra teritoriului respectiv. Prin urmare, Regatul Maroc a adoptat poziția conform căreia, în cursul procesului de decolonizare, Sahara Occidentală ar trebui să fie reintegrată în teritoriul Regatului Maroc [19]. Această poziție s-a menținut până în prezent.

13. Divergențele între punctele de vedere mai sus exprimate în legătură cu entitatea care putea emite în mod legitim revendicări asupra teritoriului Saharei Occidentale au condus la emiterea Avizului consultativ privind Sahara Occidentală, solicitat de Adunarea Generală a ONU [20].

12 Organizația Națiunilor Unite, Raport al Comitetului pentru informații referitoare la teritoriile neautonome, Supliment nr. 14 (A/5514) (1963), anexa III, „Lista, la data de 31 decembrie 1962, a teritoriilor neautonome prevăzută în capitolul XI din Cartă, clasificate pe regiuni geografice”, p. 34.

13 Șaptesprezece teritorii se găsesc în continuare pe lista teritoriilor neautonome, Sahara Occidentală fiind singurul dintre acestea situat în Africa, lista fiind disponibilă la adresa https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

14 Rezoluția 1541 (XV) a Adunării Generale a ONU din 15 decembrie 1960, „Principiile care trebuie să ghideze membrii în determinarea aspectului dacă există sau nu o obligație de a transmite informațiile prevăzute la articolul 73 litera e) din Cartă”.

15 A se vedea principiul VI.A din anexa la Rezoluția 1541 (XV) a Adunării Generale a ONU din 15 decembrie 1960, „Principiile care trebuie să ghideze membrii în determinarea aspectului dacă există sau nu o obligație de a transmite informațiile prevăzute la articolul 73 litera e) din Cartă”, citat în Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctul 57). A se vedea, de asemenea, Crawford, J., *The creation of states in international law*, ediția a II-a, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 621.

16 Rezoluția 2229 (XXI) a Adunării Generale a ONU din 20 decembrie 1966, „Chestiunea privind Ifni și Sahara spaniolă”.

17 Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (denumit în continuare „Frontul Polisario”).

18 Potrivit lui Deubel (Deubel, T.F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, teză de doctorat, Universitatea Arizona, 2010, p. 76, disponibilă la http://hdl.handle.net/10150/146067), identitatea sahrawi a început să se formeze prin opoziție față de colonizarea spaniolă. Ea a devenit mai pronunțată în anii 1970 ca reacție la procesul de decolonizare, care a influențat formarea mișcărilor anticoloniale. Primele mișcări anticoloniale au fost create de lideri ai tineretului care au fost educați în țările vecine, inclusiv în Regatul Maroc, și sub puternica influență a mișcărilor de decolonizare din alte țări, în special din Algeria.

19 A se vedea în acest sens Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctul 49).

20 Se pare că avizul consultativ a fost solicitat la inițiativa Regatului Maroc, care a încercat mai întâi să obțină acordul Spaniei de a supune litigiul dintre aceste state cu privire la suveranitatea Saharei Occidentale la CIJ pentru ca această instanță să se pronunțe în cadrul unei proceduri contencioase. A se vedea Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctele 29 și 36).

14. În acest aviz consultativ, Curtea Internațională de Justiție (denumită în continuare „CIJ”) a recunoscut că poporul din Sahara Occidentală este titularul dreptului la autodeterminare [21]. De asemenea, această instanță a constatat că „elementele și informațiile aduse la cunoștința sa nu stabilesc existența niciunei legături de suveranitate teritorială între teritoriul Saharei Occidentale, pe de o parte, și Regatul Maroc sau ansamblul mauritan, pe de altă parte. Prin urmare, Curtea nu a constatat existența unor legături juridice de natură să modifice aplicarea Rezoluției 1514 (XV) în ceea ce privește decolonizarea Saharei Occidentale și, în special, aplicarea principiului autodeterminării prin exprimarea liberă și autentică a voinței populațiilor de pe acest teritoriu” [22].

15. În 1975, atunci când a interpretat avizul CIJ în sensul că acesta nu reafirma dreptul la autodeterminare al poporului din Sahara Occidentală, ci mai degrabă valida suveranitatea istorică a Regatului Maroc asupra acestui teritoriu [23], Regele Hassan al II-lea a invitat cetățenii marocani la un „Marș verde”, pe parcursul căruia aproximativ 350 000 de persoane au intrat pe teritoriul Saharei Occidentale pentru a afirma dreptul suveran al Regatului Maroc asupra teritoriului respectiv. Consiliul de Securitate al ONU a reacționat prin apelul adresat Regatului Maroc de a pune capăt imediat marșului [24].

16. Aproximativ în aceeași perioadă, Spania, Regatul Maroc și Republica Islamică Mauritania au semnat Declarația de principii privind Sahara Occidentală (cunoscută și sub numele de „Acordurile de la Madrid”) [25], prin care teritoriul Saharei Occidentale a fost împărțit între aceste două state din urmă. La scurt timp după aceea, în ianuarie 1976, armata marocană a intrat pe teritoriul Saharei Occidentale.

17. La 26 februarie 1976, Spania l-a informat pe Secretarul General al ONU că prezența sa în Sahara Occidentală s-a încheiat și că a renunțat la poziția sa de putere care administrează în temeiul articolului 73 din Carta ONU [26].

18. A doua zi după plecarea Spaniei din Sahara Occidentală, Frontul Polisario a anunțat instaurarea Republicii Arabe Democratice Sahariene (denumită în continuare „RADS”) [27]. Sediul guvernului RADS se află într-o tabără de refugiați sahrawi în Tindouf (Algeria).

19. În prezent, RADS este recunoscută de 47 de state membre ale ONU [28]. Nici Uniunea Europeană și nici unul dintre statele sale membre nu au recunoscut RADS.

21 Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctul 162).

22 Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctul 162).

23 Marocul a pus accentul pe prima propoziție de la punctul 162 din Avizul consultativ privind Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12), care arată că „elementele și informațiile aduse la cunoștința Curții stabilesc existența, în momentul colonizării spaniole, a unor legături juridice de subordonare între sultanul Marocului și anumite triburi care locuiesc pe teritoriul Saharei Occidentale”.

24 Rezoluția 380 (1975) a Consiliului de Securitate al ONU din 6 noiembrie 1975 (prin care se solicită Regatului Maroc să își retragă trupele din Sahara Occidentală).

25 A se vedea *United Nations Treaty Series*, vol. 988, p. 259.

26 Această dispoziție face parte din capitolul XI din Carta ONU, consacrat teritoriilor neautonome. Aceasta impune membrilor ONU „care au sau care își asumă răspunderea pentru administrarea unor teritorii ale căror popoare nu au atins încă un grad deplin de autoguvernare”, printre altele, obligația „de a dezvolta capacitatea [acestor popoare] de a se autoguverna, de a ține seama în modul cuvenit de năzuințele politice ale acestor popoare și de a le ajuta în dezvoltarea progresivă a instituțiilor lor politice libere”.

27 Relațiile actuale dintre RADS și Frontul Polisario nu sunt nici clare și nici nu au devenit mai ușor de înțeles în cadrul ședinței.

28 Inițial, mai multe țări au recunoscut RADS, însă ulterior au revenit asupra acestei recunoașteri.

20. După ce Regatul Maroc a intrat pe teritoriul Saharei Occidentale – și până în septembrie 1991, când a fost convenit un armistițiu – Regatul Maroc și Frontul Polisario au fost angajate într-un conflict armat. Acesta s-a soldat cu peste 100 000 de refugiați din Sahara Occidentală, dintre care majoritatea trăiesc în prezent în tabere de refugiați din Algeria [29].

21. Armistițiul din 1991 a deschis oportunitatea de a reînnoi dialogul politic pentru soluționarea chestiunii Saharei Occidentale. Cu toate acestea, în lipsa oricărei rezolvări, luptele s-au reluat în 2020.

22. Începând cu anii 1970, ONU s-a străduit să găsească o soluție pentru decolonizarea Saharei Occidentale. La momentul respectiv, Adunarea Generală a ONU a lansat și, ulterior, a sprijinit ideea organizării unui referendum prin care poporul din Sahara Occidentală să își poată exprima dorințele cu privire la viitorul acestui teritoriu. Ideea unui referendum privind autodeterminarea a fost reluată într-un plan de reglementare, care a fost „în principiu” validat de Frontul Polisario și de Regatul Maroc și care a precedat armistițiul din 1991.

23. Pentru a monitoriza, printre alte aspecte, armistițiul și pentru a contribui la organizarea referendumului menționat, Consiliul de Securitate al ONU a înființat, în aprilie 1991, misiunea ONU pentru organizarea unui referendum în Sahara Occidentală (denumită în continuare „MINURSO”) [30], al cărei mandat este prelungit în fiecare an și care există și în prezent [31]. În pofida unor inițiative suplimentare [32] și a finalizării de către MINURSO a listei persoanelor care ar avea drept de vot în cadrul unui referendum, până în prezent acesta nu a fost organizat.

24. Pe lângă ONU, Uniunea Africană (și predecesoarea sa, Organizația Unității Africane) a fost de asemenea angajată în găsirea unei soluții la chestiunea Saharei Occidentale. Aceasta a susținut dreptul poporului sahrawi la autodeterminare. În 1984, RADS a devenit membră a Organizației Unității Africane, ceea ce a dus la retragerea Regatului Maroc din această organizație, în semn de protest. În ianuarie 2017, Regatul Maroc a depus o cerere de aderare și a redevenit membru al Uniunii Africane [33].

29 Pentru situația actuală și numărul de refugiați, a se vedea Agenția ONU pentru Refugiați, UNHCR Fact Sheet, „Algeria”, disponibilă la https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

30 A se vedea Rezoluția 690 (1991) a Consiliului de Securitate al ONU din 29 aprilie 1991 (prin care se decide „instituirea, sub autoritatea sa, a unei misiuni [ONU] pentru organizarea unui referendum în Sahara Occidentală”).

31 Pentru cea mai recentă reînnoire, până la 31 octombrie 2024, a se vedea Rezoluția 2703 (2023) a Consiliului de Securitate al ONU din 30 octombrie 2023.

32 A se vedea, de exemplu, Planul Baker din 2001 (și forma sa revizuită din 2003) (denumit în mod oficial „Planul de pace pentru autodeterminarea poporului din Sahara Occidentală”), rezultat în urma discuțiilor purtate sub auspiciile reprezentantului ONU James Baker III; a se vedea, în acest sens, Zunes, S. și Mundy, J., *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, ediția a II-a, Syracuse University Press, 2022, capitolul 9.

33 În 2018, ca reacție la această reprimire, domnul Bernard Mornah, cetățean ghanez, a introdus o acțiune împotriva a opt state membre ale Uniunii Africane la Curtea Africană pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor, prin care susținea că aceste state au încălcat mai multe obligații care le reveneau în temeiul Cartei africane a drepturilor omului și ale popoarelor atunci când au acceptat reprimirea Regatului Maroc în Uniunea Africană fără ca acestui stat să i se ceară să înceteze pretinsa ocupare a teritoriului Saharei Occidentale. Cu toate acestea, Curtea Africană pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor a respins această acțiune, statuând că statele pârâte nu și-au încălcat obligațiile care le revin în temeiul Cartei africane a drepturilor omului și ale popoarelor, inclusiv dreptul la autodeterminare, prin admiterea Regatului Maroc în calitate de membru al Uniunii Africane. În același timp, această instanță a confirmat dreptul poporului sahrawi la autodeterminare și a considerat că dreptul la autodeterminare reprezintă o normă imperativă a dreptului internațional. A se vedea Curtea Africană pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor, Hotărârea din 22 septembrie 2018, Bernard Anbataayela Mornah/Republica Benin și alții (Cererea nr. 028/2018), punctul 343 (v).

25. În 2006, Secretarul General al ONU considera că părțile vor trebui să găsească „un compromis între legalitatea internațională și realitatea politică” și că acest lucru putea fi realizat numai prin negocieri directe [34].

26. În 2007, atât Frontul Polisario, cât și Regatul Maroc și-au prezentat propriile propuneri de planuri pentru soluționarea chestiunii Saharei Occidentale. Frontul Polisario și-a menținut poziția potrivit căreia dreptul la autodeterminare impune organizarea unui referendum. Regatul Maroc a propus un plan care oferă autonomie Saharei Occidentale sub suveranitate marocană [35].

27. Doctrina sugerează că, începând cu anul 2018, sprijinul pentru planul de autonomie din 2007 propus de Regatul Maroc pare să crească [36]. În mod similar, retorica utilizată de rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU pare să se fi schimbat [37]. Astfel, începând cu anul 2018, textul rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU cu privire la Sahara Occidentală subliniază necesitatea de a „ajunge la o soluție politică realistă, realizabilă, durabilă și reciproc acceptabilă pentru chestiunea Saharei Occidentale pe baza unui compromis” [38].

28. În același timp, rezoluțiile recente ale Consiliului de Securitate al ONU reiterează faptul că orice soluție politică trebuie să prevadă „autodeterminarea populației din Sahara Occidentală în contextul unor aranjamente conforme cu principiile și obiectivele Cartei [ONU]” [39].

