Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 17 iunie 2021 [1]

Cauza C-180/20

Comisia Europeană
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare – Deciziile (UE) 2020/245 și 2020/246 – Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor – Decizii de stabilire a pozițiilor care urmează să fie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord internațional – Alegerea temeiului juridic – Acord ale cărui dispoziții pot fi legate de politica externă și de securitate comună (PESC) – Adoptare a două decizii distincte”

I. Introducere

1. În cadrul contenciosului interinstituțional referitor la temeiul juridic al actelor Uniunii, care are o importanță de natură constituțională [2], un loc din ce în ce mai semnificativ este ocupat, după intrarea în vigoare a Tratatului de Lisabona, de cauzele care pun în discuție linia de demarcație dintre acțiunea externă a Uniunii Europene în domeniile care intră sub incidența Tratatului FUE și politica externă și de securitate comună (PESC), înscrisă în Tratatul UE [3]. Acțiunea care face obiectul prezentelor concluzii se numără printre aceste cauze și constituie, la aproximativ trei ani de la pronunțarea Hotărârii din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) [4] (denumită în continuare „Hotărârea Kazahstan”), o nouă etapă a diferendului dintre Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene privind temeiurile juridice pertinente pentru încheierea și punerea în aplicare a unor acorduri de parteneriat numite „de nouă generație”. În Hotărârea Kazahstan, Curtea a fost chemată pentru prima dată să se

[1] Limba originală: franceza.

[2] A se vedea în acest sens în special Avizul 2/00 (Protocolul de la Cartagena privind prevenirea riscurilor biotehnologice) din 6 decembrie 2001 (EU:C:2001:664, punctul 5) și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 42).

[3] A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472), Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025), și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

pronunțe cu privire la delimitarea dintre competențele care intră sub incidența PESC și competențele care intră sub incidența Tratatului FUE în cadrul punerii în aplicare a unuia dintre aceste acorduri și, mai precis, în legătură cu adoptarea unei decizii în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, prin care Consiliul stabilește poziția Uniunii în cadrul unui organism creat în temeiul acestui acord [5].

2. În prezenta cauză, Comisia solicită anularea Deciziilor (UE) 2020/245 [6] și 2020/246 [7] ale Consiliului (denumite în continuare, împreună, „deciziile atacate") privind o poziție care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte [8] (denumit în continuare „APCC").

II. Cadrul juridic

A. Dispozițiile relevante ale Tratatului UE

3. Capitolul 1 din titlul V din Tratatul UE conține „dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii". Articolul 21 TUE din acest capitol prevede, la alineatul (1), principiile pe care se întemeiază acțiunea Uniunii pe scena internațională și precizează că Uniunea depune toate eforturile pentru a dezvolta relații și a construi parteneriate în special cu țările care împărtășesc principiile respective. Alineatul (2) al acestui articol enumeră obiectivele acțiunii externe a Uniunii, iar alineatul (3) primul paragraf al aceluiași articol prevede că „Uniunea respectă principiile și urmărește obiectivele prevăzute la alineatele (1) și (2) în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe în diferitele domenii reglementate în prezentul titlu și în partea a cincea din Tratatul [FUE], precum și a aspectelor externe ale celorlalte politici ale sale".

4. Capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE conține dispozițiile speciale privind PESC. Potrivit articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, „[p]olitica externă și de securitate comună face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel". În conformitate cu articolul 37 TUE, care figurează în același capitol, „Uniunea poate încheia acorduri cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale în domeniile care fac obiectul prezentului capitol".

[5] Există și alte precedente privind interpretarea articolului 218 alineatul (9) TFUE, în contextul unui litigiu pe temeiul juridic pertinent al unei decizii de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord internațional, care nu privesc însă delimitarea dintre competențele PESC și competențele non-PESC; a se vedea Hotărârea din 26 septembrie 2013, Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589), Hotărârea din 27 februarie 2014, Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Decizia din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat, și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta (JO 2020, L 52, p. 3).

[7] Decizia din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat, și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea titlului II din acordul respectiv (JO 2020, L 52, p. 5).

[8] JO 2018, L 23, p. 4.

B. Dispozițiile relevante ale Tratatului FUE

5. În partea a cincea din Tratatul FUE, care privește acțiunea externă a Uniunii, titlul V este consacrat acordurilor internaționale ale Uniunii. Acest titlu cuprinde, între altele, articolul 218 TFUE, care stabilește procedura de negociere și de încheiere a acordurilor dintre Uniune și țări terțe sau organizații internaționale. Acest articol, la alineatele (8) și (9), prevede:

„(8) Pe parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.

Cu toate acestea, Consiliul hotărăște în unanimitate în cazul în care acordul se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea în vederea adoptării unui act al Uniunii […]

(9) Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, adoptă o decizie privind suspendarea aplicării unui acord și de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice […]”

III. Istoricul litigiului

A. APCC

6. La 29 septembrie 2015, Consiliul a autorizat Comisia și Înalta Reprezentantă a Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumită în continuare „Înalta Reprezentantă”) să înceapă negocierile cu Republica Armenia cu privire la un acord-cadru [9]. Aceste negocieri au fost încheiate cu succes, iar acordul a fost parafat la 21 martie 2017.

7. La 20 noiembrie 2017, Consiliul a adoptat o decizie prin care autoriza semnarea APCC în numele Uniunii și decidea aplicarea cu titlu provizoriu a anumitor părți din acest acord [10] (denumită în continuare „decizia de semnare”). Această decizie se întemeia pe articolul 37 TUE, precum și pe articolul 91 și pe articolul 100 alineatul (2) TFUE, și pe articolele 207 și 209 TFUE coroborate cu articolul 218 alineatele (5) și (7) TFUE și cu articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE. APCC a fost semnat la 24 noiembrie 2017 și se aplică cu titlu provizoriu de la 1 iunie 2018.

8. Articolul 362 din acest acord prevede instituirea unui Consiliu de parteneriat, însărcinat cu supravegherea și reexaminarea cu regularitate a punerii în aplicare a acordului menționat și împuternicit să adopte decizii obligatorii pentru părți, precum și să formuleze recomandări [11] (denumit în continuare „Consiliul de parteneriat”). Consiliul de parteneriat este alcătuit din reprezentanți ai părților, la nivel ministerial, și se reunește la intervale regulate, cel puțin o dată pe an, precum și atunci când circumstanțele impun acest lucru. Articolul 362 alineatul (4) din APCC prevede că Consiliul de parteneriat își stabilește regulamentul de procedură. Consiliul de parteneriat este asistat în îndeplinirea sarcinilor sale de un Comitet de parteneriat, constituit în conformitate cu articolul 363 din APCC și compus din reprezentanți ai părților la nivel de înalți

[9] Acest acord-cadru trebuia să înlocuiască Acordul de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte (JO 1999, L 239, p. 3).

[10] Decizia (UE) 2018/104 a Consiliului din 20 noiembrie 2017 privind semnarea, în numele Uniunii, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului de parteneriat cuprinzător și consolidat (JO 2018, L 23 p. 1).

[11] În conformitate cu articolul 362 alineatul (6) din APCC, Consiliul de parteneriat adoptă deciziile și recomandările prin acordul părților, respectând în mod corespunzător finalizarea procedurilor interne ale părților.

funcționari (denumit în continuare „Comitetul de parteneriat”). În conformitate cu alineatul (4) al acestui articol, Consiliul de parteneriat stabilește, în regulamentul său de procedură, sarcinile și modul de funcționare ale acestui comitet. Potrivit articolului 364 din APCC, Consiliul de parteneriat poate hotărî să instituie subcomitete și alte organisme, însărcinate să îl asiste în domenii specifice, și stabilește componența, sarcinile și modul de funcționare ale acestora.

B. Deciziile atacate

9. Deciziile atacate privesc adoptarea regulamentelor de procedură ale Consiliului de parteneriat, Comitetului de parteneriat, subcomitetelor și altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat, precum și stabilirea listei subcomitetelor (denumite în continuare, împreună, „regulamentele de procedură”).

10. La 29 noiembrie 2018, Înalta Reprezentantă și Comisia au înaintat o propunere comună de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat, în legătură cu adoptarea unor decizii privind regulamentele de procedură (denumită în continuare „propunerea comună”) [12]. Această propunere se întemeia, între altele, pe articolul 37 TUE ca temei juridic material.

11. La 19 iulie 2019, Comisia a prezentat o propunere modificată de decizie a Consiliului, în care fuseseră eliminate referirile la Înalta Reprezentantă și la articolul 37 TUE ca temei juridic material [13] (denumită în continuare „propunerea modificată”). Această propunere se întemeia pe articolul 218 alineatul (9) TFUE, ca temei juridic procedural, și pe articolul 91 și articolul 100 alineatul (2) TFUE, precum și pe articolele 207 și 209 TFUE, ca temeiuri juridice materiale. În motivarea acestei decizii se explica faptul că eliminarea articolului 37 TUE ca temei juridic material se justifica în special în lumina Hotărârii Kazahstan.

12. La 4 decembrie 2019, Comitetul Reprezentanților Permanenți (Coreper) a decis să scindeze actul juridic care urma să fie adoptat în două decizii ale Consiliului, una întemeiată pe articolul 37 TUE și care privește numai titlul II din APCC, care vizează cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, iar cealaltă pe alte temeiuri juridice decât PESC și care privește întregul APCC, cu excepția titlului II din acesta.

