Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 8 septembre 2016 [1]

Avis 3/15

Demande d'avis présentée par la Commission européenne

«Conclusion d'accords internationaux par l'Union européenne — Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées — Compétence de l'Union — Bases juridiques — Article 19 TFUE — Article 114 TFUE — Article 153 TFUE — Article 207 TFUE — Article 209 TFUE — Directive 2001/29/CE»

1. Les accords internationaux peuvent poursuivre simultanément plusieurs objectifs, ce qui explique que la conclusion de tels accords par l'Union européenne puisse donner lieu, en droit de l'Union, à des problèmes juridiques particuliers. Déterminer la base juridique appropriée pour conclure un accord international, ainsi que la nature de la compétence que l'Union exerce lorsqu'elle conclut cet accord, notamment, peut parfois se révéler un exercice assez difficile. Hélas, mais ce n'est peut-être pas étonnant, les institutions de l'Union et les gouvernements des États membres parviennent parfois à des conclusions différentes sur ces questions.

2. Constitue une illustration de cette situation la présente affaire, dans laquelle la Commission européenne demande à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure le traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées [2], négocié dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

I. Le cadre juridique

A. Le traité de Marrakech

3. Dans le préambule du traité de Marrakech, les parties contractantes exposent notamment la raison d'être et l'objectif de ce traité. Plus précisément, elles rappellent d'abord « les principes de non-discrimination, d'égalité des chances, d'accessibilité et de pleines et effectives participation et inclusion sociales, proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ». Conscientes « des obstacles préjudiciables au plein épanouissement des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés », elles soulignent « l'importance que revêt la protection du droit d'auteur pour encourager et récompenser la création littéraire et artistique ». Elles se déclarent conscientes « des obstacles qui empêchent les déficients visuels et les personnes ayant d'autres

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Traité adopté le 27 juin 2013 par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) (ci-après le « traité de Marrakech »).

difficultés de lecture des textes imprimés d'accéder aux œuvres publiées » et de « la nécessité non seulement d'augmenter le nombre d'œuvres dans des formats accessibles, mais aussi d'améliorer la circulation de ces œuvres ». Elles reconnaissent que, « en dépit des différences existant dans les lois nationales sur le droit d'auteur, il est possible d'amplifier, par un cadre juridique renforcé au niveau international, les effets positifs des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la vie des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés ».

4. Les parties contractantes reconnaissent également que, même si « nombre d'États membres ont établi dans leurs propres lois nationales sur le droit d'auteur des exceptions et des limitations en faveur des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés [, il] y a toutefois un manque persistant d'œuvres disponibles dans des formats accessibles à ces personnes ». En effet, rendre les œuvres accessibles à ces personnes nécessite des ressources considérables et le caractère limité des échanges transfrontières d'exemplaires en format accessible entraîne le chevauchement des efforts qui sont nécessaires à cette fin.

5. Les parties contractantes reconnaissent en outre « à la fois le rôle important joué par les titulaires des droits s'agissant de rendre leurs œuvres accessibles aux déficients visuels et aux personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et l'importance de prévoir des limitations et exceptions appropriées pour rendre les œuvres accessibles à ces personnes, en particulier lorsque le marché n'est pas en mesure d'assurer un tel accès ». Elles reconnaissent aussi « la nécessité de maintenir un équilibre entre la protection effective des droits des auteurs et l'intérêt public général […] ; et que cet équilibre doit faciliter un accès effectif et dans les meilleurs délais aux œuvres pour les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés ».

6. L'article 2 du traité de Marrakech définit les notions d'« œuvres»[3], d'« exemplaire en format accessible»[4] et d'« entité autorisée»[5] aux fins de ce traité. Pour sa part, l'article 3 définit la notion de « personne bénéficiaire » comme étant, en substance, une personne souffrant d'une ou de plusieurs déficiences qui portent atteinte à sa capacité de lire des œuvres imprimées. Cette définition large comprend tant les déficients visuels que les personnes atteintes d'un handicap physique qui les empêche de tenir ou de manipuler un livre.

7. Les obligations des parties contractantes sont prévues en particulier aux articles 4 à 6 du traité de Marrakech. Plus précisément, l'article 4, paragraphe 1, de ce dernier prévoit que les législations nationales relatives au droit d'auteur contiennent une limitation ou une exception permettant, sous certaines conditions, de réaliser des exemplaires en format accessible afin de mettre plus facilement des œuvres en format accessible à la disposition des bénéficiaires. Cette disposition énonce en outre que les parties contractantes peuvent prévoir une limitation ou une exception au droit de représentation ou d'exécution publiques afin de permettre aux personnes bénéficiaires d'accéder plus facilement aux œuvres. L'article 5, paragraphe 1, dudit traité concerne l'échange transfrontière d'exemplaires en format accessible : les parties contractantes s'engagent à prévoir que, « si un exemplaire en format accessible est réalisé en vertu d'une limitation ou d'une exception ou par l'effet de la loi, cet exemplaire en format accessible peut être distribué ou mis à la disposition d'une personne bénéficiaire ou d'une entité autorisée dans une autre partie contractante par une entité autorisée ». L'article 6 de ce même traité, intitulé « Importation d'exemplaires en format accessible »,

3 — La notion d'« œuvres » vise les œuvres littéraires et artistiques sous la forme de texte, de notations ou d'illustrations y relatives, qu'elles soient publiées ou mises d'une autre manière à la disposition du public sur quelque support que ce soit, au sens de l'article 2.1 de la convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, signée à Berne le 9 septembre 1886 (acte de Paris du 24 juillet 1971), dans sa version résultant de la modification du 28 septembre 1979 (ci-après la « convention de Berne »). Cette définition couvre les livres en format audio tels que les livres sonores.

4 — « Exemplaire en format accessible » s'entend d'un exemplaire d'une œuvre présenté sous une forme spéciale permettant aux personnes bénéficiaires d'accéder à l'œuvre. Ces exemplaires ne sont utilisés que par les personnes bénéficiaires et doivent respecter l'intégrité de l'œuvre originale.

5 — Une « entité autorisée » désigne, notamment, un établissement public ou une autre organisation reconnue par le gouvernement qui offre aux aveugles, aux déficients visuels ou aux personnes atteintes d'autres difficultés de lecture des textes imprimés, à titre non lucratif, des services en matière d'enseignement, de formation pédagogique, de lecture adaptée ou d'accès à l'information.

prévoit que, « [d]ans la mesure où la législation nationale d'une Partie contractante autoriserait une personne bénéficiaire, une personne physique agissant en son nom ou une entité autorisée à réaliser un exemplaire d'une œuvre en format accessible, la législation nationale de cette Partie contractante les autorise également à importer un exemplaire en format accessible au profit des personnes bénéficiaires sans l'autorisation du titulaire du droit ».

8. En vertu de l'article 7 du traité de Marrakech, les parties contractantes doivent assurer l'accès des personnes bénéficiaires aux œuvres lorsque le titulaire du droit applique des mesures techniques de protection. L'article 8 de ce traité a pour objectif de protéger la vie privée des personnes bénéficiaires, tandis que son article 9 concerne la coopération destinée à favoriser les échanges transfrontières d'exemplaires en format accessible.

9. Les articles 10, 11 et 12 du traité de Marrakech fournissent des indications générales d'interprétation et d'application de ce traité. L'article 11 dispose, entre autres, que les parties contractantes exécutent leurs obligations au titre de la convention de Berne, de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ci-après l'« accord ADPIC ») et du traité de l'OMPI sur le droit d'auteur [6].

10. Enfin, les articles 13 à 22 du traité de Marrakech contiennent des dispositions administratives et procédurales. Plus précisément, l'article 15, paragraphe 3, de ce traité énonce que « [l]'Union européenne, ayant fait la déclaration visée à l'alinéa précédent lors de la conférence diplomatique qui a adopté le présent traité, peut devenir partie au présent traité ». L'article 18 précise que ce traité entrera en vigueur « trois mois après que 20 parties remplissant les conditions requises […] ont déposé leur instrument de ratification ou d'adhésion ». L'article 21, paragraphe 1, indique que le traité est « signé en un seul exemplaire original en langues française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe, toutes ces versions faisant également foi ».

B. Le droit de l'Union

11. La directive 2001/29/CE [7] harmonise certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. En ce qui concerne plus particulièrement les auteurs, ce texte harmonise le droit exclusif de reproduction [article 2, sous a)], le droit de communiquer leurs œuvres au public, y compris le droit de les mettre à la disposition du public (article 3, paragraphe 1), et le droit exclusif de distribution de leurs œuvres (article 4).

12. À l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/29, sont énumérés les cas dans lesquels les États membres peuvent prévoir des exceptions ou limitations, d'une part, au droit de reproduction prévu à l'article 2 et, d'autre part, aux autres droits prévus aux articles 2 et 3 de cette directive. L'article 5, paragraphe 3, sous b), vise notamment les « utilisations au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et sont de nature non commerciale, dans la mesure requise par ledit handicap» [8]. L'article 5, paragraphe 4, ajoute que, « [l]orsque les États membres ont la faculté de prévoir une exception ou une limitation au droit de reproduction en vertu des paragraphes 2 et 3, ils peuvent également prévoir une exception ou limitation au droit de

6 — Adopté à Genève le 20 décembre 1996 et approuvé au nom de la Communauté européenne par la décision 2000/278/CE du Conseil, du 16 mars 2000 (JO 2000, L 89, p. 6, ci-après le « traité sur le droit d'auteur »). L'article 11 doit être lu à la lumière du dixième considérant, dans lequel les parties contractantes réaffirment les obligations qui leur incombent en vertu des traités internationaux existants en matière de protection du droit d'auteur ainsi que l'importance du test dit « en trois étapes » applicable aux limitations et aux exceptions, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, de la convention de Berne.

7 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (JO 2001, L 167, p. 10).

8 — Le considérant 34 de la directive dispose aussi que « [l]es États membres devraient avoir la faculté de prévoir certaines exceptions et limitations dans certains cas tels que l'utilisation, à des fins d'enseignement ou de recherche scientifique, au bénéfice d'établissements publics tels que les bibliothèques et les archives, à des fins de compte rendu d'événements d'actualité, pour des citations, *à l'usage des personnes handicapées*, à des fins de sécurité publique et à des fins de procédures administratives ou judiciaires » (mise en italique par mes soins).

distribution visé à l'article 4, dans la mesure où celle-ci est justifiée par le but de la reproduction autorisée ». Pour sa part, l'article 5, paragraphe 5, précise que les exceptions et limitations qui sont prévues « ne sont applicables que dans certains cas spéciaux qui ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit ».

13. L'article 6, paragraphes 1 et 4, de la directive énonce :

« 1. Les États membres prévoient une protection juridique appropriée contre le contournement de toute mesure technique efficace, que la personne effectue en sachant, ou en ayant des raisons valables de penser, qu'elle poursuit cet objectif.

[…]

4. Nonobstant la protection juridique prévue au paragraphe 1, en l'absence de mesures volontaires prises par les titulaires de droits, y compris les accords entre titulaires de droits et d'autres parties concernées, les États membres prennent des mesures appropriées pour assurer que les bénéficiaires des exceptions ou limitations prévues par le droit national conformément à l'article 5, paragraphe 2, points a), c), d) et e), et à l'article 5, paragraphe 3, points a), b) ou e), puissent bénéficier desdites exceptions ou limitations dans la mesure nécessaire pour en bénéficier lorsque le bénéficiaire a un accès licite à l'œuvre protégée ou à l'objet protégé en question.