B. Pertinența hotărârilor Consiliul/Frontul Polisario și Western Sahara Campaign UK

29. Uniunea Europeană și statele sale membre au stabilit cu Regatul Maroc un parteneriat euromediteraneean pe baza unui acord de asociere încheiat în 1996.

30. În cadrul acestui acord de asociere, Uniunea Europeană și Regatul Maroc au încheiat o serie de acorduri, inclusiv Acordul de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012 [40] și Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului din 2006 [41].

31. Frontul Polisario a introdus o acțiune în anulare împotriva Acordului de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012, care a condus la pronunțarea Hotărârii Consiliul/Frontul Polisario.

34 A se vedea raportul Secretarului General al ONU din 19 aprilie 2006, „Situația Saharei Occidentale (S/2006/249)”, punctele 32 și 34. A se vedea de asemenea Allen, S. și Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, p. 17.

35 A se vedea United States Congressional Research Service, „Western Sahara”, RS20962, actualizat la 8 octombrie 2014, p. 4.

36 S-a afirmat de asemenea că schimbarea politicii unor state membre ale ONU ar fi putut fi provocată de proclamația din 2020 a președintelui Donald J. Trump, prin care se recunoștea suveranitatea Regatului Maroc asupra Saharei Occidentale (a se vedea „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara”, disponibilă la https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Pentru o prezentare detaliată a evoluțiilor politice la nivelul Consiliului de Securitate al ONU, al Adunării Generale și a pozițiilor individuale ale statelor membre ale ONU, precum și pentru o discuție a implicațiilor sprijinului tot mai accentuat acordat poziției Marocului cu privire la Sahara Occidentală, a se vedea Allen, S. și Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, p. 47 și următoarele.

37 A se vedea cel mai recent Rezoluția 2703 (2023) a Consiliului de Securitate al ONU din 30 octombrie 2023.

38 A se vedea de exemplu Rezoluția 2703 (2023) a Consiliului de Securitate al ONU din 30 octombrie 2023, punctul 2. A se vedea de asemenea Allen, S. and Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, p. 48 (care prezintă evoluția modului de redactare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU începând cu anul 2018).

39 A se vedea cel mai recent Rezoluția 2703 (2023) a Consiliului de Securitate al ONU din 30 octombrie 2023, punctul 4.

40 JO 2012, L 241, p. 4, denumit în continuare „Acordul de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012”.

41 JO 2006, L 141, p. 4, Ediție specială, 04/vol. 8, p. 216, denumit în continuare „Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului din 2006”.

32. În primă instanță, Tribunalul a statuat că Frontul Polisario avea calitate procesuală activă și a anulat decizia Consiliului prin care se aproba încheierea Acordului de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012, întrucât Consiliul nu a verificat dacă producția de bunuri originare din Sahara Occidentală care erau exportate către Uniunea Europeană nu fusese efectuată în detrimentul populației acestui teritoriu [42].

33. În recurs, în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, Curtea nu a examinat nici admisibilitatea acțiunii formulate de Frontul Polisario, nici concluzia pe fond a Tribunalului. În schimb, atunci când a interpretat formularea „Regatul Maroc", care desemna teritoriul căruia i se aplică Acordul de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012, Curtea a considerat că acest acord nu se aplică teritoriului Saharei Occidentale [43]. Pentru acest motiv, acțiunea introdusă de Frontul Polisario a fost declarată inadmisibilă [44].

34. La punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, Curtea de Justiție a considerat că „poporul din Sahara Occidentală trebuie considerat ca fiind un «terț» în sensul principiului efectului relativ al tratatelor". Prin urmare, poporul din Sahara Occidentală trebuie să își exprime „consimțământul" pentru ca Acordul de liberalizare a schimburilor comerciale din 2012 să se aplice Saharei Occidentale, „fără a fi necesar să se stabilească dacă o astfel de punere în aplicare ar fi de natură să îi dăuneze sau, dimpotrivă, să îi profite".

35. În Hotărârea Western Sahara Campaign UK, Curtea a urmat un raționament similar. În hotărârea menționată, Curtea a considerat că Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului din 2006, care face parte de asemenea din structura creată prin Acordul de asociere cu Marocul [45], nu se aplică teritoriului Saharei Occidentale sau apelor adiacente acestuia, întrucât noțiunea „Regatul Maroc" nu include teritoriul Saharei Occidentale [46]. În consecință, Curtea a concluzionat că ar fi contrar dreptului la autodeterminare și principiului efectului relativ al tratatelor să se interpreteze acest acord ca aplicându-se Saharei Occidentale.

C. Acordul în litigiu și decizia în litigiu

36. Ca urmare a Hotărârii Consiliul/Frontul Polisario, „Consiliul a autorizat Comisia […] să înceapă negocieri cu Regatul Maroc în vederea stabilirii, în conformitate cu hotărârea Curții de Justiție, a unui temei juridic pentru acordarea preferințelor tarifare prevăzute de Acordul de asociere pentru produsele originare din Sahara Occidentală" [47].

37. Decizia în litigiu a explicat astfel motivele pentru care a fost încheiat noul acord:

„(4) De la intrarea în vigoare a acordului de asociere, o serie de produse provenind din Sahara Occidentală și certificate ca fiind de origine marocană au fost importate în Uniune, ele beneficiind de preferințele tarifare prevăzute de dispozițiile relevante din acordul respectiv.

42 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2015, Frontul Polisario/Consiliul (T-512/12, EU:T:2015:953, punctele 114 și 241).

43 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 82 și următoarele.

44 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 133.

45 Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctele 59-61.

46 Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctele 64 și 69.

47 Considerentul (6) al deciziei în litigiu. A se vedea de asemenea Consiliul, Rezultatul reuniunii Consiliului, cea de a 3544-a reuniune a Consiliului, Competitivitate (Piața internă, industrie, cercetare și spațiu) (9716/17, 29 și 30 mai 2017), p. 22.

(5) În [Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario], Curtea de Justiție a afirmat, cu toate acestea, că acordul de asociere acoperea numai teritoriul Regatului Maroc, și nu și pe cel al Saharei Occidentale, un teritoriu neautonom.

(6) Este important să se asigure că fluxurile comerciale care s-au dezvoltat de-a lungul anilor nu sunt perturbate, stabilind garanții corespunzătoare pentru protecția dreptului internațional, inclusiv a drepturilor omului, și dezvoltarea durabilă a teritoriilor în cauză. Prin urmare, Consiliul a autorizat Comisia, la 29 mai 2017, să înceapă negocieri cu Regatul Maroc în vederea stabilirii, în conformitate cu hotărârea Curții de Justiție, a unui temei juridic pentru acordarea preferințelor tarifare prevăzute de acordul de asociere pentru produsele originare din Sahara Occidentală. Un acord între Uniunea Europeană și Regatul Maroc constituie singurul mijloc de a se asigura că importul de produse originare din Sahara Occidentală beneficiază de o origine preferențială, dat fiind faptul că autoritățile marocane sunt singurele capabile să asigure respectarea normelor necesare pentru acordarea unor astfel de preferințe.” [48]

38. Acordul în discuție a fost încheiat la 25 octombrie 2018, sub forma unui schimb de scrisori. Acesta introduce în Acordul de asociere o declarație comună, care extinde tratamentul tarifar preferențial la produsele originare de pe teritoriul Saharei Occidentale.

39. Declarația comună prevede următoarele:

„1. Produsele originare din Sahara Occidentală care sunt supuse controlului de către autoritățile vamale din Regatul Maroc beneficiază de aceleași preferințe comerciale ca și cele acordate de Uniunea Europeană produselor care fac obiectul Acordului de asociere.

2. Protocolul nr. 4 se aplică *mutatis mutandis* în scopul definirii caracterului originar al produselor menționate la punctul 1, inclusiv în ceea ce privește dovada originii.

3. Autoritățile vamale din statele membre ale Uniunii Europene și din Regatul Maroc sunt responsabile pentru asigurarea aplicării protocolului nr. 4 la aceste produse.” [49]

40. Scrisoarea Uniunii Europene și cea a Regatului Maroc, care fac parte din acordul în litigiu, menționează în mod expres că acordul „nu aduce atingere pozițiilor respective ale Uniunii Europene și Marocului privind statutul Saharei Occidentale în regiunea respectivă”.

41. Scrisorile reiterează în continuare faptul că „ambele părți își reafirmă sprijinul față de procesul desfășurat în cadrul [ONU] și sprijină eforturile secretarului general de a se ajunge la o soluție politică finală, în conformitate cu principiile și obiectivele Cartei [ONU] și pe baza rezoluțiilor Consiliului de Securitate”.

42. Acordul în litigiu a fost aprobat de Uniunea Europeană prin intermediul deciziei în litigiu.

[48] Considerentele (4)-(6) ale deciziei în litigiu.

[49] Declarație comună la Acordul de asociere (JO 2019, L 34, p. 4). Notă de subsol eliminată.

43. Ca răspuns la punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, în cuprinsul considerentelor (7)-(10) ale deciziei în litigiu se oferă următoarea explicație:

„(7) Comisia a evaluat efectele potențiale ale unui astfel de acord asupra dezvoltării durabile, în special în ceea ce privește avantajele și dezavantajele, pentru părțile interesate, care decurg din preferințele tarifare acordate produselor provenind din Sahara Occidentală, precum și efectele asupra exploatării resurselor naturale ale teritoriilor respective. Efectele avantajelor tarifare asupra ocupării forței de muncă, asupra drepturilor omului și asupra exploatării resurselor naturale sunt foarte dificil de măsurat, deoarece ele sunt de natură indirectă. În mod similar, nu este ușor să se obțină informații obiective în acest sens.

(8) Cu toate acestea, din această evaluare reiese că, în general, avantajele pentru economia Saharei Occidentale, care decurg din acordarea preferințelor tarifare prevăzute de acordul de asociere pentru produsele originare din Sahara Occidentală și, în special, puternicul efect de pârghie asupra economiei și, prin urmare, asupra dezvoltării sociale pe care această măsură îl are, depășesc dezavantajele menționate în cadrul procesului de consultare, printre care se numără utilizarea extensivă a resurselor naturale, în special a rezervelor de apă subterane, pentru care au fost luate măsuri.

(9) S-a considerat că extinderea preferințelor tarifare la produsele originare din Sahara Occidentală va avea un impact global pozitiv pentru părțile interesate. Este probabil ca acest impact să continue și ca acesta chiar să se intensifice în viitor. Evaluarea arată că extinderea preferințelor tarifare la produsele din Sahara Occidentală este de natură să promoveze condițiile pentru investiții și să favorizeze o dezvoltare rapidă și semnificativă care să favorizeze ocuparea forței de muncă locale. Existența în Sahara Occidentală a unor activități economice și de producție care ar avea cel mai mare interes în a beneficia de preferințele tarifare prevăzute de acordul de asociere demonstrează că neacordarea de preferințe tarifare ar periclita în mod substanțial exporturile din Sahara Occidentală, în special cele referitoare la produsele pescărești și la produsele agricole. Se consideră că acordarea de preferințe tarifare ar trebui, de asemenea, să aibă un impact puternic asupra dezvoltării economiei din Sahara Occidentală, prin stimularea investițiilor.

(10) Având în vedere considerațiile privind consimțământul din hotărârea Curții de Justiție, Comisia, în colaborare cu Serviciul European de Acțiune Externă [denumit în continuare «SEAE»)], a luat toate măsurile rezonabile și posibile în contextul actual pentru a implica în mod adecvat părțile interesate pentru a se asigura de consimțământul lor la acord. S-au desfășurat consultări ample, iar actorii socioeconomici și politici care au participat la consultări s-au pronunțat, în cea mai mare parte, în favoarea extinderii la Sahara Occidentală a preferințelor tarifare prevăzute de acordul de asociere. Cei care au respins extinderea au considerat că un astfel de acord ar confirma, de fapt, poziția Marocului în ceea ce privește teritoriul Saharei Occidentale. Or, nimic din modul de redactare a acestui acord nu permite să se considere că acesta ar recunoaște suveranitatea Marocului asupra Saharei Occidentale. Uniunea va continua, prin depunerea de eforturi consolidate, să susțină procesul de soluționare pașnică a diferendului, inițiat și continuat sub egida Organizației Națiunilor Unite.”

D. Hotărârea atacată

44. La 27 aprilie 2019, Frontul Polisario a introdus o acțiune prin care a solicitat anularea deciziei în litigiu.

45. La 29 septembrie 2021, Tribunalul a pronunțat hotărârea atacată, prin care a anulat decizia în litigiu [50].

46. În ceea ce privește admisibilitatea acțiunii, Tribunalul a respins cele două motive principale de inadmisibilitate invocate de Consiliu, referitoare la capacitatea Frontului Polisario de a sta în judecată și la calitatea sa procesuală în raport cu decizia în litigiu [51].

47. În ceea ce privește fondul acțiunii, Tribunalul a respins primul motiv de anulare invocat de Frontul Polisario, referitor la pretinsa lipsă de competență a Consiliului de a adopta decizia în litigiu [52]. În schimb, această instanță a admis cel de al treilea motiv de anulare invocat de Frontul Polisario, întemeiat pe obligația Consiliului de a respecta cerințele care decurg din jurisprudența referitoare la dreptul la autodeterminare și la principiul efectului relativ al tratatelor [53]. Tribunalul nu a examinat celelalte motive de anulare invocate de Frontul Polisario.

