Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

21 decembrie 2016*

[Text rectificat prin ordonanța din 20 martie 2017]

„Recurs — Relații externe — Acord între Uniunea Europeană și Regatul Maroc privind măsuri de liberalizare în domeniul agriculturii și pescuitului — Decizie de aprobare a încheierii unui acord internațional — Acțiune în anulare — Admisibilitate — Calitate procesuală activă — Aplicare teritorială a acordului — Interpretarea acordului — Principiul autodeterminării — Principiul efectului relativ al tratatelor”

În cauza C-104/16 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 19 februarie 2016,

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de H. Legal, de A. de Elera-San Miguel Hurtado și de A. Westerhof Löfflerová, în calitate de agenți,

recurent,

susținut de:

Regatul Belgiei, reprezentat de C. Pochet și de J.-C. Halleux, în calitate de agenți,

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze, în calitate de agent,

Regatul Spaniei, reprezentat de M. Sampol Pucurull și de S. Centeno Huerta, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de F. Alabrune, de G. de Bergues, de D. Colas, de F. Fize și de B. Fodda, în calitate de agenți,

Republica Portugheză, reprezentată de L. Inez Fernandes și de M. Figueiredo, în calitate de agenți,

Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader), reprezentată de J.-F. Bellis, de M. Struys, de A. Bailleux, de L. Eskenazi și de R. Hicheri, avocats,

interveniente în recurs,

celelalte părți din procedură fiind:

* * Limba de procedură: franceza.

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario), reprezentat de G. Devers, avocat,

reclamant în primă instanță,

Comisia Europeană, reprezentată de F. Castillo de la Torre, de E. Paasivirta și de B. Eggers, în calitate de agenți,

intervenientă în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii M. Ilešič și J. L. da Cruz Vilaça, președinți de cameră, domnii J. Malenovský (raportor), E. Levits, J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna C. Toader, domnii C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin și F. Biltgen și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: doamna V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 iulie 2016,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 septembrie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, Consiliul Uniunii Europene solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 10 decembrie 2015, Front Polisario/Consiliul (T-512/12, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2015:953), prin care acesta a admis acțiunea formulată de Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario) având ca obiect anularea în parte a Deciziei 2012/497/UE a Consiliului din 8 martie 2012 privind încheierea Acordului sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc privind măsurile reciproce de liberalizare referitoare la produse agricole, la produse agricole transformate, la pește și produse pescărești, privind înlocuirea protocoalelor nr. 1, 2 și 3 și a anexelor la acestea, precum și privind modificările la Acordul euro-mediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2012, L 241, p. 2, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

Carta Organizației Națiunilor Unite

2 Articolul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite, semnată la San Francisco la 26 iunie 1945, prevede:

„Scopurile Națiunilor Unite sunt următoarele:

[…]

2. Să dezvolte relații prietenești între națiuni, întemeiate pe respectarea principiului egalității în drepturi a popoarelor și dreptului lor de a dispune de ele însele, și să ia oricare alte măsuri potrivite pentru consolidarea păcii mondiale;

[…]”

3 Capitolul XI din Carta Organizației Națiunilor Unite, intitulat „Declarație privind teritoriile care nu se autoguvernează”, cuprinde articolul 73 din aceasta, care prevede:

„Membrii Națiunilor Unite care au sau care își asumă răspunderea pentru administrarea unor teritorii ale căror popoare nu au atins încă un grad deplin de autoguvernare recunosc principiul că interesele locuitorilor acestor teritorii au întâietate. Ei acceptă ca o misiune sacră obligația de a promova la maximum bunăstarea locuitorilor acestor teritorii, în cadrul sistemului de pace și securitate internațională stabilit prin prezenta [c]artă […]

[…]”

Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor

4 Potrivit ultimului paragraf din preambulul Convenției de la Viena privind dreptul tratatelor, încheiată la Viena la 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, denumită în continuare „Convenția de la Viena”), părțile la această convenție „afirm[ă] că regulile dreptului internațional cutumiar vor continua sa cârmuiască problemele nereglementate de dispozițiile [c]onvenți[ei] [menționate]”.

5 Articolul 3 din Convenția de la Viena, intitulat „Acorduri internaționale care nu intră în cadrul prezentei convenții”, prevede:

„Faptul că prezenta [c]onvenție nu se aplică nici acordurilor internaționale încheiate între state și alte subiecte de drept internațional ori între aceste alte subiecte de drept internațional și nici acordurilor internaționale care nu au fost încheiate în formă scrisă nu aduce vreo atingere:

[…]

b) aplicării la aceste acorduri a tuturor regulilor enunțate în prezenta [c]onvenție, cărora ar fi supuse în temeiul dreptului internațional independent de [c]onvenție;

[…]”

6 Potrivit articolului 26 din convenția menționată, intitulat „*Pacta sunt servanda*”:

„Orice tratat în vigoare leagă părțile și trebuie să fie executat de ele cu bună-credință.”

7 Articolul 29 din aceeași convenție, intitulat „Aplicarea teritorială a tratatelor”, prevede:

„Dacă din cuprinsul tratatului nu reiese o intenție diferită sau dacă aceasta nu este stabilită pe altă cale, un tratat leagă pe fiecare din părți cu privire la întregul său teritoriu.”

8 Articolul 30 din Convenția de la Viena, intitulat „Aplicarea tratatelor succesive purtând asupra aceleiași materii”, prevede la alineatul (2):

„Când un tratat precizează că este subordonat unui tratat anterior sau posterior sau că nu trebuie considerat ca fiind incompatibil cu celălalt tratat, dispozițiile acestuia se vor aplica cu precădere.”

9 Potrivit articolului 31 din această convenție, intitulat „Regula generală de interpretare”:

„1. Un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință potrivit sensului obișnuit ce urmează a fi atribuit termenilor tratatului în contextul lor și în lumina obiectului și a scopului său.

2. În scopul interpretării unui tratat, contextul cuprinde, în afară de text, preambul și anexe:

a) orice acord în legătură cu tratatul și care a intervenit între părți cu prilejul încheierii tratatului;

b) orice instrument stabilit de către una sau mai multe părți cu prilejul încheierii tratatului și acceptat de celelalte părți ca instrument având legătură cu tratatul.

3. Se va ține seama, odată cu contextul:

a) de orice acord ulterior intervenit între părți cu privire la interpretarea tratatului sau la aplicarea dispozițiilor sale;

b) de orice practică urmată ulterior în aplicarea tratatului prin care este stabilit acordul părților în privința interpretării tratatului;

c) de orice regulă pertinentă de drept internațional aplicabilă relațiilor dintre părți.

4. Un termen va fi înțeles într-un sens special dacă este stabilit că aceasta a fost intenția părților.”

10 Articolul 34 din convenția menționată, intitulat „Regula generală privind statele terțe”, prevede:

„Un tratat nu creează nici obligații, nici drepturi pentru un stat terț fără consimțământul său.”

Dreptul Uniunii

Acordul de asociere

11 Acordul euro-mediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte, a fost semnat la Bruxelles la 26 februarie 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, Ediție specială, 11/vol. 73, p. 3, denumit în continuare „acordul de asociere”) și aprobat în numele comunităților respective prin Decizia 2000/204/CE, CECA a

Consiliului și a Comisiei din 24 ianuarie 2000 (JO 2000, L 70, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 20, p. 184). Conform articolului 96 din acesta, acordul de asociere a intrat în vigoare la 1 martie 2000, astfel cum reiese din informarea publicată în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* (JO 2000, L 70, p. 228).

12 Articolul 1 alineatul (1) din acordul de asociere prevede:

„Se instituie o asociere între Comunitate și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Maroc, pe de altă parte."

13 Titlul II din acest acord, intitulat „Libera circulație a mărfurilor", cuprinde articolele 6-30 din acesta.

14 Articolul 16 din acordul menționat prevede:

„Comunitatea și Marocul procedează la o liberalizare treptată a schimburilor lor comerciale cu produse agricole și produse pescărești."

15 Articolul 17 alineatul (1) din același acord stipula, în versiunea sa inițială:

„Produsele agricole și produsele pescărești originare din Maroc beneficiază la importul în Comunitate de dispozițiile cuprinse în protocoalele nr. 1 și, respectiv, nr. 2."