13. La 17 februarie 2020, Consiliul a adoptat împreună deciziile atacate. Decizia 2020/245 a fost adoptată în temeiul articolului 91 TFUE și al articolului 100 alineatul (2) TFUE, precum și al articolului 207 TFUE și al articolului 209 TFUE coroborat cu articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE și cu articolul 218 alineatul (9) TFUE. Decizia 2020/246, în schimb, a fost adoptată în temeiul articolului 37 TUE coroborat cu articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE și cu articolul 218 alineatul (9) TFUE. Articolul 1 din Decizia 2020/245 prevede că „[p]oziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin [APCC], în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură […], în

[12] Propunere comună de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat instituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în legătură cu adoptarea unor decizii privind regulamentul de procedură al Consiliului de parteneriat, al Comitetului de parteneriat și al subcomitetelor specializate sau al altor organisme [JOIN(2018) 29 final].

[13] Propunere modificată de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat instituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în legătură cu adoptarea unor decizii privind regulamentul de procedură al Consiliului de parteneriat, al Comitetului de parteneriat și al subcomitetelor specializate sau al altor organisme [COM(2019) 345 final].

aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta, se bazează pe proiectul de decizie a Consiliului de parteneriat". Articolul 1 din Decizia 2020/246 prevede că „[p]oziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin [APCC], în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură […], în aplicarea titlului II din acordul respectiv, se bazează pe proiectul de decizie a Consiliului de parteneriat".

14. Prin două declarații, înscrise în procesul-verbal întocmit de Consiliu la 4 martie 2020, Comisia și Republica Cehă au subliniat caracterul, în opinia lor, eronat din punct de vedere juridic al recurgerii la temeiul juridic al articolului 37 TUE pentru una dintre cele două decizii ale Consiliului [14]. Printr-o declarație, înscrisă în același proces-verbal al Consiliului, Ungaria și-a exprimat de asemenea „rezervele în legătură cu adoptarea a două decizii distincte privind poziția [Uniunii]", fără a contesta totuși temeiul juridic al articolului 37 TUE [15]. Aceste două state membre au decis să se abțină de la vot.

IV. Procedura în fața Curții și concluziile părților

15. Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 24 aprilie 2020, Comisia a introdus acțiunea în anulare care face obiectul prezentelor concluzii. Au fost admise cererile de intervenție formulate de Republica Cehă în susținerea Comisiei și de Republica Franceză în susținerea Consiliului.

16. Comisia, susținută de Republica Cehă, solicită Curții anularea deciziilor atacate, menținerea efectelor acestora și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

17. Consiliul solicită, cu titlu principal, Curții respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată și, în subsidiar, în caz de anulare a deciziilor atacate, menținerea efectelor acestora. Republica Franceză solicită Curții respingerea acțiunii formulate de Comisie.

V. Analiză

18. Comisia invocă două motive în susținerea acțiunii formulate.

A. Cu privire la primul motiv

1. Rezumat succint al argumentației părților

19. În cadrul primului motiv al acțiunii, care ocupă partea esențială a procedurii în speță, Comisia reproșează Consiliului, în primul rând, excluderea din domeniul de aplicare al Deciziei 2020/245 a titlului II din APCC, în al doilea rând, alegerea articolului 37 TUE ca temei juridic material al Deciziei 2020/246 și, în al treilea rând, adăugarea articolului 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE ca temei juridic procedural al acestei decizii.

[14] A se vedea Consiliul Uniunii Europene, proces-verbal sumar din 4 martie 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper din 12 și 14 februarie 2020, anexa Coreper din 12 februarie 2020, punctul 38.

[15] A se vedea Consiliul Uniunii Europene, proces-verbal sumar din 4 martie 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper din 12 și 14 februarie 2020, anexa Coreper din 12 februarie 2020, punctul 38.

20. Comisia susține că, prin alegerea articolului 37 TUE ca temei juridic material al Deciziei 2020/246, Consiliul a modificat regula de vot care, în caz contrar, ar fi fost aplicabilă în temeiul tratatelor și a încălcat jurisprudența constantă a Curții cu privire la alegerea temeiului juridic al actelor Uniunii. Potrivit Comisiei, din această jurisprudență și în special din Hotărârea Kazahstan reiese că o decizie a Consiliului în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, prin care Consiliul stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord internațional, trebuie adoptată cu majoritate calificată atunci când centrul de greutate al acestui acord este constituit dintr-un domeniu pentru care temeiurile juridice materiale impun majoritatea calificată. Comisia arată că APCC privește în principal domeniile comerțului, cooperării pentru dezvoltare și comerțului cu servicii de transport, cărora le este consacrată marea majoritate a articolelor acestui acord. Cele nouă articole inserate în titlul II din acordul menționat, privind cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, ar avea un caracter pur accesoriu în raport cu întregul APCC și, prin urmare, ar fi insuficiente pentru a justifica un temei juridic pertinent care intră sub incidența PESC pentru ansamblul acestuia. În susținerea concluziei respective, Comisia arată că, în Hotărârea Kazahstan, Curtea a considerat că dispozițiile titlului II din Acordul de parteneriat și cooperare consolidat între Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Kazahstan, pe de altă parte [16] (denumit în continuare „acordul cu Kazahstan”), comparabile, în ceea ce privește conținutul și numărul, cu cele din titlul II din APCC, nu justificau alegerea Consiliului de a utiliza articolul 37 TUE ca temei juridic material al unei decizii de același tip ca deciziile atacate.

21. Consiliul, susținut de Republica Franceză, nu contestă că domeniul din care fac parte deciziile atacate trebuie apreciat în raport cu APCC. Totuși, acesta arată că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii, inclusiv a unui act referitor la un acord internațional, trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează atât conținutul, cât și finalitatea acestui act. Potrivit Consiliului, din jurisprudența Curții reiese că examinarea obiectivelor acordului este esențială pentru a stabili relația care există între dispozițiile acestuia care prezintă legături cu diferite domenii de acțiune ale Uniunii și că numai într-o a doua etapă trebuie examinat domeniul de aplicare al obligațiilor cuprinse în aceste dispoziții, și anume conținutul lor. Or, argumentele invocate de Comisie nu ar ține nicidecum seama de finalitățile APCC și de dispozițiile sale specifice, ci s-ar concentra exclusiv pe conținutul acestora. În speță, Consiliul consideră că analiza obiectivelor dispozițiilor cuprinse în titlul II din APCC demonstrează că acestea din urmă nu sunt secundare și indirecte în raport cu celelalte dispoziții ale acordului respectiv. În plus, contrar celor pretinse de Comisie, APCC și acordul cu Kazahstan ar prezenta diferențe fundamentale în ceea ce privește definirea obiectivelor acestora și, prin urmare, natura lor juridică. În această privință, Consiliul arată că APCC include, la articolul 1, cel puțin un obiectiv de fond suplimentar, care lipsește din acordul cu Kazahstan, și anume obiectivul care vizează contribuția la intensificarea parteneriatului politic cuprinzător [litera (a)] și la promovarea dezvoltării unor relații politice strânse între părți [litera (b)]. Pe de altă parte, unele dintre obiectivele generale enunțate la articolul 1 din APCC ar fi reflectate de articolul 3 din acest acord într-un ansamblu de obiective mai precise, urmărite în mod specific de dispozițiile titlului II din acordul menționat. În special, obiectivul privind sporirea eficacității cooperării în domeniul politicii externe și de securitate, pe care articolul 3 alineatul (1) din APCC îl prezintă ca obiectiv general al dialogului politic cu Armenia, în jurul căruia se articulează toate celelalte obiective urmărite de dialogul respectiv, ar constitui un obiectiv distinct, care nu poate fi considerat accesoriu în raport cu celelalte obiective ale acestui acord. Potrivit Consiliului, nu există, așadar, nicio îndoială că obiectivul principal al dispozițiilor titlului II din acest acord este punerea în aplicare a unei politici din domeniul PESC pe care Uniunea o desfășoară în cadrul

[16] JO 2016, L 29, p. 1.

competențelor care îi sunt conferite în temeiul titlului V capitolul II din TUE. Această concluzie, întemeiată pe o analiză a finalităților dispozițiilor titlului II din acordul menționat, nu poate fi repusă în discuție de argumente care se raportează doar la conținutul lor și în special la valoarea lor pretins declarativă. Astfel, pe de o parte, din dispozițiile în discuție reiese că organizarea unui dialog politic regulat constituie modul în care trebuie pusă în aplicare cooperarea și, pe de altă parte, nu există niciun element în jurisprudența Curții care să permită să se concluzioneze că dispoziții care prevăd o cooperare sub forma unui dialog nu pot constitui în sine o componentă independentă atunci când urmăresc obiective de securitate și de politică externă.

2. Apreciere

a) Stadiul jurisprudenței relevante

22. Articolul 218 TFUE, pentru a îndeplini cerințele de claritate, de coerență și de raționalizare, prevede o procedură unificată și cu aplicabilitate generală în ceea ce privește, printre altele, negocierea și încheierea acordurilor internaționale pe care Uniunea este competentă să le încheie în domeniile sale de acțiune, inclusiv PESC, cu excepția cazului în care tratatele prevăd proceduri speciale [17]. În cadrul acestei proceduri, articolul 218 alineatul (9) TFUE stabilește o procedură simplificată în special în scopul definirii pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în contextul participării sale la adoptarea, în cadrul organismului decizional instituit prin acordul internațional în cauză, a unor acte legate de aplicarea sau de punerea în aplicare a acestuia din urmă [18]. Întrucât dispoziția menționată nu prevede nicio regulă de vot în vederea adoptării de către Consiliu a acestei categorii de decizii, Curtea a statuat că regula de vot aplicabilă trebuie determinată, în fiecare situație, în raport cu articolul 218 alineatul (8) TFUE. În această privință, Curtea a precizat că, în ipoteza în care o asemenea decizie nu corespunde niciuneia dintre ipotezele în care articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE impune un vot în unanimitate, Consiliul trebuie în principiu să adopte decizia menționată în conformitate cu dispozițiile articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE coroborate cu cele ale articolului 218 alineatul (9) TFUE, hotărând cu majoritate calificată [19].