E. Procedura în fața Curții

48. Prin recursurile introduse la 14 decembrie 2021 și, respectiv, la 16 decembrie 2021, Comisia și Consiliul solicită fiecare Curții anularea în întregime a hotărârii atacate, pronunțarea de către Curtea însăși a unei hotărâri pe fond asupra chestiunilor în discuție, respingerea acțiunii în primă instanță și obligarea Frontului Polisario la plata cheltuielilor de judecată. Cu titlu subsidiar, aceste instituții solicită Curții menținerea efectelor deciziei în litigiu pentru o perioadă de douăsprezece luni de la data pronunțării hotărârii.

49. Această poziție este susținută de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, precum și de guvernele belgian, spaniol, francez, maghiar, portughez și slovac.

50. Comisia, Consiliul, Frontul Polisario, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, precum și guvernele belgian, francez, spaniol și maghiar au prezentat pledoarii în cadrul ședinței desfășurate la 23 și la 24 octombrie 2023.

III. Analiză

A. Cu privire la interpretarea dreptului internațional

51. În raport cu ordinea juridică a Uniunii sau cu ordinile juridice ale statelor sale membre, dreptul internațional este un sistem mai puțin compact și, în ceea ce privește determinarea uniformității înțelesului normelor acestui sistem, mult mai descentralizat.

50 Cu toate acestea, această instanță a hotărât de asemenea să mențină efectele deciziei în litigiu pentru o perioadă care să nu depășească termenul prevăzut la articolul 56 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene sau, în cazul în care a fost introdus un recurs în acest termen, până la pronunțarea hotărârii Curții. Punctul 396 din hotărârea atacată.

51 Punctele 79-114 și 133-238 din hotărârea atacată..

52 Hotărârea atacată, punctele 240-250.

53 Hotărârea atacată, punctele 251-396.

52. Chiar dacă dreptul internațional dispune de propriul sistem de izvoare juridice [54] și de anumite norme de interpretare general acceptate [55], lipsește un interpret final ale cărui interpretări să fie obligatorii pentru toți participanții la sistem [56].

53. În această privință, în interpretarea conținutului normelor de drept internațional cutumiar care fac parte din ordinea juridică a Uniunii, instituțiile Uniunii, inclusiv instanțele Uniunii, nu sunt limitate de interpretările diferite ale aceleiași norme de către alte subiecte de drept internațional [57].

54. Cu toate acestea, în interpretarea înțelesului dreptului internațional în cadrul ordinii juridice a Uniunii, Curtea ar trebui să stabilească dacă la nivelul dreptului internațional s-a ajuns la un anumit grad de consens cu privire la înțelesul unei anumite norme. Acest lucru rezultă, în opinia noastră, din angajamentul Uniunii de a contribui la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional, potrivit dispozițiilor articolului 3 alineatul (5) TUE.

55. La fel cum instituțiile Uniunii nu sunt ținute de interpretările dreptului internațional date de alte subiecte din această ordine juridică, interpretarea pe care o atribuie Curtea unei norme de drept internațional este obligatorie doar în cadrul sistemului juridic al Uniunii. Cu toate acestea, atunci când Curtea stabilește semnificația unei norme de drept internațional este important să aibă în vedere faptul că interpretarea sa are efecte în planul dreptului internațional și contribuie la crearea cutumei și la elaborarea înțelesului acesteia [58].

56. Interpretarea dreptului internațional în cadrul ordinii juridice a Uniunii ridică de asemenea problema relației dintre instanțele Uniunii și instituțiile politice ale Uniunii atunci când este vorba despre stabilirea obligațiilor impuse Uniunii Europene de dreptul internațional.

57. Instituțiile politice ale Uniunii dispun, în ceea ce privește relațiile externe ale Uniunii, de o largă marjă de apreciere [59]. Decizia de a încheia un acord internațional cu alt stat, inclusiv decizia de a extinde eventual aplicarea acordului respectiv la un teritoriu terț, ține de această marjă de apreciere. Curtea nu poate pune în discuție această alegere.

54 Potrivit articolului 38 alineatul (1) din Statutul CIJ, izvoarele dreptului internațional sunt tratatele și convențiile, cutuma, principiile generale de drept, precum și hotărârile judecătorești și doctrina celor mai calificați specialiști în drept public ai diferitelor națiuni. A se vedea de asemenea, în general, Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 69 și următoarele.

55 Articolele 31-33 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, încheiată la Viena la 23 mai 1969 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, p. 331, denumită în continuare „CVDT"), au stabilit norme de interpretare a tratatelor internaționale. Unele dintre aceste norme ar putea fi înțelese ca fiind codificarea dreptului internațional cutumiar. Pe de altă parte, dreptul internațional cutumiar impune interpretului să stabilească mai întâi dacă o anumită normă reprezintă cutuma și apoi să interpreteze sensul acesteia într-o anumită situație. Aceasta presupune stabilirea practicii și a *opinio juris* ale statelor. Prin acest exercițiu, cutuma poate totuși să dobândească un sens diferit într-un sistem în care nu există un interpret cu autoritate. Cu privire la diferența dintre luarea unei *decizii* conform căreia o anumită regulă constituie o normă de drept internațional cutumiar și *interpretarea* ulterioară a conținutului acelei reguli, a se vedea, Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle" în Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (editori), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 136.

56 Potrivit articolului 38 alineatul (1) litera (d) din Statutul CIJ, hotărârile judecătorești, inclusiv cele ale acestei instanțe, nu reprezintă decât un mijloc auxiliar de determinare a normelor de drept internațional.

57 Pentru exemple de diferențe între modele de interpretare a dreptului internațional, a se vedea Roberts, A., „Patterns of difference and dominance", în Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 232 și următoarele.

58 A se vedea în acest sens Malenovský, J., „Le juge et la coutume internationale: perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 12, 2013, p. 218, și Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law", în Lusa Bordin, F., Müller, A., și Pascual-Vives, F. (editori), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 74 și 75.

59 A se vedea în această privință Hotărârea din 21 decembrie 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punctul 24), și Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punctul 99) (în care Curtea a considerat că instituțiile Uniunii dispun, în desfășurarea relațiilor externe, de o marjă de apreciere semnificativă în ceea ce privește decizia politică, ceea ce implică în mod necesar opțiuni de natură politică).

58. Cu toate acestea, atunci când este adoptată o decizie politică privind un angajament față de un stat sau de un teritoriu terț, Curtea este nu numai abilitată, ci și obligată să verifice conformitatea angajamentului extern al Uniunii cu cerințele constituționale impuse de Tratatele UE și FUE [60].

59. După cum a explicat Curtea în Hotărârea Air Transport Association of America și alții, „astfel cum reiese din cuprinsul articolului 3 alineatul (5) TUE, Uniunea contribuie la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional. În consecință, atunci când adoptă un act, Uniunea este obligată să respecte dreptul internațional în ansamblul său, inclusiv dreptul internațional cutumiar, care este obligatoriu pentru instituțiile Uniunii” [61].

60. În cadrul misiunii sale constituționale de a asigura statul de drept în Uniune, Curtea este chemată, așadar, să aprecieze dacă, prin încheierea unui acord internațional, instituțiile Uniunii au încălcat drepturile pe care normele de drept internațional cutumiar le conferă subiectelor sale.

61. Aceasta impune Curții să interpreteze conținutul normelor de drept cutumiar pertinente. În situația în care există o *opinio juris* unitară cu privire la existența unei obligații legale (precum obligația de a recunoaște dreptul la autodeterminare al unui teritoriu neautonom), dar nu și cu privire la conținutul exact al acesteia, puterea discreționară a instituțiilor politice ale Uniunii în relațiile externe impune Curții să se raporteze la interpretarea aleasă de aceste instituții.

B. Domeniul de aplicare al prezentelor recursuri și structura prezentelor concluzii

62. Problema ridicată în fața Curții în cadrul prezentelor recursuri este în esență următoarea: a autorizat decizia în litigiu încheierea unui acord cu Regatul Maroc care să acopere teritoriul Saharei Occidentale cu încălcarea dreptului internațional cutumiar, mai precis a dreptului la autodeterminare și a principiului efectului relativ al tratatelor, astfel cum au fost interpretate de Curte în Hotărârile Consiliul/Frontul Polisario și Western Sahara Campaign UK? [62]

63. În vederea soluționării acestei probleme, este important să se țină seama de faptul că problema *dacă* Uniunea Europeană poate întreține relații cu teritoriul Saharei Occidentale nu ține de prezentele recursuri [63]; acest element, pe care Tribunalul l-a respins în primă instanță, nu a făcut obiectul unui recurs incident [64].

60 Astfel, am considerat că nu poate fi exclusă prerogativa acesteia de a controla dacă acțiunea Uniunii este conformă cu drepturile fundamentale, nici măcar în domeniul politicii externe și de securitate comune, în care competența Curții este limitată. A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate KS și KD/Consiliul și alții și Comisia/KS și KD (C-29/22 P și C-44/22 P, EU:C:2023:901, punctele 115-120). Cauza este încă pendinte în fața Curții.

61 A se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 101) (denumită în continuare „Hotărârea Air Transport Association of America și alții”).

62 În contextul argumentelor prin care se pune sub semnul întrebării temeinicia celui de al treilea motiv invocat de Frontul Polisario, Tribunalul a considerat că această parte poate invoca Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario și interpretarea reținută în această hotărâre cu privire la dreptul la autodeterminare și la principiul efectului relativ al tratatelor pentru a contesta validitatea deciziei în litigiu. A se vedea hotărârea atacată, punctul 297.

63 Considerăm că nici această problemă nu este justificată, din moment ce trebuie să existe o cale care să permită Uniunii să interacționeze cu anumite teritorii în care aceasta are un interes legitim, fără a trebui să compromită în mod necesar imparțialitatea Uniunii sau a statelor sale membre în ceea ce privește statutul acestor teritorii. Potrivit doctrinei, această politică cu doi piloni urmărește să deschidă „un spațiu politic și juridic” care constă în separarea angajamentului de recunoaștere; a se vedea Fischer, S., „The EU’s non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia”, European Institute for Security Studies (1-2 decembrie 2010), p. 3, și Coppieters, B., „Engagement without recognition”, în Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Reconnaissance” (ediția I, 2019, Routledge: Londra), p. 243-244 (care descrie modul în care abordarea Uniunii Europene față de teritoriile disputate urmează fie formula „nerecunoaștere și angajament”, fie „angajament fără recunoaștere”). Pentru un exemplu practic al acestei abordări, în ceea ce privește conflictul din jurul Abhaziei, a se vedea Consiliul de cooperare Uniunea Europeană-Georgia, a 14-a reuniune din 12 decembrie 2023 (UE-GE 4651/1/13), punctul 4

64 A se vedea în acest sens punctele 187-189 și 240-250 din hotărârea atacată.

64. În consecință, chestiunea cu care este sesizată Curtea se limitează la constatările Tribunalului abordate în cadrul analizei celui de al treilea motiv invocat de Frontul Polisario. În această privință, Tribunalul a constatat că decizia atacată este contrară dreptului la autodeterminare și principiului efectelor relative ale tratatelor, astfel cum le-a interpretat Curtea în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario. Alte aspecte referitoare la aceste norme au fost invocate separat în acțiunea inițială, însă Tribunalul nu le-a examinat, considerând că acțiunea este întemeiată în raport cu cel de al treilea motiv [65].

65. Prin urmare, prezentele recursuri nu permit Curții să ofere o interpretare cu privire la modul în care dreptul la autodeterminare reglementează relația dintre Uniune și Maroc în ceea ce privește Sahara Occidentală, dincolo de aspectele care au făcut obiectul Hotărârii Consiliul/Frontul Polisario.

66. Cu toate acestea, întrucât unele dintre problemele ridicate de prezentele recursuri sunt strâns legate de cele care rămân pendinte în fața Tribunalului [66], le vom discuta succint și pe acestea.

67. Analiza noastră este structurată după cum urmează. Vom începe prin a explica motivele pentru care considerăm că Frontul Polisario are calitate procesuală activă în speță (secțiunea C). Trecând la fondul cauzei, vom arăta apoi că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a admis al treilea motiv al Frontului Polisario (secțiunea D). În acest scop, vom interpreta mai întâi Hotărârile Consiliul/Frontul Polisario și Western Sahara Campaign UK pentru a clarifica exact care elemente ale acestor hotărâri sunt pertinente pentru prezentele recursuri (subsecțiunea D.1). Apoi, vom explica motivele pentru care constatarea de către Tribunal a lipsei consimțământului în sensul efectului relativ al tratatelor este eronată și pentru care, pe cale de consecință, Tribunalul a considerat în mod eronat că decizia în litigiu este contrară dreptului internațional, astfel cum a fost interpretat în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario (subsecțiunea D.2). În continuare, vom analiza dacă încheierea de către Consiliu a acordului în litigiu tratează teritoriul Saharei Occidentale ca pe un teritoriu separat și distinct, potrivit interpretării date de Curte conținutului dreptului la autodeterminare în cauza Consiliul/Frontul Polisario în ceea ce privește acest teritoriu (subsecțiunea D.3). În sfârșit, vom prezenta succint obligațiile care decurg din dreptul la autodeterminare care nu au fost abordate în hotărârea atacată, dar care obligă totuși Uniunea Europeană în cadrul relațiilor pe care le stabilește cu teritoriul Saharei Occidentale (secțiunea E), înainte de a ne pronunța cu privire la consecințele concluziilor noastre (secțiunea IV).