[…] »

II. Le contexte de la demande d'avis et la procédure devant la Cour

A. Le cadre factuel

14. En 2009, des négociations ont été ouvertes au sein de l'OMPI en vue de la conclusion d'un éventuel traité international établissant des limitations et exceptions au droit d'auteur en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture de textes imprimés, dans le but de faciliter l'échange transfrontière de livres et d'autres produits d'impression en format accessible.

15. Le 26 novembre 2012, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision autorisant la Commission à participer à ces négociations au nom de l'Union [9]. Lesdites négociations ont abouti lors de la conférence diplomatique qui s'est tenue à Marrakech (Maroc) du 17 au 28 juin 2013, ouvrant la voie à l'adoption, le 27 juin 2013, du traité de Marrakech.

16. Le 14 avril 2014, le Conseil a autorisé la signature, au nom de l'Union, du traité de Marrakech [10]. Le Conseil a choisi comme base de sa décision les articles 114 et 207 TFUE. Plusieurs déclarations ont cependant été faites à cette occasion. La Commission a déclaré qu'elle considérait que l'objet du traité de Marrakech relevait de la compétence exclusive de l'Union, tandis que plusieurs États membres ont soutenu, au contraire, que cette compétence était partagée entre les États membres et l'Union.

9 — Décision relative à la participation de l'Union européenne aux négociations en vue de la conclusion d'un accord international dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle visant à améliorer l'accès aux livres pour les personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés (doc. 16259/12 restreint UE).

10 — Décision 2014/221/UE du Conseil du 14 avril 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées (JO 2014, L 115, p. 1).

17. Le 21 octobre 2014, la Commission a approuvé la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, du traité de Marrakech[11]. La proposition était fondée sur les articles 114 et 207 TFUE ainsi que sur l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE. Après de nombreuses discussions, en particulier au sein du Comité des représentants permanents (Coreper), cette proposition n'a cependant pas recueilli la majorité nécessaire au Conseil. En effet, les États membres étaient divisés sur la question de savoir si le traité de Marrakech relevait de la compétence exclusive ou non de l'Union. L'Union n'a donc pas encore conclu ce traité.

18. Le 19 mai 2015, le Conseil a néanmoins demandé à la Commission, en vertu de l'article 241 TFUE, de présenter sans délai une proposition législative visant à modifier le cadre juridique de l'Union, de manière à donner effet au traité de Marrakech.

19. Dans ces circonstances, le 17 juillet 2015, la Commission a décidé de saisir la Cour, en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, d'une demande d'avis sur la nature et la portée de la compétence de l'Union en ce qui concerne le traité de Marrakech.

20. Le 6 octobre 2015, la Commission a répondu favorablement à la demande formée par le Conseil en vertu de l'article 241 TFUE et a déclaré qu'elle présenterait une proposition législative afin d'aligner le droit de l'Union sur le traité de Marrakech.

B. La demande d'avis

21. La demande d'avis que la Commission a soumise à la Cour est rédigée de la manière suivante :

« L'[Union] dispose-t-elle d'une compétence exclusive pour conclure le [traité de Marrakech] ? »

22. La Commission a joint à la demande d'avis le texte du traité de Marrakech, dans trois versions faisant foi (en langues espagnole, française et anglaise).

C. La procédure devant la Cour

23. Dans la présente affaire, les gouvernements tchèque, français, lituanien, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni ainsi que le Parlement européen ont présenté des observations écrites. Les gouvernements tchèque, français, italien, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience du 7 juin 2016.

D. Résumé des observations présentées devant la Cour

24. La Commission suggère à la Cour de répondre à la demande d'avis en ce sens que le traité de Marrakech relève de la compétence exclusive de l'Union. Elle soutient que les bases juridiques matérielles sont l'article 114 TFUE, d'une part, et l'article 207 TFUE, d'autre part. La première de ces dispositions est invoquée en raison de l'effet d'harmonisation qu'aura, selon la Commission, le traité de Marrakech sur certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins. La seconde est considérée comme pertinente dans la mesure où le traité de Marrakech a notamment pour objectif d'assurer l'échange transfrontière d'exemplaires en format accessible entre les parties contractantes, y compris

11 — COM(2014) 638 final (ci-après la « décision en cause »).

entre l'Union et des pays tiers. La Commission estime que, quelles que soient les bases juridiques matérielles, l'Union dispose d'une compétence exclusive en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, dans la mesure où la conclusion du traité de Marrakech peut affecter ou altérer la portée des dispositions de la directive 2001/29.

25. Le Parlement soutient la position de la Commission. Selon lui, les articles 114 et 207 TFUE constituent les bases juridiques matérielles appropriées de la décision en cause. La compétence exclusive de l'Union pour conclure le traité de Marrakech aurait sa source dans l'article 3, paragraphe 2, TFUE, puisque l'obligation de prévoir des limitations ou exceptions dans les législations nationales en matière de droit d'auteur relève du champ d'application de la directive 2001/29 en général et de l'article 5, paragraphe 3, sous b), de celle-ci en particulier. Pour sa part, le Conseil ne prend pas position sur la nature de la compétence de l'Union ni sur la base juridique matérielle de la décision en cause. Il se borne à contester que le fait d'avoir formellement demandé à la Commission de présenter une proposition législative en vertu de l'article 241 TFUE puisse avoir la moindre incidence sur l'appréciation de la compétence de l'Union.

26. En revanche, les gouvernements tchèque, français, lituanien, hongrois, roumain, finlandais et du Royaume-Uni soutiennent que l'Union ne dispose pas de la compétence exclusive de conclure le traité de Marrakech. Ces gouvernements font valoir notamment que les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, TFUE pour que l'Union acquière une compétence exclusive ne sont pas remplies. Lesdits gouvernements ne sont toutefois pas unanimes en ce qui concerne les bases juridiques matérielles de la décision en cause.

27. Le gouvernement lituanien soutient, à l'instar de la Commission et du Parlement, que les articles 114 et 207 TFUE constituent les bases juridiques appropriées. De son côté, le gouvernement français a soutenu, dans un premier temps, dans ses observations écrites, que seul l'article 114 TFUE constituait la base juridique appropriée, avant de déclarer, dans un second temps, lors de l'audience, qu'il avait modifié sa position et que, de son point de vue, l'article 209 TFUE devait également être invoqué.

28. Les gouvernements tchèque et finlandais considèrent également que l'article 114 TFUE est pertinent, mais ils suggèrent d'inclure l'article 19 TFUE comme base juridique supplémentaire. Le gouvernement hongrois soutient que la référence à l'article 114 TFUE est appropriée, mais propose, pour sa part, d'y ajouter une référence à l'article 4, paragraphe 2, sous b), TFUE dans la mesure où le traité de Marrakech poursuit principalement un objectif de politique sociale.

29. Le gouvernement du Royaume-Uni, en revanche, soutient que l'article 114 TFUE ne peut constituer la base de la décision en cause : selon lui, cette décision doit avoir pour base juridique l'article 19 TFUE considéré isolément ou, à titre subsidiaire, lu en combinaison avec l'article 207 TFUE. Enfin, le gouvernement roumain ne prend pas position quant à la base juridique appropriée de la décision en cause, mais conteste que l'article 207 TFUE puisse être appliqué.

III. Appréciation

A. Introduction

30. Dans sa demande, le seul point sur lequel la Commission sollicite l'avis de la Cour est celui de savoir si l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure le traité de Marrakech.

31. Or, pour répondre à cette question, il est nécessaire d'identifier la ou les bases juridiques matérielles appropriées de la décision en cause. Dans le système créé par les traités de l'Union, qui repose sur le principe de l'attribution, le choix, par les institutions, de la base juridique appropriée d'un acte proposé revêt une importance de nature constitutionnelle [12]. Ce choix détermine le pouvoir d'agir de l'Union, les objectifs en vue desquels elle peut agir et la procédure qu'elle devra suivre si elle peut agir.

32. Cette question est particulièrement importante en ce qui concerne la conclusion d'accords internationaux par l'Union. Comme l'a jugé la Cour, la question de savoir si l'Union dispose seule de la compétence pour conclure un accord ou si une telle compétence est partagée avec les États membres dépend notamment de la portée des dispositions du droit de l'Union susceptibles d'attribuer aux institutions de l'Union le pouvoir de participer à un tel accord [13]. En effet, dans certains domaines, l'Union ne peut acquérir la compétence extérieure exclusive a posteriori prévue à l'article 3, paragraphe 2, TFUE, même lorsqu'elle a déjà exercé sa compétence sur le plan intérieur. Il s'ensuit que l'indication de la base juridique détermine la répartition des compétences entre l'Union et les États membres [14].

33. Selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte, y compris celui adopté en vue de la conclusion d'un accord international, doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte. Si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre de sorte que différentes dispositions des traités sont applicables, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes [15].

34. La jurisprudence constante de la Cour exige donc que, dans le cas de la conclusion d'un accord international comme dans celui de tout autre acte de l'Union, l'interprète s'efforce d'identifier, si possible, une seule base juridique ou, s'il n'y parvient pas, le plus petit nombre possible de bases juridiques. Il est clair que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui simplifie les procédures de décision et généralise l'emploi de la procédure législative ordinaire dans la grande majorité des domaines d'action de l'Union, les problèmes découlant de la coexistence de plusieurs bases juridiques dans les actes de l'Union sont peut-être moins aigus. Il ne fait cependant aucun doute que le principe fondamental selon lequel il faut éviter de multiplier inutilement les bases juridiques reste valide.

35. Selon moi, cela est particulièrement vrai pour les accords internationaux qui couvrent un domaine précis et ont plutôt un objectif unique et clairement défini. Si les accords internationaux qui visent à réguler les relations entre les parties contractantes dans des domaines très variés (souvent désignés comme « accords-cadres », « accords de partenariat » ou « accords de coopération ») peuvent plus aisément justifier le fait d'avoir recours à des bases juridiques multiples, il n'en va pas de même lorsque la portée de l'accord est plus limitée et plus précise.

12 — Voir, à cet égard, avis 2/00, du 6 décembre 2001 (EU:C:2001:664, point 5).

13 — Voir avis 2/92, du 24 mars 1995 (EU:C:1995:83, point 12), et avis 1/08, du 30 novembre 2009 (EU:C:2009:739, point 112).

14 — Voir arrêt du 1er octobre 2009, Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, point 49).

15 — Voir, à cet égard, avis 2/00, du 6 décembre 2001 (EU:C:2001:664, points 22 et 23 ainsi que jurisprudence citée), et arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (C-263/14, EU:C:2016:435, points 43 et 44).

36. Il peut néanmoins être difficile d'identifier le ou les centres de gravité d'un projet d'instrument législatif. En effet, les traités définissent les domaines de compétence de l'Union de différentes manières. Dans toutes les catégories, les compétences sont le plus souvent exprimées en termes d'objectifs à atteindre (par exemple, le marché intérieur ou la sauvegarde et la protection de l'environnement). Ces objectifs peuvent pour leur part être limités à certains « thèmes » tels qu'un secteur économique précis (par exemple, les transports) ou un domaine d'action (par exemple, la protection des consommateurs) ou, au contraire, être conçus en des termes généraux (par exemple, le marché intérieur) ou couvrir plusieurs domaines d'action (par exemple, l'espace de liberté, de sécurité et de justice). Dans d'autres cas, en revanche, les compétences sont exprimées principalement en fonction des types d'instruments que l'Union peut adopter dans un domaine particulier (tel est le cas, par exemple, dans les domaines de l'union douanière, de la concurrence ou de la politique commerciale commune). Enfin, l'action extérieure de l'Union doit toujours s'inspirer des mêmes principes et aspirations, quel que soit le type de compétence qu'elle exerce.