23. Prima ipoteză în care articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE impune Consiliului să hotărască în unanimitate se referă la ipoteza în care acordul privește un domeniu pentru care unanimitatea este cerută pentru adoptarea unui act al Uniunii, această ipoteză stabilind astfel o legătură între temeiul juridic material al unei decizii adoptate în temeiul articolului menționat și regula de vot aplicabilă pentru adoptarea ei. Aceasta este situația în ceea ce privește PESC, articolul 31 alineatul (1) primul paragraf TUE prevăzând în special că deciziile care intră sub incidența capitolului 2 din titlul V din Tratatul UE se adoptă în unanimitate, cu excepția cazului în care capitolul menționat dispune altfel [20].

[17] A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 52), și Hotărârea Kazahstan (punctul 21).

[18] A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 65), și Hotărârea Kazahstan (punctul 25).

[19] Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punctul 51), și Hotărârea Kazahstan (punctele 25 și 27).

[20] A se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 29).

24. Pentru a stabili dacă o decizie adoptată în contextul definit la articolul 218 alineatul (9) TFUE se referă într-adevăr la un domeniu pentru care unanimitatea este cerută pentru adoptarea unui act al Uniunii și trebuie, prin urmare, în raport cu prima situație avută în vedere la articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE, să fie adoptată în unanimitate, este necesar să se facă referire la temeiul său juridic material [21].

25. Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul acestui act [22]. Dacă examinarea unui act al Uniunii demonstrează că acesta urmărește două finalități sau că are două componente și una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume cel impus de finalitatea sau componenta principală ori preponderentă. Cu titlu excepțional, dacă, în schimb, se dovedește că actul urmărește simultan mai multe obiective sau are mai multe componente care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu alta, fiind astfel aplicabile dispoziții diferite din tratat, o asemenea măsură trebuie să fie adoptată pe baza diferitor temeiuri juridice corespunzătoare [23]. Se exclude însă utilizarea unui dublu temei juridic atunci când procedurile prevăzute pentru cele două temeiuri juridice sunt incompatibile [24].

26. Urmând această jurisprudență, trebuie să se identifice, așadar, „centrul de greutate” al actului Uniunii pentru a se aprecia dacă temeiul sau temeiurile sale juridice au fost determinate în mod corect. De altfel, Curtea a precizat că aceleași criterii se aplică și atunci când este vorba despre definirea temeiului juridic al unor acte ale Uniunii privind încheierea și punerea în aplicare a unui acord internațional [25].

27. Dezbaterea care s-a desfășurat între părțile din prezentul litigiu evidențiază o divergență de interpretare cu privire la diferite elemente-cheie ale „testului centrului de greutate” elaborat de Curte și necesită precizările care urmează.

28. În primul rând, având în vedere dezbaterile cu privire la acest subiect dintre Comisie, Consiliu și Republica Franceză, trebuie arătat că „finalitatea” și „conținutul” actului Uniunii în cauză figurează la același rang printre elementele obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional pe care trebuie să se întemeieze alegerea temeiului său juridic. Întrucât definirea centrului de greutate al unui astfel de act este un exercițiu eminamente pragmatic, ordinea în care Curtea procedează la analiza acestor două elemente și importanța pe care aceasta le-o acordă în cadrul examinării unui caz concret depind în principal de împrejurările speței și nu permite să se speculeze cu privire la caracterul mai mult sau mai puțin „esențial” al unuia sau al celuilalt element ori cu privire la o eventuală ierarhizare între ele.

[21] A se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 35).

[22] A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, EU:C:1987:163, punctul 11), Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul (C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 10), Avizul 2/00 (Protocolul de la Cartagena privind prevenirea riscurilor biotehnologice) din 6 decembrie 2001 (EU:C:2001:664, punctul 22), Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 43), precum și Hotărârea Kazahstan (punctul 36).

[23] A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-178/03, EU:C:2006:4, punctele 42 și 43), Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 44), și Hotărârea Kazahstan (punctul 37).

[24] A se vedea printre altele Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul/Consiliul (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 37 și jurisprudența citată). Trebuie subliniat însă că Curtea limitează cazul în care se exclude o dualitate (sau pluralitate) de temeiuri juridice la cazurile de incompatibilitate a procedurilor, cu excluderea cazurilor în care este diferită numai regula de vot; a se vedea Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472, punctele 45-48).

[25] A se vedea în special Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 42 și jurisprudența citată).

29. Este adevărat că anumite aplicări ale testului centrului de greutate unor acte legate de încheierea de acorduri internaționale par să recunoască o importanță sporită cercetării obiectului actului. Astfel, în Avizul 1/78 [26], Curtea a precizat că calificarea unui acord „trebuie făcută în considerarea obiectului esențial al acestuia, iar nu în funcție de clauze speciale", care, având caracter accesoriu sau auxiliar, rămân absorbite de obiectul esențial menționat. Aceeași linie de raționament a fost urmată de Curte în Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul [27] (denumită în continuare „Hotărârea Portugalia/Consiliul") și în Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul [28] (denumită în continuare „Hotărârea Filipine"), pentru a determina obiectivul unui acord de cooperare pentru dezvoltare și, respectiv, al unui acord-cadru de parteneriat și cooperare. Cu toate acestea, pe de o parte, o asemenea abordare nu presupune privarea de orice importanță a examinării conținutului acordului, această examinare putând conduce în concret la identificarea, în raport cu conținutul obligațiilor prevăzute de dispoziții individuale ale acordului, a unor componente distincte, care necesită adăugarea altor temeiuri juridice [29]. Pe de altă parte, astfel cum a arătat domnul avocat general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Filipine [30], linia jurisprudențială menționată mai sus reprezintă doar o „anumită declinare" a normelor generale care trebuie urmate pentru stabilirea temeiului juridic al unui act al Uniunii, enunțate la punctul 25 din prezentele concluzii, care nu se îndepărtează de acestea [31]. În orice caz, abordarea respectivă pare să fie contrabalansată de utilizarea de către Curte, din ce în ce mai frecvent, a unui raționament axat mai specific pe examinarea conținutului acordului [32], fără ca aceasta să implice, la rândul său, o înlăturare a examinării finalităților actului.

30. În al doilea rând, în afara finalității și conținutului său, alte elemente obiective pot fi luate în considerare pentru a determina centrul de greutate al unui act al Uniunii, astfel cum reiese în mod clar din termenii utilizați de Curte și reproduși la punctul 25 din prezentele concluzii. În ceea ce privește în special actele privind încheierea și punerea în aplicare a unui acord internațional, printre aceste elemente figurează, în special, contextul în care se înscrie și în care a fost adoptat actul respectiv [33]. Deși importanța acestui element variază în mod necesar în funcție de tipul de act și de categoria acordului în discuție, examinarea contextului poate avea un rol central în analiza Curții, astfel cum a fost, de exemplu, cazul în Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (ZMP Antarctica) [34]. În schimb, convingerea autorului actului [35] sau „evaluarea subiectivă și intențiile politice generale ale celor implicați" [36] nu au nicio relevanță în alegerea temeiului juridic, dată fiind lipsa lor de obiectivitate.

[26] Avizul 1/78 (Acord internațional privind cauciucul natural) din 4 octombrie 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, punctele 37-39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, punctele 35-39.

[29] A se vedea, *a contrario*, Hotărârea Filipine, punctele 56 și 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, punctele 25-28.

[31] A se vedea punctele 25-27.

[32] A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iulie 2013, Daiichi Sankyo și Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punctele 52-60), Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:675, punctele 58-65), și Hotărârea Kazahstan (punctele 42-45).

[33] A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 26 septembrie 2013, Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589, punctul 48 și următoarele), Hotărârea din 27 februarie 2014, Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 50), Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 38), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (ZMP Antarctica) (C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctele 76 și 87).

[34] C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctele 88-94; a se vedea de asemenea Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 51), în care referirea la context a fost utilizată pentru a stabili obiectivul măsurii în cauză.

[35] În acest sens, a se vedea în special Avizul 2/00 (Protocolul de la Cartagena privind prevenirea riscurilor biotehnologice) din 6 decembrie 2001 (EU:C:2001:664, punctul 22).

[36] A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punctul 53).

31. În al treilea rând, din jurisprudența amintită la punctul 25 din prezentele concluzii reiese că simpla constatare că un act al Uniunii urmărește mai multe finalități sau că are mai multe componente nu este suficientă în sine pentru a întemeia acest act pe mai multe temeiuri juridice. Astfel, Curtea a întemeiat testul centrului de greutate pe norme foarte precise care intră în joc în cazul pluralității de finalități sau de componente și care prevăd fie reținerea temeiului juridic impus de finalitatea sau de componenta principală sau predominantă, ceea ce presupune calificarea celeilalte sau celorlalte finalități sau componente ca accesorii, fie, atunci când un asemenea raport principal/accesoriu lipsește, reținerea diferitor temeiuri juridice corespunzătoare diverselor finalități sau componente ale actului legate în mod indisociabil între ele.