65 În primă instanță, Frontul Polisario a invocat în total zece de motive în susținerea acțiunii sale, hotărârea atacată întemeindu-se numai pe primul și al treilea motiv. Celelalte opt motive ridică, de asemenea, alte chestiuni de drept internațional, cum ar fi respectarea dreptului internațional umanitar (al doilea motiv), dreptul la autodeterminare (al șaptelea motiv), efectul relativ al tratatelor (al optulea motiv), dreptul răspunderii internaționale (al zecelea motiv), precum și chestiuni de drept al Uniunii, cum ar fi protecția așteptărilor legitime și proporționalitatea (al cincilea și al șaselea motiv). Având în vedere că Tribunalul nu a abordat aceste motive în hotărârea atacată, acestea nu sunt vizate de prezentele recursuri.

66 Aceste aspecte au fost de asemenea în discuție, direct sau indirect, în acțiunile care au stat la baza Ordonanței din 19 iulie 2018, Frontul Polisario/Consiliul (T-180/14, nepublicată, EU:T:2018:496) (referitoare la un protocol de stabilire a posibilităților de pescuit în apele adiacente Saharei Occidentale), a Ordonanței din 30 noiembrie 2018, Frontul Polisario/Consiliul (T-275/18, nepublicată, EU:T:2018:869) (referitoare la un acord cu Regatul Maroc privind serviciile aeriene), și a Ordonanței din 8 februarie 2019, Frontul Polisario/Consiliul (T-376/18, nepublicată, EU:T:2019:77) (referitoare la o decizie a Consiliului de autorizare a deschiderii negocierilor privind un acord de parteneriat în domeniul pescuitului cu Regatul Maroc în lumina Hotărârii Western Sahara Campaign UK).

C. Cu privire la admisibilitate și la posibilitatea de a invoca dreptul internațional cutumiar în fața instanțelor Uniunii

1. Cu privire la calitatea procesuală activă

68. În opinia noastră, dreptul Frontului Polisario de a introduce o acțiune în anulare în speță poate fi dedus din statutul juridic al poporului din Sahara Occidentală în temeiul părții din dreptul internațional public care este obligatorie pentru Uniunea Europeană. Acest popor este cel care poate afirma că este vizat în mod direct și individual de decizia în litigiu.

69. Poporul din Sahara Occidentală are dreptul la autodeterminare, care a fost recunoscut de Curte ca principiu de drept internațional cutumiar ce creează obligații imperative pentru Uniune [67].

70. Acest drept, astfel cum a explicat în esență Tribunalul [68], există chiar și în absența și înaintea actului de exercitare efectivă a acestuia. Scopul său este, printre altele, de a permite acestui popor să își aleagă viitorul politic.

71. În acest sens, întrucât poporul din Sahara Occidentală are drepturi în temeiul dreptului internațional, acest popor deține de asemenea (cel puțin un tip derivat de) personalitate juridică în dreptul internațional [69].

72. În Hotărârea Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) [70], Curtea a confirmat că entitățile cu personalitate juridică în temeiul dreptului internațional pot avea calitate procesuală activă în fața instanțelor Uniunii dacă sunt vizate în mod direct și individual de un act al instituțiilor Uniunii [71].

73. Acest lucru ne conduce la cerința ca actul contestat să vizeze direct și individual persoana în discuție, astfel cum decurge aceasta din articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.

74. Decizia contestată vizează în mod direct poporul Saharei Occidentale atât ca grup, cât și, prin urmare, ca entitate care are dreptul la autodeterminare [72].

67 A se vedea Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctele 88 și 89, și Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctul 63. În această privință, a se vedea punctul 96 și următoarele din prezentele concluzii.

68 A se vedea în acest sens hotărârea atacată, punctele 295 și 360.

69 A se vedea, de exemplu, Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, p. 16-17, și nota 15 („Entitățile realmente coloniale care au dreptul la autodeterminare se bucură de personalitate juridică chiar înainte de administrarea actului de autodeterminare, au dreptul la unitate teritorială, dreptul de a nu face obiectul uzului de forță și măsurilor represive, pot lupta prin intermediul unei mișcări de eliberare națională și pot beneficia fără îndoială de sprijin internațional în lupta lor. De asemenea, pot pune unilateral în aplicare dreptul conflictelor armate internaționale, în locul dreptului mult mai limitat al conflictelor armate interne care acoperă conflictele naționale”) și Knoll, B, *The Legal status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 124) (unde se consideră că „o entitate este un subiect de drept în măsura în care normele ordinii juridice internaționale fac trimitere la aceasta”).

70 Hotărârea din 22 iunie 2021 (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 34).

72 Astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 144 din hotărârea atacată, potrivit unei jurisprudențe constante, condiția ca o persoană fizică sau juridică să fie vizată în mod direct de decizia care face obiectul acțiunii, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune îndeplinirea a două criterii cumulative. În primul rând, măsura contestată a Uniunii trebuie să aibă un efect direct asupra situației juridice a persoanei în cauză. În al doilea rând, aceasta trebuie să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare. A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 43).

75. În primul rând, decizia menționată vizează un teritoriu în raport cu care poporul Saharei Occidentale este titularul dreptului la autodeterminare. Prin urmare, ea afectează în mod necesar drepturile de care se bucură acest popor în raport cu acest teritoriu, inclusiv dreptul de a beneficia de resursele sale naturale. Astfel, decizia în litigiu afectează statutul juridic al poporului Saharei Occidentale.

76. În al doilea rând, Uniunea Europeană este ținută de obligația de a acorda un tratament preferențial produselor originare din Sahara Occidentală fără a fi nevoie de un act discreționar suplimentar față de decizia în litigiu. Prin urmare, decizia în litigiu afectează în mod direct și statutul juridic al poporului din Sahara Occidentală.

77. Acest popor este de asemenea vizat în mod individual de decizia în litigiu.

78. Este vorba despre singurul popor căruia i se recunoaște dreptul la autodeterminare în raport cu teritoriul Saharei Occidentale. Prin urmare, acest popor se diferențiază, în această situație, de orice alt subiect [73].

79. Cu toate acestea, spre deosebire de Venezuela sau de orice alt stat căruia i s-ar putea recunoaște calitatea procesuală activă în fața Curții, poporul din Sahara Occidentală nu are un reprezentant ales sau recunoscut în alt mod [74].

80. În lipsa unui reprezentant ales sau recunoscut în mod colectiv, cum poate acest popor să își apere dreptul colectiv la autodeterminare în fața instanțelor Uniunii? [75]

81. Frontul Polisario nu este recunoscut de Organizația Națiunilor Unite [76] sau de Uniunea Europeană [77] ca r*eprezentantul* poporului din Sahara Occidentală.

[73] În consecință, este îndeplinită condiția strictă a afectării individuale care rezultă din Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, p. 107).

[74] Examinarea unei probleme oarecum similare a fost evitată în cadrul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), întrucât, atunci când această cauză a fost introdusă în primă instanță la Tribunal, Republica Bolivariană a Venezuelei se afla în mijlocul unui conflict având ca obiect pretențiile concurente de reprezentare a acestei țări ale domnului Nicolás Maduro și ale domnului Juan Guaidó, statele membre având poziții diferite în ceea ce privește persoana care poate acționa în calitate de președinte al Republicii Bolivariene a Venezuelei. Cu toate acestea, Curtea nu a trebuit să soluționeze problema capacității de a autoriza introducerea unei acțiuni în instanță în numele acestei republici, întrucât, în luna ianuarie 2021, Consiliul a adoptat concluzii prin care a fost rezolvat acest impas în favoarea domnului Nicolás Maduro. A se vedea Consiliul Uniunii Europene, Concluziile Consiliului privind Venezuela (25 ianuarie 2021, 5582/21).

[75] În cadrul ședinței, Comisia a adoptat poziția conform căreia niciuna dintre cele 60 de organizații, ONG-uri, federații de agricultori, reprezentanți aleși locali, organizații agricole sau alți actori implicați în consultări nu ar avea calitatea de a introduce o acțiune împotriva deciziei în litigiu.

[76] În această privință, putem fi de acord cu poziția Consiliului și a Comisiei potrivit căreia faptul că Rezoluția 34/37 a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite din 21 noiembrie 1979, „Chestiunea Saharei Occidentale”, se referă la Frontul Polisario ca la *reprezentantul* poporului din Sahara Occidentală nu este o dovadă suficientă, în sine, pentru a stabili că această parte este într-adevăr recunoscută în această calitate de către ONU și de către comunitatea internațională.

[77] În scopul diferențierii, putem compara poziția acestei mișcări cu rolul Autorității Palestiniene din Cisiordania și Fâșia Gaza, care, potrivit „termenilor Acordului interimar israeliano-palestinian din 28 septembrie 1995 privind Cisiordania și Fâșia Gaza, […] poate încheia acorduri internaționale în beneficiul Autorității Palestiniene în anumite domenii”. A se vedea Propunere de decizie a Consiliului privind încheierea de către Comunitatea Europeană a unui Acord de asociere euromediteraneean interimar privind schimburile comerciale și cooperarea dintre Comunitatea Europeană și OEP, care acționează în numele Autorității Palestiniene din Cisiordania și Fâșia Gaza (prezentată de Comisie) [COM (97) 51 final].

82. Frontul Polisario este o mișcare de eliberare autoproclamată [78], care a luat naștere pentru a milita în favoarea unui anumit tip de model viitor de guvernare a teritoriului Saharei Occidentale, ce presupune *independența* acestui teritoriu față de Regatul Maroc, precum și crearea unui stat saharian *suveran* și de sine stătător [79].

83. Cu toate acestea, el nu a fost niciodată ales de poporul din Sahara Occidentală pentru acest rol și nici nu se poate stabili cu certitudine că Frontul Polisario beneficiază de sprijinul (majorității) acestui popor [80].

84. Astfel cum am explicat la punctul 9 din prezentele concluzii, exercitarea dreptului la autodeterminare implică trei rezultate posibile, formarea unui stat independent fiind doar unul dintre aceste trei rezultate. Recunoașterea Frontului Polisario ca *reprezentantul* poporului din Sahara Occidentală nu ar fi, așadar, în acord cu poziția neutră a Uniunii Europene în ceea ce privește rezultatul procesului de autodeterminare [81].

85. Acest tip de recunoaștere nu este nici o opțiune lăsată la dispoziția Curții, întrucât ar fi contrar deciziei de politică externă a Uniunii Europene și a statelor membre de a nu recunoaște un statut special Frontului Polisario [82].

86. Cu toate acestea, chiar dacă nu este un reprezentant exclusiv, nu se poate nega că Frontul Polisario este un interlocutor în cadrul procesului de autodeterminare a teritoriului Saharei Occidentale derulat sub egida ONU și că poate fi perceput în cadrul acestui proces ca reflectând interesele și dorințele (cel puțin) a unei părți a poporului din Sahara Occidentală.

78 Cu toate acestea, nici ONU, nici Uniunea Europeană sau statele membre ale acesteia nu au conferit vreodată Frontului Polisario calificativul de „mișcare de eliberare a poporului”. Cu privire la statutul și la competențele unei „mișcări de eliberare a poporului”, a se vedea Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, ediția a IX-a, Oxford University Press, 2019, p. 113, care explică faptul că entitățile politice recunoscute ca mișcări de eliberare au o serie de drepturi și îndatoriri juridice, care cuprind printre altele capacitatea de a încheia acorduri internaționale cu caracter obligatoriu cu alte persoane juridice internaționale și dreptul de a participa la lucrările ONU în calitate de observator, acest drept fiind conferit în mod expres în diverse rezoluții ale Adunării Generale.

79 A se vedea de asemenea hotărârea atacată, punctele 6 și 104. De asemenea, preambulul și articolele 1, 24, 32, 46, 144 și 146 din „Constituția” RADS. Articolul 32 precizează în special că, „până la recuperarea completă a suveranității naționale, Frente POLISARIO este cadrul politic care unifică și mobilizează politic poporul sahrawi pentru a-și exprima aspirațiile și drepturile legitime la autodeterminare și independență, pentru a-și apăra unitatea națională și pentru a finaliza construirea statului sahrawi independent”.

80 Dacă ar fi să facem o paralelă cu organizarea unei societăți democratice occidentale, Frontul Polisario ar reprezenta, în cel mai bun caz, unul dintre partidele politice care candidează pentru un mandat într-un guvern care urmează să fie constituit. Cu toate acestea, un partid care urmează să fie ales nu ar fi în măsură să reprezinte acest guvern.