37. Ces difficultés d'identification de la base juridique appropriée d'un acte de l'Union se présentent également dans le cas d'espèce. Ainsi que je l'ai indiqué aux points 24 à 29, les États membres et les institutions de l'Union qui ont présenté des observations dans la présente procédure ont désigné pas moins de cinq dispositions différentes du traité FUE qui, seules ou sous différentes combinaisons, pourraient selon eux constituer les bases juridiques matérielles de la décision en cause : l'article 4, paragraphe 2, sous b), l'article 19, paragraphe 1, ainsi que les articles 114, 207 et 209 TFUE.

38. En vérité, des arguments assez convaincants ont été avancés à l'appui de chacune de ces dispositions. Tout bien considéré cependant, je pense que la décision en cause devrait avoir une double base juridique, comme le suggèrent la plupart des États membres qui ont présenté des observations. Les deux dispositions applicables sont, selon moi, l'article 19, paragraphe 1, et l'article 207 TFUE. Aux points suivants des présentes conclusions, j'expliquerai les raisons pour lesquelles j'adopte cette position. Dans ce contexte, j'expliquerai également en quoi, en dernière analyse, les arguments avancés à l'appui des trois autres dispositions, sans être erronés, ne me convainquent pas. Enfin, je traiterai du cœur de la présente demande d'avis : la nature exclusive ou partagée de la compétence de l'Union pour conclure le traité de Marrakech.

B. Les bases juridiques matérielles

1. L'article 207 TFUE

a) Observations générales

39. La Commission, soutenue par le Parlement et les gouvernements lituanien et du Royaume-Uni [16], considère que le traité de Marrakech constitue un instrument de la politique commerciale commune et que, partant, l'article 207 TFUE devrait figurer parmi les bases juridiques matérielles de la décision en cause.

40. Je partage cette position.

16 — Ce dernier gouvernement ne soutient cette position qu'à titre subsidiaire, pour le cas où l'article 19 TFUE ne serait pas considéré comme une base suffisante en soi pour conclure le traité de Marrakech.

41. La politique commerciale commune est l'un des principaux piliers des relations de l'Union avec le reste du monde. En vertu de l'article 207, paragraphe 1, TFUE, cette politique doit être « fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ».

42. Il est de jurisprudence constante de la Cour que la seule circonstance qu'un acte de l'Union est susceptible d'avoir certaines implications sur les échanges internationaux ne suffit pas pour ranger cet acte dans la catégorie de ceux qui relèvent de la politique commerciale commune. En effet, un acte de l'Union relève de cette politique s'il porte spécifiquement sur les échanges internationaux en ce qu'il est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et a des effets directs et immédiats sur ceux-ci [17].

43. On ne peut déterminer abstraitement ni identifier de manière statique et rigide quel est l'objet des échanges internationaux. Le commerce mondial est en perpétuel changement : les pratiques commerciales, les schémas et les tendances évoluent au cours du temps. L'Union doit toujours être en mesure de jouer son rôle d'acteur du commerce mondial à l'égard de ses partenaires commerciaux, tant dans les contextes bilatéraux que dans les instances multilatérales. C'est pourquoi la Cour a toujours jugé que la politique commerciale commune doit recevoir une définition large, en écartant les interprétations restrictives des règles du traité FUE qui rendraient cette politique « graduellement insignifiante» [18]. La politique commerciale commune a été conçue, comme l'a dit la Cour, pour avoir un « caractère ouvert» [19]. En définissant les caractéristiques et les instruments de cette politique, les traités ont tenu compte des évolutions possibles ; à cet égard, l'article 207 TFUE « présuppose que cette politique s'adapte aux changements éventuels des conceptions dans la société internationale» [20].

44. À la lumière de ces principes, il me paraît clair que la décision en cause relève, à tout le moins en partie, de la politique commerciale commune.

45. L'article 207, paragraphe 1, TFUE mentionne, parmi les secteurs relevant de la politique commerciale commune, les « aspects commerciaux de la propriété intellectuelle ». Interprétant cette notion dans l'arrêt Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland, la Cour a jugé que, parmi les normes adoptées par l'Union en matière de propriété intellectuelle, seules celles qui présentent un lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux sont susceptibles de relever du domaine de la politique commerciale commune [21].

46. Plusieurs des dispositions centrales du traité de Marrakech présentent manifestement ce lien spécifique avec les échanges commerciaux internationaux, notamment l'article 5 (« Échange transfrontière d'exemplaires en format accessible »), l'article 6 (« Importation d'exemplaires en format accessible ») et l'article 9 (« Coopération visant à faciliter les échanges transfrontières »). Ces dispositions établissent certains des principaux engagements pris par les parties contractantes et paraissent essentielles pour réaliser les objectifs, exposés dans le préambule du traité de Marrakech,

17 — Voir, notamment, arrêts du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, point 57) ; du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, point 51), et du 12 mai 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, point 75).

18 — Avis 1/78, du 4 octobre 1979 (EU:C:1979:224, points 44 et 45). Sur cette question, voir, également, arrêt du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, points 9 et suiv.), ainsi que point 32 des conclusions que l'avocat général Kokott a présentées dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil (C-178/03, EU:C:2005:312).

19 — Voir avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, point 41).

20 — Voir arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, EU:C:1987:163, point 19).

21 — Voir arrêt du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, point 52).

qui sont « d'augmenter le nombre d'œuvres dans des formats accessibles, mais aussi d'améliorer la circulation de ces œuvres» [22]. Aux termes de ce préambule, l'une des raisons du « manque persistant d'œuvres disponibles dans des formats accessibles » est précisément le caractère limité de l'échange transfrontière d'exemplaires en format accessible.

47. En outre, d'autres dispositions du traité de Marrakech (comme l'article 4) sont également destinées à faciliter les échanges internationaux au moyen de la standardisation de certaines règles en matière de disponibilité, de champ d'application et d'usage des droits de propriété intellectuelle entre les parties contractantes. En conséquence, même si c'est dans un contexte différent et à une échelle bien plus réduite, le traité de Marrakech poursuit aussi l'un des objectifs de l'accord ADPIC que, dans l'arrêt Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland, la Cour a jugé essentiel pour que ledit accord relève de l'article 207 TFUE [23].

48. En conséquence, loin de n'avoir qu'une incidence limitée sur les échanges internationaux, le traité de Marrakech est précisément, en grande partie, lié à ces échanges. Ses dispositions visent à promouvoir, à faciliter et à régir les échanges d'un type particulier de biens, à savoir les exemplaires en format accessible. Dans l'économie d'ensemble de ce traité, l'ouverture des marchés nationaux à des exemplaires en format accessible provenant d'autres pays constitue l'un des moyens essentiels de réaliser les objectifs que poursuivent les parties contractantes.

49. Cette conclusion n'est pas infirmée par certains arguments que plusieurs États membres ont avancés pour contester que l'article 207 TFUE constitue une base juridique appropriée, arguments que je passerai maintenant en revue.

b) *Les aspects non commerciaux de la propriété intellectuelle*

50. Premièrement, les gouvernements tchèque, français, hongrois et finlandais n'admettent pas que l'échange transfrontière d'exemplaires en format accessible s'inscrive dans un cadre commercial. Ils invoquent en particulier l'article 4, paragraphe 2, du traité de Marrakech, en vertu duquel les parties contractantes sont tenues d'introduire des limitations et exceptions dans leur législation nationale relative au droit d'auteur lorsque, entre autres, « l'activité est entreprise à des fins non lucratives ». Ils invoquent également l'article 4, paragraphe 4, de ce traité, qui énonce que « [l]es Parties contractantes peuvent limiter les limitations ou exceptions prévues par le présent article aux œuvres qui ne peuvent pas être obtenues dans le format accessible considéré dans le commerce à des conditions raisonnables pour les personnes bénéficiaires sur le marché ».

51. Cependant, selon la jurisprudence constante de la Cour, une activité relève du droit de l'Union dans la mesure où elle constitue une activité économique [24]. Ce n'est que dans des circonstances très exceptionnelles qu'une activité qui est à première vue de nature économique échappera au droit de l'Union en raison du principe de solidarité [25]. De surcroît, si elle a jugé que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sociale et peuvent notamment recourir à des organisations à but non lucratif, la Cour n'a pas totalement exclu ces activités du champ d'application du droit de l'Union [26]. Elle a notamment toujours jugé qu'une entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, relève en principe du droit de la concurrence de l'Union [27].

22 — Voir quatrième considérant.

23 — Voir arrêt du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, points 58 et 59). Voir, également, arrêt du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, points 60 à 67).

24 — Voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen/Commission (C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 22).

25 — Voir arrêt du 17 février 1993, Poucet et Pistre (C-159/91 et C-160/91, EU:C:1993:63).

26 — Voir arrêts du 17 juin 1997, Sodemare e.a. (C-70/95, EU:C:1997:301), et du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440).

27 — Voir arrêt du 23 avril 1991, Höfner et Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, point 21).

Il s'ensuit que la jurisprudence de la Cour ne semble pas exclure l'application du droit de l'Union à des activités exercées dans un but non lucratif ou à perte, ou afin de réaliser des objectifs non économiques. Je voudrais ajouter que les États membres qui plaident contre l'application de l'article 207 TFUE n'expliquent pas en quoi cette approche serait inappropriée s'agissant des échanges internationaux.

52. Ces parties semblent considérer que des biens échangés dans un but non lucratif relèveraient des « aspects non commerciaux de la propriété intellectuelle » et, en conséquence, échapperaient à la politique commerciale commune.

53. Il s'agit, selon moi, d'une interprétation erronée de l'article 207 TFUE. Cette disposition n'exclut pas de son champ d'application les *opérations* ou les *activités* de nature non commerciale. En effet, le fait que des biens ou des services puissent, dans certaines circonstances, être échangés à des fins autres que la réalisation d'un bénéfice (y compris, par exemple, lorsqu'ils sont fournis gratuitement) n'implique pas que ces biens ou ces services ne soient pas échangés. En visant les « œuvres qui ne peuvent pas être obtenues dans le format accessible considéré dans le commerce à des conditions raisonnables », l'article 4, paragraphe 4, du traité de Marrakech suppose l'existence d'un marché sur lequel les biens de ce type sont échangés à des conditions commerciales. Ainsi que la Commission l'a indiqué lors de l'audience, les opérateurs économiques qui sont actifs sur ce marché seront nécessairement affectés par les règles du traité de Marrakech.

54. De manière significative, dans l'arrêt Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland [28], la Cour a confirmé que l'accord ADPIC relève dans son intégralité du champ d'application de l'article 207 TFUE. Or, l'accord ADPIC comprend également des règles relatives aux biens ou aux services fournis à des fins non commerciales [29]. De même, la convention de Berne, qui est visée à l'article 2, paragraphe 2, de l'accord ADPIC et doit donc être considérée comme partiellement incorporée à celui-ci, comprend également des dispositions régissant l'utilisation d'œuvres protégées dans certaines activités non commerciales [30]. Il convient de remarquer qu'aucun de ces instruments n'exclut en totalité de son champ d'application les opérations ou utilisations non commerciales d'œuvres protégées.

55. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que, dans les décisions des instances de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les œuvres artistiques et autres œuvres de l'esprit sont généralement traitées de la même manière que les autres biens commerciaux, même lorsqu'elles font l'objet d'échanges non commerciaux ou sont exploitées à des fins non commerciales [31]. Même lorsque le terme « commerce » apparaît dans les accords de l'OMC, il est interprété de manière très large, comme recouvrant « tous les échanges de marchandises », sans que ce terme soit restreint « quant à la nature ou au type de "commerce", ou à la raison ou fonction de la transaction » [32]. L'application des règles de l'OMC ne peut pas dépendre de la manière dont un opérateur décide à titre privé de mener son activité commerciale. En fait, certaines de ces règles semblent partir du principe que certaines

28 — Arrêt du 18 juillet 2013, Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520).

29 — Voir, notamment, article 31, sous b) et c), et article 60 de l'accord ADPIC.

30 — Voir, notamment, article II, paragraphe 9, et article IV, paragraphe 4, de l'annexe à ladite convention.

31 — Par exemple, dans l'affaire DS160, États-Unis – Article 110(5), Loi sur le droit d'auteur, le Groupe spécial a accordé très peu d'attention aux arguments des parties relatifs à la question de savoir si les exceptions que prévoit la loi des États-Unis aux droits exclusifs des auteurs et des compositeurs devaient être restreintes aux utilisations non commerciales de ces œuvres pour respecter l'accord ADPIC. Voir rapport du Groupe spécial du 15 juin 2000 (WT/DS160/R, point 6.58).

32 — Voir rapport de l'Organe d'appel du 7 juin 2016 dans l'affaire DS461, Colombie – Mesures visant les importations de textiles, vêtements et chaussures (WT/DS461/AB/R, points 5.34 à 5.36).

opérations sont effectuées à des conditions non commerciales. À titre d'exemple, l'accord antidumping de l'OMC [33] porte, entre autres, sur les exportations de produits qui ne couvrent pas tous les frais de production [34]. Ainsi, loin de supposer un bénéfice, les règles de l'OMC s'appliquent également aux opérations effectuées à perte, sauf disposition contraire.

56. L'article 207 TFUE exclut du champ d'application de la politique commerciale commune les seuls *aspects* non commerciaux de la propriété intellectuelle. Il s'agit des domaines du droit de la propriété intellectuelle qui ne sont pas strictement ou directement concernés par les échanges internationaux. Il s'agit clairement d'une catégorie résiduelle. En effet, au sens large, les règles en matière de propriété intellectuelle sont destinées à conférer certains droits exclusifs concernant l'exploitation des œuvres de l'esprit, afin de protéger la créativité et l'innovation. Ces droits exclusifs ne sont autres que des formes sui generis de monopoles qui peuvent limiter la libre circulation des biens ou des services. Étant donné leur nature même, les règles en matière de propriété intellectuelle touchent donc pour l'essentiel au commerce. Un exemple d'aspect non lié au commerce de la propriété intellectuelle est celui des droits moraux qui, en effet, sont exclus du champ d'application de l'accord ADPIC [35]. En tout état de cause, il n'est pas nécessaire en l'espèce d'approfondir cette notion : il suffit de dire que ni les droits moraux ni aucun autre aspect de la propriété intellectuelle qui ne touche pas au commerce ne sont régis par le traité de Marrakech.

57. Cela étant, il me semble que les arguments que je viens d'examiner sont fondés sur une prémisse erronée. Comme le souligne la Commission, le traité de Marrakech n'exige nullement que la reproduction, la distribution et la mise à disposition d'exemplaires en format accessible soient gratuites. Ainsi que le prévoit l'article 4, paragraphe 5, de ce traité, « [e]st réservée à la législation nationale la faculté de déterminer si les limitations et exceptions prévues dans le présent article font l'objet d'une rémunération ».

58. Lors de l'audience, le gouvernement italien a cependant affirmé que la « rémunération » visée à l'article 4, paragraphe 5, du traité de Marrakech devait être entendue non pas comme une véritable « rémunération », mais plutôt comme une simple compensation pour les titulaires du droit d'auteur.

59. Selon moi, cette objection n'est pas fondée. Premièrement, j'observe que le gouvernement italien n'a avancé aucun élément à l'appui de son interprétation de l'article 4, paragraphe 5, du traité de Marrakech laquelle semble contraire à la lettre de cette disposition. Deuxièmement et surtout, le fait que la somme d'argent qui pourrait être due aux titulaires du droit d'auteur puisse ne pas correspondre pleinement au prix du marché n'exclut en rien la nature commerciale des opérations sous-jacentes [36].

60. En substance, le traité de Marrakech impose aux parties contractantes d'introduire un ensemble de limitations et d'exceptions en matière de droit d'auteur afin de permettre la reproduction, la distribution et la mise à disposition d'exemplaires en format accessible ainsi que de permettre l'échange transfrontière de ces exemplaires. Ce traité ne régit pas la nature commerciale ou non commerciale des transactions par lesquelles ont lieu ces opérations. En tout état de cause, certaines des transactions couvertes par le traité de Marrakech sont sans conteste de nature commerciale.

33 — Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT) (JO 1994, L 336, p. 103).

34 — Voir article 2, paragraphe 2, de l'accord antidumping de l'OMC et, pour ce qui concerne le droit de l'Union, article 2, paragraphes 3 à 6, du règlement antidumping de base [règlement (CE) nº 1225/2009 du Conseil, du 30 novembre 2009, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (JO 2009, L 343, p. 51)].

35 — Voir, en particulier, article 9, paragraphe 1, de l'accord ADPIC. Voir, sur cette question, Dimopoulos, A., « An Institutional Perspective II : The Role of the CJEU in the Unitary (EU) Patent System », *The Unitary EU Patent System*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 75.

36 — Voir, par analogie, arrêts du 4 juin 2009, Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 27), et du 19 décembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817, point 29).

61. *Par souci d'exhaustivité*, je relèverai également que, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 5, paragraphe 3, du traité de Marrakech, les parties contractantes peuvent aussi satisfaire aux obligations prévues à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 1, dudit traité en prévoyant dans leur législation nationale relative au droit d'auteur des limitations ou des exceptions qui ne sont pas limitées aux activités d'entités sans but lucratif.

c) Les liens avec l'accord ADPIC

62. Deuxièmement, les gouvernements français, hongrois, roumain et finlandais soulignent que le traité de Marrakech a été négocié au sein de l'OMPI, une agence des Nations unies qui n'a pas pour mission la libéralisation et la promotion des échanges. Les gouvernements hongrois et du Royaume-Uni indiquent également que ce traité semble n'avoir avec l'accord ADPIC que de faibles liens.

63. Ces objections ne me paraissent pas plus convaincantes.

64. Pour commencer, le lieu et le contexte dans lesquels est négocié un accord international n'ont qu'une importance limitée. Même si ces éléments peuvent parfois donner des indications utiles quant aux intentions des rédacteurs de l'accord, ce sont l'objectif et le contenu de celui-ci, tels qu'ils émergent de son libellé, qui comptent vraiment.

65. La Cour a jugé, notamment, que la décision 2014/243/UE du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de la convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel [37] devait avoir pour base juridique l'article 207 TFUE, bien que cette convention ait été adoptée par le Conseil de l'Europe, organisation dont le principal champ d'action est la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit [38]. Par ailleurs, l'OMPI administre effectivement d'autres accords internationaux qui sont manifestement liés aux échanges internationaux, comme l'arrangement de Madrid concernant la répression des indications de provenance fausses ou fallacieuses sur les produits [39].

66. J'ajouterai seulement à cela que la Cour a déjà confirmé que les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle relèvent de la politique commerciale commune, indépendamment du fait qu'ils sont couverts par des accords internationaux qui font partie des accords de l'OMC (ou ont été négociés dans le cadre de l'OMC) [40].

d) L'objectif du traité de Marrakech

67. Troisièmement, les gouvernements finlandais et du Royaume-Uni soulignent que l'objectif du traité de Marrakech est non pas de libéraliser les échanges, mais de contribuer au plein épanouissement des déficients visuels. Ces gouvernements considèrent que la question de droit qui se pose dans la présente affaire est analogue, mutatis mutandis, à celle que la Cour a examinée dans les affaires relatives au

37 — Décision du Conseil du 14 avril 2014 (JO 2014, L 128, p. 61).

38 — Voir arrêt du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675).

39 — Aux termes de cet arrangement (qui a été signé le 14 juillet 1967 et est entré en vigueur le 26 avril 1970), tout produit portant une indication fausse ou fallacieuse par laquelle un des États contractants, ou un lieu situé dans l'un d'entre eux, serait directement ou indirectement indiqué comme pays ou lieu d'origine, doit être saisi à l'importation, ou prohibé d'importation, ou d'autres mesures et sanctions doivent être appliquées à l'occasion de cette importation.

40 — Voir arrêts du 12 mai 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, points 71 à 83), et du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, points 60 à 67).

protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques [41] et à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination [42]. Dans ces affaires, la Cour a jugé que la composante environnementale de l'accord prédominait sur sa composante commerciale.

68. Je voudrais rappeler d'emblée que l'article 207 TFUE énonce clairement que « [l]a politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Pour sa part, l'article 21 TUE, qui établit lesdits principes et objectifs, dispose que l'action de l'Union sur la scène internationale repose notamment sur les principes d'égalité et de solidarité et doit avoir pour but, entre autres, de « soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ».

69. Comme je l'ai dit ci-dessus, les accords commerciaux modernes poursuivent souvent plusieurs objectifs simultanément. Les objectifs purement liés à l'économie n'en sont qu'une partie. Les objectifs humanitaires, de développement et environnementaux, par exemple, jouent souvent un rôle important dans la négociation d'accords internationaux dont le contenu reste néanmoins, en substance, clairement lié au commerce [43]. Pour donner un exemple, au cours des dernières années, dans la poursuite d'un processus qui a commencé avec la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique [44], les membres de l'OMC ont adopté plusieurs décisions qui amendent ou mettent en œuvre l'accord ADPIC en ce qui concerne la brevetabilité [45] et l'octroi de licences [46] de produits pharmaceutiques en faveur des pays les moins avancés. Il ne fait aucun doute que ces mesures poursuivent des objectifs en matière de développement et de santé, à savoir assurer à tous l'accès aux médicaments [en particulier les médicaments contre le virus de l'immunodéficience humaine (VIH)] dans les pays les plus pauvres. Je pense néanmoins que, au regard de leur contenu et de leur contexte, il se trouverait peu de voix pour contester que ces mesures sont spécifiquement liées aux échanges internationaux [47].

41 — Voir avis 2/00, du 6 décembre 2001 (EU:C:2001:664).

42 — Voir arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:518).

43 — J'observe, à cet égard, que plusieurs des gouvernements à avoir présenté des observations dans la présente procédure semblent privilégier l'objectif du traité de Marrakech sur son contenu. Il s'agit, selon moi, d'une erreur. Ainsi que je l'ai mentionné au point 33, la jurisprudence de la Cour exige de l'interprète d'une mesure qu'il examine à la fois l'objectif et le contenu de celle-ci. Après tout, les différentes parties à un accord international (y compris, dans un accord mixte, l'Union et ses États membres) peuvent très bien comprendre différemment les buts de cet accord, ou ne pas mettre le même accent sur ses différentes composantes [voir De Baere, G., Van den Sanden, T., « Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides : the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action », *European Constitutional Law Review*, vol. 12(1), Cambridge University Press, 2016, p. 85 à 113].