32. În această privință, trebuie arătat că, în Hotărârea Filipine, care se situează în linia trasată prin Hotărârea Portugalia/Consiliul, Curtea a precizat, în ceea ce privește decizia de semnare a unui acord-cadru de parteneriat și de cooperare, că acest test implică, mai întâi, să se determine dacă dispoziții ale acordului care pot fi legate de alte politici ale Uniunii decât cea identificată ca preponderentă se pot înscrie de asemenea în domeniul de aplicare al acesteia sau dacă depășesc cadrul acestei politici și, prin urmare, impun ca decizia respectivă să aibă temeiuri juridice complementare [37] și să se verifice ulterior dacă aceste dispoziții nu implică obligații de o asemenea importanță încât să corespundă unor obiective diferite de cele care au legătură cu politica Uniunii identificată ca preponderentă.

33. În al patrulea rând, Curtea s-a preocupat să precizeze că o pluralitate de temeiuri juridice trebuie avută în vedere numai cu titlu excepțional. Este adevărat că, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și a articolului 40 TUE, ale cărui două paragrafe prevăd clauze de neafectare reciprocă a procedurilor și a atribuțiilor corespunzătoare ale instituțiilor în domeniile PESC și ale politicilor care intră sub incidența Tratatului FUE [38], eventualul cumul dintre temeiurile juridice din acest tratat și din domeniul PESC nu pare, *a priori*, exclus, după cum se întâmpla înainte, în temeiul articolului 47 UE, între temeiuri juridice din Tratatul CE și din domeniul PESC [39]. Un asemenea cumul a fost de altfel admis în mod implicit de Curte în Hotărârea Kazahstan. Nu este mai puțin adevărat că foarte rar Curtea a acceptat un cumul de temeiuri juridice [40].

34. Hotărârea Kazahstan a adus clarificări importante jurisprudenței amintite la punctul 25 din prezentele concluzii.

35. *Primo*, în această hotărâre, Curtea a confirmat încă o dată aplicarea testului centrului de greutate – utilizat în jurisprudența sa clasică privind alegerea temeiului juridic – și atunci când această alegere trebuie efectuată, în contextul acțiunii externe a Uniunii, între temeiurile juridice

[37] A se vedea Hotărârea Filipine, punctul 35.

[38] Potrivit articolului 40 primul paragraf TUE, „[p]unerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”. Al doilea paragraf al acestui articol prevede că, „[d]e asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol”.

[39] A se vedea Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (C-91/05, EU:C:2008:288, punctele 76 și 77).

[40] A se vedea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (Convenția de la Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punctul 51), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul și Consiliul (Importul de produse chimice periculoase) (C-178/03, EU:C:2006:4, punctul 56), Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Arme de calibru mic) (C-91/05, EU:C:2008:288, punctele 99, 108 și 109), și Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul/Consiliul (Pierderi ale Băncii Europene de Investiții) (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 84). A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punctul 63).

PESC și non-PESC[41]. Referindu-se în special la caracterul unitar al dispozițiilor articolului 218 TFUE, care iau ele însele în considerare specificitățile PESC, reflectând totodată echilibrul instituțional stabilit de tratat pentru fiecare dintre domeniile de acțiune ale Uniunii[42], Curtea afirmă în mod implicit că nu se justifică rezervarea unui tratament special acestui tip de litigii privind temeiul juridic, confirmând astfel o orientare jurisprudențială mai generală prin care se urmărește să se dea efect deplin „integr[ării] dispozițiilor referitoare la PESC în cadrul general al dreptului Uniunii" urmărite de Tratatul de la Lisabona[43]. Deși nu citează articolul 40 TUE, Curtea pare, în Hotărârea Kazahstan, să accepte în mod implicit interpretarea acestei dispoziții propusă de avocata generală Kokott în concluziile sale[44], potrivit căreia cele două clauze de neafectare din primul și din al doilea paragraf ale articolului menționat sunt concepute în mod simetric și, prin urmare, nu permit să se constituie o prioritate în favoarea competenței care intră în domeniul PESC sau al celor care intră sub incidența Tratatului FUE. O asemenea interpretare impune în mod necesar, în materie de alegere a temeiului juridic, aplicarea unui test „neutru", precum cel al centrului de greutate, care recunoaște o valoare egală PESC – ținând totodată seama de norme și de proceduri specifice cărora le este supusă această politică – și celorlalte acțiuni externe ale Uniunii care intră sub incidența Tratatului FUE.

36. Astfel, la punctul 38 din Hotărârea Kazahstan, Curtea a precizat că, după cum se întâmplă în cazul deciziei privind încheierea unui acord internațional de către Uniune, o decizie prin care Consiliul stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, și care privește exclusiv PESC trebuie în principiu adoptată în unanimitate, în conformitate cu articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE. În schimb, dacă o asemenea decizie cuprinde mai multe componente sau urmărește mai multe finalități, dintre care unele intră sub incidența PESC, regula de vot aplicabilă pentru adoptarea sa trebuie determinată în raport cu finalitatea sau cu componenta sa principală ori preponderentă. Astfel, dacă finalitatea sau componenta principală ori preponderentă a deciziei ține de un domeniu pentru care unanimitatea nu este necesară pentru adoptarea unui act al Uniunii, decizia menționată trebuie adoptată, conform articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE, cu majoritate calificată. Acestea sunt, așadar, criteriile clasice în materia stabilirii temeiului juridic al unui act al Uniunii care trebuie aplicat în prezenta cauză, ceea ce nu este de altfel contestat de părțile din litigiu.

37. *Secundo*, în Hotărârea Kazahstan, Curtea a aplicat testul centrului de greutate adoptând un dublu criteriu, „cantitativ" și „calitativ", de analiză a conținutului acordului internațional în care se înscrie actul Uniunii în cauză. Astfel, pe de o parte, la punctul 44 din această hotărâre, Curtea a arătat că „majoritatea dispozițiilor [acordului cu Kazahstan], care cuprinde 287 de articole, intră fie în sfera politicii comerciale comune a Uniunii, fie în sfera politicii de cooperare pentru dezvoltare a acesteia din urmă" și, pe de altă parte, la punctul 45 din aceeași hotărâre, ea a observat că „dispozițiile [acordului cu Kazahstan] care prezintă o legătură cu PESC […], pe lângă faptul că sunt puțin numeroase în raport cu ansamblul dispozițiilor acestui acord, se limitează la declarații ale părților contractante cu privire la scopurile pe care trebuie să le urmărească cooperarea lor și la subiectele la care se va referi aceasta, fără a determina modalitățile concrete de punere în aplicare a acestei cooperări", făcând trimitere, prin analogie, la punctul 56 din

[41] A se vedea în acest sens, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 43), și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctele 43 și 44).

[42] A se vedea punctul 24 din Hotărârea Kazahstan.

[43] A se vedea în acest sens recent Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 47 și următoarele).

[44] A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punctul 50).

Hotărârea Filipine [45]. Se poate, desigur, astfel cum procedează Republica Franceză, ridica problema pertinenței, la modul absolut, a criteriilor respective, în special a celui cantitativ, având în vedere diferența dintre acțiunea externă a Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare și comerț, care impune, ca regulă generală, stabilirea unei reglementări detaliate și adoptarea unui număr semnificativ de dispoziții cu caracter tehnic, și PESC, a cărei punere în aplicare poate să nu impună un asemenea nivel de detalii. Nu este mai puțin adevărat că un asemenea criteriu – atunci când nu se limitează la simpla constatare a unei prevalențe numerice a dispozițiilor non-PESC și când se aplică împreună cu o apreciere „calitativă" a dispozițiilor acordului care prezintă o legătură cu PESC, care ține seama de caracterul lor mai mult sau mai puțin operațional – se poate dovedi util, în ceea ce privește acordurile-cadru precum cele în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Kazahstan și în prezenta cauză, pentru izolarea (sau excluderea) unei eventuale componente autonome care intră în domeniul PESC. Aceasta este situația cu atât mai mult cu cât, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, în urma unificării, la articolul 21 alineatul (2) TUE, a obiectivelor acțiunii externe a Uniunii operate prin Tratatul de la Lisabona și, având în vedere obligația Uniunii, în conformitate cu articolul 21 alineatul (3) TUE, de a urmări aceste obiective în toate politicile sale externe, inclusiv aspectele externe ale politicilor sale interne, o aplicare a testului centrului de greutate întemeiată exclusiv sau în principal pe finalitățile actului nu se poate dovedi suficient de concludentă. Astfel, dată fiind natura orizontală a obiectivelor acțiunii externe a Uniunii enumerate la articolul 21 alineatul (2) TUE și trimiterea la aceste obiective, operată de articolul 23 TUE, în materie de PESC, identificarea obiectivelor specifice ale acestei politici se poate dovedi dificilă [46].

38. *Tertio*, în Hotărârea Kazahstan, Curtea clarifică faptul că o decizie care, precum deciziile atacate, stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii cu privire la adoptarea regulamentelor de procedură ale organismelor înființate în temeiul unui acord de parteneriat vizează în general modul de funcționare a acestor organisme. Întrucât are o aplicabilitate transversală și nu privește numai anumite materii reglementate în cadrul acordului menționat, domeniul sub incidența căruia intră o asemenea decizie, în vederea aplicării testului centrului de greutate, trebuie apreciat în raport cu acordul în ansamblu [47].

39. *Quarto*, din Hotărârea Kazahstan reiese că temeiul juridic al deciziei privind semnarea acordului în care se înscrie un act adoptat pentru punerea sa în aplicare nu are incidență asupra stabilirii centrului de greutate al acestui act, cel puțin atunci când există elemente care determină să se rețină că acest temei juridic nu a fost stabilit în mod corect [48].