81 Poziția actuală a Uniunii Europene pare să fie aceea că procesul politic privind Sahara Occidentală ar trebui să vizeze „o soluție politică justă, realistă, pragmatică, durabilă și reciproc acceptabilă, […] bazată pe un «compromis»”; a se vedea declarația comună a Uniunii Europene și a Marocului pentru cea de a paisprezecea reuniune a Consiliului de asociere (27 iunie 2019), punctul 13, disponibilă la https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

82 A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 decembrie 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punctul 24) (în care Curtea a statuat că desfășurarea relațiilor externe implică în mod necesar opțiuni de natură politică, pentru care Uniunea trebuie să fie în măsură să decidă în mod liber tipul de tratament pe care îl acordă unor state terțe).

87. În plus, această entitate deține 20 % din teritoriul Saharei Occidentale și exercită astfel un control efectiv asupra acestui teritoriu și asupra poporului care trăiește pe acest teritoriu [83]. Prin urmare, Frontul Polisario are un interes în apărarea integrității teritoriale a teritoriului Saharei Occidentale, astfel cum este garantată de dreptul la autodeterminare al poporului de pe acest teritoriu [84].

88. Rezultă, în opinia noastră, că, în măsura în care Frontul Polisario intenționează să introducă o acțiune în fața instanțelor Uniunii pentru a se asigura că relațiile Uniunii cu teritoriul Saharei Occidentale nu aduc atingere drepturilor conferite poporului din Sahara Occidentală de dreptul internațional cutumiar, Frontului Polisario trebuie să i se recunoască cel puțin un statut de reprezentant *parțial* al acestui popor [85].

89. În caz contrar, poporul din Sahara Occidentală, care, în stadiul său actual, nu este nici pe deplin identificabil, nici reprezentat de un reprezentant unic sau recunoscut, ar fi privat de posibilitatea de a invoca în fața instanțelor Uniunii drepturile pe care le are în mod colectiv în temeiul normelor din dreptul internațional public care fac parte de asemenea din dreptul Uniunii [86].

90. Acest tip de rezultat nu ar fi compatibil cu statul de drept, valoare consacrată la articolul 2 TUE [87], care constituie unul dintre pilonii constituționali ai Uniunii [88].

91. În consecință, propunem Curții să mențină constatarea Tribunalului cu privire la admisibilitatea acțiunii în primă instanță, dar cu o motivare diferită.

2. Cu privire la invocarea dreptului internațional cutumiar în fața instanțelor Uniunii

92. În cadrul recursurilor formulate, Comisia și Consiliul, întemeindu-se pe Hotărârea Air Transport Association of America și alții, susțin de asemenea că Frontul Polisario nu se poate prevala de dreptul internațional cutumiar în fața instanțelor Uniunii pentru a contesta validitatea deciziei în litigiu.

93. Nu suntem de acord cu acest punct de vedere. În opinia noastră, Curtea își poate exercita prerogativa de control jurisdicțional în raport cu partea din dreptul internațional care obligă Uniunea să evalueze compatibilitatea deciziei în litigiu privind încheierea acordului internațional

83 A se vedea, cu privire la consecințele care decurg din controlul efectiv, Avizul consultativ din 21 iunie 1971 privind Consecințele juridice pentru state ale prezenței continue a Africii de Sud în Namibia (Sud-Vestul african) în pofida Rezoluției 276 (1970) a Consiliului de Securitate (ICJ Reports 1971, p. 16, punctul 118) (explicând că „controlul fizic al unui teritoriu, iar nu suveranitatea sau legitimitatea titlului, constituie temeiul răspunderii statului pentru actele care afectează alte state”).

84 A se vedea în această privință Rezoluția 1514 (XV) a Adunării Generale a ONU, Declarația privind acordarea independenței țărilor și popoarelor coloniale (14 decembrie 1960) (care declară că „orice încercare de perturbare parțială sau totală a unității naționale și a integrității teritoriale a unei țări este incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei [ONU]”).

85 Totuși, această recunoaștere trebuie acordată numai în măsura în care urmărește în mod real să reprezinte interesele (unei părți a) poporului din Sahara Occidentală. A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 septembrie 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products și alții/Comisia (C-478/21 P, EU:C:2023:685, punctul 67) (care condiționează statutul de „asociație reprezentativă” de prezența unor interese generale și colective ale importatorilor sau ale exportatorilor într-un stat terț, precum și de lipsa unei ingerințe din partea unui stat terț).

86 A se vedea prin analogie Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 34) (prin care se recunoaște calitatea de „persoană juridică” a unui stat terț, în lipsa căreia acest stat nu ar fi în măsură să își protejeze interesele în cazul în care drepturile sale au fost încălcate).

87 A se vedea, în această privință, Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctele 127 și 128), precum și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctele 192 și 193).

88 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23).

în cauză. Poporul din Sahara Occidentală este afectat în mod direct și individual de această decizie, care poate aduce atingere drepturilor sale derivate din principiile dreptului internațional cutumiar.

94. Prin examinarea prezentei cauze, Curtea nu se transformă, astfel cum se pretinde, într-o instanță internațională. Dimpotrivă, Curtea are datoria constituțională de a se asigura că, în aplicarea tratatelor, instituțiile Uniunii respectă dreptul. În temeiul articolului 3 alineatul (5) TUE, acest drept include dreptul internațional cutumiar și principiile consacrate de Carta ONU. În plus, nu există nicio altă instanță care să poată soluționa un astfel de litigiu.

95. În măsura în care principiile de drept internațional cutumiar în discuție sunt suficient de clare pentru a permite Curții să aprecieze dacă Consiliul putea să încheie acordul internațional în cauză prin adoptarea deciziei în litigiu, Frontul Polisario se poate prevala de aceste norme de drept internațional în fața Curții.

D. Tribunalul a considerat în mod eronat că al treilea motiv al Frontului Polisario este întemeiat

1. Cu privire la interpretarea Hotărârii Consiliul/Frontul Polisario

96. Amintim că prezentele recursuri vizează numai aspectul dacă decizia în litigiu este contrară interpretării Curții cu privire la dreptul la autodeterminare și la principiul efectului relativ al tratatelor, astfel cum a fost formulată în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario. Prin urmare, este necesar să se examineze ce anume a urmărit Curtea să stabilească în această hotărâre.

97. Pentru a concluziona că acordul în discuție nu se aplică teritoriului Saharei Occidentale, Curtea a argumentat după cum urmează.

98. Curtea a recunoscut că teritoriul Saharei Occidentale constituie un teritoriu neautonom în sensul articolului 73 din Carta ONU [89]. În continuare, a arătat că un teritoriu neautonom se bucură de dreptul la autodeterminare, care este „un drept opozabil *erga omnes* și unul dintre principiile esențiale ale dreptului internațional” [90]. Prin urmare, Curtea a statuat că dreptul la autodeterminare face parte dintre normele de drept internațional public aplicabile în relațiile dintre Uniune și Regatul Maroc, de care instanțele Uniunii trebuie să țină seama [91].

99. Potrivit Cartei ONU, un teritoriu neautonom are un „statut separat și distinct” [92]. Prin urmare, Curtea a concluzionat că termenii „Regatul Maroc” nu pot fi interpretați astfel încât teritoriul Saharei Occidentale să fie inclus în domeniul de aplicare al acordului de asociere [93].

89 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 93.

90 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 88 și jurisprudența citată. Curtea a făcut referire la avizul consultativ al CIJ privind Sahara Occidentală, punctele 54-56, și la Hotărârea CIJ din 30 iunie 1995 în cauza Timorul de Est (Portugalia/Australia) (ICJ Reports 1995, p. 90, punctul 29).

91 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 89.

92 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 90. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea s-a întemeiat pe Rezoluția 2625 (XXV) a Adunării Generale a ONU din 24 octombrie 1970, „Declarația privind principiile de drept internațional referitoare la relațiile de prietenie și cooperare între state în conformitate cu Carta ONU”.

93 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 92.

100. În plus, Curtea a statuat că un acord internațional poate obliga un stat în ceea ce privește un alt teritoriu, dar că o astfel de intenție trebuie să rezulte din acest acord sau să fie stabilită în alt mod [94]. Cu toate acestea, a considerat că nu se poate concluziona, contrar constatărilor Tribunalului, că Acordul de asociere poate fi interpretat ca prevăzând în mod tacit aplicarea sa pe teritoriul Saharei Occidentale [95].

101. În continuare, Curtea de Justiție a analizat principiul efectului relativ al tratatelor. Curtea a apreciat că acest principiu constituie un principiu general de drept internațional, codificat la articolul 34 din CVDT [96]. Potrivit acestui principiu, tratatele internaționale nu impun obligații sau nu conferă niciun drept statelor terțe fără consimțământul acestora [97].

102. În sfârșit, Curtea a statuat, la punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, care face obiectul discuției în prezenta cauză, că „poporul din Sahara Occidentală trebuie considerat ca fiind un «terț» în sensul principiului efectului relativ al tratatelor”. În consecință, poporul din Sahara Occidentală trebuie să își dea „consimțământul” pentru ca Acordul de liberalizare a comerțului din 2012 să se aplice teritoriului Saharei Occidentale. Aceasta este situația „fără a fi necesar să se stabilească dacă o astfel de punere în aplicare ar fi de natură să îi dăuneze sau, dimpotrivă, să fie în beneficiul lui” [98].

103. Dat fiind că nu s-a dovedit că poporul din Sahara Occidentală și-a dat consimțământul pentru a fi vizat de acordul de asociere, Curtea a concluzionat că ar fi contrar dreptului la autodeterminare și principiului efectului relativ al tratatelor să se interpreteze acest acord ca aplicându-se teritoriului Saharei Occidentale [99].

104. Ce norme pot fi extrapolate din aceste constatări ale Curții?

105. În ceea ce privește dreptul la autodeterminare, Curtea a clarificat două aspecte. În primul rând, Curtea a statuat că dreptul la autodeterminare este o normă cutumiară de drept internațional care se aplică *erga omnes* și care este, așadar, obligatorie pentru Uniune. În al doilea rând, Curtea a considerat că dreptul la autodeterminare impune ca Sahara Occidentală să fie tratată ca un teritoriu distinct de Regatul Maroc.

106. Curtea nu a examinat conținutul dreptului la autodeterminare [100]. Cu toate acestea, Curtea a sugerat că poporul din Sahara Occidentală, care se bucură de dreptul la autodeterminare în raport cu teritoriul neautonom din Sahara Occidentală, trebuie să își dea „consimțământul” cu privire la un acord care urmează să se aplice acestui teritoriu.

94 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 98.

95 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 99. Pentru o critică a analizei Curții privind lipsa de intenție a Uniunii Europene și a Regatului Maroc în legătură cu Acordul de liberalizare a comerțului din 2012 în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, a se vedea Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments”, *European Law Review*, vol. 43 (5), p. 746 și următoarele, care consideră că intenția părților de a include Sahara Occidentală era deja clară în împrejurările speței.

96 A se vedea nota de subsol 55 din prezentele concluzii.

97 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 100.

98 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 106.

99 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 106. Acesta este de altfel modul în care Curtea și-a rezumat constatările în Hotărârea Western Sahara Campaign UK (punctul 63).

100 A se vedea în acest sens și Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, în Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (editori), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 14 și 15 (care consideră că „Curtea s-a abținut să interpreteze în mod real dreptul la autodeterminare”).

107. A ajuns Curtea la această concluzie în temeiul dreptului la autodeterminare? În opinia noastră, răspunsul este negativ. Aceasta a derivat cerința privind consimțământul din normele care reglementează efectul relativ al tratatelor, în special prin referire la articolul 34 din CVDT.

108. Uniunea Europeană nu este parte la CVDT, iar normele acesteia nu sunt obligatorii pentru Uniune. Cu toate acestea, Curtea a interpretat articolul 34 din CVDT ca o expresie a unei norme cutumiare de drept internațional [101] care obligă Uniunea în acțiunile sale [102].

109. Articolul 34 din CVDT prevede că un tratat nu creează nici obligații, nici drepturi pentru un stat terț fără consimțământul său. Chiar dacă această dispoziție se referă la consimțământul „statelor”, Curtea a considerat că aceeași normă se aplică în ceea ce privește un teritoriu neautonom [103].

110. Deși se poate argumenta că această apreciere constituie interpretarea de către Curte a principiului efectului relativ al tratatelor, nu se poate exclude, în sine, din perspectiva dreptului internațional, faptul că articolul 34 din CVDT s-ar putea aplica și unui teritoriu neautonom în calitate de „terț” [104].

111. Acest lucru nu rezolvă însă problema *modului în care, dacă este cazul*, un teritoriu neautonom precum Sahara Occidentală și-ar putea da consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul unui acord internațional.

112. În Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, Curtea nu a trebuit să analizeze acest aspect în discuție. Curtea s-a limitat la a preciza că, în realitate, poporul din Sahara Occidentală nu și-a dat consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul unui acord internațional între Uniune și Regatul Maroc. Această constatare a permis Curții să concluzioneze că Acordul de asociere nu se extinde la teritoriul Saharei Occidentale: nici părțile nu au prevăzut în mod expres acest lucru, nici terțul (în speță, poporul din Sahara Occidentală) nu a consimțit la această extindere.