44 — Voir conférence ministérielle de l'OMC du 20 novembre 2001, déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique (WT/MIN(01)/DEC/2).

45 — Voir décisions du Conseil des ADPIC des 25-27 juin 2002 (IP/C/25) et du 6 novembre 2015 (IP/C/73) sur la prorogation de la période de transition prévue à l'article 66, paragraphe 1, de l'accord sur les ADPIC en faveur des pays les moins avancés membres pour certaines obligations en ce qui concerne les produits pharmaceutiques.

46 — Voir, notamment, décision du Conseil général du 6 décembre 2005 sur l'amendement de l'accord sur les ADPIC (WT/L/641).

47 — À cet égard, je note que les mesures relatives à ces décisions de l'OMC, que l'Union a adoptées, ont pour base l'article 207 TFUE, seul ou en combinaison avec d'autres articles du traité. Voir, notamment, décision 2007/768/CE du Conseil, du 19 novembre 2007, concernant l'acceptation, au nom de la Communauté européenne, du protocole modifiant l'accord sur les ADPIC, fait à Genève le 6 décembre 2005 (JO 2007, L 311, p. 35), et décision (UE) 2015/1855 du Conseil, du 13 octobre 2015, établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce au sujet de la demande des pays les moins avancés membres relative à une prorogation de la période de transition prévue à l'article 66, paragraphe 1, de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce pour certaines obligations en ce qui concerne les produits pharmaceutiques et à une dérogation aux obligations énoncées à l'article 70, paragraphes 8 et 9, dudit accord (JO 2015, L 271, p. 33).

70. C'est pourquoi les traités de l'Union, en particulier depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, attribuent à l'action extérieure de l'Union (y compris dans le domaine de la politique commerciale commune)[48] de nombreux objectifs, de nature tant économique que non économique. Cela explique également que la Cour, avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, a constamment jugé que des objectifs en matière, par exemple, de développement économique[49], de protection de l'environnement[50] ou de politique étrangère[51] pouvaient être poursuivis dans le cadre de la politique commerciale commune.

71. En définitive, la politique commerciale commune est en substance la dimension extérieure du marché intérieur et de l'union douanière. Je voudrais rappeler à cet égard que l'article 114 TFUE est la principale disposition utilisée par le législateur de l'Union pour adopter les mesures nécessaires à la réalisation et au fonctionnement du marché intérieur. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, dès lors que les conditions du recours à l'article 114 TFUE comme base juridique se trouvent remplies, le législateur de l'Union ne saurait être empêché de se fonder sur cette base juridique du fait que la poursuite d'autres objectifs d'intérêt général[52] (tels que la santé publique[53] ou la protection des consommateurs[54]) est déterminante dans les choix à faire. Pour des raisons de cohérence, le même principe devrait, selon moi, s'appliquer en ce qui concerne la politique commerciale commune.

72. Je considère que les gouvernements finlandais et du Royaume-Uni commettent une erreur en établissant un parallèle entre, d'un côté, le traité de Marrakech et, de l'autre côté, le protocole de Cartagena et la convention de Bâle, cités au point 67 des présentes conclusions. Dans ces affaires, la Cour a jugé que la composante commerciale de ces accords n'était que secondaire par rapport à leur composante environnementale. Un simple coup d'œil jeté au texte de ces accords ne peut que confirmer que, dans leur économie générale, le nombre, la portée et l'importance des dispositions touchant aux échanges n'étaient ni prépondérants ni d'importance égale au nombre, à la portée et à l'importance des dispositions touchant à l'environnement. En effet, la plupart des dispositions de ces accords concernaient des règles en matière d'environnement, les règles relatives aux échanges n'étant qu'un des instruments mis en œuvre pour poursuivre les objectifs touchant à l'environnement.

73. En revanche, comme je l'ai expliqué plus haut, le développement des échanges internationaux d'exemplaires en format accessible se trouve au cœur du système institué par le traité de Marrakech. La simplification et le développement des échanges transfrontières d'exemplaires en format accessible est l'un des principaux moyens conçus par les rédacteurs de ce traité pour réaliser leurs objectifs.

74. On pourrait même dire que, en somme, le traité de Marrakech a pour effet de remplacer un type d'échange d'exemplaires en format accessible par un autre. Les échanges transfrontières de ces biens sont actuellement très limités, puisqu'ils ont lieu suivant les règles normales du marché. À l'avenir, les échanges de ces biens seront facilités parce que les droits des titulaires du droit d'auteur de s'opposer à la reproduction, à la distribution et à la circulation de leurs œuvres seront limités dans les situations prévues par le traité de Marrakech.

48 — Pour la politique commerciale commune, voir, en particulier, article 206 TFUE.

49 — Avis 1/78, du 4 octobre 1979 (EU:C:1979:224, points 41 et 46).

50 — Voir, notamment, arrêt du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (C-62/88, EU:C:1990:153, points 15 à 19).

51 — Voir arrêt du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, points 9 à 12).

52 — Sur cette question, voir point 97 des conclusions que l'avocat général Bot a présentées dans l'affaire Irlande/Parlement et Conseil (C-301/06, EU:C:2008:558).

53 — Voir arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, point 60 et jurisprudence citée).

54 — Voir arrêt du 8 juin 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, point 36).

75. C'est donc à tort que le gouvernement français soutient que le traité de Marrakech ne vise pas à *libéraliser* ou à *promouvoir* les échanges. En tout état de cause, selon la jurisprudence constante de la Cour, il suffit qu'un accord *régisse* les échanges, par exemple, en les limitant ou même en les prohibant, pour qu'il relève de la politique commerciale commune [55].

76. Cela dit, il est vrai que, comme le soulignent plusieurs gouvernements, les objectifs du traité de Marrakech qui touchent aux échanges servent un dessein de nature différente. C'est pourquoi je suis d'avis que l'article 207 TFUE ne saurait constituer l'unique base de la décision en cause.

2. L'article 19, paragraphe 1, TFUE

77. Ainsi que le rappellent les gouvernements tchèque, finlandais et du Royaume-Uni, le préambule du traité de Marrakech indique clairement que l'objectif ultime de ce dernier est de contribuer au plein épanouissement des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés. L'accent est mis notamment sur les principes de non-discrimination, d'égalité des chances, d'accessibilité et de participation et d'inclusion sociales pleines et effectives. Dans ce contexte, le deuxième considérant mentionne l'objectif de permettre aux déficients visuels de recevoir des informations sur un pied d'égalité avec les autres. Le quatrième considérant, pour sa part, vise les obstacles qui empêchent les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés d'accéder aux œuvres publiées pour réaliser l'égalité des chances dans la société.

78. Le préambule se réfère également à la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, et à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 13 décembre 2006 (ci-après la « convention ONU »). En effet, le lien entre la convention ONU et le traité de Marrakech est manifeste. L'article 30, paragraphe 3, de la première énonce que « [l]es États Parties prennent toutes mesures appropriées, conformément au droit international, pour faire en sorte que les lois protégeant les droits de propriété intellectuelle ne constituent pas un obstacle déraisonnable ou discriminatoire à l'accès des personnes handicapées aux produits culturels ». Le traité de Marrakech peut donc être considéré comme mettant en œuvre l'engagement pris dans cette disposition.

79. Il est intéressant de noter à cet égard que le comité des Nations unies des droits des personnes handicapées, institué dans le cadre de la convention ONU, a expressément souligné le lien entre celui-ci et le traité de Marrakech. En effet, dans un commentaire de l'article 9 de la convention ONU (intitulé « Accessibilité »), ce comité a écrit que le traité de Marrakech « devrait assurer l'accès aux documents culturels, sans obstacles déraisonnables et discriminatoires, des personnes handicapées» [56].

80. Dans ces circonstances, j'estime que le traité de Marrakech poursuit l'un des objectifs énoncés à l'article 19, paragraphe 1, TFUE. Aux termes de cette disposition, « le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Le handicap constitue donc l'un des motifs de discrimination potentielle énumérés dans cette disposition que l'Union peut combattre en adoptant les mesures nécessaires.

55 — Voir, en ce sens, avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, point 51), et arrêt du 9 mars 2006, Aulinger (C-371/03, EU:C:2006:160).

56 — Comité des droits des personnes handicapées, onzième session, 31 mars-11 avril 2014, Observation générale n° 2 (2014) (CRPD/C/GC/2, p. 14).

81. Dans ce contexte, j'observe que c'est précisément sur la base de l'article 19 TFUE que l'Union a adopté une série d'instruments juridiques destinés à combattre la discrimination et à assurer l'égalité de traitement et l'égalité des chances à tous les citoyens. Je songe notamment à la directive 2000/43/CE sur l'égalité raciale [57] et à la directive 2004/113/CE sur l'égalité des sexes [58].

82. Je songe aussi et surtout à la directive 2000/78/CE sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail [59]. En vertu de son article 1er, cette directive a pour objectif « d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, [le] *handicap* [60], l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement ».

83. Il me semble que les mesures prises par l'Union, que je viens de mentionner – tout comme les instruments internationaux évoqués au point 78 des présentes conclusions – partagent avec le traité de Marrakech une importante composante antidiscrimination.

84. La Commission objecte cependant à cette conclusion, en soulignant que le traité de Marrakech, dont l'objet est limité au droit d'auteur, ne constitue pas une mesure générale ayant pour but de lutter contre toutes les discriminations touchant les personnes handicapées. La Commission relève, de surcroît, que les articles 9 et 10 TFUE imposent notamment à l'Union de lutter contre l'exclusion sociale et la discrimination dans toutes ses politiques et activités.

85. Je ne suis pas convaincu par ces arguments. Premièrement, rien dans la lettre de l'article 19, paragraphe 1, TFUE n'indique que son champ d'application se limiterait à des mesures de nature ou de portée générale. Deuxièmement, le traité de Marrakech ne se borne pas à imposer aux parties contractantes de modifier leur législation relative au droit d'auteur en faveur des déficients visuels. Il prévoit aussi d'autres obligations, telles que celles d'introduire des mesures spécifiques pour protéger la vie privée des déficients visuels (article 8) ou de coopérer avec les instances compétentes de l'OMPI pour faciliter les échanges transfrontières d'exemplaires en format accessible (article 9). De plus, l'article 13 institue une assemblée chargée, entre autres, de développer le traité de Marrakech. Troisièmement, la nécessité de lutter contre la discrimination, en garantissant l'égalité des chances aux déficients visuels, n'a pas simplement été prise en compte dans la négociation du traité de Marrakech, mais constitue la raison d'être de ce traité.

86. À la lumière de ce qui précède, je considère que l'article 19, paragraphe 1, TFUE devrait être l'une des bases juridiques de la décision en cause.

3. *L'article 114 TFUE*

87. La Commission, soutenue en cela par les gouvernements tchèque, français, lituanien et finlandais ainsi que par le Parlement, estime que l'article 114 TFUE devrait être l'une des bases juridiques de la décision en cause.

88. Je ne partage pas ce point de vue.

57 — Directive du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000, L 180, p. 22).

58 — Directive du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO 2004, L 373, p. 37).

59 — Directive du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16).

60 — Mise en italique par mes soins.