16 Titlul VIII din acordul de asociere, intitulat „Dispoziții instituționale, generale și finale", cuprinde, printre altele, articolul 94 din acesta, potrivit căruia:

„Prezentul acord se aplică, pe de o parte, teritoriilor în care se aplică Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, în condițiile prevăzute de tratatele respective și, pe de altă parte, teritoriului Regatului Maroc."

Acordul de liberalizare

17 Acordul sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc privind măsurile reciproce de liberalizare referitoare la produse agricole, la produse agricole transformate, la pește și produse pescărești, privind înlocuirea protocoalelor nr. 1, 2 și 3 și a anexelor la acestea, precum și privind modificările la Acordul euro-mediteraneean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte, a fost semnat la Bruxelles la 13 decembrie 2010 (JO 2012, L 241, p. 4, denumit în continuare „acordul de liberalizare"), înainte de a fi aprobat în numele Uniunii prin decizia în litigiu. Potrivit termenilor acestuia, acordul de liberalizare a intrat în vigoare la 1 octombrie 2012, astfel cum reiese din nota publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (JO 2012, L 255, p. 1).

18 Astfel cum reiese acordul de liberalizare și din considerentele (1)-(3) ale deciziei în litigiu, acest acord are drept scop realizarea liberalizării progresive a schimburilor de produse agricole și pescărești prevăzute la articolul 16 din acordul de asociere, prin modificarea unora dintre prevederile acestui din urmă acord, precum și a unora dintre protocoalele care îl însoțesc.

19 În consecință, acordul de liberalizare a modificat, printre altele, articolul 17 alineatul (1) din acordul de asociere, care în prezent stipulează:

„Produsele agricole, produsele agricole transformate[,] peștele și produsele pescărești originare din Maroc enumerate în protocolul nr. 1 sunt supuse, la importul în Uniunea Europeană, regimului prevăzut în protocolul menționat.

[…]"

20 Acordul de liberalizare a modificat de asemenea protocolul nr. 1 la acordul de asociere, care în prezent prevede în esență că taxele vamale *ad valorem* și taxele vamale specifice aplicabile produselor agricole, produselor agricole transformate, peștelui și produselor pescărești originare din Maroc și care intră sub incidența acestor două acorduri sunt eliminate sau reduse la niveluri determinate.

Istoricul litigiului

21 Frontul Polisario este, potrivit articolului 1 din statutul său, „o mișcare de eliberare națională, fruct al îndelungatei rezistențe a locuitorilor din Sahara Occidentală împotriva diverselor forme de ocupație străină”, creată la 10 mai 1973.

22 Contextul istoric și internațional al creării acestuia și evoluția ulterioară a situației din Sahara Occidentală, astfel cum rezultă acestea, în esență, din cuprinsul punctelor 1-16 din hotărârea atacată, pot fi rezumate după cum urmează.

23 Sahara Occidentală este un teritoriu situat în nord-vestul Africii, care a fost colonizat de Regatul Spaniei la sfârșitul secolului al XIX-lea, înainte de a deveni o provincie spaniolă și, ulterior, de a fi înscris de Organizația Națiunilor Unite (ONU), în 1963, pe lista teritoriilor neautonome în sensul articolului 73 din Carta Organizației Națiunilor Unite, unde figurează și în prezent.

24 La 14 decembrie 1960, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 1514 (XV), intitulată „Declarația cu privire la acordarea independenței țărilor și popoarelor coloniale” [denumită în continuare „Rezoluția 1514 (XV) a Adunării Generale a ONU”], care prevede, printre altele, că „[t]oate popoarele au dreptul la liberă determinare[,] în temeiul [căruia] acestea își determină liber statutul politic”, că „[m]ăsuri imediate vor fi adoptate, în teritoriile aflate sub tutelă, în teritoriile neautonome și în toate celelalte teritorii care nu și-au dobândit încă independența, pentru a transfera imediat toate puterile popoarelor de pe aceste teritorii, fără nicio condiție sau rezervă, în conformitate cu voința acestora și cu dorințele lor liber exprimate”, și că „[t]oate statele trebuie să respecte cu fidelitate și strictețe dispozițiile Cartei Organizației Națiunilor Unite […] pe baza […] respectării drepturilor suverane și a integrității teritoriale a tuturor popoarelor”.

25 La 20 decembrie 1966, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 2229 (XXI) cu privire la chestiunea privind Ifni și Sahara spaniolă, în care a „[r]eafirm[at] dreptul inalienabil al popo[rului] […] din Sahara spaniolă la autodeterminare” și a invitat Regatul Spaniei, în calitatea sa de putere administrantă, să adopte cât mai repede posibil „modalitățile de organizare a unui referendum care să aibă loc sub auspiciile [ONU] pentru a permite populației autohtone din acest teritoriu să își exercite în mod liber dreptul la autodeterminare”.

26 La 24 octombrie 1970, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 2625 (XXV), intitulată „Declarația privind principiile dreptului internațional referitoare la relațiile amicale și la cooperarea între state în conformitate cu Carta Organizației Națiunilor Unite”, prin care a aprobat această declarație, al cărei text este anexat la rezoluția menționată. Declarația în cauză prevede, printre altele, că „[t]oate statele au obligația de a respecta [dreptul popoarelor de a dispune de ele însele] în conformitate cu dispozițiile [c]artei” și că „[t]eritoriul unei colonii sau al unui alt teritoriu neautonom are, în temeiul [c]artei, un statut separat și distinct de cel al teritoriului statului care îl administrează; acest statut separat și distinct în temeiul [c]artei există atât timp cât poporul din colonia sau din teritoriul neautonom nu își exercită dreptul de a dispune de el însuși în conformitate cu [c]arta și în special cu scopurile și cu principiile acesteia”.

27 La 20 august 1974, Regatul Spaniei a informat ONU că și-a propus să organizeze, sub auspiciile acesteia din urmă, un referendum în Sahara Occidentală.

28 La 16 octombrie 1975, în calitatea sa de organ judiciar principal al ONU și în urma unei cereri formulate în acest sens de Adunarea Generală a ONU în cadrul lucrărilor sale referitoare la decolonizarea Saharei Occidentale, Curtea Internațională de Justiție a pronunțat un aviz consultativ (Sahara Occidentală, aviz consultativ, CIJ Recueil 1975, p. 12, denumit în continuare „Avizul consultativ privind Sahara Occidentală”), iar la punctul 162 din acesta a considerat următoarele:

„Elementele și informațiile aduse la cunoștința Curții stabilesc existența, în momentul colonizării spaniole, a unor legături juridice de subordonare între sultanul Marocului și anumite triburi care locuiesc pe teritoriul Saharei Occidentale. Acestea stabilesc de asemenea existența unor drepturi, inclusiv a anumitor drepturi referitoare la pământ, care constituiau legături juridice între ansamblul mauritan, în sensul în care Curtea îl înțelege, și teritoriul Saharei Occidentale. În schimb, Curtea concluzionează că elementele și informațiile aduse la cunoștința sa nu stabilesc existența niciunei legături de suveranitate teritorială între teritoriul Saharei Occidentale, pe de o parte, și Regatul Maroc sau ansamblul mauritan, pe de altă parte. Prin urmare, Curtea nu a constatat existența unor legături juridice de natură să modifice aplicarea [Rezoluției 1514 (XV) a Adunării Generale a ONU] în ceea ce privește decolonizarea Saharei Occidentale și în special aplicarea principiului autodeterminării prin exprimarea liberă și autentică a voinței populațiilor de pe acest teritoriu. […]”

29 La finalul analizei sale, Curtea Internațională de Justiție a răspuns după cum urmează, în acest aviz consultativ, la întrebările care îi fuseseră adresate de Adunarea Generală a ONU:

„Curtea consideră,

[…]

că Sahara Occidentală (Rio de Oro și Sakiet El Hamra) nu era un teritoriu fără stăpân (*terra nullius*) la momentul colonizării de către Spania.

[…]

că teritoriul avea cu Regatul Maroc legături juridice având caracteristicile indicate la punctul 162 din prezentul aviz;

[…]”

30 Într-un discurs pronunțat în ziua publicării avizului consultativ menționat, regele Marocului a considerat că „toată lumea a recunoscut că Sahara [Occidentală] aparținea” Regatului Maroc și că acestuia îi „revenea sarcina să recupereze în mod pașnic acest teritoriu”, recurgând, în acest scop, la organizarea unui marș la care au participat 350 000 de persoane.