40. Primul motiv al acțiunii trebuie examinat pe baza principiilor expuse până aici.

[45] Subliniem că un criteriu bazat pe capacitatea dispozițiilor examinate de a fi operaționale imediat, prevăzând modalitățile concrete de punere în aplicare a cooperării pe care o au în vedere, fusese reținut deja de Curte în Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul (C-268/94, EU:C:1996:461, punctul 40).

[46] Pentru o încercare în acest sens, a se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:41, punctul 85 și următoarele).

[47] A se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 40) și Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punctele 54 și 55).

[48] A se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 43).

b) Aplicarea în prezenta cauză

41. Astfel cum s-a observat la punctul 38 din prezentele concluzii, din Hotărârea Kazahstan reiese că domeniul sub incidența căruia intră o decizie care stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în ceea ce privește stabilirea regulamentelor de procedură ale organismelor înființate printr-un acord de parteneriat precum cel în discuție în prezenta cauză trebuie apreciat în raport cu acordul în ansamblul său.

42. Cu toate acestea, în speță, astfel cum s-a precizat mai sus, Consiliul a adoptat două decizii distincte, având, în esență, același conținut, dar un domeniu de aplicare diferit. Prima se referă la întregul acord, cu excluderea titlului II. A doua vizează numai acest titlu. În pofida acestei scindări, Consiliul pare să fie de acord cu Comisia cu privire la faptul că centrul de greutate al deciziilor atacate, inclusiv, așadar, Decizia 2020/246, trebuie apreciat pe baza acordului în ansamblul său.

43. Considerăm și noi că este vorba despre singura abordare corectă. Astfel, adoptarea a două decizii distincte ale Consiliului, întemeiate pe două (sau mai multe) temeiuri juridice diferite, pentru a stabili poziția care urmează să fie adoptată, în numele Uniunii, în legătură cu un subiect care privește *transversal întregul acord*, după cum se întâmplă în cazul aprobării unor acte care privesc, în general, funcționarea organelor acestui acord, se poate justifica, în orice caz, numai dacă acordul, luat în considerare în ansamblul său, prevede două (sau mai multe) componente distincte, care corespund diferitor temeiuri juridice utilizate pentru adoptarea actelor respective.

44. Prin urmare, trebuie să se aprecieze domeniile din care fac parte deciziile atacate, luate în considerare împreună, în raport cu APCC în ansamblul său. Cu titlu introductiv, trebuie formulate următoarele trei observații.

45. În primul rând, observăm că argumentația dezvoltată de Comisie în susținerea acțiunii sale este întemeiată în mare măsură pe pretinsele similitudini dintre APCC și acordul cu Kazahstan, precum și pe soluția reținută de Curte în hotărârea privind acest din urmă acord. Hotărârea menționată constituie, astfel cum s-a precizat mai sus, chiar rațiunea care a condus la retragerea propunerii comune și, în cele din urmă, la introducerea acțiunii. La rândul lor, argumentele invocate de Consiliu urmăresc să sublinieze diferențele dintre APCC și acordul cu Kazahstan. Amintim însă că Curtea a afirmat în mod constant că este lipsit de relevanță în raport cu alegerea temeiului juridic al unui act ce temeiuri juridice au fost utilizate în adoptarea altor acte ale Uniunii, care prezintă eventual trăsături similare sau care se află într-o strânsă legătură cu actul despre care este vorba[49]. Recunoscând că Hotărârea Kazahstan constituie în mod incontestabil un precedent de referință pentru analiza prezentei cauze, trebuie să se aibă totuși în vedere această regulă atunci când se analizează conținutul și finalitatea APCC.

46. În al doilea rând, arătăm că reiese din Hotărârea Kazahstan (punctul 39 din prezentele concluzii) că, contrar a ceea ce pare să rețină Consiliul, împrejurarea că decizia de semnare se întemeiază, între altele, pe articolul 37 TUE, fără ca Comisia să fi contestat utilizarea unui asemenea temei juridic material, nu poate justifica în sine alegerea Consiliului de a întemeia Decizia 2020/246 pe acest articol. Același lucru este valabil și pentru împrejurarea că decizia Consiliului de autorizare a Comisiei și a Înaltei Reprezentante să negocieze APCC se întemeia de asemenea pe articolul 37 TUE.

[49] A se vedea în special Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (Convenția de la Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punctul 50), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea normelor de drept social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 36). Această situație se regăsește, astfel cum precizează avocata generală Kokott în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punctul 53), și în cazul deciziei de semnare a acordului pentru a cărui punere în aplicare a fost adoptată decizia în cauză.

47. Odată precizate cele de mai sus, subliniem că APCC este un acord-cadru care urmărește să instituie „o cooperare extinsă într-o gamă largă de domenii de interes comun”[50]. Din examinarea preambulului reiese dorința părților de a consolida legăturile stabilite în trecut și de a promova o cooperare strânsă și intensă întemeiată pe un parteneriat bazat pe egalitate [primul paragraf din preambulul acestui acord], precum și de a promova în continuare dezvoltarea politică, socioeconomică și instituțională a Republicii Armenia, consolidând respectarea principiilor democratice și a drepturilor omului [al treilea și al cincilea paragraf din preambul]. Două tematici fundamentale sunt schițate în acesta. Pe de o parte, se afirmă intenția părților de a dezvolta în continuare un dialog politic periodic privind chestiuni bilaterale de interes reciproc, precum și angajamentul lor de a promova pacea și securitatea în lume, lupta împotriva proliferării armelor de distrugere în masă (ADM), de a preveni și combate corupția, de a intensifica lupta împotriva criminalității organizate și a terorismului, de a-și intensifica cooperarea în domeniile migrației, azilului și gestionării frontierelor, precum și de a deschide în viitor unui dialog pe tema vizelor [în special al treilea-al cincilea, al șaptelea, al optulea, al zecelea, al doisprezecelea și al paisprezecelea paragraf din preambul]. Pe de altă parte, se afirmă hotărârea părților de a aprofunda cooperarea economică, inclusiv în domenii conexe comerțului, din perspectiva dezvoltării viitoare a comerțului și a investițiilor, respectând în același timp principiile dezvoltării durabile și garantând protecția mediului și a sănătății umane. Pe aceeași direcție, părțile se angajează să coopereze în alte domenii socioeconomice de interes reciproc, precum știința și tehnologia, educația și cultura, tineretul și sportul [în special al cincisprezecelea-al nouăsprezecelea, al douăzeci și treilea și al douăzeci și patrulea paragraf din preambul].

48. Compus din 386 de articole, APCC este împărțit în opt titluri, care privesc obiectivele și, respectiv, principiile generale ale acestuia (titlul I articolele 1 și 2), dialogul politic și reforma, precum și cooperarea în domeniul PESC (titlul II articolele 3-11), justiția, libertatea și securitatea (titlul III articolele 12-21), cooperarea economică (titlul IV articolele 22-35), alte politici de cooperare (titlul V articolele 36-112), comerțul (titlul VI articolele 113-342), asistența financiară și dispoziții antifraudă în materie de control (titlul VII articolele 343-361) și, în sfârșit, dispozițiile instituționale, generale și finale (titlul VIII articolele 362-386).

49. Obiectivele APCC, astfel cum sunt prezentate la articolul 1, sunt să intensifice parteneriatul politic și economic cuprinzător și cooperarea dintre părți, să consolideze cadrul pentru un dialog politic în toate domeniile de interes reciproc, promovând dezvoltarea unor relații politice strânse între părți, să contribuie la consolidarea democrației și a stabilității politice, economice și instituționale în Armenia, să promoveze, să mențină și să consolideze pacea și stabilitatea atât la nivel regional, cât și la nivel internațional, să intensifice cooperarea în materie de libertate, securitate și justiție, să sporească mobilitatea și contactele interpersonale, să susțină eforturile Armeniei de a-și dezvolta potențialul economic prin intermediul cooperării internaționale, să stabilească o cooperare comercială consolidată și să creeze condițiile necesare pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc. Articolul 2 din APCC prevede principiile generale la a căror respectare se angajează părțile, și anume principiile democratice, statul de drept, drepturile omului și libertățile fundamentale, principiile economiei de piață, dezvoltării durabile, cooperării regionale și multilateralismului concret. Părțile se angajează de asemenea să combată corupția, diferitele forme de criminalitate transnațională organizată și terorismul și să lupte împotriva proliferării ADM pentru a contribui la menținerea păcii și a stabilității în regiune.

[50] A se vedea al cincilea paragraf din preambulul APCC.

50. Consiliul consideră în esență că APCC urmărește finalități care intră în domeniul PESC și care nu sunt nici secundare, nici accesorii în raport cu celelalte finalități ale acordului respectiv. Titlul II din acesta ar conține dispoziții care nu pot intra în cadrul strategic al politicii de cooperare pentru dezvoltare sau al politicii comerciale comune. La rândul său, deși admite că APCC prezintă anumite legături cu PESC, Comisia apreciază că aceste legături nu sunt suficient de importante pentru a justifica un temei juridic material din domeniul PESC.