113. Astfel, în hotărârea respectivă, nu a fost necesar să se evalueze modul în care se poate aplica în mod legal teritoriului Saharei Occidentale un acord încheiat cu Regatul Maroc, pentru simplul motiv că Curtea a considerat că acesta nu se aplică deloc Saharei Occidentale. În consecință, Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat că, „în [Hotărârile Frontul Polisario/Consiliul și Western Sahara Campaign UK], instanțele Uniunii nu s-au pronunțat cu privire la litigii referitoare la acordurile dintre Uniune și Regatul Maroc ce conțin o prevedere explicită care să includă Sahara Occidentală în domeniul de aplicare teritorial al acestor acorduri”, situație care se regăsește în speță.

[101] A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punctele 44 și 52), precum și Hotărârea Consiliului/Frontul Polisario, punctul 100 (în care se consideră că articolul 34 din CVDT constituie o „expresie particulară” a principiului efectului relativ al tratatelor). Pentru un exemplu în care, potrivit Curții, CVDT nu reflectă dreptul internațional cutumiar, a se vedea Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, punctul 59).

[102] Din jurisprudență rezultă că dreptul internațional cutumiar este obligatoriu pentru Uniune. A se vedea de exemplu Hotărârea Air Transport Association of America și alții, punctul 101 și jurisprudența citată.

[103] Înainte de Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, Curtea considerase deja că noțiunea de „terț”, în sensul principiului efectului relativ al tratatelor, astfel cum a fost codificat la articolul 34 din CVDT, nu se referă în mod necesar numai la un „stat”. Astfel, în Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punctul 52), aceasta a considerat că a interpreta Acordul de asociere CE-Israel (JO 2000, L 147, p. 3) în sensul că autoritățile israeliene ar fi învestite cu competențe vamale în privința produselor originare din Cisiordania ar însemna să se impună autorităților vamale palestiniene o obligație fără consimțământul Organizației pentru Eliberarea Palestinei.

[104] Pentru o opinie diferită, a se vedea Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, vol. 60 (1), nota de subsol 61 și textul de la p. 230 și 231.

114. Privită din această perspectivă, cerința privind consimțământul, astfel cum a fost exprimată la punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, nu trebuie înțeleasă ca o indicație cu privire la aspectul dacă sau în ce mod un acord între Uniune și Regatul Maroc ar putea implica teritoriul Saharei Occidentale. În schimb, această considerație ar trebui înțeleasă ca fiind doar *unul dintre argumentele* pentru care domeniul de aplicare al acordului în discuție în această cauză nu ar putea include teritoriul Saharei Occidentale.

115. Aceasta este perspectiva din care vom aprecia dacă Tribunalul a interpretat în mod corect cerința privind consimțământul, astfel cum este reflectată în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario.

2. Cu privire la efectul relativ al tratatelor și la cerința privind consimțământul

a) Constatările Tribunalului

116. Nu se contestă în speță că intenția Uniunii și a Regatului Maroc a fost de a încheia un acord bilateral care să se aplice teritoriului Saharei Occidentale [105].

117. Tribunalul și-a început analiza pe fond cu privire la cel de al treilea motiv invocat de Frontul Polisario, apreciind dacă Consiliul a respectat cerința privind consimțământul, astfel cum este impusă la punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario.

118. Acesta a precizat că, în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, Curtea nu a indicat modul în care poate fi exprimat acest consimțământ [106]. În consecință, Tribunalul a analizat CVDT pentru a identifica modurile în care poate fi exprimat consimțământul.

119. În ceea ce privește statele, CVDT tratează această chestiune la articolele 35 și 36. În temeiul acestor dispoziții, consimțământul la aplicarea unui tratat care impune obligații unui stat terț necesită acceptarea expresă în scris a acestei obligații. În schimb, consimțământul este prezumat dacă un tratat conferă doar drepturi statului terț.

120. Având în vedere aceste dispoziții ale CVDT, Tribunalul a dedus că, întrucât acordul în discuție nu conferă drepturi, ci mai degrabă impune obligații poporului din Sahara Occidentală [107], acesta din urmă trebuie să își exprime în mod expres consimțământul [108].

105 Prin urmare, Curtea nu poate concluziona, precum în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, că domeniul de aplicare al acordului în litigiu nu include teritoriul Saharei Occidentale.

106 Hotărârea atacată, punctul 311.

107 Tribunalul a considerat că acordul în litigiu poate crea drepturi numai pentru particulari, precum exportatorii produselor vizate de acest acord, iar nu pentru poporul din Sahara Occidentală în calitate de subiect „terț” față de acest acord. A se vedea hotărârea atacată, punctele 321 și 322. Lucrările de specialitate și documentele pregătitoare ale CVDT consideră în mod cert că se poate face distincție între tratatele care creează *beneficii de fapt* pentru persoanele fizice sau juridice din state terțe și cele care creează *drepturi și obligații* pentru statul terț respectiv. A se vedea în acest sens Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3 ediția a II-a, De Gruyter, Berlin, 2002, p. 617; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties”, în von Bogdandy, A., și Wolfrum, R. (editori), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, p. 104-105; și Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1964, p. 21 [toate acestea fac distincție între veritabilele tratate *în favoarea* terților (adică cele care acordă terților drepturi proprii) și tratatele în favoarea terților *în sens tehnic* (cele care oferă avantaje terților sau resortisanților acestora fără a participa la tratat sau care conferă anumite drepturi)].

108 Punctele 323-326 din hotărârea atacată.

121. Tribunalul a examinat în continuare dacă a fost obținut un consimțământ expres din partea poporului din Sahara Occidentală și a concluzionat că nu se poate considera că consultările efectuate de Comisie și de SEAE au permis obținerea consimțământului poporului din Sahara Occidentală [109].

122. Putem fi de acord cu această concluzie a Tribunalului.

123. Există o diferență între noțiunea de „populație” a unui teritoriu neautonom și cea de „popor” al acelui teritoriu neautonom, aceasta din urmă implicând o unitate politică, cu drept de autodeterminare, în timp ce prima implică locuitorii unui teritoriu [110].

124. Comisia și SEAE au efectuat consultări ale „populațiilor vizate”, care, astfel cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul, includ „în esență populațiile care se află în prezent pe teritoriul Saharei Occidentale, indiferent dacă acestea aparțin sau nu poporului din acest teritoriu” [111]. Prin urmare, aceste consultări nu pot echivala cu obținerea consimțământului „poporului” din teritoriul neautonom din Sahara Occidentală.

125. Părțile și intervenienții în prezentele recursuri au formulat observații ample cu privire la problema dacă articolele 35 și 36 din CVDT sunt aplicabile unui teritoriu neautonom și dacă sunt obligatorii pentru Uniunea Europeană. Există motive pentru a concluziona că aceste dispoziții nu codifică norme de drept internațional cutumiar [112], cel puțin nu atunci când principiul efectului relativ al tratatelor este interpretat în sensul că se aplică teritoriilor neautonome. Dacă acesta este într-adevăr stadiul actual al dreptului internațional, aceste dispoziții ale CVDT nu pot fi obligatorii pentru Uniune.

126. Cu toate acestea, în opinia noastră, chestiunea dacă articolele 35 și 36 din CVDT reglementează într-adevăr modurile în care trebuie să se exprime consimțământul în cazul teritoriilor neautonome este lipsită de pertinență.

127. Astfel cum vom explica, poziția noastră este că poporul din Sahara Occidentală, în calitate de „terț” în sensul articolului 34 din CVDT, nu poate, în stadiul său actual de organizare, să își exprime consimțământul necesar. Aceasta nu înseamnă însă că nu se poate exprima consimțământul *în numele său*.

109 Hotărârea atacată, punctul 384.

110 A se vedea în acest sens Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara”, *Israel Law Review*, vol. 52(1), 2019, p. 18.

111 Hotărârea atacată, punctul 337.

112 A se vedea, cu privire la articolul 35 din CVDT, Laly-Chevalier, C., și Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969” în Corten, O. and Klein, P. (editori), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, vol. II, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 1429, și Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States” în Dörr, O., Schmalenbach, K. (editori), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlin, 2018, p. 707. A se vedea de asemenea, cu privire la articolul 36 din CVDT, d’Argent, P. în Corten, O. și Klein, P., *ibidem*, p. 1468 și 1469, și Proells, A. în Dörr, O., Schmalenbach, K., *ibidem*, p. 720.

b) Poporul din Sahara Occidentală nu își poate exprima „consimțământul” de a-și asuma obligații în temeiul acordului în litigiu

128. Este clar modul în care un stat își exprimă consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul unui acord internațional, însă nu este deloc clar modul în care poate exprima un teritoriu neautonom un astfel de consimțământ [113].

129. Atunci când un stat este un terț asupra căruia alte două state doresc să extindă domeniul de aplicare al unui acord încheiat între ele, se prezumă că acest stat terț poate, în temeiul dreptului internațional, să încheie el însuși acest acord internațional. Tocmai din acest motiv el trebuie să își exprime consimțământul dacă nu a încheiat el însuși acordul, ci acceptă să își asume obligații în temeiul unui acord încheiat între alte state.

130. Situația unui „popor”, în calitate de custode al dreptului la autodeterminare al unui teritoriu neautonom, este diferită. Acest popor nu poate încheia un acord internațional înainte de a-și fi exercitat dreptul la autodeterminare, adică înainte de a fi atins un anumit grad de autoguvernare.

131. În cazul particular al poporului din Sahara Occidentală, nu există niciun reprezentant ales sau acceptat care să poată consimți în numele său. Chiar dacă Frontul Polisario participă la negocierile politice privind soluționarea problemei Saharei Occidentale, acest rol nu este același cu cel al unui reprezentant ales sau recunoscut al poporului sahrawi pentru a exprima dorințele colective ale acestuia. Acest din urmă rol nu poate fi atribuit decât prin exercitarea dreptului la autodeterminare al poporului sahrawi, pe care comunitatea internațională rămâne în imposibilitatea de a o organiza [114].

132. Poporul sahrawi nu își poate exprima poziția fără un reprezentant ales sau recunoscut colectiv. Chiar dacă s-ar stabili în mod clar care sunt persoanele care aparțin poporului sahrawi, ar fi imposibil să se obțină consimțământul colectiv al acestui popor prin consultări individuale cu fiecare membru al acestui grup.

133. Odată ce își exercită dreptul la autodeterminare, poporul sahrawi va dobândi capacitatea de a-și exprima consimțământul pentru asumarea unor obligații pe teritoriul său, în temeiul unui acord internațional, sau chiar de a încheia el însuși un astfel de acord.

134. Până la acel moment, poporul sahrawi nu își poate exprima consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul unui acord internațional.

135. Astfel cum au explicat Consiliul și Comisia, însăși noțiunea de a nu fi autonom implică faptul că poporul care nu și-a exercitat încă dreptul la autodeterminare nu dispune de mijloacele sau de structura necesare pentru a-și exprima voința sau deciziile.

136. Aceasta înseamnă fie că altcineva are dreptul de a exprima consimțământul acelui popor de a-și asuma obligații în temeiul unui acord internațional în numele său, fie că acest consimțământ nu poate fi exprimat deloc.

[113] A se vedea, în această privință, Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, vol. 60(1), p. 231, care explică faptul că, „în cazul statelor sau al organizațiilor internaționale, este clar modul în care trebuie exprimat consimțământul: în scris. Astfel cum reiese din prezenta cauză, confirmarea consimțământului unui terț, în special al unui popor care trăiește sub ocupație, este o sarcină mai dificilă”.

[114] A se vedea în acest sens considerațiile noastre de la punctele 79-88 din prezentele concluzii.

c) Poate Regatul Maroc consimți la acordul în litigiu în numele poporului din Sahara Occidentală?

137. În cazul în care, astfel cum am sugerat, poporul din Sahara Occidentală nu își poate da „consimțământul”, în sensul dat acestei noțiuni de Curte în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, nici prin consultarea populației care trăiește pe teritoriul Saharei Occidentale, nici prin intermediul Frontului Polisario, cine poate aproba încheierea unui acord internațional cu teritoriul Saharei Occidentale în numele acestui popor?

138. Cadrul de referință adecvat în care se circumscrie răspunsul la această întrebare este legislația privind decolonizarea.

139. Acest cadru este conținut, în principal, în capitolul XI din Carta ONU, intitulat „Declarație privind teritoriile neautonome”, în special la articolul 73 din aceasta [115].

140. Curtea a interpretat semnificația dreptului la autodeterminare în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario prin prisma acestui cadru [116].

141. Capitolul XI din Carta ONU este o expresie a angajamentului comunității internaționale față de dreptul la autodeterminare în procesul de decolonizare [117].

142. Articolul 73 din Carta ONU stabilește normele care reglementează situația teritoriilor neautonome înainte de a-și putea exercita dreptul la autodeterminare.

143. Această dispoziție implică, în primul rând, faptul că teritoriile ale căror popoare nu au atins încă un grad deplin de autoguvernare sunt administrate de un stat diferit de cel al acestor popoare. Această dispoziție desemnează statele respective drept „membrii [Națiunilor Unite] care au sau care își asumă răspunderea pentru administrarea” unor teritorii neautonome. Vom desemna aceste state prin sintagma „puteri care administrează”.