89. Il ne fait aucun doute que la conclusion du traité de Marrakech peut entraîner une harmonisation renforcée des règles de l'Union relatives au droit d'auteur. Il est tout aussi incontestable que, dans le fonctionnement interne de l'Union, les mesures en la matière peuvent généralement être fondées sur l'article 114 TFUE. Enfin, il va de soi que la mise en œuvre par l'Union des dispositions de ce traité aura un effet positif sur les échanges transfrontières au sein de l'Union.

90. Néanmoins, ces éléments ne me semblent pas constituer des motifs suffisants pour conclure que la composante du traité de Marrakech qui touche au marché intérieur soit prédominante ou, à tout le moins, ait le même poids que les composantes relatives aux échanges ou à la lutte contre la discrimination.

91. Il est de jurisprudence constante de la Cour qu'un acte adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE doit avoir *effectivement* pour objet l'amélioration des conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur[61]. La simple constatation de disparités entre les réglementations nationales ne suffit pas pour justifier le recours à cet article. Celui-ci suppose l'existence de divergences entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui soient de nature à entraver les libertés fondamentales et à avoir ainsi une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur[62].

92. En l'espèce, aucune des parties n'a démontré qu'il existerait des divergences significatives entre les législations nationales des États membres sur les aspects du droit d'auteur qui sont régis par le traité de Marrakech. Certes, à la lumière de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/29, il est possible (ou même probable) que des divergences existent entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres concernant les exceptions ou les limitations au droit d'auteur en faveur des déficients visuels. Cependant, une simple possibilité ne suffit pas à justifier l'application de l'article 114 TFUE.

93. En fait, comme le souligne le gouvernement du Royaume-Uni, l'incidence de ces disparités présumées sur le fonctionnement du marché intérieur n'a pas été analysée. Or, le considérant 31 de la directive 2001/29 énonce que le degré d'harmonisation des exceptions et limitations est « fonction de leur incidence sur le bon fonctionnement du marché intérieur ». J'en déduirai que, lorsque cette directive a été adoptée, le législateur de l'Union a considéré que les exceptions et limitations en faveur des handicapés n'avaient pas d'incidence significative sur le bon fonctionnement du marché intérieur. Dans le cas contraire, le législateur de l'Union aurait sans doute exigé un rapprochement plus étroit des législations des États membres en la matière. Il est raisonnable de supposer que, à cet égard, la situation ne serait pas différente aujourd'hui.

94. Le fait que ni la Commission ni le législateur de l'Union n'aient examiné ces aspects en détail confirme que l'harmonisation du marché intérieur ne figurait pas parmi les principaux objectifs ayant conduit l'Union à négocier (et potentiellement à conclure) le traité de Marrakech. L'apport potentiel de la conclusion de ce traité au renforcement du marché intérieur apparaît donc comme un objectif plutôt secondaire ou un effet indirect.

95. La circonstance que toute mesure intérieure ayant le même contenu serait probablement fondée sur l'article 114 TFUE (seul ou en combinaison avec d'autres bases juridiques) importe peu à cet égard. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, dans la mesure où la politique commerciale commune constitue la dimension extérieure du marché intérieur, il est fréquent que des mesures équivalentes soient fondées sur l'article 114 TFUE lorsque leurs effets sont purement internes à l'Union, et sur l'article 207 TFUE, lorsqu'elles sont destinées à régir les relations entre l'Union et des pays tiers.

61 — Voir, en particulier, arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil (C-376/98, EU:C:2000:544, point 84).

62 — Arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, point 58 et jurisprudence citée).

96. L'Union pourrait en fait, sur le plan intérieur, atteindre un résultat équivalent en se bornant à modifier la directive 2001/29 (ainsi que le Conseil a demandé à la Commission de le faire le 19 mai 2015). Cependant, les objectifs du traité de Marrakech ne sauraient être effectivement atteints qu'à la condition que les règles qu'il contient soient mises en œuvre dans de nombreux autres pays, bien au-delà des frontières de l'Union. Le septième considérant de ce traité donne acte, en effet, d'un manque persistant d'œuvres disponibles dans des formats accessibles, malgré le fait que « nombre d'États membres ont établi dans leurs propres lois nationales sur le droit d'auteur des exceptions et des limitations en faveur des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés ».

97. À la lumière de toutes ces considérations, j'estime que l'article 114 TFUE ne doit pas figurer parmi les bases juridiques de la décision en cause.

4. La politique sociale

98. Enfin, le gouvernement hongrois soutient que la décision en cause devrait aussi comporter une référence à l'article 4, paragraphe 2, sous b), TFUE, puisque l'objectif du traité de Marrakech relève de la politique sociale.

99. Je voudrais souligner d'emblée que, comme les articles 3, 5 et 6 TFUE, l'article 4 TFUE se borne à énumérer les domaines de compétences de l'Union selon la nature de ces compétences. En revanche, ce sont d'autres dispositions des traités de l'Union qui définissent et délimitent ces domaines de compétences ainsi que les règles gouvernant leur exercice par l'Union. Les articles 3 à 6 TFUE ne sauraient donc constituer la base juridique matérielle d'un acte de l'Union.

100. Les arguments avancés par le gouvernement hongrois doivent donc, selon moi, être examinés comme s'ils visaient les dispositions en matière de politique sociale, à savoir les articles 151 à 161 TFUE. Il me semble que, parmi ces dispositions, l'article 153 TFUE pourrait être considéré comme une base juridique possible de la décision en cause.

101. L'article 153 TFUE énonce les actions et les procédures que l'Union doit suivre pour réaliser les objectifs visés à l'article 151 TFUE. Cette dernière disposition, pour sa part, désigne les objectifs de la politique sociale de l'Union dans les termes suivants : « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la *lutte contre les exclusions*[63] ».

102. À la lumière de cette disposition, le traité de Marrakech contient indiscutablement un élément de politique sociale. Le neuvième considérant de ce traité reconnaît en effet « la nécessité de maintenir un équilibre entre la protection effective des droits des auteurs et l'intérêt public général, notamment en matière d'enseignement, de recherche et d'accès à l'information », et précise que « cet équilibre doit faciliter un *accès effectif et dans les meilleurs délais*[64] aux œuvres pour les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés ».

103. Cet objectif ne me semble cependant pas jouer un rôle essentiel dans l'économie générale du traité de Marrakech. Le véritable objectif « social » de ce traité est plutôt d'améliorer globalement l'existence des déficients visuels. Un accès plus effectif de ces personnes à l'emploi ne serait que la conséquence de la levée de certains obstacles qui limitent leur liberté d'expression, y compris la liberté de demander, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de toutes sortes, leur jouissance du droit à l'éducation et la possibilité de faire de la recherche.

63 — Mise en italique par mes soins.

64 — Mise en italique par mes soins.

104. La politique sociale de l'Union se concentre surtout sur l'amélioration de ce qui peut être désigné, au sens large, comme les conditions de travail et la vie économique des citoyens de l'Union [65], tandis que, comme je l'ai indiqué plus haut, l'égalité de traitement et l'égalité des chances en faveur, notamment, des personnes handicapées font plutôt l'objet des mesures de lutte contre la discrimination envisagées à l'article 19 TFUE.

105. En conséquence, dans la mesure où ces deux dispositions se recoupent partiellement [66], j'estime que, en ce qui concerne la composante sociale du traité de Marrakech, le centre de gravité se trouve plutôt dans l'article 19 TFUE que dans l'article 153 TFUE.

5. L'article 209 TFUE

106. Au cours de l'audience, le gouvernement français a modifié sa position et soutenu que l'article 209 TFUE devrait être inclus dans les bases juridiques de la décision en cause, en plus de l'article 114 TFUE. Selon ce gouvernement, en effet, le traité de Marrakech poursuit un objectif de développement.

107. Il est vrai que le préambule du traité de Marrakech reconnaît que « les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés vivent pour la plupart dans les pays en développement et les pays les moins avancés » et vise expressément le plan d'action pour le développement de l'OMPI.

108. Il me semble pourtant clair que, dans l'économie générale du traité de Marrakech, l'objectif de développement est purement accessoire ou, à tout le moins, secondaire par rapport aux autres objectifs. Il convient de rappeler à cet égard que le principal objectif de la coopération au développement est d'éradiquer la pauvreté dans le contexte du développement durable [67]. Or, il va de soi que cet objectif n'est pas au cœur du traité de Marrakech.

109. En effet, premièrement, dans le préambule du traité de Marrakech, l'objectif de développement n'est visé que brièvement alors que l'objectif commercial et celui de la lutte contre la discrimination sont exposés plus en détail.

110. Deuxièmement, aucune disposition du traité de Marrakech ne porte spécifiquement sur les politiques de développement. Si les articles 12 et 13 de ce traité, et eux seuls, mentionnent brièvement les besoins des pays les moins développés, aucune de ces dispositions n'est d'importance essentielle. S'agissant de l'article 12, celui-ci a une fonction purement interprétative : il reconnaît le droit des parties contractantes de mettre en œuvre, dans leur législation nationale, des limitations et exceptions en matière de droit d'auteur au profit des personnes bénéficiaires autres que celles qui sont prévues par ce traité. S'agissant des pays les moins développés, il est fait référence à leurs « besoins particuliers et [à leurs] droits et obligations particuliers sur le plan international, ainsi [qu'aux] éléments de flexibilité qui en découlent ». Pour sa part, l'article 13 dispose que les parties contractantes ont une assemblée et ajoute que, si les dépenses de chaque délégation sont supportées par la partie contractante qui l'a désignée, l'assemblée peut demander à l'OMPI d'accorder une assistance financière pour faciliter la participation de délégations de parties contractantes qui sont considérées comme des pays en développement.

65 — La grande majorité des objectifs énoncés à l'article 151, paragraphe 1, TFUE sont clairs sur ce point, tout comme la référence à la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée lors de la réunion du Conseil européen tenue à Strasbourg le 9 décembre 1989.

66 — Voir notamment, à cet égard, arrêts du 11 juillet 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456) ; du 19 avril 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), et du 13 septembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509).

67 — Voir arrêt du 11 juin 2014, Commission/Conseil (C-377/12, EU:C:2014:1903, points 36 et 42).

111. Troisièmement, comme je l'ai indiqué au point 69 des présentes conclusions, la Cour a précisé que des objectifs de développement peuvent aussi être poursuivis dans le cadre de la politique commerciale commune de l'Union.

112. Quatrièmement, et c'est le plus important, les règles établies par le traité de Marrakech visent clairement à améliorer la situation des bénéficiaires dans toutes les parties contractantes, et non uniquement (ni principalement) celle des bénéficiaires qui vivent dans les pays en développement ou les pays les moins avancés.

6. Conclusion intermédiaire

113. À la lumière de ce qui précède, j'estime que la décision en cause devrait être fondée sur les articles 19 et 207 TFUE. En outre, il n'y a selon moi aucune raison de considérer que les procédures prévues par ces deux dispositions sont incompatibles : seules les modalités de vote du Conseil pourraient différer.

114. Pour conclure les accords internationaux qui relèvent du champ d'application de l'article 19 TFUE, il résulte de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE et de l'article 218, paragraphe 8, TFUE que le Conseil, sur proposition de la Commission et statuant à l'unanimité, doit adopter en ce sens une décision, après approbation du Parlement.