31 La 6 noiembrie 1975, Consiliul de Securitate al ONU a adoptat Rezoluția 380 (1975) cu privire la Sahara Occidentală, în care a „[c]ondamnat efectuarea marșului” anunțat și a „[s]olicitat [Regatului] Maroc retragerea imediată de pe teritoriul Saharei Occidentale a tuturor participanților la marșul [în cauză]”.

32 La 26 februarie 1976, Regatul Spaniei l-a informat pe Secretarul General al ONU că, de la acea dată, va pune capăt prezenței sale în Sahara Occidentală și că se considera descărcat de orice responsabilitate cu caracter internațional referitoare la administrarea acestui teritoriu.

33 Între timp, un conflict armat a izbucnit în această regiune, între Regatul Maroc, Republica Islamică Mauritania și Frontul Polisario.

34 La 10 august 1979, Republica Islamică Mauritania a încheiat un acord de pace cu Frontul Polisario, în temeiul căruia aceasta a renunțat la orice revendicare teritorială cu privire la Sahara Occidentală.

35 La 21 noiembrie 1979, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția 34/37 privind problema Saharei Occidentale, în care a „[r]eafirmat dreptul inalienabil al poporului din Sahara Occidentală la autodeterminare și la independență, în conformitate cu Carta [ONU] […] și cu obiectivele Rezoluției sale 1514 (XV)”, a „[c]ondamnat în mod ferm agravarea situației care decurge din persistența ocupării Saharei Occidentale de către Maroc”, a „[c]erut cu fermitate Regatului Maroc să se angajeze și el în dinamica păcii și să pună capăt ocupării teritoriului Saharei Occidentale” și a „[r]ecomandat în acest scop ca [Frontul Polisario], reprezentant al poporului din Sahara Occidentală, să participe în mod deplin la orice căutare a unei soluții politice juste, durabile și definitive privind problema Saharei Occidentale, în conformitate cu rezoluțiile și cu declarațiile [ONU]”.

36 Conflictul dintre Regatul Maroc și Frontul Polisario a continuat până când, la 30 august 1988, părțile au acceptat în principiu propunerile de reglementare avansate în special de Secretarul General al ONU și care prevedeau mai ales proclamarea unei încetări a ostilităților, precum și organizarea unui referendum de autodeterminare sub controlul ONU.

37 Acest referendum nu a avut loc până în prezent, iar Regatul Maroc controlează cea mai mare parte a teritoriului Saharei Occidentale, pe care un zid din nisip construit și supravegheat de armata sa o separă de restul acestui teritoriu, controlat de Frontul Polisario.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

38 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 noiembrie 2012, Frontul Polisario a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

39 În susținerea acțiunii sale, Frontul Polisario a invocat unsprezece motive.

40 În apărare, Consiliul a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca nefondată, precum și obligarea Frontului Polisario la plata cheltuielilor de judecată.

41 Prin Ordonanța președintelui Camerei a opta a Tribunalului din 6 noiembrie 2013, a fost admisă cererea de intervenție formulată de Comisia Europeană în susținerea concluziilor Consiliului.

42 În hotărârea atacată, Tribunalul a examinat, în primul rând, argumentele Consiliului și ale Comisiei potrivit cărora acțiunea trebuia respinsă ca inadmisibilă pentru motivul că Frontul Polisario nu a stabilit existența personalității sale juridice și nici a capacității sale procesuale active, pe de o parte, și că decizia în litigiu nu îl privea nici în mod direct, nici în mod individual, pe de altă parte. Tribunalul a respins cele două motive de inadmisibilitate la punctele 34-60 și, respectiv, 61-114 din hotărârea atacată.

43 În ceea ce privește calitatea procesuală activă a Frontului Polisario, Tribunalul a amintit, la punctele 73-103 din hotărârea atacată, că decizia în litigiu avea ca obiect aprobarea încheierii acordului de liberalizare, înainte de a considera că acest acord „se aplic[a] și” Saharei Occidentale. În continuare, „ținând seama de această concluzie”, astfel cum s-a precizat la punctul 104 din hotărârea menționată, Tribunalul a apreciat, la punctele 105-110 și, respectiv, 111-114 din hotărârea în cauză, că Frontul Polisario trebuia considerat ca fiind vizat deopotrivă direct și individual prin decizia atacată.

44 În al doilea rând, Tribunalul a început analiza celor unsprezece motive de anulare invocate de Frontul Polisario în susținerea concluziilor sale arătând următoarele la punctele 116 și 117 din hotărârea atacată:

„116 Cu titlu introductiv, trebuie constatat că rezultă din argumentația invocată de Frontul Polisario în susținerea ansamblului motivelor sale că acțiunea sa are ca obiect anularea deciziei [în litigiu] în măsura în care aceasta a aprobat aplicarea acordului vizat de respectiva decizie Saharei Occidentale.

Astfel, după cum reiese din considerațiile expuse mai sus, cu privire la afectarea directă și individuală a Frontului Polisario prin decizia [în litigiu], tocmai din cauza faptului că acest acord se aplică și Saharei Occidentale, Frontul Polisario este vizat direct și individual prin decizia [în litigiu].

117 Trebuie constatat de asemenea că Frontul Polisario invocă mai multe motive, dintre care primele două privesc legalitatea externă a deciziei [în litigiu], în timp ce celelalte privesc legalitatea sa internă. În esență, reclamantul invocă o nelegalitate a deciziei [în litigiu], pentru motivul că aceasta ar încălca dreptul Uniunii, precum și dreptul internațional. Toate motivele acțiunii pun în realitate problema existenței sau a inexistenței unei interdicții absolute privind încheierea în numele Uniunii a unui acord internațional susceptibil să fie aplicat unui teritoriu controlat în fapt de un stat terț, fără însă ca suveranitatea acestui stat asupra respectivului teritoriu să fie recunoscută de Uniune și de statele sale membre sau, mai general, de toate celelalte state (denumit în continuare un «teritoriu disputat»), precum și, eventual, problema existenței unei puteri de apreciere a instituțiilor Uniunii în această privință, a limitelor respectivei puteri și a condițiilor de exercitare a acesteia.”

45 În continuare, Tribunalul a examinat și a respins fiecare dintre aceste motive, considerând în special că niciunul dintre ele nu permitea să se stabilească existența unei interdicții absolute pentru Uniune de a încheia cu un stat terț un acord susceptibil să fie aplicat unui „teritoriu disputat”.

46 În acest cadru, Tribunalul a rezervat totuși examinarea unei serii de argumente care aveau legătură, în opinia sa, cu problema subsidiară de a stabili în ce condiții instituțiile Uniunii pot aproba încheierea unui astfel de acord.

47 În sfârșit, Tribunalul a analizat această problemă la punctele 223-247 din hotărârea atacată. În această privință, el a considerat, în esență, că, beneficiind totodată de o largă putere de apreciere în cadrul desfășurării relațiilor externe ale Uniunii, Consiliul are obligația, atunci când intenționează să aprobe un acord care se poate aplica pe un „teritoriu disputat” precum Sahara Occidentală și care are ca obiect facilitarea exportului către Uniune de produse care provin de pe acest teritoriu, să examineze în prealabil toate elementele pertinente din speță și, în special, să se asigure că exploatarea acestor produse nu se desfășoară în detrimentul poporului de pe teritoriul respectiv și nu implică încălcarea drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate. Tribunalul a considerat că, în speță, Consiliul nu și-a îndeplinit această obligație.

48 Aceste considerații au determinat Tribunalul să concluzioneze, la punctul 247 din hotărârea atacată, că „Consiliul nu și-a îndeplinit obligația de a examina, înainte de adoptarea deciziei [în litigiu], toate elementele cauzei” și, în consecință, de a o anula „în măsura în care aprobă aplicarea acordului [de liberalizare] Saharei Occidentale”.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

49 Prin actul separat depus la grefa Curții în momentul depunerii recursului, Consiliul a solicitat judecarea cauzei potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolele 133-136 din Regulamentul de procedură al Curții.