144. Înainte ca poporul dintr-un teritoriu neautonom să își exercite dreptul la autodeterminare, care este scopul final al articolului 73 din Carta ONU, puterea care administrează este cea care încheie acorduri internaționale cu privire la aceste teritorii.

145. Rezultă că puterea care administrează este de asemenea abilitată să exprime „consimțământul” pentru aplicarea unui acord încheiat între alte două state cu privire la teritoriul pe care îl administrează.

146. Sahara Occidentală este, în această privință, un caz unic. Lista ONU cuprinzând toate teritoriile neautonome rămase indică puterea care administrează pentru fiecare teritoriu în parte, cu excepția Saharei Occidentale [118].

115 Potrivit lui Crawford, punctul de vedere obișnuit, chiar dacă restrictiv, este că capitolul XI avea vocația să se aplice doar „teritoriilor cunoscute sub numele de colonii la momentul adoptării cartei”. Teritoriul Saharei Occidentale îndeplinește acest criteriu. A se vedea de asemenea Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, ediția a 2-a, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 607.

116 Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctele 23, 93 și 105.

117 Astfel cum arată Crawford, „membrii au extins și au elaborat funcționarea dreptului la autodeterminare în special prin intermediul capitolului XI”. A se vedea Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, ediția a 2-a, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 603.

118 ONU, „Lista teritoriilor neautonome, pe regiuni”, disponibilă la adresa https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

147. Articolul 73 din Carta ONU definește puterile care administrează ca fiind „[m]embrii Națiunilor Unite care *au* sau care *își asumă* răspunderea pentru administrarea unor teritorii ale căror popoare nu au atins încă un grad deplin de autoguvernare” [119].

148. Utilizarea formulării *„au […] răspunderea*” pare să se refere la statele care controlau un teritoriu neautonom la momentul intrării în vigoare a Cartei ONU.

149. În cazul Saharei Occidentale, statul colonial care avea această răspundere era Regatul Spaniei. Însă Spania a renunțat în mod unilateral la această răspundere [120].

150. Articolul 73 din Carta ONU se referă, de asemenea, la statele care *„își asumă răspunderea*” pentru administrarea unor teritorii neautonome.

151. În recursul formulat în prezenta cauză, Consiliul a apreciat că articolul 73 din Carta ONU se aplică Regatului Maroc în calitate de putere care administrează, dat fiind că acest stat și-a asumat răspunderea asupra teritoriului din Sahara Occidentală. Această poziție a fost confirmată în ședință atât de Consiliu, cât și de Comisie. Potrivit explicațiilor acestor instituții, calificarea Regatului Maroc drept putere care administrează în mod „asumat” rezultă din faptul că Regatul Maroc deține controlul efectiv asupra majorității teritoriului Saharei Occidentale.

152. În cazul în care Regatul Maroc poate fi calificat din punct de vedere juridic drept putere care administrează Sahara Occidentală, acesta ar fi îndreptățit, în temeiul dreptului internațional, să încheie un acord internațional în numele teritoriului Saharei Occidentale, prin care se impun obligații acestui teritoriu. De asemenea, ar fi abilitat să consimtă la aplicarea unui acord încheiat între state terțe cu privire la teritoriul Saharei Occidentale, cu condiția ca acest acord să îndeplinească condițiile care decurg din articolul 73 din Carta ONU (a se vedea punctele 180-190 din prezentele concluzii).

153. O parte a doctrinei se opune acestei posibilități, susținând că statutul de putere care administrează este un statut juridic acordat de ONU, care, în lipsa acestui tip de recunoaștere, nu poate fi asumat unilateral [121].

154. Cu toate acestea, articolul 73 din Carta ONU nu condiționează calitatea de putere care administrează de niciun fel de procedură sau recunoaștere formală. Mai degrabă, formularea sa sugerează că se referă la un anumit tip de situație de fapt.

155. Potrivit dreptului internațional, un stat care controlează *de facto* un teritoriu are trei calificări juridice posibile: suveran, putere care administrează sau ocupant [122].

119 Sublinierea noastră.

120 A se vedea punctul 17 din prezentele concluzii. În Concluziile prezentate în cauza Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, punctele 188-191), avocatul general Wathelet a sugerat că Spania nu se poate descărca în mod legal de calitatea sa de putere care administrează, astfel încât nu se poate exclude ca acest stat membru să rămână până în prezent puterea care administrează teritoriul Saharei Occidentale.

121 A se vedea, de exemplu, Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: «the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement»”, în Arts K. și Pinto Leite, P. (ed.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, p. 241.

122 Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories”, în Boukhars, A. și Rousselier, J. (editori), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, p. 241.

156. În ceea ce privește Sahara Occidentală, instituțiile politice ale Uniunii nu tratează Regatul Maroc ca pe o putere ocupantă [123] sau ca pe un suveran [124], ci mai degrabă ca pe o putere care administrează. Aceasta înseamnă că ele acceptă suveranitatea poporului sahrawi asupra teritoriului Saharei Occidentale, chiar dacă Regatul Maroc deține în prezent controlul asupra acestui teritoriu.

157. Această poziție nu este în contradicție cu neutralitatea asumată de Uniunea Europeană cu privire la rezultatul procesului condus de ONU privind Sahara Occidentală, deoarece calificarea drept putere care administrează nu se opune oricărui rezultat posibil al exercitării dreptului la autodeterminare [125].

158. Această interpretare nu pare a fi contrară obiectivului dreptului la autodeterminare, care își găsește expresia în articolul 73 din Carta ONU, atât timp cât nu împiedică poporul unui teritoriu neautonom să își exercite acest drept în viitor.

159. Prin urmare, nu este contrar dreptului internațional să se considere că Regatul Maroc este puterea care administrează Sahara Occidentală și, prin urmare, că poate „consimți", în numele poporului din Sahara Occidentală, în calitate de „terț", în sensul interpretării Curții privind efectul relativ al tratatelor, la un acord care afectează teritoriul Saharei Occidentale.

160. Care este efectul acestei concluzii asupra interpretării pe care o dă Curtea noțiunii „putere care administrează"?

161. Instituțiile politice ale Uniunii dispun, în desfășurarea relațiilor externe, de o marjă de manevră semnificativă [126].

123 Nici Uniunea Europeană, nici statele sale membre nu consideră Regatul Maroc o putere ocupantă. Același lucru este valabil și pentru Consiliul de Securitate al ONU. În două rezoluții, care datează din anii 1970, Adunarea Generală a ONU a considerat anexarea Saharei Occidentale de către Regatul Maroc drept o ocupație a acestui teritoriu. Acest aspect diferă considerabil de situația Statului Israel și teritoriului Cisiordaniei și Fâșiei Gaza, pe care comunitatea internațională, inclusiv Uniunea și statele sale membre, o consideră a fi o stare de ocupație. A se vedea în special avizul consultativ al CIJ din 9 iulie 2004 în *Consecințele juridice ale construirii unui zid pe teritoriile palestiniene ocupate* (ICJ Reports 2004, p. 136, punctul 78). A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Organisation juive européenne și Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punctele 34, 35 și 48). Situația din prezenta cauză diferă, de asemenea, de cea care a stat la baza Hotărârii East Timor (Portugalia/Australia) (ICJ Reports 1995, p. 90), în care prezența Republicii Indonezia în Timor a fost considerată de comunitatea internațională a fi o stare de ocupație. În plus, Portugalia deținea statutul de putere care administrează acest teritoriu. În schimb, numeroși specialiști consideră că Regatul Maroc are statutul de ocupant în Sahara Occidentală. A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, nota de subsol 223).

124 Acest aspect poate fi dedus din alegerea de a trata Sahara Occidentală ca pe un teritoriu neautonom și poporul sahrawi ca fiind subiectul care are dreptul de a alege viitorul acestui teritoriu. De asemenea, considerarea Regatului Maroc ca fiind putere care administrează implică faptul că acesta nu se poate bucura de suveranitatea deplină, având în vedere obligațiile care îi revin în temeiul articolului 73 din Carta ONU, inclusiv obligația de a netezi calea pentru ca poporul sahrawi să își aleagă modul în care își exercită suveranitatea.

125 Această poziție de neutralitate este exprimată în considerentul (3) al deciziei în litigiu: „Uniunea nu stabilește în mod anticipat rezultatul procesului politic cu privire la statutul final al Saharei Occidentale care are loc sub egida Organizației Națiunilor Unite și aceasta a continuat să își reafirme angajamentul față de soluționarea diferendului din Sahara Occidentală, în prezent înscrisă de Organizația Națiunilor Unite pe lista teritoriilor neautonome, administrată astăzi, în mare parte, de Regatul Maroc. Uniunea sprijină pe deplin eforturile depuse de secretarul general al Organizației Națiunilor Unite și de trimisul său personal cu scopul de a ajuta părțile să găsească o soluție politică justă, sustenabilă și reciproc acceptabilă, care să prevadă autodeterminarea populației Saharei Occidentale în contextul unor acorduri conforme cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, astfel cum au fost enunțate în rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, în special în rezoluțiile 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) și 2414 (2018)".

126 A se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punctul 24).

162. Acest lucru se extinde la interpretarea normelor aplicabile într-o situație precum cea în discuție, în care nu există o poziție clară în dreptul internațional pentru a stabili dacă se poate considera că un stat și-a asumat răspunderea pentru un teritoriu neautonom, în sensul articolului 73 din Carta ONU, prin intermediul unui control jurisdicțional efectiv asupra acelui teritoriu.

163. Având în vedere lipsa unor norme clare de drept al Uniunii sau de drept internațional care să împiedice o astfel de poziție, decizia instituțiilor politice ale Uniunii de a considera Regatul Maroc ca pe o putere care administrează („*de facto*”), în sensul articolului 73 din Carta ONU, nu poate fi contestată în fața Curții [127].

164. În această măsură, Curtea trebuie să accepte poziția Consiliului și a Comisiei ca o posibilă interpretare a dreptului internațional.

165. Este adevărat că Regatul Maroc nu a acceptat el însuși calitatea de putere care administrează în raport cu teritoriul Saharei Occidentale [128]. Poziția sa este că se bucură de suveranitate asupra acestui teritoriu [129].

166. Acest lucru nu împiedică însă Uniunea să trateze în mod unilateral Regatul Maroc ca fiind puterea care administrează („*de facto*”) teritoriul Saharei Occidentale în cadrul relațiilor economice pe care le întreține cu acest teritoriu.

167. Comisia a explicat în ședință că Uniunea va acționa în acest mod recurgând la clauzele „de neincidență”, a căror utilizare este o metodă (și o practică) acceptată în cadrul relațiilor cu state sau teritorii terțe [130].

168. Cu toate acestea, faptul că Uniunea și Regatul Maroc au convenit că nu sunt de acord cu privire la statutul Regatului Maroc în ceea ce privește teritoriul Saharei Occidentale prin încheierea acordului în litigiu ar putea, astfel cum vom examina în secțiunea E din prezentele concluzii, să impună instituțiilor Uniunii cerințe suplimentare necesare pentru îndeplinirea obligațiilor care decurg din dreptul internațional.

127 Marja de manevră semnificativă de care dispun instituțiile Uniunii în desfășurarea relațiilor externe (comerciale), în măsura în care aceasta presupune aprecieri complexe de ordin politic și economic, implică faptul că Curtea nu își poate exercita prerogativele de control decât în măsura în care aceste instituții au săvârșit o eroare vădită. A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 1983, Fediol/Comisia (191/82, EU:C:1983:259, punctul 30). Aceasta înseamnă că, în absența unor norme internaționale clare în raport cu care Curtea să poată efectua acest control, interpretarea reținută de instituțiile Uniunii nu poate constitui o eroare vădită.

128 A se vedea de asemenea în această privință Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctul 72 (în care Curtea a explicat că „Regatul Maroc a exclus în mod categoric că este o putere ocupantă sau o putere care administrează teritoriul Saharei Occidentale”).

129 Presupunem că tot din acest motiv Regatul Maroc nu pare să transmită rapoarte periodice către ONU cu privire la teritoriul Saharei Occidentale, așa cum ar trebui să facă o putere care administrează în temeiul articolului 73 litera (e) din Carta ONU.

130 A se vedea, de exemplu, Acordul de stabilizare și de asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Kosovo*, pe de altă parte (JO 2016, L 71, p. 3), denumit în continuare „Acordul de asociere UE-Kosovo”) (acest acord, în partea relevantă, precizând că „nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și respectă Rezoluția 1244/1999 a Consiliului de Securitate al ONU și Avizul CIJ privind Declarația de independență a Kosovo”), Acordul de parteneriat economic dintre statele CARIFORUM, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte (JO 2008, L 289, p. 3), și Acordul de parteneriat economic între Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și statele părți la APE din SADC, pe de altă parte (JO 2016, L 250, p. 3), în care anexa IX la Protocolul nr. 1 și anexa VIII enumeră mai multe teritorii neautonome „fără a aduce atingere statutului acestor țări și teritorii sau, respectiv, modificărilor viitoare ale statutului lor”.