115. Quant à la conclusion des accords internationaux qui relèvent du champ d'application de l'article 207 TFUE, il découle de l'article 207, paragraphe 4, TFUE et de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE que le Conseil, sur proposition de la Commission, doit adopter en ce sens une décision, après approbation du Parlement. Pour ce qui est des modalités de vote du Conseil, la majorité qualifiée est la règle, alors que l'unanimité est requise exceptionnellement dans les trois cas prévus à l'article 207, paragraphe 4, deuxième et troisième alinéas, TFUE.

116. Pour les besoins de la présente procédure, il n'est cependant pas nécessaire de déterminer si, en ce qui concerne la composante relative aux échanges, le Conseil aurait, en principe, dû statuer à l'unanimité ou à la majorité qualifiée en vertu de l'article 207 TFUE. Les modalités plus strictes prévues à l'article 19 TFUE s'imposent nécessairement [68].

117. Il s'ensuit que, si elle est fondée sur les articles 19 et 207 TFUE, la décision en cause devra être adoptée par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après approbation du Parlement.

68 — Voir, à cet égard, arrêt du 3 septembre 2009, Parlement/Conseil (C-166/07, EU:C:2009:499). Il est vrai que, comme le fait valoir la Commission, la Cour semble avoir considéré, dans son arrêt du 29 avril 2004, Commission/Conseil (C-338/01, EU:C:2004:253), que le vote à l'unanimité et le vote à la majorité ne sont pas compatibles. Dans cette dernière affaire, toutefois, les différences entre les deux procédures ne se limitaient pas aux modalités de vote du Conseil, mais concernaient aussi la participation du Parlement. Voir, à cet égard, point 55 des conclusions que l'avocat général Alber a présentées dans l'affaire Commission/Conseil (C-338/01, EU:C:2003:433).

C. La nature de la compétence de l'Union

118. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous e), TFUE, qui reprend une règle dégagée de longue date par la jurisprudence [69], la politique commerciale commune est un domaine de la compétence exclusive de l'Union. À l'inverse, aucune des dispositions du titre I de la première partie du traité FUE, intitulé « Catégories et domaines de compétences de l'Union » (articles 2 à 6 TFUE), ne vise de domaine de compétence couvrant ou incluant des mesures de lutte contre la discrimination. Il s'ensuit, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, TFUE [70], que l'Union dispose, dans ce domaine, d'une compétence partagée avec les États membres.

119. Cela n'implique toutefois pas, contrairement à ce que soutient le gouvernement hongrois, que le traité de Marrakech doive nécessairement être conclu comme un accord mixte. Je voudrais souligner d'emblée que, même si l'article 3, paragraphe 2, TFUE n'était pas applicable en ce qui concerne le traité de Marrakech [71], la conclusion de ce traité n'appellerait pas inéluctablement l'adoption d'un accord mixte. Le choix entre un accord mixte et un accord relevant uniquement de l'Union, lorsque l'objet de l'accord relève d'un domaine de compétence partagée (ou de compétence parallèle) [72], est généralement laissé au pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union.

120. Cette décision, qui est de nature essentiellement politique, ne peut faire l'objet que d'un contrôle juridictionnel restreint. La Cour a jugé de manière constante qu'il convient de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Elle en a déduit que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée dans ces domaines, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [73].

121. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si la décision de conclure un accord mixte était, en raison de l'urgence de la situation et de la durée requise pour les 28 procédures de ratification au niveau national, sérieusement susceptible de compromettre l'objectif poursuivi ou de conduire l'Union à méconnaître le principe pacta sunt servanda.

122. À l'inverse, un accord mixte serait nécessaire, en principe, dans le cas où un accord international concernerait des compétences coexistantes, en ce sens qu'une partie de cet accord relèverait de la compétence exclusive de l'Union et une autre partie de la compétence exclusive des États membres, sans que l'une de ces parties soit accessoire par rapport à l'autre [74]. Tel n'est toutefois clairement pas le cas du traité de Marrakech.

123. Il est toutefois plus important de noter qu'un accord qui, en raison de son objectif et de son contenu, relève d'un domaine de compétence qui est, en principe, partagé doit nécessairement être conclu par l'Union seule lorsque cette compétence, parce que l'Union l'a exercée, est devenue une compétence exclusive sur le plan extérieur. Tel est précisément, comme je l'expliquerai dans les lignes qui suivent, le cas du traité de Marrakech.

69 — Avis 1/75, du 11 novembre 1975 (EU:C:1975:145).

70 — Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, TFUE, « [l]'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6 ».

71 — J'examinerai cette question aux points suivants des présentes conclusions.

72 — Tels que ceux mentionnés à l'article 4, paragraphes 3 et 4, TFUE, à savoir, respectivement, le développement technologique et de l'espace ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire. Voir, à cet égard, arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, EU:C:1996:461).

73 — Voir arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 77 et jurisprudence citée).

74 — En ce qui concerne l'« absorption » de l'aspect accessoire par la composante principale, voir avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, points 66 à 68), et arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, EU:C:1996:461, points 75 à 77).

1. L'article 3, paragraphe 2, TFUE

124. L'article 3, paragraphe 2, TFUE énonce que « [l]'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

125. Cette disposition, en ce qui concerne spécifiquement la conclusion d'accords internationaux, attribue une source supplémentaire de compétence exclusive à l'Union. Il s'ensuit qu'une compétence qui peut être partagée sur le plan intérieur peut devenir exclusive pour la conclusion d'accords internationaux. La raison en est évidente : sur le plan intérieur, le principe de primauté garantira que, en cas de divergence entre les règles de l'Union et les règles nationales, les premières prévaudront [75]. En cas de litige, la Cour de justice peut être appelée à se prononcer, par exemple, sur la base des articles 258 à 260 TFUE. La situation est entièrement différente lorsque les États membres concluent des accords internationaux avec des pays tiers. Ces accords pourraient facilement créer des obstacles, tant sur le plan politique que sur le plan juridique, au bon fonctionnement et, le cas échéant, au développement futur du droit de l'Union [76].

126. Dans la présente procédure, seule la dernière partie de l'article 3, paragraphe 2, TFUE est pertinente. La Commission et le Parlement soutiennent que l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion du traité de Marrakech car cette conclusion peut affecter ou altérer la portée des dispositions de la directive 2001/29.

127. La dernière partie de l'article 3, paragraphe 2, TFUE reprend la jurisprudence dite « AETR» [77]. Dans l'arrêt AETR [78], la Cour a dégagé le principe selon lequel, lorsque des règles communes ont été adoptées, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles. En pareil cas, l'Union dispose de la compétence exclusive pour conclure des accords internationaux.

128. Naturellement, les règles communes sont affectées lorsque l'Union a réalisé une *harmonisation complète* du domaine qui fait l'objet de l'accord international [79]. En outre, il existe un risque de porter atteinte à des règles communes de l'Union par des engagements internationaux pris par les États membres, ou d'altérer la portée de ces règles, lorsque ces engagements relèvent du domaine d'application desdites règles [80].

129. Il n'est donc pas nécessaire que le domaine couvert par un accord international ait fait l'objet d'une harmonisation complète pour que l'Union devienne exclusivement compétente à cet égard. Il suffit que le domaine concerné soit déjà couvert en grande partie par les règles de l'Union en question [81]. Autrement dit, il n'est pas requis que les règles internationales et les règles de l'Union coïncident complètement pour que cela se produise [82]. La Cour a déjà écarté l'approche consistant à

75 — Voir conclusions que l'avocat général Poiares Maduro dans les affaires Commission/Autriche (C-205/06 et C-249/06, EU:C:2008:391, point 41).

76 — Voir Louis, J. V., « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux », *Commentaire Mégret, vol. 12 : Relations extérieures*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005, p. 57 à 75. Voir aussi Azoulai, L., « The Many Visions of Europe. Insights from the Reasoning of the European Court of Justice in External Relations Law », Cremona, M., Thies, A. (éd.), *The European Court of Justice and External Relations Law Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 172 à 182.

77 — Voir, sur cette question, arrêt du 4 septembre 2014, Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:2151, points 66 et 67), ainsi qu'avis 1/13, du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, point 71).

78 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil dit « AETR » (22/70, EU:C:1971:32).

79 — Avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, point 96).

80 — Arrêt du 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, point 29 et jurisprudence citée).

81 — Avis 2/91, du 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, point 25) ; avis 1/13, du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, point 73), et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, point 31).

82 — Arrêt du 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, point 30 et jurisprudence citée).

examiner un accord international, disposition par disposition, afin de déterminer si chacune de ces dispositions correspond à une disposition analogue en droit de l'Union. La Cour a jugé que la nature de la compétence doit être déterminée sur la base d'une analyse globale et concrète de la relation existant entre l'accord international envisagé et le droit de l'Union en vigueur [83].

130. Cette jurisprudence appelle toutefois une question : à quelle condition un domaine est-il *suffisamment* couvert par des règles de l'Union pour exclure la compétence des États membres d'agir à l'extérieur (sauf, évidemment, s'ils y sont autorisés ou disposent de pouvoirs délégués par l'Union) ?

131. Pour répondre à cette question, il convient de remonter à la raison d'être de la jurisprudence AETR et, d'une manière plus générale, à celle de l'article 3, paragraphe 2, TFUE. Ainsi que la Cour l'a expliqué, cette jurisprudence (et, par voie de conséquence, la nouvelle disposition du traité qui la reprend) est destinée à assurer une application uniforme et cohérente des règles de l'Union et un bon fonctionnement du système qu'elles instituent afin de préserver la pleine efficacité du droit de l'Union [84].

132. À la lumière de ce principe, il convient de déterminer si les règles d'un accord international peuvent affecter l'application uniforme et cohérente ou l'effectivité des règles de l'Union en question. Cette analyse ne peut naturellement être effectuée qu'au cas par cas, par un examen des deux ensembles de règles (celles de l'Union et celles de l'accord international) se concentrant sur leur étendue, leur nature et leur contenu [85].

133. Il convient, à cette fin, de prendre en compte non seulement l'état actuel du droit de l'Union dans le domaine concerné, mais également ses perspectives d'évolution, lorsque celles-ci sont prévisibles au moment de cette analyse [86]. Dans le cas contraire, l'évolution du droit de l'Union risquerait d'être bloquée ou, à tout le moins, lourdement entravée [87].

134. C'est pourquoi la Cour a jugé que l'Union dispose d'une compétence exclusive lorsque, par exemple, la conclusion d'un accord par les États membres porterait atteinte à l'unité du marché commun et à l'application uniforme de la législation de l'Union [88], ou lorsque, étant donné la nature et le contenu des dispositions existantes de la législation de l'Union, un accord conclu dans le domaine concerné affecterait nécessairement le fonctionnement du système institué par les règles de l'Union [89].

135. Par contraste, la Cour a considéré que l'Union ne disposait pas d'une compétence exclusive lorsque, par exemple, tant les dispositions de l'Union que celles d'un accord international prévoyaient des normes minimales, de sorte que rien n'empêchait la pleine application du droit de l'Union par les États membres [90], ou encore lorsque, même si des accords bilatéraux risquaient de provoquer des distorsions de flux de services dans le marché intérieur, rien dans le traité CE n'empêchait, selon elle, les institutions d'organiser, dans les règles communes qu'elles arrêtent, des actions concertées à l'égard des pays tiers ni de prescrire les attitudes à prendre par les États membres à l'égard de l'extérieur [91].

83 — Arrêt du 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, point 33).

84 — Voir avis 1/03, du 7 février 2006 (EU:C:2006:81, point 128), et arrêt du 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399).

85 — Voir, en ce sens, point 49 des conclusions que l'avocat général Bot a présentées dans l'affaire Green Network (C-66/13, EU:C:2014:156).