50 Prin Ordonanța din 7 aprilie 2016, președintele Curții a admis această cerere.

51 Prin deciziile din 2, 13, 18 și 24 mai 2016, președintele Curții a admis cererile în intervenție formulate de Regatul Spaniei, de Republica Portugheză, de Republica Franceză, de Republica Federală Germania și, respectiv, de Regatul Belgiei în susținerea concluziilor Consiliului. Cu toate acestea, Republica Federală Germania nu a participat ulterior la nicio fază a procedurii, în timp ce Regatul Belgiei nu a participat la faza orală a acesteia.

52 Prin Ordonanța din 9 iunie 2016, președintele Curții a admis cererea în intervenție formulată de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) în susținerea concluziilor Consiliului.

53 Consiliul solicită Curții:

— anularea hotărârii atacate;

— soluționarea definitivă a litigiului prin respingerea acțiunii și

— obligarea Frontului Polisario la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Consiliu atât în primă instanță, cât și în stadiul recursului.

54 Frontul Polisario solicită Curții:

— cu titlu principal, respingerea recursului ca fiind inadmisibil;

— cu titlu subsidiar, respingerea recursului ca fiind nefondat;

— cu titlu mai subsidiar, în ipoteza în care Curtea ar admite concluziile Consiliului privind anularea hotărârii atacate, soluționarea definitivă a litigiului prin anularea deciziei în litigiu în temeiul motivelor respinse în primă instanță și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Frontul Polisario atât în primă instanță, cât și în stadiul recursului.

55 Comisia solicită Curții admiterea recursului.

56 Regatul Belgiei, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Portugheză și Comader solicită de asemenea Curții admiterea recursului.

Cu privire la cererile de redeschidere a fazei orale a procedurii

57 Conform articolului 82 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, faza orală a procedurii a fost închisă după prezentarea concluziilor avocatului general, la 13 septembrie 2016.

58 Prin act depus la grefa Curții la 15 septembrie 2016, Consiliul a informat Curtea că aceste concluzii abordau, în opinia sa, o chestiune de drept care nu a fost nici ridicată în recursul său, nici invocată de vreo altă parte, și anume problema aplicării acordului de liberalizare Saharei Occidentale. Consiliul a sugerat de asemenea Curții să dispună redeschiderea fazei orale a procedurii în ipoteza în care cauza ar trebui soluționată pe baza acestei chestiuni.

59 Prin act depus la grefa Curții la 22 septembrie 2016, Comader a prezentat o cerere de redeschidere a fazei orale a procedurii întemeiată pe motive similare celor invocate de Consiliu.

60 În această privință, rezultă din cuprinsul articolului 252 al doilea paragraf TFUE că avocatul general are rolul de a prezenta în mod public, cu deplină imparțialitate și în deplină independență, concluzii motivate cu privire la cauzele care necesită intervenția sa, înțelegându-se că nici aceste concluzii, nici motivarea lor nu sunt obligatorii pentru Curte (a se vedea Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 57, precum și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Comisia/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punctul 33).

61 În consecință, dezacordul unei părți față de concluziile avocatului general, oricare ar fi chestiunile pe care le examinează în cadrul acestora, nu poate constitui prin el însuși un motiv care să justifice redeschiderea procedurii orale (a se vedea Hotărârea din 22 noiembrie 2012, E.ON Energie/Comisia, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punctul 62, precum și Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 26).

62 În aceste condiții, articolul 83 din Regulamentul de procedură permite Curții, după ascultarea avocatului general, să dispună oricând redeschiderea fazei orale a procedurii, în special atunci când cauza trebuie soluționată pe baza unui argument de drept care nu a fost pus în dezbaterea părților.

63 În speță, este însă necesar să se constate că argumentele de drept la care se referă Consiliul și Comader au fost invocate de Comisie în memoriul său în răspuns, în susținerea motivului prin care Consiliul și Comisia contestă analiza calității procesuale active a Frontului Polisario efectuată de Tribunal.

64 În plus, aceste argumente de drept au fost amintite în ședință și dezbătute pe larg de toate părțile.

65 În aceste împrejurări, Curtea, după ascultarea avocatului general, apreciază că nu se impune redeschiderea fazei orale a procedurii.

Cu privire la recurs

Cu privire la admisibilitate

Argumentele părților

66 Frontul Polisario invocă inadmisibilitatea recursului susținând, în esență, că Uniunea nu dispune de competența necesară pentru a încheia un acord internațional aplicabil din punct de vedere juridic Saharei Occidentale și că o repunere în discuție a hotărârii atacate, care se limitează la anularea deciziei în litigiu „în măsura în care aprobă aplicarea acordului [de liberalizare] Saharei Occidentale”, nu prezintă, așadar, niciun interes pentru Consiliu.

67 Consiliul și Comisia contestă temeinicia acestei excepții de inadmisibilitate arătând, cu titlu principal, că o instituție a Uniunii precum Consiliul poate declara recurs fără a fi necesar să facă dovada unui interes de a exercita acțiunea. În subsidiar, ele susțin că această cerință este, în orice caz, îndeplinită în speță, întrucât Consiliul are interesul de a obține anularea hotărârii atacate, în măsura în care prin aceasta Tribunalul a anulat în parte decizia în litigiu.

Aprecierea Curții

68 Potrivit articolului 56 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, poate introduce un recurs în fața Curții oricare parte ale cărei concluzii în fața Tribunalului au fost respinse, în totalitate sau în parte.

69 În plus, din cuprinsul articolului 56 al treilea paragraf din același statut reiese că, pentru a putea introduce un recurs împotriva unei hotărâri a Tribunalului, într-un alt litigiu decât cele între Uniune și agenții săi, statele membre și instituțiile Uniunii nu trebuie să facă dovada niciunui interes de a exercita acțiunea (a se vedea Hotărârea din 22 februarie 2005, Comisia/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, punctul 48, și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punctul 45).

70 În speță, rezultă că Consiliul, care a căzut în pretenții în ceea ce privește concluziile sale în fața Tribunalului, nu trebuie să facă dovada niciunui interes de a acționa pentru a putea introduce prezentul recurs.

71 Prin urmare, excepția de inadmisibilitate invocată de Frontul Polisario împotriva acestui recurs trebuie respinsă.

Cu privire la fond

72 În susținerea recursului său, Consiliul, susținut de Comisie, invocă șase motive, dintre care primul și al doilea sunt întemeiate pe eroarea de drept săvârșită de Tribunal în analiza capacității procesuale active a Frontului Polisario și, respectiv, în analiza calității sale procesuale active. Al treilea motiv este întemeiat pe faptul că Tribunalul nu a respectat întinderea controlului său jurisdicțional asupra puterii de apreciere a Consiliului în domeniul relațiilor economice externe ale Uniunii și nici condițiile de exercitare a acestei puteri de apreciere. Al patrulea motiv este întemeiat pe nerespectarea principiului *ne ultra petita*. Al cincilea motiv se întemeiază pe interpretarea și pe aplicarea eronată a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a anumitor norme ale dreptului internațional. În sfârșit, al șaselea motiv privește nerespectarea cerințelor aplicabile anulării în parte a unui act al Uniunii.

73 Trebuie analizat de la bun început al doilea motiv de recurs, care pune în discuție analiza Tribunalului referitoare la calitatea procesuală activă a Frontului Polisario și, în special, în cadrul acestui motiv, argumentele Consiliului și ale Comisiei referitoare la raționamentul pe care Tribunalul l-a consacrat, la punctele 73-103 din hotărârea atacată, chestiunii prealabile privind aspectul dacă acordul de liberalizare se aplica sau nu se aplica Saharei Occidentale.

Hotărârea atacată

74 În această privință, Tribunalul a arătat mai întâi, în esență, la punctele 72 și 73 din hotărârea atacată, că, ținând seama de argumentele invocate de Frontul Polisario pentru a stabili existența calității sale procesuale active, examinarea acestei calități necesita să se stabilească în prealabil dacă acordul de liberalizare se aplica sau nu se aplica Saharei Occidentale.