51. Titlul II din APCC, la rubrica „Dialogul politic și reforma; cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate”, cuprinde nouă articole. Articolul 3 din APCC enumeră obiectivele dialogului politic pe care părțile se angajează să le consolideze în toate domeniile de interes reciproc, inclusiv chestiunile de politică externă și de securitate, precum și reformele interne. Printre aceste obiective figurează și consolidarea parteneriatului politic [articolul 3 litera (b)], promovarea păcii, stabilității și securității în lume [articolul 3 litera (c)], consolidarea cooperării cu privire la gestionarea crizelor în lume [articolul 3 litera (d)], în domeniul combaterii proliferării ADM [articolul 3 litera (e)], consolidarea respectării principiilor democratice, a statului de drept, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale [articolul 3 litera (g)], cooperarea în domeniul securității și apărării [articolul 3 litera (h)], precum și dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate [articolul 3 litera (k)]. Articolul 4 din APCC este consacrat reformei interne, pentru realizarea căreia părțile se angajează să coopereze în vederea consolidării, între altele, a stabilității și a eficacității instituțiilor democratice, a independenței și a eficienței sistemului judiciar, a reformei administrației publice și a luptei împotriva corupției. În ceea ce privește articolul 5, acesta este consacrat în mod specific politicii externe și de securitate. Alineatul (1) al articolului menționat prevede că „[p]ărțile își intensifică dialogul și cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, inclusiv al politicii de securitate și apărare comune, recunoscând importanța pe care Republica Armenia o acordă participării sale la organizațiile internaționale și la formatele de cooperare internațională, precum și obligațiilor existente care îi revin în temeiul acestei participări, și abordează în special aspecte legate de prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, reducerea riscurilor, securitatea cibernetică, reforma sectorului securității, stabilitatea regională, dezarmarea, neproliferarea, controlul armamentului și controlul exporturilor de armament”. Se precizează că „[c]ooperarea se bazează pe valori comune și pe interese reciproce și urmărește să își sporească eficacitatea, cu ajutorul forurilor bilaterale, internaționale și regionale, în special [Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)]”. La articolul 6 din APCC se reafirmă necesitatea de a urmări infracțiunile grave care preocupă comunitatea internațională, inclusiv la nivelul Curții Penale Internaționale, precum și cooperarea dintre părți pentru prevenirea acestor infracțiuni. Articolul 7 din APCC vizează cooperarea în ceea ce privește prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, „în special în perspectiva unei posibile participări a Republicii Armenia la operațiunile civile și militare de gestionare a crizelor conduse de [Uniune], precum și la exercițiile și activitățile de formare relevante, de la caz la caz”. Articolul 8 din APCC prevede că „[p]ărțile își intensifică eforturile comune de îmbunătățire a condițiilor necesare pentru continuarea cooperării regionale promovând deschiderea frontierelor și circulația transfrontalieră, relațiile de bună vecinătate și dezvoltarea democratică, contribuind astfel la stabilitate și securitate, și depun eforturi pentru soluționarea pașnică a conflictelor”. În sfârșit, articolele 9-11 din APCC sunt consacrate cooperării la combaterea proliferării ADM și a vectorilor acestora, la combaterea comerțului ilicit de arme de calibru mic și armament ușor și, respectiv, la combaterea terorismului.

52. Părțile sunt de acord că nu se poate contesta că APCC prezintă anumite legături cu PESC. Astfel, pe lângă referirile exprese la această politică conținute în preambul și la articolele 1 și 3 din APCC, articolele 5 și 7-11 din acest acord, după cum reiese din expunerea de la punctul care

precedă, pot fi asociate, toate, PESC [51].

53. Cu toate acestea, reiese, printre altele, din Hotărârea Kazahstan că împrejurarea că un acord-cadru precum cel în discuție în prezenta cauză afișează, în preambul și în expunerea obiectivelor sale, legături cu PESC și că unele dintre dispozițiile sale – chiar și atunci când le este consacrat un titlu autonom care figurează în partea inițială a acordului – pot fi legate de această politică a Uniunii poate să nu fie suficientă pentru a considera că temeiul juridic material al oricărui act adoptat pentru punerea sa în aplicare și având o aplicabilitate transversală trebuie să includă în mod obligatoriu articolul 37 TUE. O asemenea adăugare se justifică, în opinia Curții, numai dacă dispozițiile menționate au o asemenea întindere încât să se poată considera că reprezintă o componentă distinctă a acordului în discuție și nu prezintă un caracter accesoriu în raport cu celelalte componente ale acordului respectiv [52].

54. Pentru a concluziona, în Hotărârea Kazahstan, că nu aceasta era situația dispozițiilor legate de PESC cuprinse în acordul de parteneriat încheiat cu această țară, Curtea nu a recurs la testul binar aplicat în Hotărârea Filipine, amintit la punctul 32 din prezentele concluzii, ci a aplicat dublul criteriu „cantitativ” și „calitativ”, evocat la punctul 37 din prezentele concluzii.

55. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, apreciem că, indiferent de testul aplicabil, PESC nu constituie, în economia APCC, o componentă distinctă de celelalte componente ale acestuia care să justifice adăugarea articolului 37 TUE la temeiul juridic material al actelor cu caracter transversal adoptate pentru punerea sa în aplicare.

56. În ceea ce privește, *primo*, testul urmat de Curte în Hotărârea Filipine, amintim că prima parte a acestui test urmărește să stabilească dacă dispozițiile acordului care pot fi asociate altor politici ale Uniunii decât cea identificată ca fiind preponderentă pot intra de asemenea sub incidența acesteia sau dacă depășesc cadrul politicii respective.

57. În această privință, trebuie arătat că cooperarea pentru dezvoltare, care constituie fără îndoială una dintre componentele APCC, are caracter pluridimensional. Aceasta nu se limitează la măsurile care vizează în mod direct eradicarea sărăciei, enunțat ca obiectiv principal al acestei politici la articolul 208 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, ci urmărește de asemenea obiectivele menționate la articolul 21 alineatul (2) TUE [53], la care articolul 208 alineatul (1) primul paragraf TFUE face trimitere în mod expres. Articolul 209 alineatul (2) TFUE prevede de altfel că Uniunea poate încheia cu țările terțe orice acord util pentru realizarea obiectivelor prevăzute la articolul 21 TUE și la articolul 208 TFUE, subliniind astfel interrelațiile existente între obiectivele generale ale acțiunii externe a Uniunii și cele specifice cooperării pentru dezvoltare.

58. În jurisprudența sa anterioară Tratatului de la Lisabona, care rămâne pertinentă în special în lumina interpretării articolului 208 TFUE reținute în Hotărârea Filipine [54], Curtea a recunoscut că obiectivele cooperării pentru dezvoltare sunt largi, dat fiind că aceasta din urmă urmărește nu numai dezvoltarea economică și socială durabilă a țărilor terțe în cauză, integrarea lor armonioasă și progresivă în economia mondială, precum și combaterea sărăciei, ci și dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a

[51] În același sens, a se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 42).

[52] A se vedea Hotărârea Kazahstan (punctul 46).

[53] A se vedea Hotărârea Filipine (punctul 37).

[54] A se vedea Hotărârea Filipine (punctul 37).

libertăților fundamentale [55]. De asemenea, Curtea a statuat deja că se poate considera că combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic servește obiectivelor politicii de cooperare pentru dezvoltare [56].

59. Această concepție amplă a obiectivelor cooperării pentru dezvoltare reflectă viziunea Uniunii în acest domeniu, expusă în noul Consens european pentru dezvoltare, semnat la 7 iunie 2017 [57] (denumit în continuare „consensul”), care constituie „piatra de temelie a politicii Uniunii în domeniul dezvoltării” [58] și se înscrie în cadrul Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, adoptată de Organizația Națiunilor Unite în luna septembrie 2015 [59]. Potrivit consensului, cooperarea pentru dezvoltare contribuie de asemenea, între altele, „la sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului, la menținerea păcii și prevenirea conflictelor, la îmbunătățirea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, la acordarea de asistență a populațiilor, a țărilor și a regiunilor care se confruntă cu dezastre naturale sau provocate de om și la promovarea unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală” [60]. Pe de altă parte, la punctul 14 din consens se arată că „dialogul politic este un mijloc important de promovare a principiilor de dezvoltare și are, de asemenea, o dimensiune preventivă cu scopul de a asigura că valorile Uniunii Europene sunt respectate” și că „acest dialog va fi desfășurat cu guvernele partenere […] și va fi o importantă platformă de acțiune, prin care se va promova o înțelegere comună, progresele înregistrate vor fi revizuite periodic și vor fi identificate măsuri de sprijin corespunzătoare”.

60. În sfârșit, trebuie subliniat că, în cadrul strategic al cooperării pentru dezvoltare și al cooperării economice, financiare și tehnice cu țările terțe, prevăzută la articolul 212 TFUE, au fost adoptate instrumentele de sprijinire a acțiunii externe a Uniunii pentru perioada 2014-2020 în domeniile, între altele, ale protecției drepturilor omului [61] și reacției în caz de criză, prevenirii conflictelor și consolidării păcii în țările partenere [62]. Tot în același cadru va fi adoptat Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională pentru viitorul cadru financiar multianual (2021-2027) [63], al cărui text de compromis a fost aprobat la 13 martie 2021 [64], care acoperă și acțiunea Uniunii în ceea ce privește reacția în caz de criză, prevenirea conflictelor, consolidarea păcii și lupta împotriva amenințărilor mondiale și transregionale.

55 A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Parlamentul/Comisia (C-403/05, EU:C:2007:624, punctul 56), și Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 65).

56 A se vedea Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (C-91/05, EU:C:2008:288, în special punctele 68-70, 98 și 99).

57 Noul Consens european privind dezvoltarea „Lumea noastră, demnitatea noastră, viitorul nostru”, declarație comună a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, a Parlamentului European și a Comisiei Europene, 8 iunie 2017. Cu privire la pertinența acestui tip de documente pentru a stabili domeniul din care face parte un acord internațional, a se vedea în special Hotărârea Filipine (punctul 42).