86 — Voir avis 1/13, du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, point 74 et jurisprudence citée).

87 — Voir, à cet égard, les considérations exposées au point 125.

88 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil dit « AETR » (22/70, EU:C:1971:32, point 31).

89 — Voir avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, points 95 et 96), ainsi qu'arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Danemark (C-467/98, EU:C:2002:625, points 83 et 84).

90 — Avis 2/91, du 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, point 18).

91 — Avis 1/94, du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, points 78 et 79), ainsi qu'arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Danemark (C-467/98, EU:C:2002:625, points 85 et 86).

136. À la lumière de ces principes, j'examinerai à présent si le traité de Marrakech relève de la compétence exclusive de l'Union.

2. Le traité de Marrakech et la directive 2001/29

137. Ainsi que je l'ai indiqué, le traité de Marrakech régit certains aspects du droit d'auteur. Il impose aux parties contractantes d'introduire un ensemble de limitations et exceptions aux règles du droit d'auteur afin de permettre la reproduction, la distribution et la mise à disposition d'œuvres publiées en format accessible aux déficients visuels et de permettre l'échange transfrontière de ces œuvres.

138. Au niveau de l'Union, le droit d'auteur est régi par la directive 2001/29, qui établit un cadre juridique de protection du droit d'auteur et des droits voisins. Cet instrument harmonise certains aspects des législations des États membres en matière de droit d'auteur afin de mettre en œuvre les quatre libertés du marché intérieur dans ce domaine, sans toucher aux disparités entre ces législations qui ne portent pas atteinte au fonctionnement du marché intérieur [92].

139. Plusieurs des États membres qui ont présenté des observations dans la présente procédure se demandent si l'article 5 de la directive 2001/29 a réalisé une harmonisation complète des exceptions et des limitations. Ils soulèvent également la question de savoir si le pouvoir d'appréciation que cette disposition attribue aux États membres implique que ceux-ci ont *conservé* leur compétence en la matière (comme le soutiennent plusieurs gouvernements) ou s'ils ont été autorisés à agir ou se sont vu déléguer des pouvoirs à cet effet par l'Union (comme le font valoir la Commission et le Parlement).

140. À mon avis, ces questions ne sont pas pertinentes aux fins de la présente procédure. Je voudrais souligner d'emblée que, ni dans l'arrêt Padawan [93] ni dans l'arrêt Copydan Båndkopi [94], la Cour n'a jugé que l'article 5 de la directive 2001/29 avait seulement réalisé une harmonisation minimale. Ce qui est plus important, comme je l'ai déjà expliqué au point 129 des présentes conclusions, une harmonisation complète n'est pas nécessaire pour que l'Union acquière une compétence exclusive. L'élément déterminant à cet égard est que le domaine couvert par l'accord international soit déjà largement couvert par des règles de l'Union, de sorte que, si les États membres étaient compétents pour agir à l'extérieur dans ce domaine, lesdites règles risqueraient d'en être affectées.

141. Il est incontestable que les exceptions et limitations sont un aspect du droit d'auteur qui est *largement* couvert par la directive 2001/29. Ainsi que le précise le considérant 32 de cette directive, ces exceptions et limitations sont exhaustives. En outre, aux termes de l'article 5, paragraphe 5, de ladite directive et du considérant 44 de celle-ci, elles doivent toutes être appliquées selon le test dit « en trois étapes» [95]. Par ailleurs, la Cour a précisé que la marge d'appréciation dont jouissent les États membres lorsqu'ils font usage des exceptions visées à l'article 5 de cette même directive « doit s'exercer dans les limites imposées par le droit de l'Union» [96]. Enfin, la Cour a également jugé que nombre des notions figurant à cet article 5 sont des notions autonomes du droit de l'Union, qui doivent être interprétées d'une manière uniforme dans tous les États membres, indépendamment de leurs législations nationales [97].

92 — Voir considérants 1 à 7 de la directive 2001/29.

93 — Dans l'arrêt du 21 octobre 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, point 27), la Cour se borne à reproduire un argument avancé par l'une des parties.

94 — Dans l'arrêt du 5 mars 2015, Copydan Båndkopi (C-463/12, EU:C:2015:144, point 88), la Cour vise une « harmonisation partielle ».

95 — Voir note 6.

96 — Arrêt du 1er décembre 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, point 104).

97 — Voir, entre autres, arrêts du 21 octobre 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, point 37), et du 3 septembre 2014, Deckmyn et Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, point 15).

142. En effet, dans l'affaire concernant la radiodiffusion, la Cour a fait observer que, s'agissant de l'accord international qui était en cause dans cette affaire, les éléments relatifs, entre autres, aux limitations et aux exceptions aux droits voisins relevaient de règles communes de l'Union et que les négociations sur ces éléments seraient susceptibles d'affecter ou d'altérer la portée de ces règles communes [98]. Je ne vois aucune raison de parvenir à une autre conclusion dans le cas d'espèce.

143. Il est clair que la conclusion du traité de Marrakech imposera au législateur de l'Union de modifier l'article 5 de la directive 2001/29. Dans sa version actuelle, l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive laisse aux États membres la faculté de prévoir des exceptions ou des limitations dans les cas « d'utilisations au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et sont de nature non commerciale, dans la mesure requise par ledit handicap ». En conséquence, pour que soient respectées les règles du traité de Marrakech, les exceptions et les limitations prévues en faveur d'une catégorie précise de personnes handicapées (les aveugles, les déficients visuels et les personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés) ne pourront plus constituer une faculté et devront être rendues obligatoires.

144. Certes, il peut exister différentes manières de mettre en œuvre le traité de Marrakech et le législateur de l'Union pourrait parfaitement estimer qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une harmonisation complète de la matière faisant l'objet de ce traité. Il s'agit néanmoins d'une décision qui incombe au législateur de l'Union, car la lettre de la directive 2001/29 devrait en tout état de cause être modifiée. En particulier, la formulation actuelle de l'article 5, paragraphe 3, sous b), de cette directive ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit dudit traité et les États membres ne peuvent pas de facto altérer ou court-circuiter ces règles de l'Union en contractant des engagements internationaux autonomes [99].

145. Dans ce contexte, il n'est pas inutile d'observer que, aux termes du considérant 44 de la directive 2001/29, les exceptions et les limitations prévues par cette directive doivent être appliquées « dans le respect des obligations internationales ».

146. En outre, la portée de l'article 6 de la directive 2001/29, qui concerne les obligations relatives aux mesures techniques, et, en particulier, la portée du paragraphe 4 de cet article semblent aussi devoir être affectées par l'article 7 du traité de Marrakech. Cette dernière disposition impose aux parties contractantes de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que, lorsqu'elles prévoient une protection juridique adéquate et des sanctions juridiques efficaces contre la neutralisation des mesures techniques, cette protection juridique n'empêche pas les personnes bénéficiaires de jouir des limitations et des exceptions prévues dans ce traité.

147. Il me semble donc que la conclusion du traité de Marrakech ne manquera pas, pour employer les termes de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, « d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

148. Telle est la question qui se trouve au cœur de l'article 3, paragraphe 2, TFUE. Après tout, la Cour a récemment confirmé que la circonstance que les règles de l'Union en question reconnaissent aux États membres une large marge d'appréciation aux fins de leur adoption et de leur mise en œuvre n'exclut pas la compétence exclusive [100]. Il n'est pas plus pertinent, à cet égard, que non seulement l'Union, mais aussi les États membres doivent le cas échéant modifier leur législation nationale pour mettre en œuvre un accord international. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, une compétence peut être exclusive sur le plan extérieur mais partagée sur le plan intérieur. Dans ce cas, l'exercice de la compétence sur le plan intérieur est régi par l'article 2, paragraphe 2, TFUE et non par l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

98 — Voir arrêt du 4 septembre 2014, Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:2151, point 88).

99 — Voir, en ce sens, point 157 des conclusions que l'avocat général Sharpston a présentées dans l'affaire Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:224).

100 — Arrêt du 26 novembre 2014, Green Network [C-66/13, EU:C:2014:2399, points 50 à 60 (en particulier point 54)].

149. Cette conclusion n'est pas remise en cause par le fait que, comme le souligne le gouvernement du Royaume-Uni, les États membres pourraient mettre en œuvre le traité de Marrakech en modifiant leur législation en matière de droit d'auteur sans enfreindre formellement la directive 2001/29. Comme la Cour l'a itérativement jugé, des règles de l'Union peuvent être affectées par des engagements internationaux même en l'absence de contradiction entre eux [101]. En tout état de cause, comme je l'ai indiqué au point 143 des présentes conclusions, le fait que les limitations et les exceptions prévues à l'article 5, paragraphe 3, sous b), soient de simples facultés n'est manifestement pas conforme à l'esprit ni à la lettre du traité de Marrakech : la mise en œuvre de ce traité au niveau de l'Union nécessiterait inévitablement la modification de cette disposition.

150. La nature exclusive de la compétence à exercer pour conclure le traité de Marrakech est aussi confirmée par le fait que la Cour, en réponse à une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 5, paragraphe 2, sous d), de la directive 2001/29, a jugé que, en adoptant cette directive, le législateur de l'Union « est réputé avoir exercé les compétences antérieurement dévolues aux États membres dans la matière de la propriété intellectuelle ». Elle a jugé en conséquence que, dans le champ d'application de ladite directive, l'Union doit être regardée comme s'étant substituée aux États membres qui ne sont plus compétents pour mettre en œuvre les stipulations pertinentes de la convention de Berne, qui ont inspiré les règles de cette même directive [102]. Cette conclusion semble, mutatis mutandis, particulièrement pertinente en l'espèce.

151. Enfin, dans la mesure où les perspectives d'évolution du droit de l'Union doivent être prises en compte pour déterminer si la compétence en cause est exclusive ou partagée, il ne saurait être ignoré que, le 19 mai 2015, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 241 TFUE, de demander à la Commission de soumettre sans délai une proposition législative pour modifier le cadre juridique de l'Union afin de mettre en œuvre les règles prévues par le traité de Marrakech.

152. Il me semble que, une fois que cette modification sera adoptée, l'Union aura sans aucun doute exercé sa compétence d'une manière qui sera incompatible avec l'existence d'une compétence extérieure résiduelle des États membres. Toute action des États membres, individuelle ou collective, pour prendre des engagements envers des pays tiers dans le domaine couvert par le traité de Marrakech affectera effectivement les règles de l'Union qui seront adoptées pour mettre en œuvre ce traité.

153. En tout état de cause, indépendamment de cette éventuelle modification, la directive 2001/29 semble prévoir elle-même, dans son préambule, d'éventuelles actions à venir pour renforcer la cohérence en matière d'exceptions et de limitations. Aux termes du considérant 32, en effet, les États membres « appliquent ces exceptions et limitations de manière cohérente et la question sera examinée lors d'un futur réexamen des dispositions de mise en œuvre» [103].

154. Il est donc manifestement satisfait aux conditions prévues à la dernière partie de l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

101 — Avis 1/13, du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, point 86 et jurisprudence citée).

102 — Arrêt du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, point 31 et jurisprudence citée).

103 — Pour ce qui concerne le considérant 32, voir, également, arrêt du 21 octobre 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, point 35).

IV. Conclusion

155. Sur la base des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la Commission européenne dans sa demande d'avis présentée en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE :

L'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour conclure le traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées, adopté le 27 juin 2013 par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).