75 În continuare, Tribunalul a apreciat, la punctele 74-88 din hotărârea atacată, că această chestiune implica ea însăși, având în vedere argumentele Consiliului, ale Comisiei și ale Frontului Polisario cu privire la acest subiect, interpretarea acordului menționat. În plus, acesta a considerat, la punctele 89-94 și 98 din hotărârea atacată, că o astfel de interpretare trebuia să fie efectuată în conformitate cu normele dreptului internațional general de natură cutumiară amintite la articolul 31 din Convenția de la Viena. În schimb, Tribunalul a statuat, în esență, la punctele 95-98 din hotărârea atacată, că principiul de drept internațional general al efectului relativ al tratatelor, articolul 34 din Convenția de la Viena constituind o expresie particulară a acestuia, nu era relevant în scopul interpretării acordului de liberalizare, ținând seama de circumstanțele specifice acțiunii cu privire la care trebuia să se pronunțe, spre deosebire de ceea ce statuase Curtea în Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

76 În sfârșit, Tribunalul a efectuat, la punctele 99-102 din hotărârea atacată, interpretarea domeniului de aplicare teritorial al acordului de liberalizare, arătând următoarele:

„99 În conformitate cu [articolul 31 din Convenția de la Viena], trebuie să se țină seama, printre altele, de contextul în care se inserează un tratat precum acordul [de liberalizare]. Toate elementele menționate la punctele 77-87 de mai sus fac parte din acest context și dovedesc că instituțiile Uniunii erau conștiente de aplicarea de către autoritățile marocane a dispozițiilor Acordului de asociere […] și părții din Sahara Occidentală controlate de Regatul Maroc și că nu s-au opus acestei aplicări.

Dimpotrivă, Comisia a cooperat, într-o oarecare măsură, cu autoritățile marocane în vederea respectivei aplicări și a recunoscut rezultatele acesteia, prin includerea întreprinderilor stabilite în Sahara Occidentală printre cele înscrise pe lista menționată la punctul 74 de mai sus.

100 Trebuie amintit de asemenea că există o divergență între teza Uniunii și, respectiv, cea a Regatului Maroc în ceea ce privește statutul internațional al Saharei Occidentale. În timp ce teza Uniunii este rezumată în mod suficient și corect de Consiliu și de Comisie (a se vedea punctele 74 și 75 de mai sus), este cert că Regatul Maroc are o concepție a lucrurilor total diferită. Potrivit acestuia, Sahara Occidentală face parte integrantă din teritoriul său.

101 Astfel, la articolul 94 din Acordul de asociere […], trimiterea la teritoriul Regatului Maroc putea fi înțeleasă de autoritățile marocane ca incluzând Sahara Occidentală sau cel puțin partea sa cea mai importantă, controlată de Regatul Maroc. Deși instituțiile Uniunii, astfel cum s-a arătat, au fost conștiente de această teză susținută de Regatul Maroc, Acordul de asociere […] nu include nicio clauză interpretativă și nicio altă dispoziție care ar avea ca rezultat excluderea teritoriului Saharei Occidentale din domeniul său de aplicare.

102 Trebuie totodată să se țină seama de faptul că acordul [de liberalizare] a fost încheiat la doisprezece ani după aprobarea Acordului de asociere […] și în condițiile în care respectivul acord a fost pus în aplicare în toată această perioadă. Dacă instituțiile Uniunii ar fi dorit să se opună aplicării acordului de asociere Saharei Occidentale, astfel cum a fost modificat prin decizia [în litigiu], ar fi putut insista să includă în textul acordului [de liberalizare] o clauză care să excludă o asemenea aplicare. Omisiunea lor cu privire la acest aspect demonstrează că ele acceptă, cel puțin implicit, interpretarea Acordului de asociere […] și a acordului [de liberalizare] potrivit căreia respectivele acorduri se aplică și părții din Sahara Occidentală controlate de Regatul Maroc.”

77 Având în vedere această interpretare, Tribunalul a apreciat, la punctul 103 din hotărârea atacată, că acordul de liberalizare, repus în contextul său, trebuia interpretat în sensul că „se aplic[a] și Saharei Occidentale”.

Argumentele părților

78 Consiliul reproșează Tribunalului că a prezumat, la punctul 73 din hotărârea atacată, că, în cazul în care acordul de liberalizare se aplica Saharei Occidentale, Frontul Polisario era automat susceptibil de a fi direct și individual afectat de decizia în litigiu. Or, o asemenea prezumție ar fi eronată în drept. Astfel, după cum Tribunalul însuși ar fi statuat anterior în Ordonanța din 3 iulie 2007, Commune de Champagne și alții/Consiliul și Comisia (T-212/02, EU:T:2007:194, punctele 90-94), o decizie a Consiliului privind încheierea unui acord internațional între Uniune și un stat terț ar fi lipsită de orice efect juridic pe teritoriul celeilalte părți la acest acord. Astfel, situația unui asemenea teritoriu ar fi reglementată exclusiv de dispozițiile adoptate de această altă parte, în exercitarea competenței sale suverane. Pe de altă parte, efectele pe care acordul menționat le produce pe teritoriul în cauză vor avea ca unică sursă împrejurarea că, prin faptul că a decis să ratifice același acord, cealaltă parte menționată a fost de acord să fie ținută de acesta din urmă și s-a angajat să adopte măsurile adecvate pentru a asigura executarea obligațiilor care rezultă din acesta. Prin urmare, recunoașterea admisibilității unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva deciziei Consiliului privind încheierea unui acord internațional în măsura în care acțiunea în cauză privește efectele acordului internațional respectiv pe teritoriul celeilalte părți la acesta ar conduce la depășirea de către instanța Uniunii a competenței sale prin pronunțarea cu privire la legalitatea, în raport cu dreptul Uniunii, a drepturilor sau a obligațiilor care rezultă, pentru un stat terț, dintr-un acord la care acesta a consimțit în mod liber și suveran. Or, exact acest lucru a făcut Tribunalul în speță, transformând aplicarea acordului de liberalizare Saharei Occidentale într-o condiție prealabilă pentru calitatea procesuală activă a Frontului

Polisario. În sfârșit, Consiliul subliniază că împrejurarea că Sahara Occidentală este un „teritoriu disputat” în dreptul internațional nu afectează raționamentul Tribunalului din ordonanța menționată, la care subscrie integral.

79 La rândul său, Comisia susține că împrejurarea, amintită în special la punctul 87 din hotărârea atacată, că acordul de liberalizare este aplicat „*de facto*”, în anumite cazuri, Saharei Occidentale nu poate fi considerat nici ca un element de context, nici ca o practică urmată ulterior, în sensul articolului 31 alineatul (2) și alineatul (3) litera (b) din Convenția de la Viena, care să justifice interpretarea articolului 94 din acordul de asociere în sensul că cele două acorduri se aplică acestui teritoriu neautonom. În plus, deși în acestea nu a fost inserată nicio clauză care să excludă în mod expres Sahara Occidentală din domeniul lor de aplicare, având în vedere dezacordul dintre Uniune și Regatul Maroc cu privire la statutul acestui teritoriu neautonom, amintit de Tribunal la punctul 100 din hotărârea atacată, împrejurarea menționată nu ar justifica să se considere că acordurile amintite se aplică teritoriului în cauză, ținând seama de articolul 31 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Viena, de principiul efectului relativ al tratatelor codificat la articolul 34 din această convenție și amintit de Curte în Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), de dreptul la autodeterminare al poporului din Sahara Occidentală, amintit de Uniune în repetate rânduri în luările sale de poziție cu privire la acest subiect, precum și de practica internațională relevantă în materie de aplicare teritorială a tratatelor.

80 În răspuns, Frontul Polisario observă că Tribunalul a examinat problema aplicării acordului de liberalizare Saharei Occidentale nu în scopul de a deduce de aici o oarecare prezumție în ceea ce privește admisibilitatea acțiunii, ci pentru a stabili contextul de fapt și de drept în care calitatea sa procesuală activă trebuia să fie înțeleasă. Astfel, Consiliul și Comisia ar fi susținut o lungă perioadă că acest acord nu era aplicabil teritoriului respectiv, înainte de a recunoaște, în răspunsul lor la întrebările scrise adresate de Tribunal, iar ulterior în ședința desfășurată în fața acestei instanțe, că regimul de preferințe tarifare pe care acesta îl conține era aplicat efectiv, în anumite cazuri, produselor care sunt originare de pe acest teritoriu. Or, acest element ar distinge în mod fundamental acordul amintit de cele două acorduri comparabile încheiate de Regatul Maroc cu Statele Unite ale Americii și cu Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS).