58 A se vedea consensul, punctul 10.

59 Adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 25 septembrie 2015.

60 A se vedea consensul, punctul 11.

61 Regulamentul (UE) nr. 235/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de finanțare pentru democrație și drepturile omului la scară mondială (JO 2014, L 77, p. 85).

62 A se vedea Regulamentul (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace (JO 2014, L 77, p. 1).

63 A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională [COM(2018) 460 final], modificată [COM(2020) 459 final] în urma crizei legate de pandemia de COVID-19.

64 A se vedea comunicatul de presă privind https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-green-light-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/

61. Curtea a declarat însă că o măsură nu intră în domeniul de aplicare al cooperării pentru dezvoltare, chiar și atunci când contribuie la urmărirea obiectivelor acesteia, în cazul în care are ca obiect principal punerea în aplicare a unei alte politici, de exemplu a PESC [65].

62. Or, nu aceasta este, în opinia noastră, situația în speță. Astfel, APCC este, înainte de toate, un instrument prin care se urmărește consolidarea cooperării economice și comerciale dintre părți, din perspectiva promovării unei dezvoltări durabile [66], care integrează în economie constrângerile de mediu [67] și sociale, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [68], precum și sănătatea umană [69]. Pe lângă dispozițiile privind comerțul, conținute în titlul VI, o gamă amplă de domenii de cooperare este acoperită de APCC, legate de cele mai diferite sectoare socioeconomice, de la energie (titlul V capitolul 2) la mediu și acțiuni în domeniul climei (titlul V capitolele 3 și 4), politică industrială (titlul V capitolul 5), cooperare în domeniul serviciilor financiare (titlul V capitolul 7), turism (titlul V capitolul 9), agricultură și pescuit (titlul V capitolele 10 și 11), cercetare (titlul V capitolul 14), politică socială (titlul V capitolul 15), educație și cultură (titlul V capitolele 17 și 18), sport (titlul V capitolul 20) și protecție civilă (titlul V capitolul 23).

63. Reiese din tot ceea ce precedă că dispozițiile inserate în titlul II din APCC pot, în ansamblul lor, să fie legate și de cooperarea pentru dezvoltare, care constituie una dintre componentele acestui acord, și nu impun întemeierea unei decizii care stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii, care privește modalitățile de funcționare a organismelor create prin acest acord, și pe articolul 37 TUE ca temei juridic material complementar. În opinia noastră, această concluzie nu este repusă în discuție dacă APCC este examinat în lumina contextului său. Astfel, pe de o parte, în ceea ce privește un acord de parteneriat precum APCC, contextul în care s-au derulat negocierile și încheierea acordului cu dificultate poate juca un rol semnificativ – și încă și mai puțin decisiv – ca element de apreciere în vederea stabilirii temeiului juridic pertinent. Pe de altă parte, în speță, referirea cuprinsă în al unsprezecelea paragraf din preambulul APCC la conflictul din Nagorno-Karabah, la care face referire Republica Franceză în observațiile sale, nu este suficientă pentru a situa încheierea APCC într-un context specific PESC.

64. Prin urmare, trebuie să se treacă la a doua parte a testului binar aplicat de Curte în Hotărârea Filipine, care impune, în speță, să se verifice dacă dispozițiile APCC care pot fi legate de PESC nu implică obligații cu un asemenea domeniu de aplicare încât să corespundă unor obiective diferite de cele legate de celelalte componente ale acordului și în special de cooperarea pentru dezvoltare.

65. În opinia noastră, rezultă în mod clar din lectura dispozițiilor titlului II din APCC că aceste dispoziții au o natură declarativă și nu conțin modalitățile concrete de punere în aplicare a cooperării lor în domeniul politicii externe și de securitate și nici nu implică obligații pozitive concrete în sarcina părților, care să depășească simplul angajament general de cooperare.

66. Aceasta este situația în ceea ce privește expunerea obiectivelor dialogului politic conținută la articolul 3 alineatul (2) din acordul menționat, asupra căruia insistă în mod deosebit Consiliul. Astfel, pe de o parte, din alineatul (1) al acestui articol reiese că dialogul pe care părțile intenționează să îl consolideze privește ansamblul domeniilor de interes reciproc reglementate

[65] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (C-91/05, EU:C:2008:288, punctele 71 și 72). În același sens, dar în cadrul unui conflict între temeiurile juridice care intră, toate, sub incidența Tratatului FUE, a se vedea Hotărârea Filipine (punctul 44).

[66] Al optsprezecelea și al douăzeci și treilea paragraf din preambulul APCC.

[67] Al nouăsprezecelea și al douăzeci și treilea paragraf și titlul V capitolele 3 și 4 din APCC.

[68] Al treilea și al șaselea paragraf din preambulul APCC.

[69] Al douăzeci și nouălea paragraf și titlul V capitolul 16 din APCC.

de acordul menționat. Acest lucru este în concordanță cu poziția exprimată în consens, la care a aderat și Consiliul, reluată la punctul 59 din prezentele concluzii, potrivit căreia dialogul politic este un instrument care servește și obiectivul cooperării pentru dezvoltare. Pe de altă parte, enumerarea obiectivelor acestui dialog nu este urmată, în dispozițiile titlului II din APCC care pot fi mai specific legate de PESC, de măsuri concrete care să vizeze realizarea acestor obiective și care să intre sub incidența acestei politici.

67. Astfel, articolul 5 din acest acord nu face decât să parafrazeze articolul 3 alineatul (2) literele (b), (c), (e), (f), (h) și (i), punând mai concret accentul pe continuarea cooperării dintre părți în cadrul unor foruri internaționale, cum ar fi Organizația Națiunilor Unite și OSCE. Situația este aceeași în ceea ce privește articolul 8 din acordul menționat privind stabilitatea regională și soluționarea pașnică a conflictelor, care se limitează la a reproduce obiectivele menționate la articolul 3 alineatul (2) literele (i), (j) și (k) din același acord și la a aminti părților principiile înscrise în Carta Organizației Națiunilor Unite, în Actul final de la Helsinki al OCSE și în alte acte multilaterale relevante. Același lucru este valabil și pentru articolul 9 din APCC privind ADM, care, în esență, nu face decât să amintească părților angajamentele lor internaționale [alineatul (1)] și să le încurajeze să subscrie la altele [alineatul 2 litera (a)]. În ceea ce privește articolul 9 alineatul (2) litera (b) din APCC, care vizează dezvoltarea „în continuare” a unui sistem eficace de controale naționale ale exporturilor legate de ADM, este vorba despre o obligație care, pe lângă faptul că este formulată în termeni foarte generali și prospectivi, preia angajamentele deja prevăzute la nivel internațional[70]. În sfârșit, aceleași considerații sunt valabile pentru articolul 10 privind armele de calibru mic și armamentul ușor[71] și pentru articolul 11 privind combaterea terorismului.

68. În ceea ce privește articolul 7 din APCC, asupra căruia insistă în special Republica Franceză, care preconizează o posibilă participare a Republicii Armenia „la operațiunile civile și militare de gestionare a crizelor conduse de [Uniune], precum și la exercițiile și activitățile de formare relevante”, trebuie arătat, pe de o parte, că această participare este evocată numai în termeni de „perspectivă” către care trebuie să tindă cooperarea practică dintre părți în ceea ce privește prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor și este calificată ca fiind doar „posibilă”, și, pe de altă parte, că participarea la exercițiile și activitățile de formare care se raportează la operațiunile de gestionare a crizelor conduse de Uniune poate fi eventual decisă numai „de la caz la caz”. Rezultă că, la fel ca celelalte dispoziții cuprinse în titlul II din APCC, articolul menționat nu prevede nicio obligație specifică și nu are un caracter imediat operațional.

69. Reiese din tot ceea ce precedă că, în lumina testului adoptat de Curte în Hotărârea Filipine, adoptarea unei decizii de stabilire a poziției care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat al APGR și privind modalitățile de funcționare a organismelor create prin acest acord nu necesita adăugarea, la temeiul juridic al actului, a articolului 37 TUE.