169. Considerațiile de mai sus conduc la concluzia că, prin adoptarea deciziei în litigiu, Consiliul nu a încălcat principiul efectului relativ al tratatelor, astfel cum a fost interpretat în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario. Această instituție a obținut consimțământul poporului din Sahara Occidentală în calitate de terț la acordul în litigiu prin intermediul Regatului Maroc, care acționează în calitate de putere care administrează acest teritoriu.

3. Cu privire la tratarea Marocului și a Saharei Occidentale ca teritorii distincte

170. Singura obligație pe care Curtea a considerat-o imperativă pentru Uniune în temeiul dreptului la autodeterminare în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario a fost aceea de a trata teritoriul Saharei Occidentale ca fiind distinct de teritoriul Regatului Maroc [131].

171. Această obligație nu este încălcată prin considerarea Regatului Maroc drept putere care administrează în sensul articolului 73 din Carta ONU. Dimpotrivă, atribuirea unilaterală în favoarea Regatului Maroc a calității de putere care administrează, cu toate obligațiile care decurg din acest statut, neagă suveranitatea acestui stat asupra teritoriului Saharei Occidentale [132].

172. Cu alte cuvinte, Regatul Maroc a încheiat separat cu Uniunea un acord internațional referitor la propriul său teritoriu și apoi a consimțit ca acesta să fie aplicat teritoriului separat al Saharei Occidentale, pe care îl administrează în prezent.

173. Astfel cum am explicat în Concluziile noastre în cauza Confédération paysanne (Pepeni și tomate din Sahara Occidentală), prezentate tot astăzi, tratamentul separat al teritoriului Saharei Occidentale față de cel al Regatului Maroc impune ca declarațiile vamale și etichetele de țară de origine ale produselor originare de pe teritoriul Saharei Occidentale să indice Sahara Occidentală ca loc de origine, cu excluderea oricărei indicații privind originea în Regatul Maroc [133]. Aceasta privește în special produsele care provin din Sahara Occidentală care beneficiază de un tratament preferențial, în temeiul acordului în litigiu, la importul pe teritoriul vamal al Uniunii Europene.

174. Rezultă că, prin adoptarea deciziei în litigiu, Consiliul nu a încălcat cerința de a trata teritoriul Regatului Maroc și teritoriul Saharei Occidentale ca fiind două teritorii distincte, cerință care decurge din dreptul la autodeterminare, potrivit interpretării reținute de Curte în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario.

4. Concluzie intermediară

175. Decizia în litigiu nu încalcă nici principiul efectului relativ al tratatelor, nici aspectul dreptului la autodeterminare care a fost în discuție în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario.

176. În consecință, propunem Curții să anuleze hotărârea atacată în măsura în care admite al treilea motiv invocat de Frontul Polisario.

131 A se vedea în acest sens Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 92.

132 Astfel cum explică Crawford, „în măsura în care suveranitatea implică dreptul neîngrădit de a controla sau de a dispune de teritoriul în cauză, obligația prevăzută la articolul 73b și principiul autodeterminării asociat acestuia limitează în mod substanțial suveranitatea statului care administrează”. A se vedea Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, ediția a 2-a, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 615. Faptul că Regatul Maroc nu exercită „totalitatea” prerogativele suverane asupra teritoriului Saharei Occidentale a fost de asemenea unul dintre motivele pentru care Curtea, în Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punctul 95), a concluzionat în sensul inaplicabilității acordului de asociere pe acest teritoriu.

133 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza C-399/22, Confédération paysanne (Pepeni și tomate din Sahara Occidentală), punctul 138.

E. Alte obligații ale Uniunii Europene în temeiul dreptului la autodeterminare al poporului sahrawi

177. Constatarea faptului că dreptul la autodeterminare nu a fost încălcat în ceea ce privește aspectul acestui drept pe care Curtea a avut ocazia să îl interpreteze în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario nu conduce în mod necesar la concluzia că instituțiile Uniunii au respectat toate obligațiile care decurg din dreptul la autodeterminare atunci când au încheiat acordul în litigiu cu Regatul Maroc.

178. Curtea nu a avut încă ocazia să explice ce alte obligații revin Uniunii ca urmare a dreptului la autodeterminare al poporului sahrawi. Cu toate acestea, întrucât Tribunalul nu s-a pronunțat asupra acestei chestiuni, ea nu este vizată de prezentele recursuri, astfel încât Curtea nu poate clarifica în mod independent acest aspect în prezenta cauză.

179. Acestea fiind spuse, considerăm că este necesar să menționăm pe scurt două aspecte care decurg din dreptul la autodeterminare și care sunt pertinente în ipoteza în care Regatul Maroc este considerat de instituțiile Uniunii ca fiind puterea care administrează („*de facto*”) teritoriul Saharei Occidentale.

180. *În primul rând*, articolul 73 din Carta ONU impune puterilor care administrează o obligație denumită adesea „o misiune sacră”. Această dispoziție prevede că „interesele locuitorilor acestor [teritorii] au întâietate” și că puterile care administrează „acceptă ca o misiune sacră obligația de a promova la maximum bunăstarea locuitorilor acestor teritorii, în cadrul sistemului de pace și securitate internațională stabilit prin prezenta Cartă”.

181. Înainte ca poporul sahrawi să își exercite dreptul la autodeterminare, Regatul Maroc, în calitate de putere care administrează („*de facto*”) teritoriul vizat, trebuie să acționeze exclusiv în beneficiul „locuitorilor teritoriului” Saharei Occidentale. Consimțământul Regatului Maroc în numele poporului sahrawi, în sensul efectului relativ al tratatelor, trebuie de asemenea să respecte această obligație.

182. Articolul 73 din Carta ONU se referă, în principiu, la obligația acceptată ca o „misiune sacră” de puterea care administrează. Cu toate acestea, este evident că Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la respectarea dreptului internațional public de către un stat străin, inclusiv a principiilor Cartei ONU.

183. În pofida acestui fapt, dreptul la autodeterminare prevăzut la articolul 73 din Carta ONU ar putea impune de asemenea obligații statelor (sau organizațiilor internaționale) ce întrețin relații cu o putere care administrează în raport cu teritoriul neautonom în discuție.

184. În contextul prezentei cauze, Consiliul și Comisia au considerat că acceptarea „misiunii sacre” obligă de asemenea Uniunea în angajamentul său față de puterea care administrează („*de facto*”) teritoriul neautonom din Sahara Occidentală. Chiar dacă Uniunea Europeană nu este parte la Carta ONU, aceasta o obligă în angajamentele sale externe în temeiul articolului 21 TUE.

185. Prin urmare, se poate concluziona că instituțiile Uniunii pot încheia acorduri referitoare la Sahara Occidentală cu Regatul Maroc, în calitate de putere care administrează, numai dacă aceste acorduri sunt în beneficiul „locuitorilor acestui teritoriu”.

186. Această obligație prezintă, în opinia noastră, o importanță suplimentară care rezultă din faptul că Regatul Maroc se consideră stat suveran, iar nu putere care administrează în raport cu teritoriul Saharei Occidentale. În consecință, Regatul Maroc nu se consideră supus obligației de a accepta „misiunea sacră” asumată în mod normal de puterile care administrează în temeiul articolului 73 din Carta ONU. Prin urmare, instituțiile Uniunii trebuie să se asigure că acordurile convenite sunt în beneficiul „locuitorilor teritoriului” Saharei Occidentale, astfel cum se prevede la articolul 73 din Carta ONU.

187. Această concluzie ridică în mod necesar întrebări care nu au fost discutate în fața Tribunalului: ce se înțelege prin noțiunea „locuitorii teritoriului” prevăzută la articolul 73 din Carta ONU? Consultările efectuate de Comisie și de SEAE îndeplinesc cerința potrivit căreia instituțiile Uniunii trebuie să verifice dacă acordul în cauză este în beneficiul „locuitorilor teritoriului”?

188. *În al doilea rând*, rămâne de stabilit ce obligații au instituțiile Uniunii pentru a respecta dreptul poporului sahrawi de a se bucura de resursele naturale ale teritoriului neautonom din Sahara Occidentală.

189. Se poate discuta dacă dreptul de a se bucura de resursele naturale este un drept de sine stătător care emană din principiul suveranității statului sau dacă reprezintă o componentă a dreptului la autodeterminare [134]. Cu toate acestea, în ambele cazuri, acest drept pare să facă parte din dreptul internațional cutumiar [135] și, prin urmare, este obligatoriu pentru Uniunea Europeană.

190. În ceea ce privește exploatarea resurselor naturale ale teritoriilor neautonome, se pare că există un anumit consens în sensul susținerilor din scrisoarea din 2002 a lui Hans Corell [136], potrivit căruia puterea care administrează poate exploata resursele naturale atunci când activitățile de exploatare a resurselor sunt desfășurate în beneficiul poporului din teritoriul neautonom sau în consultare cu reprezentanții acestuia [137].

191. Acordul în litigiu nu autorizează în sine utilizarea resurselor naturale de pe teritoriul Saharei Occidentale. Cu toate acestea, el afectează indirect acest drept. Ce obligații revin instituțiilor Uniunii în acest context?

192. Puteau instituțiile Uniunii să considere că obligația lor de a nu încălca dreptul poporului sahrawi de a se bucura de resursele sale naturale a fost respectată ca urmare a rezultatului consultărilor cu populația locală, din care rezultă că majoritatea participanților la aceste consultări au apreciat ca fiind benefică extinderea tarifelor preferențiale la produsele originare de pe teritoriul Saharei Occidentale?

134 În ceea ce privește teritoriile neautonome, Rezoluția 50/33 a Adunării Generale a ONU, de exemplu, „a reafirmat dreptul inalienabil al popoarelor din teritoriile coloniale și neautonome la autodeterminare, la independență și la beneficiul resurselor naturale ale teritoriilor lor, precum și dreptul lor de a dispune de aceste resurse în cel mai bun interes propriu”. Rezoluția 1803 (XVII) a Adunării Generale a ONU califică, de exemplu, dreptul de suveranitate permanentă asupra bogățiilor și a resurselor naturale drept „o componentă fundamentală a dreptului la autodeterminare” (Documentul ONU A/RES/1803 (XVII), 14 decembrie 1962, preambul, punctul 2).

135 A se vedea, de exemplu, Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 12 și literatura citată.

136 Scrisoarea din 29 ianuarie 2002 a Secretarului General adjunct pentru afaceri juridice, consilier juridic, adresată președintelui Consiliului de Securitate (S/2002/161).

137 *Ibidem*, punctul 24. Astfel cum a subliniat în mod întemeiat Tribunalul, această scrisoare nu este un izvor de drept și, în orice caz, nu are forță juridică obligatorie. A se vedea hotărârea atacată, punctul 385. Cu toate acestea, opinia lui Corell a dobândit o pondere importantă în literatura de specialitate, care o acceptă adesea ca fiind interpretarea corectă a dreptului internațional. A se vedea, de exemplu, Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories”, în Boukhars, A. și Rousselier, J. (editori), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, p. 235.

193. Chiar dacă a discutat despre caracterul adecvat al consultărilor în hotărârea sa, Tribunalul a procedat astfel pentru a determina dacă acestea pot echivala cu exprimarea unui „consimțământ” din partea poporului din Sahara Occidentală la acordul în litigiu, din perspectiva efectului relativ al tratatelor [138]. Răspunsul la aceeași întrebare în contextul dreptului de a se bucura de resursele naturale necesită o evaluare nouă și diferită.

194. Aspectele ridicate în prezenta secțiune nu au fost dezbătute în cadrul procedurii în fața Tribunalului. În opinia noastră, această instanță a decis în mod eronat că instituțiile Uniunii nu au respectat cerința privind consimțământul care decurge din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario. Aceste aspecte par să intre însă sub incidența celorlalte motive invocate de Frontul Polisario în acțiunea sa în anulare. Acesta este motivul pentru care considerăm că este necesar să se retrimită prezenta cauză Tribunalului.

IV. Consecințe

195. Potrivit articolului 61 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.

196. În speță, această condiție nu este îndeplinită.

197. Deși am ajuns la concluzia că cel de al treilea motiv invocat de Frontul Polisario în primă instanță trebuie respins ca nefondat pentru considerațiile care precedă, apreciem totuși că, în ceea ce privește celelalte motive care nu au fost încă examinate de Tribunal, litigiul nu este în stare de judecată astfel încât Curtea să îl soluționeze ea însăși în mod definitiv.

198. Prin urmare, considerăm că litigiul trebuie trimis Tribunalului spre rejudecare [139].

V. Concluzii

199. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

– respingerea în parte a recursurilor ca nefondate și declararea admisibilității acțiunii formulate de Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario);

– admiterea în parte a recursurilor, anularea hotărârii atacate, în măsura în care prin aceasta se admite al treilea motiv invocat de Frontul Polisario, și respingerea acestui motiv;

– trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunalul Uniunii Europene pentru ca acesta să statueze cu privire la motivele asupra cărora nu s-a pronunțat; și

– soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.

[138] Hotărârea atacată, punctele 328-384.

[139] A se vedea articolul 61 primul paragraf a doua teză al doilea aspect din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.