Aprecierea Curții

81 Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 73, 88 și 98-102 din hotărârea atacată, concluzia Tribunalului de la punctul 103 din această hotărâre, potrivit căreia acordul de liberalizare „se aplică și teritoriului Saharei Occidentale”, se întemeiază nu pe o constatare de fapt, ci pe o interpretare juridică a acestui acord, efectuată de instanța menționată în temeiul articolului 31 din Convenția de la Viena.

82 Poziția Consiliului și cea a Comisiei în fața Curții cu privire la acest subiect sunt în definitiv convergente, în măsura în care concluzia Tribunalului amintită anterior se află chiar în centrul argumentațiilor respective ale celor două instituții. Astfel, Comisia susține că acordul de liberalizare nu putea fi interpretat în sensul că era aplicabil din punct de vedere juridic teritoriului Saharei Occidentale. În ceea ce îl privește, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că s-a pronunțat cu privire la legalitatea drepturilor sau a obligațiilor care rezultă pentru cealaltă parte din acest acord la care ea a consimțit în mod liber și suveran. Or, analiza acestei pretinse erori de drept implică, în orice caz, examinarea în prealabil a temeiniciei concluziei formulate de Tribunal, la punctul 103 din hotărârea atacată, cu privire la aplicarea acordului de liberalizare teritoriului Saharei Occidentale. Astfel, în lipsa acesteia, eventualele drepturi și obligații ale celeilalte părți la acest acord, în ceea ce privește teritoriul menționat, nu sunt susceptibile să fi fost afectate.

83 Este, așadar, necesar să se verifice temeinicia raționamentului prin care, după ce a descris contextul în care a fost încheiat acordul de liberalizare, la punctele 99 și 100 din hotărârea atacată, Tribunalul a determinat în mod succesiv domeniul de aplicare al acestui acord în raport cu termenii acordului de

asociere, la punctul 101 din această hotărâre, apoi a examinat însuși acordul de liberalizare, la punctul 102 din hotărârea menționată, înainte de a formula concluzia exprimată la punctul 103 din aceeași hotărâre.

84 În această privință, referitor, în primul rând, la punctul 101 din hotărârea atacată, trebuie constatat că Tribunalul a interpretat domeniul de aplicare teritorial al acordului de liberalizare în raport cu articolul 94 din acordul de asociere, potrivit căruia acest acord se aplică „teritoriului Regatului Maroc”. Mai exact, Tribunalul a arătat că trimiterea la Regatul Maroc care figurează la acest articol putea fi înțeleasă de autoritățile statului respectiv ca incluzând Sahara Occidentală și că, deși Consiliul și Comisia erau conștiente de această poziție, acordul de asociere nu includea nicio clauză interpretativă și nici vreo altă dispoziție care să aibă drept consecință excluderea acestui teritoriu din domeniul său de aplicare.

85 Procedând astfel, Tribunalul a apreciat că, având în vedere, în primul rând, poziția Regatului Maroc potrivit căreia Sahara Occidentală făcea parte integrantă din teritoriul său, în al doilea rând, că Consiliul și Comisia aveau cunoștință de această poziție la data încheierii acordului de asociere și, în al treilea rând, lipsa unei prevederi care să excludă Sahara Occidentală din domeniul de aplicare teritorial al acestui acord, trebuia să se considere că părțile la acordul de asociere au fost în mod tacit de acord să interpreteze termenii „teritoriul[…] Regatului Maroc” care figurează la articolul 94 din acesta în sensul că articolul menționat includea și teritoriul respectiv.

86 Or, trebuie arătat că, pentru a putea deduce consecințele juridice corecte ale lipsei unei prevederi care să excludă Sahara Occidentală din domeniul de aplicare teritorial al acordului de asociere, în cadrul interpretării acestui acord, Tribunalul era obligat să respecte nu doar normele de interpretare cu bună-credință prevăzute la articolul 31 alineatul (1) din Convenția de la Viena, ci și pe cea prevăzută la alineatul (3) litera (c) al acestui articol, potrivit căreia interpretarea unui tratat trebuie efectuată ținând seama de orice regulă pertinentă de drept internațional aplicabilă în relațiile dintre părțile la tratatul respectiv (Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punctul 43; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 291 și jurisprudența citată).

87 Deși domeniile de aplicare ale diferitor norme pertinente de drept internațional aplicabile în speță, și anume principiul autodeterminării, norma codificată la articolul 29 din Convenția de la Viena, precum și principiul efectului relativ al tratatelor, se suprapun în parte, fiecare dintre aceste norme are autonomia sa, astfel încât este necesară examinarea succesivă a tuturor.

88 [Astfel cum a fost rectificat prin ordonanța din 20 martie 2017] În această privință, trebuie arătat, mai întâi, că principiul cutumiar al autodeterminării amintit în special la articolul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite este, astfel cum a arătat Curtea Internațională de Justiție la punctele 54-56 din avizul său consultativ privind Sahara Occidentală, un principiu de drept internațional aplicabil tuturor teritoriilor neautonome și tuturor popoarelor care nu și-au dobândit încă independența. El constituie, în plus, un drept opozabil *erga omnes*, precum și unul dintre principiile esențiale ale dreptului internațional (Timorul Oriental, [Portugalia v. Australia], hotărâre, CIJ, Recueil 1995, p. 90, punctul 29 și jurisprudența citată).

89 Pe acest temei, acest principiu face parte dintre normele de drept internațional aplicabile în relațiile dintre Uniune și Regatul Maroc pe care Tribunalul trebuia să le ia în considerare.

90 În conformitate cu principiul amintit, astfel cum s-a precizat în Rezoluția 2625 (XXV) a Adunării Generale a ONU, menționată la punctul 26 din prezenta hotărâre, „[t]eritoriul unei colonii sau al unui alt teritoriu neautonom are, în temeiul [Cartei Organizației Națiunilor Unite], un statut separat și distinct”.

91 În special, Adunarea Generală a ONU, în diversele sale rezoluții consacrate Saharei Occidentale, a exprimat în mod repetat preocuparea sa „de a permite populației autohtone de pe teritoriul respectiv să își exercite în mod liber dreptul la autodeterminare”, astfel cum a arătat Curtea Internațională de Justiție la punctele 62, 64 și 68 din avizul său consultativ privind Sahara Occidentală.

92 Având în vedere statutul separat și distinct recunoscut teritoriului Saharei Occidentale, în temeiul principiului autodeterminării, în raport cu cel al oricărui stat, inclusiv Regatul Maroc, termenii „teritoriul[…] Regatului Maroc” care figurează la articolul 94 din acordul de asociere nu pot fi interpretați, după cum susține Comisia și cum a arătat în esență avocatul general la punctele 71 și 75 din concluzii, astfel încât Sahara Occidentală să fie inclusă în domeniul de aplicare teritorial al acestui acord.

93 În speță, deși Tribunalul a constatat, la punctul 3 din hotărârea atacată, că Sahara Occidentală figura din anul 1963 pe lista teritoriilor neautonome în sensul articolului 73 din Carta Organizației Națiunilor Unite, această instanță nu a dedus totuși consecințele statutului pe care îl are astfel Sahara Occidentală, în temeiul dreptului internațional, în ceea ce privește inaplicabilitatea acordului de asociere acestui teritoriu.

94 În continuare, este necesar să se arate că norma cutumiară codificată la articolul 29 din Convenția de la Viena prevede că, dacă, din cuprinsul unui tratat, nu reiese o intenție diferită sau dacă aceasta nu este stabilită pe altă cale, tratatul respectiv leagă pe fiecare dintre părțile la acesta cu privire la întregul „său teritoriu”.

95 Rezultă astfel din norma menționată, privită în perspectiva interpretării articolului 94 din acordul de asociere, că un tratat leagă, în general, un stat, potrivit sensului obișnuit care trebuie atribuit termenului „teritoriu” coroborat cu adjectivul posesiv „său” care îl precedă, în privința spațiului geografic în care statul respectiv exercită totalitatea competențelor recunoscute entităților suverane de dreptul internațional, excluzând orice alt teritoriu, precum un teritoriu susceptibil de a se afla doar sub jurisdicția sau doar sub răspunderea internațională a statului menționat.