70. Dacă se aplică, *secundo*, testul reținut de Curte în Hotărârea Kazahstan, rezultatul nu se schimbă, în opinia noastră. Astfel, trebuie să se constate, pe de o parte, că dispozițiile APCC care țin de politica comercială comună și de politica de cooperare pentru dezvoltare constituie majoritatea covârșitoare a celor 386 de articole din acest acord. Pe de altă parte, dispozițiile APCC care prezintă o legătură cu PESC și citate la punctul 51 din prezentele concluzii, pe lângă

[70] A se vedea în special Rezoluția Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite 1504 (2004) din 28 aprilie 2004 și planul de acțiune pentru punerea în aplicare a acestei rezoluții elaborat de Armenia, disponibil la https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml

[71] Articolul 10 alineatul (4) din APCC privește, în plus, cooperarea ținând seama de Poziția comună 2008/944/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2008 de definire a normelor comune care reglementează controlul exporturilor de tehnologie și echipament militar și de legislația națională relevantă a Republicii Armenia.

faptul că sunt puțin numeroase în raport cu ansamblul dispozițiilor acestui acord, se limitează, astfel cum reiese din considerațiile expuse la punctele 64-67 din prezentele concluzii, la declarații ale părților contractante cu privire la obiectivele pe care trebuie să le urmărească cooperarea lor și la temele la care aceasta va trebui să se refere, fără a stabili modalitățile concrete de punere în aplicare a cooperării respective. Mai general și fără ca acest argument să aibă, astfel cum am afirmat deja la punctul 45 din prezentele concluzii, o importanță decisivă, considerăm, asemenea Comisiei și Republicii Cehe și contrar Consiliului și Republicii Franceze, că dispozițiile titlului II din APCC nu merg mai departe decât dispozițiile similare cuprinse în acordul cu Kazahstan și că se înscriu în strategia multidimensională a Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare.

c) Concluzii cu privire la primul motiv al acțiunii

71. Pe baza tuturor considerațiilor care precedă, primul motiv al acțiunii trebuie, în opinia noastră, să fie admis.

B. Cu privire la al doilea motiv

72. Prin intermediul celui de al doilea motiv al acțiunii, Comisia reproșează Consiliului că a scindat un act unic în diferite părți pentru a crea în mod artificial acte cu centre de greutate diferite și pentru a manipula regulile de vot aplicabile. Procedând astfel, Consiliul, în primul rând, ar fi încălcat jurisprudența Curții amintită la punctul 25 din prezentele concluzii, în al doilea rând, ar fi încălcat prerogativele de care dispune Comisia în temeiul articolului 17 alineatul (2) TUE, denaturând propunerea modificată care avea în vedere adoptarea unui singur act, în al treilea rând, ar fi îngreunat în mod inutil procedura decizională și, în al patrulea rând, ar fi încălcat obligația de cooperare loială dintre instituții, astfel cum a fost prevăzută la articolul 13 alineatul (1) TUE[72]. Comisia precizează în acțiunea sa că al doilea motiv trebuie interpretat în sensul că furnizează doar motive suplimentare pentru a considera deciziile atacate ca nelegale, primul său motiv fiind suficient în sine, în opinia sa, pentru admiterea acțiunii. Cu toate acestea, în replică, Comisia afirmă că, chiar și în cazul respingerii primului său motiv, al doilea motiv își menține pe deplin autonomia, decizia Consiliului de a adopta două decizii diferite, în loc de una singură, întemeiată, printre altele, pe articolul 37 TUE, fiind în egală măsură nelegală.

73. Asemenea Comisiei, considerăm că, dacă este admis, primul motiv al acțiunii ar trebui să conducă, în sine, la anularea celor două decizii atacate, prima în măsura în care exclude din domeniul său de aplicare titlul II din APCC pentru motivele expuse în al zecelea alineat al preambulului acestuia, iar a doua în măsura în care adoptă ca temei juridic articolul 37 TUE. Rezultă că, în cazul în care, după cum propunem, Curtea ar trebui să admită primul motiv al acțiunii, ea nu ar mai avea nevoie să îl examineze pe cel de al doilea. În schimb, în cazul în care ar decide să îl analizeze, ar trebui, în opinia noastră, să îl declare fondat. Astfel, adoptând două decizii diferite, dar legate între ele, dintre care cea de a doua este întemeiată pe un temei juridic incorect, care necesită adoptarea unei alte reguli de vot decât cea prevăzută pentru adoptarea primei decizii, Consiliul a încercat să eludeze normele care se aplică în ceea ce privește alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii[73].

[72] Trebuie să se semnaleze, în pofida diferenței de context, că o chestiune similară se ridică în procedura de Aviz 1/19, în care avocatul general Hogan a prezentat concluzii la 11 martie 2021 (EU:C:2021:198, punctele 167-194), în legătură cu scindarea în două decizii separate a actului de autorizare a semnării Convenției de la Istanbul privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice.

[73] Trebuie precizat totuși că nu scindarea ca atare în două decizii diferite conduce la o eludare a jurisprudenței Curții în materie de alegere a temeiului juridic, ci această scindare împreună cu prevederea unui temei juridic incorect pentru una dintre cele două decizii.

74. Prin urmare, cu titlu subsidiar și în ipoteza în care Curtea ar trebui să respingă primul motiv al acțiunii și să considere că al doilea motiv își păstrează autonomia proprie, vom formula scurtele considerații care urmează.

75. Este cert că poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în vederea adoptării regulamentelor de procedură ale organismelor înființate de APCC este unică. Este de asemenea cert că regulamentele menționate sunt indivizibile. Este, de altfel, evident că deciziile atacate au un conținut în esență identic, chiar dacă au un domeniu de aplicare diferit, și fac trimitere la același document întocmit de Consiliul de parteneriat [74]. În aceste împrejurări, motivele care au determinat Consiliul să adopte două decizii diferite rămân neclare, dacă nu este o încercare de justificare a utilizării, în cazul celei de a doua dintre aceste decizii, a temeiului juridic al articolului 37 TUE.

76. Acestea fiind spuse, în cazul în care Curtea ar aprecia că actul de stabilire a poziției unice care trebuie adoptată de Consiliu ar necesita adăugarea unui astfel de temei juridic, Comisia nu demonstrează, în opinia noastră, nelegalitatea alegerii unei astfel de separări efectuate de Consiliu. Desigur, adoptarea unui singur act ar fi evitat îngreunarea procedurii decizionale. Cu toate acestea, într-o asemenea situație, nicio eludare a normelor în materie de stabilire a temeiului juridic sau a regulilor de vot aplicabile nu ar putea fi reproșată Consiliului. Avem de asemenea îndoieli, la fel ca Republica Cehă, că se poate atribui Consiliului, în astfel de împrejurări, o încălcare a obligației de cooperare loială sau o încălcare a puterii de inițiativă pe care articolul 17 alineatul (2) TUE o conferă Comisiei [75]. Astfel, „denaturarea” invocată de Comisie nu ne pare dovedită, în măsura în care obiectivul urmărit de propunerea modificată, și anume acela de a permite stabilirea poziției care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat în ceea ce privește adoptarea regulamentelor de procedură, a fost atins, iar conținutul acestei poziții a fost stabilit, cu excepția câtorva modificări minore, în conformitate cu ceea ce se propusese [76]. Desigur, s-ar putea afirma că, întrucât propunerea modificată prevedea adoptarea doar unei singure decizii, Decizia 2020/246 a fost adoptată în lipsa oricărei propuneri din partea Comisiei, cu încălcarea articolului 17 alineatul (2) TUE coroborat cu articolul 218 alineatul (9) TFUE. O asemenea argumentație ne pare însă prea formalistă, cel puțin în împrejurările speței, în care Decizia 2020/245 și Decizia 2020/246 aveau un conținut în esență identic [77].

C. Cu privire la menținerea efectelor deciziilor atacate

77. Comisia și Consiliul, precum și statele interveniente solicită Curții, în ipoteza în care ar anula deciziile atacate, menținerea efectelor acestora.

[74] Este vorba despre Proiectul de decizie a Consiliului de parteneriat UE-Republica Armenia de adoptare a propriului regulament de procedură și a regulamentului de procedură al Comitetului de parteneriat, al subcomitetelor și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și de stabilire a listei subcomitetelor, ST 15226/19 pe pagina de internet: http://register.consilium.europa.eu

[75] Articolul 17 alineatul (2) TUE *in fine* prevede că actele fără caracter legislativ se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru. În conformitate cu articolul 218 alineatul (9) TFUE, Consiliul adoptă deciziile de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord la propunerea Comisiei (sau a Înaltului Reprezentant).

[76] Amintim că Curtea a avut deja ocazia să precizeze, în ceea ce privește procedura de adoptare a actelor legislative, că, „în cazul în care un amendament preconizat de Parlament și de Consiliu denaturează propunerea de act legislativ într-un sens care se opune realizării obiectivelor urmărite de aceasta și care, prin urmare, o privează de rațiunea de a fi, Comisia are dreptul să o retragă” (a se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 83).

[77] Cel mult, s-ar putea considera, cu o argumentație la fel de formalistă, că Consiliul a încălcat articolul 293 alineatul (1) TFUE prin faptul că Decizia 2020/245, deși se îndepărtează, în ceea ce privește domeniul său de aplicare, de propunerea modificată, a fost adoptată cu majoritate calificată, iar nu în unanimitate.

78. Potrivit dispozițiilor articolului 264 al doilea paragraf TFUE, Curtea poate, în cazul în care consideră că este necesar, să indice care sunt efectele unui act anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile. Întrucât anularea deciziilor atacate fără ca efectele lor să fie menținute ar putea să perturbe funcționarea organismelor instituite prin APCC, să pună sub semnul întrebării angajamentul Uniunii referitor la actele juridice adoptate de aceste organisme și să împiedice, astfel, buna executare a acordului respectiv[78], considerăm că, în cazul în care Curtea ar decide anularea deciziilor atacate, ar trebui menținute efectele acestora.

D. Cu privire la cheltuielile de judecată

79. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât propunem admiterea acțiunii și întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, se impune, în opinia noastră, obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, trebuie să se declare că Republica Franceză și Republica Cehă suportă propriile cheltuieli de judecată.

VI. Concluzie

80. Pe baza tuturor considerațiilor care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Anulează Decizia (UE) 2020/245 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat, și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta, și Decizia (UE) 2020/246 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat, și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea titlului II din acordul respectiv.

2) Menține efectele Deciziei 2020/245 și ale Deciziei 2020/246.

3) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

[78] A se vedea prin analogie Hotărârea Kazahstan, punctul 51. Subliniem că, dacă nu ne aflăm în eroare, regulamentele de procedură la care se referă deciziile atacate par să fi fost între timp adoptate; a se vedea https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf

4) Republica Franceză și Republica Cehă suportă propriile cheltuieli de judecată.