96 În această privință și astfel cum Comisia susține în mod corect, reiese din practica internațională că, atunci când un tratat are vocația de a se aplica nu doar pe teritoriul unui stat, ci și în afara teritoriului respectiv, tratatul în cauză prevede expres acest lucru, indiferent dacă este vorba despre un teritoriu care se află „sub jurisdicția” statului în cauză, astfel cum prevede, de exemplu, articolul 2 alineatul (1) din Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, sau despre un teritoriu „ale căr[ui] relații internaționale […] le asigură [statul menționat]”, astfel cum prevede, de exemplu, articolul 56 alineatul (1) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

97 Astfel, norma cutumiară codificată la articolul 29 din Convenția de la Viena se opunea de asemenea *a priori* ca Sahara Occidentală să fie considerată ca intrând în domeniul de aplicare teritorial al acordului de asociere.

98 În aceste condiții, rezultă de asemenea din norma cutumiară menționată că un tratat poate, prin derogare de la norma generală amintită la punctul 94 din prezenta hotărâre, să lege un stat în privința unui alt teritoriu dacă o astfel de intenție reiese din cuprinsul tratatului respectiv sau dacă aceasta este stabilită pe altă cale.

99 În speță, Tribunalul a prezumat în mod eronat că, în măsura în care Consiliul și Comisia aveau cunoștință despre poziția Regatului Maroc, potrivit căreia acordul de asociere era susceptibil să se aplice Saharei Occidentale, aceste instituții acceptaseră tacit poziția respectivă, astfel cum s-a arătat la punctul 85 din prezenta hotărâre.

100 În sfârșit, trebuie subliniat că, în temeiul principiului dreptului internațional general al efectului relativ al tratatelor, articolul 34 din Convenția de la Viena constituind o expresie particulară a acestuia, tratatele nu trebuie nici să dăuneze, nici să profite unor subiecte de drept terțe fără consimțământul lor (a se vedea Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punctele 44 și 52).

101 În speță, astfel cum s-a amintit la punctul 75 din prezenta hotărâre, Tribunalul a statuat în esență, la punctele 95-97 din hotărârea atacată, că principiul menționat nu era relevant în scopul examinării acțiunii cu privire la care trebuia să se pronunțe, spre deosebire de ceea ce statuase Curtea în Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), întrucât circumstanțele specifice acestei acțiuni se distingeau de cele care caracterizează cauza în care s-a pronunțat această din urmă hotărâre.

102 În special, Tribunalul a arătat, la punctele 96 și 97 din hotărârea atacată, că Uniunea nu a încheiat niciun alt acord de asociere privind produsele originare din Sahara Occidentală decât cel care o leagă de Regatul Maroc, în timp ce, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), aceasta încheiase un acord de asociere nu doar cu Statul Israel, ci și cu Organizația pentru Eliberarea Palestinei (OEP) care acționa în numele și în contul Autorității Palestiniene din Cisiordania și din Fâșia Gaza.

103 Or, contrar celor estimate de Tribunal, principiul efectului relativ al tratatelor trebuia luat în considerare în cadrul unei astfel de interpretări, din moment ce o aplicare a acordului de asociere încheiat între Uniune și Regatul Maroc Saharei Occidentale ar fi condus la situația în care acest acord ar afecta un „terț”.

104 Astfel, trebuie amintit că, în avizul său consultativ privind Sahara Occidentală, la care Tribunalul însuși a făcut referire la punctul 8 din hotărârea atacată, Curtea Internațională de Justiție a considerat că Sahara Occidentală „nu era un teritoriu fără stăpân (*terra nullius*) la momentul colonizării de către [Regatul] Spani[ei]”, pe de o parte, și că elementele și informațiile aduse la cunoștința sa „nu stabile[au] existența niciunei legături de suveranitate teritorială” între acest teritoriu și Regatul Maroc, pe de altă parte.

105 În special, în această privință, Curtea Internațională de Justiție a subliniat, în avizul său consultativ privind Sahara Occidentală, că populația de pe acest teritoriu beneficia, în temeiul dreptului internațional general, de dreptul la autodeterminare, astfel cum se precizează la punctele 90 și 91 din prezenta hotărâre, având în vedere că, la rândul său, Adunarea Generală a ONU a recomandat, la punctul 7 din Rezoluția sa 34/37 privind problema Saharei Occidentale, citată la punctul 35 din prezenta hotărâre, ca Frontul Polisario, „reprezentant al poporului din Sahara Occidentală, să participe în mod deplin la orice căutare a unei soluții politice juste, durabile și definitive privind problema Saharei Occidentale”, astfel cum Tribunalul a precizat la punctul 14 din hotărârea atacată și cum Comisia a amintit în fața Curții.

106 Ținând seama de aceste elemente, poporul din Sahara Occidentală trebuie considerat ca fiind un „terț” în sensul principiului efectului relativ al tratatelor, astfel cum a arătat în esență avocatul general la punctul 105 din concluzii. În această calitate, terțul în cauză poate fi afectat de punerea în aplicare a acordului de asociere în cazul includerii teritoriului Saharei Occidentale în domeniul de aplicare al acordului menționat, fără a fi necesar să se stabilească dacă o astfel de punere în aplicare ar fi de natură să îi dăuneze sau, dimpotrivă, să îi profite. Astfel, este suficient să se arate că, atât într-un caz, cât și în celălalt, respectiva punere în aplicare trebuie să fie consimțită de terțul în cauză. Or, în speță, din hotărârea atacată nu rezultă că poporul din Sahara Occidentală ar fi exprimat un asemenea consimțământ.

107 În aceste condiții, faptul de a considera că teritoriul Saharei Occidentale intră în domeniul de aplicare al acordului de asociere este contrar principiului de drept internațional al efectului relativ al tratatelor, care este aplicabil în relațiile dintre Uniune și Regatul Maroc.

108 Având în vedere considerațiile care precedă, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a apreciat, la punctele 101 și 103 din hotărârea atacată, că trebuia să se considere că Uniunea și Regatul Maroc au fost în mod tacit de acord să interpreteze termenii „teritoriul[…] Regatului Maroc” care figurează la articolul 94 din acordul de asociere în sensul că includeau teritoriul Saharei Occidentale.

109 În ceea ce privește, în al doilea rând, punctul 102 din hotărârea atacată, trebuie constatat că Tribunalul a apreciat că, dacă Consiliul și Comisia ar fi dorit să se opună aplicării acordului de liberalizare pe teritoriul Saharei Occidentale, acestea ar fi putut solicita ca o clauză care să excludă o asemenea aplicare să fie inserată în acest acord, înainte de a adăuga că „omisiunea” lor cu privire la acest aspect demonstra că acestea au acceptat implicit să considere acordul în cauză, asemenea acordului de asociere, ca fiind aplicabil teritoriului menționat.

110 În această privință, articolul 30 alineatul (2) din Convenția de la Viena codifică norma potrivit căreia, când un tratat precizează ca este subordonat unui tratat anterior sau posterior sau că nu trebuie considerat ca fiind incompatibil cu celălalt tratat, dispozițiile acestuia se vor aplica cu precădere.

111 Or, acordul de liberalizare este, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 18, 20 și 21 din hotărârea atacată, un acord care are ca obiect modificarea unui acord anterior între Uniune și Regatul Maroc, și anume acordul de asociere, și, mai precis, dispozițiile prevăzute de acest acord anterior în domeniul liberalizării schimburilor de produse agricole și pescărești. În acest scop, astfel cum reiese din cuprinsul acelorași puncte din hotărârea atacată, acordul de liberalizare a modificat 4 dintre cele 96 de articole ale acordului de asociere, printre care nu figurează articolul 94 din acesta din urmă, și a înlocuit trei dintre cele cinci protocoale care însoțesc acest acord. Modificările menționate au un caracter exhaustiv, astfel cum confirmă schimbul de scrisori dintre Uniune și Regatul Maroc sub forma căruia a intervenit acordul de liberalizare.

112 Rezultă că acordul de asociere și acordul de liberalizare constituie tratate succesive încheiate între aceleași părți și că acordul de liberalizare, în calitate de tratat posterior privind aspecte precise și limitate dintr-un domeniu deja reglementat pe larg printr-un acord anterior, trebuie considerat ca fiind subordonat acestuia din urmă.

113 Având în vedere o astfel de legătură particulară, care nu este repusă în discuție în fața Curții, este necesar să se considere, în conformitate cu norma codificată la articolul 30 alineatul (2) din Convenția de la Viena, că dispozițiile acordului de asociere, care nu au fost modificate în mod explicit prin acordul de liberalizare, trebuie să primeze în aplicarea acestuia din urmă, pentru a preveni orice incompatibilitate între ele.

114 În consecință, acordul de liberalizare nu putea fi înțeles, la data încheierii sale, în sensul că domeniul său de aplicare teritorial includea teritoriul Saharei Occidentale și că nu era necesară includerea în acesta a unei clauze care să excludă în mod expres teritoriul respectiv din domeniul de aplicare menționat.

115 În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a apreciat că trebuia să se considere că Consiliul și Comisia au acceptat ca acordul de asociere și acordul de liberalizare să se aplice teritoriului Saharei Occidentale pentru motivul că au omis să insereze, în al doilea dintre aceste acorduri, o clauză care să excludă o asemenea aplicare.

116 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, Tribunalul a statuat în mod eronat, la punctul 103 din hotărârea atacată, că acordul de liberalizare trebuia interpretat în sensul că se aplica teritoriului Saharei Occidentale, mai precis părții din acest teritoriu controlate de Regatul Maroc, o asemenea interpretare neputând fi justificată nici prin textul acordului de asociere, nici prin cel al acordului de liberalizare, nici, în sfârșit, prin circumstanțele care au însoțit încheierea acestor două acorduri, astfel cum au fost amintite la punctele 101 și 102 din hotărârea atacată.

117 Această apreciere nu este repusă în discuție de analiza efectuată de Tribunal la punctul 99 din hotărârea atacată, pe baza elementelor de fapt amintite la punctele 77-87 din această hotărâre.

118 Constatările și aprecierile efectuate de Tribunal la punctele menționate evidențiază, mai întâi, că Consiliul și Comisia erau conștiente, la data încheierii acordului de liberalizare, de faptul că autoritățile marocane aplicau dispozițiile acordului de asociere Saharei Occidentale de mulți ani. În continuare, aceste două instituții nu s-au opus niciun moment acestei aplicări, iar Comisia a cooperat în acest sens într-o anumită măsură. În sfârșit, regimul de preferințe tarifare instituit prin acordul de asociere și modificat prin acordul de liberalizare este, în unele cazuri, aplicat „*de facto*” produselor originare din Sahara Occidentală de la încheierea celui de al doilea dintre aceste acorduri, astfel cum au amintit Consiliul și Comisia în memoriile lor și în ședință.

119 Astfel cum reiese pe de altă parte din cuprinsul punctului 102 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că această practică ulterioară încheierii acordului de asociere justifica interpretarea acestui acord și a acordului de liberalizare în sensul că teritoriul Saharei Occidentale intra în domeniul de aplicare al acordurilor menționate.

120 În această privință, trebuie subliniat că, potrivit articolului 31 alineatul (3) litera (b) din Convenția de la Viena, se va ține seama, odată cu contextul, în scopul interpretării unui tratat, de orice practică urmată ulterior în aplicarea tratatului prin care este stabilit acordul părților în privința interpretării tratatului.

121 În speță, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 77, 83 și 87 din hotărârea atacată, Consiliul și Comisia au subliniat, asemenea Frontului Polisario, că, deși regimul de preferințe tarifare prevăzut de acordul de asociere și de acordul de liberalizare era aplicat în unele cazuri produselor originare din Sahara Occidentală, această aplicare avea un caracter „*de facto*”.

122 Or, este necesar să se constate că Tribunalul nu a cercetat, contrar celor prevăzute la articolul 31 alineatul (3) litera (b) din Convenția de la Viena, dacă o astfel de aplicare, în anumite cazuri, exprima existența unui acord între părți care viza modificarea interpretării articolului 94 din acordul de asociere.

123 În plus, o pretinsă voință a Uniunii exprimată printr-o practică ulterioară și care consta în a considera în prezent acordul de asociere și acordul de liberalizare ca fiind aplicabile din punct de vedere juridic teritoriului Saharei Occidentale ar fi implicat în mod necesar admiterea faptului că Uniunea intenționa să execute aceste acorduri într-un mod incompatibil cu principiile autodeterminării și efectului relativ al tratatelor, deși aceasta din urmă amintea în mod repetat necesitatea respectării acestor principii, astfel cum subliniază Comisia.

124 Or, o asemenea executare ar fi în mod necesar ireconciliabilă cu principiul executării tratatelor cu bună-credință, care constituie totuși un principiu obligatoriu al dreptului internațional general aplicabil subiectelor acestui drept care sunt părți contractante la un tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punctul 49, precum și Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Manzi și Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, punctul 38).

125 În consecință, Tribunalul a săvârșit de asemenea o eroare de drept prin faptul că a considerat că practica ulterioară amintită la punctele 99 și 102 din hotărârea atacată justifica interpretarea acordurilor menționate în sensul că acestea se aplicau din punct de vedere juridic teritoriului Saharei Occidentale.

126 Așadar, întrucât Tribunal a statuat în mod eronat că acordul de liberalizare trebuia interpretat în sensul că se aplica din punct de vedere juridic teritoriului Saharei Occidentale, înainte de a lua această concluzie drept premisă pentru analiza sa privind calitatea procedurală activă a Frontului Polisario, astfel cum s-a precizat la punctele 43, 44 și 74 din prezenta hotărâre, recursul trebuie admis, fără a mai fi necesară examinarea celorlalte motive și argumente ale Consiliului și ale Comisiei.

127 Prin urmare, hotărârea atacată trebuie anulată.

Cu privire la acțiune

128 Articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene prevede că, în cazul în care recursul este întemeiat și Curtea anulează decizia Tribunalului, aceasta poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra ei.

129 În speță, Curtea trebuie să soluționeze în mod definitiv litigiul, care este în stare de judecată.

130 În această privință, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE prevede două ipoteze în care calitatea procesuală activă este recunoscută unei persoane fizice sau juridice pentru a formula o acțiune împotriva unui act al cărei destinatar nu este. Pe de o parte, o astfel de acțiune poate fi formulată cu condiția ca acest act să o privească direct și individual. Pe de altă parte, o astfel de persoană poate introduce o acțiune împotriva unui act normativ care nu presupune măsuri de executare dacă acesta o privește direct.

131 În speță, trebuie constatat de la bun început că argumentația prezentată de Frontul Polisario pentru a stabili că are calitate procesuală activă pentru introducerea unei acțiuni în anularea deciziei atacate se întemeiază pe afirmația potrivit căreia acordul de liberalizare, a cărui încheiere a fost aprobată prin decizia menționată, este aplicat în practică, în anumite cazuri, Saharei Occidentale, deși aceasta nu face parte din teritoriul Regatului Maroc.

132 Astfel cum rezultă din motivele prezentate la punctele 83-125 din prezenta hotărâre, acordul de liberalizare trebuie totuși interpretat, în conformitate cu normele pertinente de drept internațional aplicabile în relațiile dintre Uniune și Regatul Maroc, în sensul că nu se aplică teritoriului Saharei Occidentale.

133 În consecință, fără a fi necesar să se examineze restul argumentației prin care Consiliul și Comisia contestă admisibilitatea acțiunii, trebuie să se considere că, în orice caz, Frontul Polisario nu poate fi perceput, având în vedere argumentele pe care le invocă, ca având calitate procesuală activă pentru introducerea unei acțiuni în anularea deciziei atacate.

134 Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

135 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

136 Articolul 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din același regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

137 În speță, întrucât Consiliul a solicitat obligarea Frontului Polisario la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată efectuate de această instituție.

138 Articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, prevede că statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

139 În speță, Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Regatul Spaniei, Republica Franceză și Republica Portugheză, precum și Comisia, care avea calitatea de intervenită în primă instanță, suportă propriile cheltuieli de judecată.

140 În sfârșit, articolul 140 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, prevede în special că Curtea poate decide ca un intervenient, altul decât un stat membru sau o instituție, să suporte propriile cheltuieli de judecată.

141 În speță, trebuie să se decidă că Comader suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 10 decembrie 2015, Front Polisario/Consiliul (T-512/12, EU:T:2015:953).

2) Respinge ca inadmisibilă acțiunea Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario).

3) Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario) suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliul Uniunii Europene.

4) Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Portugheză, Comisia Europeană și Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături