Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de outubro de 2024*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ação externa — Acordos internacionais — Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro — Acordo sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do referido acordo — Ato de celebração — Alegações de violação do direito internacional devido à aplicabilidade do segundo acordo ao território do Sara Ocidental — Recurso de anulação — Admissibilidade — Capacidade judiciária — Legitimidade — Requisito de que o requerente seja, em determinados casos, direta e individualmente afetado pela medida controvertida — Princípio do efeito relativo dos Tratados — Princípio da autodeterminação — Territórios não autónomos — Artigo 73.º da Carta das Nações Unidas — Poder de apreciação do Conselho da União Europeia — Direito consuetudinário internacional — Princípios gerais do direito da União — Consentimento do povo de um território não autónomo titular do direito à autodeterminação enquanto terceiro num acordo internacional»

Nos processos apensos C-779/21 P e C-799/21 P,

que têm por objeto dois recursos de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos, respetivamente, em 14 de dezembro de 2021 e 16 de dezembro de 2021,

Comissão Europeia, representada inicialmente por A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart e B. Eggers, na qualidade de agentes, e, em seguida, por A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart e B. Eggers, na qualidade de agentes,

recorrente no processo C-779/21 P,

apoiada por:

Reino de Espanha, representado por L. Aguilera Ruiz e A. Gavela Llopis, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente Polisário), representada por G. Devers, avocat,

recorrente em primeira instância,

* Língua do processo: francês.

Conselho da União Europeia,

recorrido em primeira instância,

República Francesa, representada inicialmente por J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères e T. Stéhelin, na qualidade de agentes, e, em seguida, por G. Bain, B. Herbaut, M. Stéhelin e B. Travard, na qualidade de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), representada por N. Angelet, G. Forwood e A. Hublet, avocats, e N. Forwood, BL,

intervenientes em primeira instância,

e

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por F. Naert e V. Piessevaux, na qualidade de agentes, e, em seguida, por F. Naert, A. Nowak-Salles e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

recorrente no processo C-799/21 P,

apoiado por:

Reino da Bélgica, representado inicialmente por J.-C. Halleux, C. Pochet e M. Van Regemorter, na qualidade de agentes, e, em seguida, por C. Pochet e M. Van Regemorter, na qualidade de agentes,

Reino de Espanha, representado por L. Aguilera Ruiz e A. Gavela Llopis, na qualidade de agentes,

Hungria, representada por M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,

República Portuguesa, representada por P. Barros da Costa e A. Pimenta, na qualidade de agentes,

República Eslovaca, representada inicialmente por B. Ricziová, na qualidade de agente, e, em seguida, por S. Ondrášiková, na qualidade de agente,

intervenientes no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente Polisário), representada por G. Devers, avocat,

recorrente em primeira instância,

República Francesa, representada inicialmente por J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères e T. Stéhelin, na qualidade de agentes, e, em seguida, por G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin e B. Travard, na qualidade de agentes,

Comissão Europeia, representada inicialmente por A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart e B. Eggers, na qualidade de agentes, e, em seguida, por A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart e B. Eggers, na qualidade de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), representada por N. Angelet, G. Forwood e A. Hublet, avocats, e N. Forwood, BL,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, presidentes de secção, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (relator), M. L. Arastey Sahún e M. Gavalec, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: C. Di Bella, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 e 24 de outubro de 2023,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 21 de março de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 Com os presentes recursos, a Comissão Europeia (processo C-779/21 P) e o Conselho da União Europeia (processo C-799/21 P) pedem a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 29 de setembro de 2021, Frente Polisário/Conselho (T-279/19, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2021:639), que anulou a Decisão (UE) 2019/217 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2019, L 34, p. 1, a seguir «decisão controvertida»).

2 No processo C-799/21 P, o Conselho também pede, a título subsidiário, a manutenção dos efeitos da decisão controvertida durante um período de doze meses a contar da data da prolação do acórdão a proferir.

Quadro jurídico

Direito internacional

Carta das Nações Unidas

3 O artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945 (a seguir «Carta das Nações Unidas»), enuncia:

«Os objetivos das Nações Unidas são:

[…]

2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

[…]»

4 O capítulo XI da Carta das Nações Unidas, intitulado «Declaração relativa a territórios não autónomos», inclui o artigo 73.º, que prevê:

«Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta […]

[…]»

Convenção de Viena

5 Nos termos do último parágrafo do preâmbulo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, celebrada em Viena, em 23 de maio de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, a seguir «Convenção de Viena»), as partes nesta Convenção «afirma[m] que as regras do direito internacional consuetudinário continuarão a reger as questões não reguladas nas disposições da [referida] Convenção».

6 O artigo 3.º da mesma Convenção, sob a epígrafe «Acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção», enuncia:

«O facto de a presente Convenção não se aplicar aos acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de direito internacional ou entre estes outros sujeitos de direito internacional, nem aos acordos internacionais em forma não escrita, não prejudica:

[…]

b) A aplicação aos mesmos de quaisquer normas enunciadas na presente Convenção às quais estejam submetidos por força do direito internacional, independentemente desta Convenção;

[…]»

7 O artigo 29.º da Convenção de Viena, sob a epígrafe «Aplicação territorial dos tratados», estabelece:

«Salvo se o contrário resultar do tratado ou tenha sido de outro modo estabelecido, a aplicação de um tratado estende-se à totalidade do território de cada uma das Partes.»

8 O artigo 34.º desta Convenção, sob a epígrafe «Regra geral respeitante aos terceiros Estados», enuncia:

«Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o consentimento deste.»

9 O artigo 35.º da referida Convenção, sob a epígrafe «Tratados que preveem obrigações para terceiros Estados», tem a seguinte redação:

«Uma disposição de um tratado faz nascer uma obrigação para um terceiro Estado se as Partes nesse tratado entenderem criar a obrigação por meio dessa disposição e se o terceiro Estado aceitar expressamente por escrito essa obrigação.»

10 Nos termos do artigo 36.º da mesma Convenção, sob a epígrafe «Tratados que preveem direitos para terceiros Estados»:

«1. Uma disposição de um tratado faz nascer um direito para um terceiro Estado se as Partes nesse tratado entenderem conferir esse direito, por meio dessa disposição, ao terceiro Estado, ou a um grupo de Estados a que ele pertença, ou ainda a todos os Estados, e se esse terceiro Estado o consentir. Presume-se o consentimento enquanto não houver indicação em contrário, salvo se o tratado dispuser de outro modo.

2. Um Estado que exerça um direito nos termos do n.º 1 deve respeitar, para o exercício desse direito, as condições previstas no tratado ou estabelecidas de acordo com as suas disposições.»

Acordo de Associação

11 Em 1 de março de 2000, entrou em vigor o Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, assinado em Bruxelas a 26 de fevereiro de 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, a seguir «Acordo de Associação»).

12 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, deste acordo estabelece:

«1. É criada uma associação entre a [Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço] e os seus Estados-Membros, por um lado, e Marrocos, por outro.

2. O presente acordo tem os seguintes objetivos:

– proporcionar um enquadramento adequado para o diálogo político entre as partes, a fim de permitir o reforço das suas relações em todos os domínios que considerem pertinentes no âmbito desse diálogo,

– estabelecer as condições de liberalização progressiva das trocas comerciais de bens, serviços e capitais,

– desenvolver as trocas comerciais e assegurar o desenvolvimento de relações económicas e sociais equilibradas entre as partes, nomeadamente através do diálogo e da cooperação, a fim de favorecer o desenvolvimento e a prosperidade de Marrocos e do povo marroquino,

– incentivar a integração magrebina, favorecendo as trocas comerciais e a cooperação entre Marrocos e os países da região,

– promover a cooperação nos domínios económico, social, cultural e financeiro.»

13 O artigo 16.º do referido acordo estipula:

«A [Comunidade Europeia assim como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço] e Marrocos adotarão progressivamente uma maior liberalização das suas trocas comerciais recíprocas de produtos agrícolas e da pesca.»

14 O artigo 94.º do mesmo acordo prevê:

«O presente acordo é aplicável, por um lado, aos territórios em que são aplicáveis os Tratados que instituem a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, nos seus próprios termos, e, por outro, ao território do Reino de Marrocos.»

Antecedentes do litígio

15 Para efeitos do presente processo, os antecedentes do litígio, conforme figuram, nomeadamente, nos n.os 1 a 53 do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.

Contexto internacional

16 O Sara Ocidental é um território situado no noroeste do continente africano, que foi colonizado pelo Reino de Espanha no final do século XIX e, posteriormente, tornou-se uma província espanhola. Em 1963, a Organização das Nações Unidas incluiu-o na «lista preliminar de territórios aos quais a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais se aplica [Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas]», como território não autónomo administrado pelo Reino de Espanha, na aceção do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas. Até à data, continua a constar da lista de territórios não autónomos estabelecida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas com base nas informações comunicadas em aplicação do artigo 73.º, alínea e), dessa Carta.

17 Em 20 de dezembro de 1966, na sua 1500.ª sessão plenária, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 2229 (XXI) sobre a questão do Ifni e do Sara espanhol, na qual «[r]eafirm[ou] o direito inalienável d[o] pov[o] […] do Sara espanhol à autodeterminação em conformidade com a Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral [das Nações Unidas]» e convidou o Reino de Espanha, enquanto potência administrante, a «adot[ar] o mais rapidamente possível […] as modalidades de organização de um referendo sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para permitir que a população autóctone do território exerça livremente o seu direito à autodeterminação».

18 Em 24 de outubro de 1970, na sua 1883.ª sessão plenária, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 2625 (XXV), pela qual aprovou a «Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional relativos às Relações Amigáveis e à Cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas», cujo texto figura anexo à referida resolução. Esta declaração «proclama solenemente», em especial, «o princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos».

19 A Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) é uma organização fundada no Sara Ocidental em 10 de maio de 1973. É definida, no artigo 1.º dos seus estatutos, como um «movimento de libertação nacional» cujos membros «combate[m] pela independência total e pela recuperação da soberania do povo sarauí em todo o território da República Árabe Sarauí Democrática».

20 Em 20 de agosto de 1974, o Reino de Espanha enviou ao Secretário-Geral das Nações Unidas uma carta anunciando a sua decisão de organizar, sob os auspícios das Nações Unidas, um referendo destinado a permitir ao povo do Sara Ocidental exercer o seu direito à autodeterminação

21 Em 16 de outubro de 1975, o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), na sua qualidade de órgão judiciário principal da Nações Unidas e na sequência de um pedido apresentado pela Assembleia Geral das Nações Unidas no âmbito da sua atividade relativa à descolonização do Sara Ocidental, emitiu um parecer consultivo sobre o «Sara Ocidental» (TIJ Recueil 1975, p. 12, a seguir «Parecer Consultivo sobre o Sara Ocidental»). No n.º 162 deste parecer, o TIJ considerou o seguinte:

«Os elementos e informações levados ao conhecimento do [TIJ] mostram a existência, no momento da colonização espanhola, de vínculos jurídicos de vassalagem entre o sultão de Marrocos e algumas tribos que viviam no território do Sara Ocidental. Mostram igualmente a existência de direitos, incluindo certos direitos relativos à terra, que constituíam vínculos jurídicos entre a entidade mauritana, na aceção dada pelo [TIJ], e o território do Sara Ocidental. Em contrapartida, o [TIJ] concluiu que os elementos e informações levados ao seu conhecimento não demonstram a existência de nenhum vínculo de soberania territorial entre o território do Sara Ocidental, por um lado, e o Reino de Marrocos ou a entidade mauritana, por outro. O [TIJ] não declarou, portanto, a existência de vínculos jurídicos suscetíveis de alterar a aplicação da Resolução 1514 (XV) [da Assembleia Geral das Nações Unidas] quanto à descolonização do Sara Ocidental e, em particular, à aplicação do princípio da autodeterminação através da expressão livre e autêntica da vontade das populações do território. […]»

22 No n.º 163 do Parecer Consultivo sobre o Sara Ocidental, o TIJ referiu, em especial:

«[O TIJ entende], [n]o que respeita à pergunta I, […] que o Sara Ocidental (Rio de Oro e Sakiet El Hamra) não era um território de ninguém (*terra nullius*) no momento da colonização pela Espanha; […] no que respeita à pergunta II, […] que o território tinha, com o Reino de Marrocos, vínculos jurídicos que possuíam as características indicadas no n.º 162 do presente parecer [e] que o território tinha, com a entidade mauritana, vínculos jurídicos que possuíam as características indicadas no n.º 162 do presente parecer.»

23 Num discurso proferido no dia da publicação do Parecer Consultivo sobre o Sara Ocidental, o Rei de Marrocos declarou que «o mundo inteiro [tinha reconhecido] que o Sara [Ocidental] pertencia» ao Reino de Marrocos e que lhe «incumb[ia] recuperar pacificamente esse território», apelando, para o efeito, à organização de uma marcha.

24 Em 6 de novembro de 1975, na sua 1854.ª sessão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 380 (1975) sobre o Sara Ocidental, na qual «[d]eplor[ou] a realização da marcha» anunciada e «ped[iu] ao [Reino de] Marrocos a retirada imediata do território do Sara Ocidental de todos os participantes [nessa] marcha».

25 Em 26 de fevereiro de 1976, o Reino de Espanha informou o Secretário-Geral das Nações Unidas de que, a partir dessa data, punha fim à sua presença no Sara Ocidental e se considerava isento de qualquer responsabilidade de caráter internacional relativa à administração desse território.

26 Entretanto, eclodiu nessa região um conflito armado entre o Reino de Marrocos, a República Islâmica da Mauritânia e a Frente Polisário. Neste contexto, uma parte da população do Sara Ocidental, a maioria sendo membros do povo sarauí, fugiu desse território e refugiou-se nos campos situados em território argelino, perto da fronteira com o Sara Ocidental.

27 No dia seguinte ao fim da presença do Reino de Espanha no Sara Ocidental, a Frente Polisário declarou a instauração da República Árabe Sarauí Democrática (RASD). Até à data, nem a União Europeia nem nenhum dos seus Estados-Membros reconhecem a RASD.

28 Em 14 de abril de 1976, o Reino de Marrocos celebrou com a República Islâmica da Mauritânia um tratado de divisão do território do Sara Ocidental e anexou a parte do território que lhe tinha sido atribuída por esse tratado. Em 10 de agosto de 1979, a República Islâmica da Mauritânia celebrou um acordo de paz com a Frente Polisário, por força do qual aquela renunciava a todas as reivindicações territoriais sobre o Sara Ocidental. Posteriormente à celebração deste contrato, o Reino de Marrocos assumiu o controlo do território libertado pelas forças mauritanas.

29 Em 21 de novembro de 1979, na sua 75.ª sessão plenária, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 34/37 sobre a questão do Sara Ocidental, na qual «[r]eafirm[ou] o direito inalienável do povo do Sara Ocidental à autodeterminação e à independência, em conformidade com a [Carta da Nações Unidas] […] e com os objetivos da [sua] Resolução 1514 (XV)», «[d]eplor[ou] profundamente o agravamento da situação decorrente da persistente ocupação do Sara Ocidental por Marrocos», «inst[ou] Marrocos a comprometer-se, também ele, com a dinâmica da paz e a pôr termo à ocupação do território do Sara Ocidental» e «recomend[ou], para esse efeito, que a [Frente Polisário], representante do povo do Sara Ocidental, particip[asse] plenamente na busca de uma solução política justa, duradoura e definitiva da questão do Sara Ocidental, em conformidade com as resoluções e declarações da Organização das Nações Unidas». Esta resolução foi seguida da Resolução 35/19, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua 56.ª sessão plenária, que teve lugar em 11 de novembro de 1980. No n.º 10 desta resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas «[i]nst[ou] […] Marrocos e a [Frente Polisário], representante do povo do Sara Ocidental, a encetarem negociações diretas para a resolução definitiva da questão do Sara Ocidental».

30 O conflito entre o Reino de Marrocos e a Frente Polisário prosseguiu até as partes aceitarem, em 30 de agosto de 1988, um acordo de princípio sobre as propostas de solução apresentadas, nomeadamente, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas e que previam, em particular, a proclamação de um cessar-fogo e a organização de um referendo de autodeterminação sob a supervisão das Nações Unidas. No entanto, como não foi encontrada uma solução política, as hostilidades recomeçaram em 2020.

31 Em abril de 1991, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Missão das Nações Unidas para a organização de um Referendo no Sara Ocidental (MINURSO), cujo mandato é renovado anualmente e permanece em vigor até aos dias de hoje, para, nomeadamente, monitorizar o cessar-fogo e ajudar na organização desse referendo. As resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas reafirmaram regularmente que qualquer solução política deve prever «a autodeterminação do povo do Sara Ocidental de acordo com disposições consentâneas e com os objetivos e princípios enunciados na Carta das Nações Unidas» [v., mais recentemente, Resolução 2703 (2023) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de outubro de 2023, n.º 4].

32 Até à data, esse referendo não se realizou e o Reino de Marrocos controla a maior parte do território do Sara Ocidental, que está separado do resto do território, controlado pela Frente Polisário, por um muro de areia construído e vigiado pelo exército marroquino.

Acordo de Associação, Acordo de Liberalização e respetivas consequências jurídicas

33 Na sequência da entrada em vigor do Acordo de Associação em 1 de março de 2000, foram concluídos e alterados vários protocolos ao mesmo. Assim, em 13 de dezembro de 2010, foi assinado, em Bruxelas, o Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos respeitante às medidas de liberalização recíprocas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca, à substituição dos Protocolos n.os 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2012, L 241, p. 4; a seguir «Acordo de Liberalização»). Este acordo foi aprovado em nome da União pela Decisão 2012/497/UE do Conselho, de 8 de março de 2012 (JO 2012, L 241, p. 2).

34 Em 19 de novembro de 2012, a Frente Polisário interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação desta decisão, alegando, nomeadamente, que o Conselho violou várias das suas obrigações à luz do direito internacional, ao ter aprovado, através da referida decisão, a aplicação do Acordo de Liberalização ao território do Sara Ocidental. Por Acórdão de 10 de dezembro de 2015, Frente Polisário/Conselho (T-512/12, EU:T:2015:953), o Tribunal Geral anulou a Decisão 2012/497 na parte em que aprovava a aplicação do Acordo de Liberalização ao Sara Ocidental, com o fundamento de que o Conselho não tinha cumprido a sua obrigação de analisar todos os elementos do caso em apreço, antes da adoção desta decisão, uma vez que não verificou se a exploração dos produtos originários desse território exportados para a União não era efetuada em detrimento da população do referido território e não implicava uma violação dos direitos fundamentais das pessoas em causa.

35 Chamado a conhecer de um recurso interposto pelo Conselho, em 19 de fevereiro de 2016, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), anulou o Acórdão de 10 de dezembro de 2015, Frente Polisário/Conselho (T-512/12, EU:T:2015:953), e julgou inadmissível o recurso interposto pela Frente Polisário no Tribunal Geral. A este respeito, o Tribunal de Justiça julgou procedente o segundo fundamento de recurso, relativo ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na análise da legitimidade da Frente Polisário e, mais especificamente, a alegação de que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que o Acordo de Liberalização se aplicava ao Sara Ocidental. O Tribunal de Justiça entendeu que, em conformidade com o princípio da autodeterminação aplicável nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, e com o consequente direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental, que é um território não autónomo na aceção do

artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, o referido território tem um estatuto próprio e distinto relativamente ao de qualquer Estado, incluindo o do Reino de Marrocos. O Tribunal de Justiça concluiu que os termos «território do Reino de Marrocos», constantes do artigo 94.º do Acordo de Associação, não podiam ser interpretados no sentido de que o Sara Ocidental era abrangido pelo âmbito de aplicação territorial deste acordo.

36 Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça também se baseou, no Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), no facto de o povo do Sara Ocidental dever ser considerado um «terceiro», na aceção do princípio do efeito relativo dos Tratados. Com efeito, o consentimento desse terceiro era necessário para que a execução do Acordo de Associação o pudesse afetar em caso de inclusão do território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do referido acordo, sem que seja necessário determinar se essa execução seria suscetível de o prejudicar ou, pelo contrário, de o beneficiar. Ora, o Tribunal de Justiça observou que não decorre do Acórdão de 10 de dezembro de 2015, Frente Polisário/Conselho (T-512/12, EU:T:2015:953), que o povo do Sara Ocidental tivesse manifestado esse consentimento no que respeita ao Acordo de Associação.

Acordo controvertido e decisão controvertida

37 Na sequência do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), o Conselho, por Decisão de 29 de maio de 2017, autorizou a Comissão, em nome da União, a encetar negociações com o Reino de Marrocos, com vista à celebração de um acordo internacional que introduzisse alterações ao Protocolo n.º 1, relativo aos regimes aplicáveis à importação na União Europeia de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca originários de Marrocos, e ao Protocolo n.º 4, relativo à definição do conceito de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa, do Acordo de Associação. No âmbito da autorização concedida à Comissão para encetar negociações, o Conselho pediu que esta última, por um lado, se assegurasse que as populações afetadas pelo acordo internacional previsto fossem envolvidas de forma adequada e, por outro, que avaliasse as potenciais repercussões do referido acordo no desenvolvimento sustentável do Sara Ocidental, designadamente as vantagens para as populações locais e o impacto da exploração dos recursos naturais nos territórios em causa.

38 Depois de a Comissão ter referido o resultado das consultas e da análise que efetuou no seu Relatório de 11 de junho de 2018 sobre as vantagens para a população do Sara Ocidental, e sobre a consulta desta população, do alargamento das preferências pautais aos produtos originários do Sara Ocidental, foi assinado, em 25 de outubro de 2018, em Bruxelas, um Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2019, L 34, p. 4, a seguir «acordo controvertido»).

39 O terceiro a nono parágrafos de cada uma das duas cartas cuja troca está na origem do acordo controvertido têm a seguinte redação:

«O presente Acordo é celebrado sem prejuízo das posições respetivas da [União] sobre o estatuto do Sara Ocidental e do Reino de Marrocos sobre a referida região.

Ambas as partes reafirmam o seu apoio ao processo das Nações Unidas e apoiam os esforços do [Secretário-Geral das Nações Unidas] para encontrar uma solução política definitiva em conformidade com os princípios e os objetivos da Carta das Nações Unidas e com base nas resoluções do [Conselho de Segurança das Nações Unidas].

A [União] e o Reino de Marrocos acordaram em inserir a seguinte declaração comum após o Protocolo n.º 4 […]:

"Declaração comum sobre a aplicação dos protocolos n.º 1 e n.º 4 do [Acordo de Associação]

1. Os produtos originários do Sara Ocidental sujeitos ao controlo das autoridades aduaneiras do Reino de Marrocos beneficiam das preferências comerciais concedidas pela [União] aos produtos abrangidos pelo Acordo de Associação.

2. O Protocolo n.º4 é aplicável *mutatis mutandis* para efeitos da definição do caráter originário dos produtos referidos no n.º 1, incluindo no que se refere às provas de origem.

3. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da [União] e do Reino de Marrocos ficam encarregadas de assegurar a aplicação do Protocolo n.º 4 a esses produtos."

A [União] e o Reino de Marrocos reafirmam o seu compromisso de aplicar os protocolos em conformidade com as disposições do Acordo de Associação relativas ao respeito das liberdades fundamentais e dos direitos humanos.

A inserção desta declaração comum decorre da parceria privilegiada há muito estabelecida entre a [União] e o Reino de Marrocos, consagrada, nomeadamente, pelo estatuto avançado concedido a Marrocos, bem como da ambição comum das Partes de aprofundar e alargar essa parceria.

Neste espírito de parceria, e a fim de permitir às Partes avaliar o impacto do presente Acordo, sobretudo no desenvolvimento sustentável, designadamente no que diz respeito às vantagens para as populações abrangidas e à exploração dos recursos naturais do território abrangido, a [União] e o Reino de Marrocos acordaram em trocar informações, pelo menos uma vez por ano, no âmbito do Comité de Associação.

As modalidades específicas deste exercício de avaliação serão definidas, com vista à sua adoção pelo Comité de Associação, o mais tardar dois meses após a entrada em vigor do presente Acordo.»

40 Em 28 de janeiro de 2019, a Comissão adotou a decisão controvertida.

41 Os considerandos 3 a 10 da decisão controvertida enunciam:

«(3) A União não conjetura o resultado do processo político sobre o estatuto final do Sara Ocidental que se desenrola sob a égide das Nações Unidas e continuou a reafirmar o seu empenhamento na resolução do diferendo no Sara Ocidental, inscrito pelas Nações Unidas na lista de territórios não autónomos, onde ainda figura atualmente, administrado hoje em dia, em grande parte, pelo Reino de Marrocos. […]

(4) Desde a entrada em vigor do Acordo de Associação, os produtos provenientes do Sara Ocidental e certificados de origem marroquina foram importados na União com as preferências pautais previstas nas disposições aplicáveis do referido Acordo.

(5) No seu Acórdão [de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], o Tribunal de Justiça precisou, porém, que o Acordo de Associação abrangia apenas o território do Reino de Marrocos, e não o Sara Ocidental, território não autónomo.

(6) É importante assegurar que os fluxos comerciais que foram desenvolvidos ao longo dos anos não sejam perturbados e estabelecer garantias adequadas para a proteção do direito internacional, incluindo os direitos humanos, e o desenvolvimento sustentável dos territórios em causa. Em 29 de maio de 2017, o Conselho autorizou a Comissão a encetar negociações com o Reino de Marrocos com vista ao estabelecimento, nos termos do acórdão [de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], de uma base jurídica para a concessão das preferências pautais previstas no Acordo de Associação aos produtos originários do Sara Ocidental. Um acordo entre a [União] e o Reino de Marrocos constitui o único meio de assegurar que a importação de produtos originários do Sara Ocidental beneficia de uma origem preferencial, uma vez que as autoridades marroquinas são as únicas capazes de assegurar a observância das regras necessárias à concessão desse tipo de preferências.

(7) A Comissão avaliou as potenciais repercussões de um tal acordo para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente no que se refere às vantagens e desvantagens das preferências pautais concedidas aos produtos do Sara Ocidental para as populações abrangidas e aos efeitos para a exploração dos recursos naturais dos territórios em causa. […]

(8) […] [A] avaliação demonstrou que, globalmente, as vantagens para a economia do Sara Ocidental da concessão das preferências pautais previstas no Acordo de Associação aos produtos originários do Sara Ocidental, nomeadamente a potente alavanca económica e, portanto, de desenvolvimento social que representa essa concessão, superam as desvantagens referidas no processo de consultas, designadamente a utilização extensiva dos recursos naturais […]

(9) Foi estimado que o alargamento das preferências pautais aos produtos originários do Sara Ocidental terá um impacto globalmente positivo para as populações abrangidas. […]

(10) Atentando às considerações sobre o consentimento no [A]córdão [de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], a Comissão, em ligação com o Serviço Europeu para a Ação Externa [(SEAE)], tomou todas as medidas razoáveis e possíveis no contexto atual para associar da forma adequada as populações abrangidas, a fim de assegurar o seu consentimento relativamente a um tal acordo. Foi realizado um vasto processo de consultas e os agentes socioeconómicos e políticos que participaram nas consultas mostraram-se maioritariamente favoráveis ao alargamento das preferências pautais previstas no Acordo de Associação ao Sara Ocidental. Aqueles que rejeitaram o alargamento consideraram essencialmente que um tal acordo sancionava a posição de Marrocos em relação ao território do Sara Ocidental. Ora, nada nos termos desse acordo permite considerar que é reconhecida a soberania de Marrocos sobre o Sara Ocidental. Além disso, a União envidará esforços redobrados para apoiar o processo de resolução pacífica do diferendo lançado e desenvolvido sob a égide das Nações Unidas.»

42 O artigo 1.º, primeiro parágrafo, da decisão controvertida dispõe que o acordo controvertido é aprovado em nome da União. Este acordo entrou em vigor a 19 de julho de 2019 (JO 2019, L 197, p. 1).

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

43 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de abril de 2019, a Frente Polisário interpôs um recurso destinado a obter a anulação da decisão controvertida.

44 Através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral anulou a decisão controvertida e declarou que os efeitos desta decisão se mantinham durante um período que não podia exceder o prazo previsto no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia ou, se um recurso for interposto dentro desse prazo, até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que decida desse recurso.

45 Em primeiro lugar, o Tribunal Geral analisou os dois fundamentos de inadmissibilidade invocados, a título principal, contra o referido recurso interposto pelo Conselho, apoiado pela República Francesa, pela Comissão e pela Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) [Confederação Marroquina da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (Comader)], relativos, um, à falta de capacidade judiciária da Frente Polisário para recorrer aos órgãos jurisdicionais da União e, o outro, à sua falta de legitimidade para interpor recurso da decisão controvertida, e julgou-os improcedentes, respetivamente, nos n.os 79 a 114 e nos n.os 133 a 238 do acórdão recorrido.

46 Em segundo lugar, após ter julgado improcedente o primeiro fundamento de anulação invocado pela Frente Polisário em apoio dos seus pedidos, relativo à incompetência do Conselho para adotar a decisão controvertida, o Tribunal Geral analisou, nos n.os 251 a 391 do acórdão recorrido, o terceiro fundamento de anulação, relativo, em substância, à violação, pelo Conselho, da sua obrigação de respeitar as exigências que o Tribunal de Justiça impõe em virtude do princípio da autodeterminação e do princípio do efeito relativo dos Tratados, conforme esclarecidos nos Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). No n.º 391 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que, ao adotar a decisão controvertida, o Conselho não teve suficientemente em conta todos os elementos pertinentes relativos à situação do Sara Ocidental e considerou, erradamente, que dispunha de uma margem de apreciação para decidir se era necessário conformar-se com a exigência de que o povo desse território devia expressar o seu consentimento para a aplicação do acordo controvertido a esse território, enquanto terceiro nesse acordo controvertido, em conformidade com a interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça do princípio do efeito relativo dos Tratados em ligação com o princípio da autodeterminação.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

47 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de fevereiro de 2022, os processos C-779/21 P e C-799/21 P foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, assim como do acórdão.

48 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de maio de 2022, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha em apoio dos pedidos da Comissão no processo C-779/21 P.

49 Por Decisões do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de maio de 2022, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha, da Hungria, da República Portuguesa e da República Eslovaca em apoio dos pedidos do Conselho no processo C-799/21 P.

50 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2022, foi também admitida a intervenção do Reino da Bélgica em apoio dos pedidos do Conselho no processo C-799/21 P. No entanto, este Estado-Membro não participou posteriormente na fase escrita do processo.

51 Através do presente recurso, a Comissão (processo C-779/21 P) pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– negar provimento ao recurso interposto em primeira instância pela Frente Polisário, ou, se o Tribunal de Justiça entender que o processo não está em condições de ser julgado, remeter o processo ao Tribunal Geral, e

– condenar a Frente Polisário na totalidade das despesas nas duas instâncias, incluindo as efetuadas pela recorrente no presente recurso.

52 Através do presente recurso, o Conselho (processo C-799/21 P) pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– pronunciar-se a título definitivo sobre as questões que são objeto do presente recurso e negar provimento ao recurso interposto pela Frente Polisário;

– condenar a Frente Polisário nas despesas do presente recurso e do processo T-279/19, e

– a título subsidiário, manter os efeitos da decisão controvertida durante um período de doze meses a contar da data da prolação do acórdão a proferir.

53 A Frente Polisário pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento aos recursos;

– condenar a Comissão na totalidade das despesas efetuadas pela Frente Polisário no âmbito do presente processo; e

– condenar o Conselho na totalidade das despesas efetuadas pela Frente Polisário no âmbito do presente processo e no processo do Tribunal Geral em primeira instância.

54 A República Francesa pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– pronunciar-se a título definitivo sobre as questões objeto dos presentes recursos e negar provimento ao recurso da Frente Polisário ou, se o Tribunal de Justiça considerar que o processo não está em condições de ser julgado, remeter o processo ao Tribunal Geral, e

– a título subsidiário, pelos fundamentos invocados pelo Conselho e pela Comissão, manter os efeitos da decisão controvertida por um período de dezoito meses a contar da data da prolação do acórdão a proferir.

55 A Comader pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– julgar o recurso da Frente Polisário inadmissível ou, pelo menos, improcedente; e

– condenar a Frente Polisário nas despesas.

56 O Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso da Comissão no processo C-779/21 P e ao do Conselho no processo C-799/21 P. O Reino da Bélgica, a Hungria, a República Portuguesa e a República Eslovaca pedem ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso do Conselho.

Quanto aos presentes recursos

57 Em apoio dos seus recursos, a Comissão, recorrente no processo C-779/21 P, e o Conselho, recorrente no processo C-799/21 P, invocam, respetivamente, cinco e quatro fundamentos. Os três primeiros fundamentos de recurso no processo C-779/21 P e os dois primeiros fundamentos de recurso no processo C-799/21 P são relativos a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral no que respeita à admissibilidade do recurso que lhe foi submetido pela Frente Polisário, ao passo que o quarto e quinto fundamentos de recurso no processo C-779/21 P e o terceiro e quarto fundamentos de recurso no processo C-799/21 P são relativos a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral no âmbito da apreciação do mérito deste recurso.

Quanto ao primeiro fundamento de recurso no processo C-779/21 P e ao primeiro fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos à falta de capacidade judiciária da Frente Polisário

Argumentação das partes

58 Com os seus primeiros fundamentos respetivos, o Conselho e a Comissão acusam o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao reconhecer à Frente Polisário, nos n.os 90 a 114 do acórdão recorrido, capacidade judiciária perante o juiz da União.

59 Estas duas instituições, tal como a República Francesa e a Comader, alegam, nomeadamente, em substância, que a Frente Polisário não tem personalidade jurídica nem à luz do direito internacional nem do direito da União. Além disso, opõem-se a que o princípio da proteção jurisdicional efetiva possa ser invocado para reconhecer à Frente Polisário a capacidade de interpor um recurso no Tribunal Geral para defender o direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental, sob pena de tornar admissível qualquer recurso interposto perante o juiz da União, enquanto juiz «interno», mesmo quando tal recurso tenha por objeto um litígio internacional regido pelo direito internacional e interposto por um sujeito de direito internacional, que não seja suscetível de ser submetido a um tribunal internacional. De acordo

com o Conselho, o direito a uma proteção jurisdicional efetiva não implica um acesso universal ao juiz da União que ignore os requisitos de admissibilidade enunciados no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

60 Por outro lado, de acordo com a Comissão, embora efetivamente a Frente Polisário participe numa «solução política» da questão do estatuto definitivo do território do Sara Ocidental como indicado nos n.os 91 e 92 do acórdão recorrido, a importância da Resolução 34/37 da Assembleia Geral das Nações Unidas, referida pelo Tribunal Geral e mencionada no n.º 29 do presente acórdão, deve ser ponderada. É certo que esta resolução recomenda a participação da Frente Polisário na qualidade de «representante» do povo do Sara Ocidental na solução política do conflito relativo a este território. Não tendo valor vinculativo, é, no entanto, anterior à emergência de uma certa forma de representatividade local da população do Sara Ocidental através de eleições por sufrágio universal direto. A União nunca reconheceu a Frente Polisário senão como uma das «partes» num processo de paz conduzido no âmbito das Nações Unidas e a proporção precisa do povo do Sara Ocidental que se considera atualmente representada por esta continua a ser incerta.

61 O Conselho considera que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao adotar uma interpretação extensiva do conceito de «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, que não tem em conta os limites do papel e da representatividade da Frente Polisário no direito internacional, e ao rejeitar, no n.º 103 do acórdão recorrido, os argumentos do Conselho a este respeito. O Tribunal Geral declarou erradamente que a representatividade da Frente Polisário no âmbito do processo de resolução política do litígio no âmbito das Nações Unidas justificava que lhe fosse conferido o estatuto de «pessoa coletiva» para lhe permitir contestar a validade de uma decisão relativa à celebração de um acordo que não tem impacto na resolução desse litígio. O papel da Frente Polisário no quadro internacional limita-se à sua capacidade de participar, enquanto representante do povo do Sara Ocidental, nas negociações conduzidas sob a égide das Nações Unidas sobre o estatuto definitivo do Sara Ocidental em conformidade com a Resolução 34/37 da Assembleia Geral das Nações Unidas, mencionada no n.º 29 do presente acórdão. O facto de as instituições da União reconhecerem a existência de um litígio que é objeto de negociações no âmbito das Nações Unidas não significa de modo nenhum que a União ou as suas instituições reconheçam a Frente Polisário como seu interlocutor, uma vez que a União não é parte nessas negociações.

62 A Frente Polisário contesta esta argumentação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

63 Como o Tribunal Geral recordou, em substância, nos n.os 82 e 83 do acórdão recorrido, embora nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva possa interpor, nas condições previstas no primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos dos atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como dos atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução, o Tribunal de Justiça já reconheceu, todavia, que certas entidades, independentemente da sua constituição como pessoas coletivas nos termos do direito nacional, têm capacidade judiciária perante os órgãos jurisdicionais da União.

64 Como declarou o Tribunal Geral no n.º 84 do acórdão recorrido, foi esse o caso, nomeadamente, quando, por um lado, a entidade em causa dispunha de representatividade suficiente a respeito de pessoas cujos direitos conferidos pelo direito da União afirmava defender, bem como da

autonomia e da responsabilidade necessárias para agir no âmbito de relações jurídicas determinadas por esse direito e que, por outro, essa entidade tinha sido reconhecida pelas instituições como interlocutora durante as negociações relativas a esses direitos (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de outubro de 1974, Union syndicale - Service public européen e o./Conselho, 175/73, EU:C:1974:95, n.os 9 a 17, e de 8 de outubro de 1974, Syndicat général du personnel des organismes européens/Comissão, 18/74, EU:C:1974:96, n.os 5 a 13).

65 É também o caso, como o Tribunal Geral referiu no n.º 85 do acórdão recorrido, quando as instituições da União trataram essa entidade como um sujeito distinto, com os seus próprios direitos e obrigações. Com efeito, a coerência e a justiça impõem que se reconheça a essa entidade a capacidade judiciária para contestar as medidas restritivas dos seus direitos ou as decisões desfavoráveis tomadas a seu respeito pelas instituições (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de outubro de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comissão, 135/81, EU:C:1982:371, n.os 9 a 11; de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho, C-229/05 P, EU:C:2007:32, n.os 107 a 112; e de 15 de junho de 2017, Al-Faqih e o./Comissão, C-19/16 P, EU:C:2017:466, n.º 40).

66 Além disso, o Tribunal Geral recordou corretamente, no n.º 86 do acórdão recorrido, que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de «pessoa coletiva», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não pode ser objeto de interpretação restritiva [v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 44].

67 No caso em apreço, à semelhança do que a advogada-geral afirmou no n.º 82 das suas conclusões, há que verificar que a Frente Polisário é um movimento autoproclamado de libertação que surgiu com o objetivo de alcançar um tipo específico de modelo futuro de governação para o território do Sara Ocidental, ou seja, o da independência deste território, atualmente em relação ao Reino de Marrocos, e da criação de um Estado sarauí soberano. Este movimento visa assim estabelecer, no âmbito do exercício do direito à autodeterminação do povo do território não autónomo do Sara Ocidental, um Estado independente.

68 Dado que o referido movimento procura precisamente, com base no direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental, estabelecer uma ordem jurídica estatal para esse território, não se pode exigir, para lhe ser reconhecida a capacidade judiciária perante os órgãos jurisdicionais da União, que seja constituído como pessoa coletiva em conformidade com uma ordem jurídica nacional específica.

69 Por outro lado, a Frente Polisário é um dos interlocutores legítimos no âmbito do processo conduzido sob a égide do Conselho de Segurança das Nações Unidas, referido no n.º 31 do presente acórdão, com vista à determinação do futuro do Sara Ocidental, e cujas decisões vinculam todos os Estados-Membros e as instituições da União, apesar de nunca lhe ter sido atribuído o estatuto de «movimento de libertação nacional» pelas Nações Unidas ou pela União e pelos seus Estados-Membros.

70 Daqui resulta que a Frente Polisário, que também participa em diversos fóruns internacionais, nomeadamente africanos, e mantém relações jurídicas bilaterais no quadro internacional, dispõe de personalidade jurídica suficiente para poder estar em juízo perante os órgãos jurisdicionais da União.

71 A questão de saber se esta entidade pode legitimamente representar os interesses do povo do Sara Ocidental, diz respeito à sua legitimidade no âmbito de um recurso de anulação da decisão controvertida, e não à sua capacidade judiciária perante o juiz da União.

72 Por último, a argumentação relativa à inexistência de reconhecimento da personalidade jurídica da Frente Polisário nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros ou ao facto de nenhum órgão jurisdicional de um Estado-Membro ter reconhecido a sua capacidade judiciária é inoperante. Com efeito, como o Tribunal Geral salientou, no n.º 83 do acórdão recorrido, embora o conceito de «pessoa coletiva» que consta do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE implique, em princípio, a existência da personalidade jurídica, que deve ser verificada à luz do direito nacional ao abrigo do qual a pessoa coletiva em questão foi constituída, não coincide necessariamente com os conceitos próprios dos diferentes ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros. A este respeito, importa também recordar que o Tribunal de Justiça reconheceu que um Estado terceiro, enquanto Estado dotado de personalidade jurídica internacional, deve ser considerado uma «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE [v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 53].

73 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal Geral podia, sem cometer um erro de direito, concluir que a Frente Polisário tinha capacidade judiciária perante os órgãos jurisdicionais da União, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

74 Por conseguinte, o primeiro fundamento de recurso no processo C-779/21 P e o primeiro fundamento de recurso no processo C-799/21 P devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao segundo e terceiro fundamentos de recurso no processo C-779/21 P e ao segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos ao facto de a Frente Polisário não ser direta e individualmente afetada pela decisão controvertida

75 A Comissão, através do segundo e terceiro fundamentos de recurso no processo C-779/21 P, e o Conselho, através da primeira e segunda partes do segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P, alegam que o Tribunal Geral considerou erradamente, no n.º 224 do acórdão recorrido, que a Frente Polisário era diretamente afetada pela decisão controvertida, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e, no n.º 238 do acórdão recorrido, que era individualmente afetada por esta decisão, na aceção desta disposição.

Quanto ao segundo fundamento de recurso no processo C-779/21 P e à primeira parte do segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos ao facto de a Frente Polisário não ser diretamente afetada pela decisão controvertida

– *Argumentação das partes*

76 O Conselho e a Comissão defendem que o Tribunal Geral concluiu erradamente, no n.º 224 do acórdão recorrido, que a Frente Polisário era diretamente afetada pela decisão controvertida.

77 A Comissão alega, nomeadamente, que o Tribunal Geral violou o direito da União ao declarar que certos efeitos da decisão controvertida e do acordo controvertido preenchiam os requisitos que permitiam concluir que a Frente Polisário era diretamente afetada pela decisão controvertida, ao

passo que o acordo controvertido, que esta decisão tinha por objeto aprovar em nome da União, se limitava, através de uma alteração das regras de origem, a conceder um acesso preferencial na União a determinados produtos provenientes do Sara Ocidental, tendo o cuidado de reconhecer o estatuto distinto desse território e deixando totalmente em aberto o resultado do processo conduzido no âmbito das Nações Unidas relativo ao referido território não autónomo. Por conseguinte, esta instituição considera que são os importadores que, sendo caso disso, podem invocar os «direitos» conferidos por este acordo e contestar as respetivas decisões de aplicação pelas autoridades aduaneiras nos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no caso de serem violados. Ora, os agentes alfandegários devem, regra geral, estar estabelecidos na União. É certo que os produtores do país terceiro visado pelo referido acordo podem beneficiar de uma abertura mais ampla do mercado europeu, mas esta vantagem constitui um efeito «económico» do acordo controvertido. Por conseguinte, os efeitos «fora da União» não são de natureza jurídica e também não são regulados pelo direito da União.

78 O raciocínio do Tribunal Geral para rejeitar os argumentos das instituições não visa, na realidade, demonstrar que a Frente Polisário é diretamente afetada pela decisão controvertida, mas antes que o acordo controvertido é aplicável ao território do Sara Ocidental e, por conseguinte, afeta o povo deste território. Ora, o facto de as autoridades aduaneiras marroquinas serem chamadas a participar na aplicação do acordo controvertido no que respeita à emissão dos certificados de origem ou de os exportadores deverem respeitar determinados requisitos para permitir aos importadores beneficiarem de tarifas preferenciais ou ainda que este acordo tenha impacto nos produtos do Sara Ocidental não implica de modo nenhum que o referido acordo produza efeitos jurídicos num território terceiro.

79 O Conselho acrescenta, nomeadamente, que a conclusão enunciada no n.º 171 do acórdão recorrido, segundo a qual, tendo em conta a natureza de uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional e dos seus próprios efeitos jurídicos, a existência de efeitos diretos da decisão controvertida na situação jurídica da Frente Polisário, devido ao conteúdo do acordo controvertido, não pode ser à partida excluída, baseia-se em fundamentos viciados por erros de direito.

80 O Tribunal Geral declarou erradamente, nos n.os 150 e 162 do acórdão recorrido, que uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional é um elemento constitutivo deste acordo e produz efeitos jurídicos em relação às outras partes «na medida em que formaliza a aceitação, pela União, dos compromissos a respeito delas». A decisão controvertida não produz efeitos jurídicos fora do ordenamento jurídico interno da União. Com isto, a União exprime o seu consentimento no ordenamento jurídico interno da União, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou no n.º 162 do acórdão recorrido.

81 É o ato de notificação pela União, expressamente mencionado tanto no último parágrafo do acordo controvertido como no artigo 2.º da decisão controvertida, que a Frente Polisário devia ter impugnado no Tribunal Geral — admitindo que todos os requisitos de admissibilidade estejam preenchidos. O Conselho contesta, aliás, que estes requisitos estejam preenchidos no caso em apreço.

82 O Conselho também contesta a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 215 do acórdão recorrido, segundo a qual, uma vez que a celebração do acordo controvertido afeta o povo do Sara Ocidental e deve obter o seu consentimento, a decisão controvertida produz efeitos diretos na situação jurídica da Frente Polisário enquanto representante deste povo.

83 A República Francesa considera que o Tribunal Geral cometeu uma primeira série de erros de direito relativos aos efeitos jurídicos de uma decisão do Conselho relativa à celebração de um acordo internacional. Sublinha, à semelhança do Conselho, que, embora a conclusão expressa no n.º 150 do acórdão recorrido, segundo a qual uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional materializa o consentimento da União em ficar vinculada por este acordo seja correta no ordenamento jurídico da União, só a notificação da conclusão dos procedimentos internos à parte em causa exprime, todavia, no plano internacional, o consentimento em ficar vinculado por um acordo. Por outro lado, o Tribunal Geral cometeu uma segunda série de erros de direito ao alegar que a situação jurídica da Frente Polisário tinha sido diretamente alterada pelo próprio acordo controvertido.

84 Do mesmo modo, a Comader corrobora, em primeiro lugar, os argumentos do Conselho no que respeita aos erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral nos n.os 149 a 159 do acórdão recorrido, uma vez que a decisão de celebrar um tratado não implica a sua entrada em vigor. Além disso, o princípio da proteção jurisdicional efetiva não se destina a alargar os direitos de ação de um recorrente não europeu em defesa dos direitos coletivos decorrentes do direito internacional. Em segundo lugar, ao considerar, no n.º 215 do acórdão recorrido, que a Frente Polisário era «diretamente» afetada pela decisão controvertida, o Tribunal Geral confundiu a Frente Polisário com o povo do Sara Ocidental.

85 A Frente Polisário contesta esta argumentação.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

86 Como foi recordado no n.º 63 do presente acórdão, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas no primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

87 Como o Tribunal Geral recordou no n.º 144 do acórdão recorrido, segundo jurisprudência constante, o requisito segundo o qual a decisão que é objeto do seu recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva exige que dois pressupostos estejam cumulativamente preenchidos, a saber, que essa medida, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários incumbidos da sua execução, uma vez que tem caráter puramente automático e decorre exclusivamente da regulamentação da União, sem aplicação de outras normas intermédias (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 42 e jurisprudência referida, e de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 43 e jurisprudência referida).

88 No caso em apreço, com o seu recurso de anulação no Tribunal Geral, a Frente Polisário visava proteger o direito à autodeterminação do povo do Sara Ocidental, já reconhecido pelo Tribunal de Justiça nos n.os 88, 91 e 105 do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Ora, com base nos efeitos da decisão controvertida e, por conseguinte, do acordo controvertido sobre a situação jurídica deste povo, representado para

efeitos dos presentes processos pela Frente Polisário, há que analisar se esta última é diretamente afetada por esta decisão, na aceção da jurisprudência recordada no número anterior do presente acórdão.

89 Com efeito, embora a Frente Polisário não tenha sido oficialmente reconhecida como a representante exclusiva do povo do Sara Ocidental, em conformidade com as resoluções das mais altas instâncias das Nações Unidas, entre as quais as do Conselho de Segurança das Nações Unidas referidas no n.º 31 do presente acórdão, é um interlocutor privilegiado no âmbito do processo conduzido sob a égide das Nações Unidas, com vista à determinação do futuro estatuto do Sara Ocidental. A Frente Polisário participa também noutros fóruns internacionais para defender o direito à autodeterminação do referido povo.

90 Estas circunstâncias específicas permitem considerar que a Frente Polisário pode contestar perante o juiz da União a legalidade de um ato da União que produz diretamente efeitos na situação jurídica do povo do Sara Ocidental na sua qualidade de titular do direito à autodeterminação quando o referido ato diga individualmente respeito a este povo ou, tratando-se de um ato regulamentar, não necessite de medidas de execução.

91 Nestas circunstâncias, a condição, prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, segundo a qual a decisão que é objeto do seu recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva deve ser apreciada, tendo em conta o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas e o princípio da proteção jurisdicional efetiva, em relação à situação jurídica do povo do Sara Ocidental, representado para efeitos dos presentes processos pela Frente Polisário.

92 No caso em apreço, a decisão controvertida e, por extensão, o acordo controvertido cumprem, pelo impacto que têm no direito do povo do Sara Ocidental à autodeterminação, os pressupostos recordados no n.º 87 do presente acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário, C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.º 106).

93 Com efeito, por um lado, como a advogada-geral salientou, em substância, no n.º 75 das suas conclusões, esta decisão tem por objeto a celebração de um acordo internacional cuja aplicação está prevista para a maior parte de um território em relação ao qual o povo do Sara Ocidental possui o direito à autodeterminação. Por conseguinte, a decisão tem necessariamente um impacto nos direitos de que esse povo dispõe em relação a esse território, incluindo o de explorar as suas riquezas naturais decorrentes do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas e do princípio de direito consuetudinário internacional de soberania permanente sobre os recursos naturais [v., neste sentido, TIJ, processo das Atividades Armadas no território do Congo (República Democrática do Congo c. Uganda), Acórdão de 19 de dezembro de 2005, Recueil 2005, p. 168, n.º 244].

94 Em especial, embora a União não reconheça, através do acordo controvertido, as pretensões de soberania do Reino de Marrocos sobre o território do Sara Ocidental, este acordo reconhece, no entanto, efeitos jurídicos, no direito da União, a atos praticados nesse território não autónomo pelas autoridades competentes do Reino de Marrocos, nomeadamente as autoridades aduaneiras, como os relativos à concessão de certificados de origem para os produtos originários do Sara Ocidental.

95 A este respeito, há que rejeitar o argumento da Comissão de que o facto de o acordo controvertido ter impacto nos produtos originários do Sara Ocidental não implica, juridicamente, uma «aplicação do acordo controvertido ao território do Sara Ocidental». Com efeito, a execução

deste acordo pressupõe a presença das autoridades marroquinas no território do Sara Ocidental e o exercício de funções administrativas por estas neste território, com vista à adoção de determinados atos previstos pelo referido acordo. Assim, ao reconhecer a tais atos das autoridades marroquinas efeitos jurídicos no direito da União, a decisão controvertida produz diretamente efeitos na situação jurídica do povo do Sara Ocidental na sua qualidade de titular do direito à autodeterminação, independentemente da questão de saber se, em direito internacional, o acordo controvertido é oponível ou não a este povo tendo em conta o princípio do efeito relativo dos Tratados.

96 Por outro lado, após a entrada em vigor do acordo controvertido, a obrigação de conceder um tratamento preferencial aos produtos originários do Sara Ocidental e certificados como tal pelas autoridades aduaneiras marroquinas vincula a União, sem que seja necessário adotar, além da decisão controvertida, um ato que implique um poder de apreciação para as autoridades responsáveis pela execução do referido acordo, sendo esta, neste sentido, de caráter puramente automático.

97 Neste contexto, há que rejeitar a argumentação do Conselho e da República Francesa, dirigida contra os n.os 150 e 162 do acórdão recorrido, de acordo com a qual o recurso interposto pela Frente Polisário no Tribunal Geral não devia ter sido interposto contra a decisão relativa à celebração do acordo controvertido, mas contra o ato através do qual a União notificou o ao Reino de Marrocos da aprovação deste acordo.

98 Com efeito, a decisão relativa à celebração de um acordo internacional constitui um ato definitivo no ordenamento jurídico interno da União, exprimindo a vontade da União de ficar vinculada por este acordo [v., neste sentido, Parecer 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre segurança biológica), de 6 de dezembro de 2001, EU:C:2001:664, n.º 5]. Esta decisão constitui, de acordo com jurisprudência constante recordada no n.º 135 do acórdão recorrido, um ato impugnável, não sendo o Tribunal de Justiça competente para anular um acordo internacional (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.os 45 a 51). Em contrapartida, a notificação da aprovação desse acordo à outra parte contratante constitui uma medida de execução que, em princípio, deve ser considerada um ato que não é impugnável.

99 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal Geral declarou corretamente, no n.º 224 do acórdão recorrido, que a Frente Polisário era diretamente afetada pela decisão controvertida.

100 Por conseguinte, o segundo fundamento de recurso no processo C-779/21 P e a primeira parte do segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao terceiro fundamento de recurso no processo C-779/21 P e à segunda parte do segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos ao facto de a Frente Polisário não ser individualmente afetada pela decisão controvertida

– *Argumentação das partes*

101 O Conselho e a Comissão, bem como a República Francesa e a Comader, consideram que o Tribunal Geral concluiu erradamente, no n.º 238 do acórdão recorrido, que a Frente Polisário era individualmente afetada pela decisão controvertida.

102 A Comissão salienta, nomeadamente, que, no n.º 230 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se limita a remeter para as considerações referentes ao requisito relativo à questão de saber se a Frente Polisário era diretamente afetada pela decisão controvertida, as quais, como alegou no âmbito do segundo fundamento de recurso no processo C-779/21 P, contêm erros de direito. Do mesmo modo, o Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu erros de direito que também põem em causa a conclusão de que a Frente Polisário era individualmente afetada pela decisão controvertida.

103 Além disso, tanto o Conselho como a Comissão contestam a rejeição pelo Tribunal Geral, no n.º 235 do acórdão recorrido, da pertinência do Acórdão de 10 de abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), no qual o Tribunal de Justiça considerou que o interesse geral que um país ou território ultramarino (PTU) pode ter, enquanto entidade competente pelas questões de ordem económica e social no seu território, em obter um resultado favorável à prosperidade económica deste último não é, por si só, suficiente para considerar que o ato lhe diz individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

104 A este respeito, a Comissão salienta que a distinção estabelecida pelo Tribunal Geral, nos n.os 234 e 235 do acórdão recorrido, entre a situação em causa no Acórdão de 10 de abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217) e a que está em causa no caso em apreço é artificial e juridicamente errada, uma vez que a medida contestada no referido acórdão apenas dizia respeito aos PTU, alguns dos quais são ou foram territórios não autónomos. Não se pode admitir que o Governo das Antilhas Neerlandesas não tenha legitimidade para impugnar um ato da União que diga economicamente respeito ao seu território, quando a Frente Polisário a tem, exceto se se considerar que movimentos que visam a independência de um território, ou que estão em conflito com um Estado, dispõem de mais garantias do que os governos regionais.

105 O Conselho considera, por sua vez, que os fundamentos invocados pelo Tribunal Geral não respondem ao argumento que tinha deduzido do Acórdão de 10 de abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), recordando que tinha alegado, na sua tréplica no Tribunal Geral, que decorria deste acórdão que, ainda que admitindo que a Frente Polisário fosse uma entidade competente para as questões económicas relativas ao Sara Ocidental, *quod non*, esta qualidade não basta para que se possa considerar que era individualmente afetada pelo acordo controvertido.

106 A Frente Polisário contesta esta argumentação.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

107 Resulta de jurisprudência constante que os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o ato cuja anulação é pedida os afetar devido a determinadas qualidades que lhes são específicas ou a uma situação de facto que os caracterize em relação a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de maneira análoga à do destinatário dessa decisão (Acórdão de 18 de outubro de 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comissão, C-145/17 P, EU:C:2018:839, n.º 34 e jurisprudência referida).

108 Tendo em conta as considerações que figuram nos n.os 88 a 92 do presente acórdão, há que verificar que o povo do Sara Ocidental, representado nos presentes processos pela Frente Polisário, é individualmente afetado pela decisão controvertida, uma vez que uma inclusão

expressa do território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do acordo controvertido, que vincula a União por força da decisão controvertida, altera a situação jurídica desse povo em razão da sua qualidade de titular do direito à autodeterminação em relação a este território. Com efeito, esta qualidade caracteriza-o em relação a outra pessoa ou entidade, incluindo em relação a outro sujeito de direito internacional.

109 A argumentação da Comissão e do Conselho relativa ao Acórdão de 10 de abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), no qual o Tribunal de Justiça considerou que o interesse geral que um PTU pode ter, enquanto entidade competente para as questões de ordem económica e social no seu território, em obter um resultado favorável à prosperidade económica deste último não é, por si só, suficiente para considerar que o ato lhe diz respeito, na aceção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE (atual artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE). Com efeito, o Tribunal Geral baseou a apreciação de que a Frente Polisário era individualmente afetada pela decisão controvertida e, por extensão, pelo acordo controvertido, não nos efeitos económicos deste acordo, mas antes no facto de esta organização representar o povo do Sara Ocidental enquanto titular do direito à autodeterminação em relação a este território.

110 Por conseguinte, o terceiro fundamento de recurso no processo C-779/21 P deve ser julgado improcedente. Do mesmo modo, há que julgar improcedente a segunda parte do segundo fundamento de recurso no processo C-799/21 P e, por conseguinte, julgar este fundamento improcedente na sua totalidade.

Quanto ao quarto fundamento de recurso no processo C-779/21 P e ao quarto fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos a erros de direito quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional e ao consentimento do povo do Sara Ocidental no acordo controvertido

Argumentação das partes

111 Com os respetivos quartos fundamentos, o Conselho e a Comissão acusam o Tribunal Geral de ter cometido uma série de erros de direito relativos a uma interpretação e a uma aplicação erradas do direito internacional, ao alcance da margem de apreciação do Conselho em matéria de relações externas, nomeadamente no que respeita à exigência de consentimento do povo do Sara Ocidental no caso em apreço, à violação da fé devida aos atos, à desvirtuação da argumentação do Conselho e à violação do artigo 36.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, lido em conjugação com o artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo.

112 A Comissão alega que, nos n.os 307 a 392 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concedeu, em violação do direito da União, um efeito absoluto e extremo ao princípio do efeito relativo dos Tratados, lido em conjunto com o direito à autodeterminação, interpretando de forma errada o Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), e ignorando a jurisprudência relativa à margem de apreciação de que o Conselho dispõe em matéria de relações externas, em especial no que respeita ao direito consuetudinário internacional.

113 De acordo com a Comissão, estes erros assentam em torno de quatro alegações principais, a saber, primeiro, erros de direito quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional, à margem de apreciação das instituições e à necessidade de demonstrar a existência de um erro manifesto para declarar a invalidade da decisão controvertida devido à sua alegada incompatibilidade com regras do direito

internacional, segundo, erros de direito relativos à inexistência, no contexto específico do processo, de exigência de consentimento do povo do Sara Ocidental, terceiro, mesmo admitindo que tal consentimento do povo do Sara Ocidental seja necessário para confirmar a validade da decisão controvertida, erros de direito, uma vez que o conceito de «consentimento» adotado pelo Tribunal Geral é demasiado restrito, e, quarto, erros de direito relativos à identificação da Frente Polisário como entidade à qual incumbe expressar esse consentimento, tendo em conta o seu estatuto e a sua representatividade limitados. A Comissão alega, no âmbito destas quatro alegações, que o Tribunal Geral não determinou corretamente o direito consuetudinário internacional, embora estivesse obrigado a fazê-lo no âmbito do presente processo.

114 A Comissão salienta que qualquer decisão relativa à celebração de um acordo com um país terceiro implica uma apreciação, no respeito dos princípios e dos objetivos da ação externa enunciados no artigo 21.º TUE, dos interesses da União no âmbito das relações com o país terceiro em causa e uma ponderação dos diferentes interesses abrangidos por essas relações. O Conselho dispõe de uma ampla margem de apreciação para ponderar o objetivo de promover a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos com os outros objetivos que estão na base da ação da União na cena internacional e os outros interesses da União. A fiscalização jurisdicional a este respeito deve necessariamente limitar-se à questão de saber se, ao adotarem o ato em causa, as instituições da União cometeram erros manifestos de apreciação quanto aos requisitos de aplicação destes princípios.

115 Ora, o Tribunal Geral eliminou por completo a margem de apreciação do Conselho ao atribuir um valor absoluto à exigência de consentimento expresso da Frente Polisário, cuja base em direito internacional público não está demonstrada. Ignorou a amplitude e a diversidade dos objetivos a ter em consideração pelo Conselho no âmbito do artigo 21.º TUE, ao fazer apenas referência, nos n.os 277 e 278 do acórdão recorrido, ao n.º 1 do referido artigo, e não ao seu n.º 2. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral excedeu o alcance da sua fiscalização jurisdicional.

116 A este respeito, o Tribunal Geral interpretou erradamente as consequências a retirar do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Não se pode deduzir do direito à autodeterminação do Sara Ocidental, confirmado nesse acórdão, que seja necessário o consentimento expresso do povo desse território, por intermédio exclusivo da Frente Polisário, para que um acordo internacional que concede preferências pautais aos produtos originários do referido território, celebrado pela União com um Estado que atua no mesmo enquanto potência administrante e que tem competência para o fazer, possa abranger esse território.

117 Relativamente aos conceitos de «povo» e de «consentimento», há que ter em conta, no caso em apreço, o contexto jurídico e factual que envolveu a adoção da decisão controvertida e a celebração do acordo controvertido, do qual decorre que a solução finalmente adotada é conforme com o conjunto das regras de direito internacional aplicáveis, nomeadamente com o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas que visa promover a prosperidade dos habitantes dos territórios não autónomos, bem como com o artigo 21.º, n.º 2, alíneas d) e e), TUE. Embora os n.os 311 e 312 do acórdão recorrido confirmem que o direito aplicável aos territórios não autónomos permanece atualmente indeterminado em certos aspetos, a Comissão alega que, nos n.os 313 a 390 desse acórdão, o Tribunal Geral cometeu uma série de erros, resumidos nos n.os 112, 113, 115 e 116 do presente acórdão.

118 O Conselho alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 391 do acórdão recorrido, as consultas realizadas pelas autoridades marroquinas, por um lado, e pela Comissão e pelo SEAE, por outro, permitiram obter o consentimento do povo do Sara Ocidental. Considera que este número, bem como os n.os 307 a 390 do acórdão recorrido, que apoiam a conclusão mencionada no referido n.º 391, contém erros de direito, uma vez que o Tribunal Geral interpretou erradamente o âmbito do conceito de «consentimento» de um povo de um território não autónomo, ou mesmo quanto à necessidade de obter esse consentimento, e que, além disso, violou a fé devida aos articulados do Conselho ou desvirtuou a argumentação apresentada por este. O Tribunal Geral também violou o seu dever de fundamentação.

119 A Frente Polisário conclui pedindo que estes fundamentos sejam julgados improcedentes.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– *Observações preliminares*

120 Como resulta do n.º 251 do acórdão recorrido, a Frente Polisário alegou, no âmbito do terceiro fundamento do seu recurso interposto no Tribunal Geral, que, ao celebrar, sem o seu consentimento, um acordo internacional com o Reino de Marrocos expressamente aplicável ao território do Sara Ocidental, o Conselho violou a obrigação de execução dos acórdãos do Tribunal de Justiça que decorre do artigo 266.º TFUE. Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou que a inclusão implícita desse território no âmbito de aplicação dos acordos celebrados entre a União e o Reino de Marrocos é juridicamente impossível, ao abrigo do princípio da autodeterminação e do princípio do efeito relativo dos Tratados. Daqui resulta que, a aplicação expressa destes acordos ao referido território está excluída por maioria de razão. A Frente Polisário alegou, em especial, que a celebração do acordo controvertido era contrária à jurisprudência, uma vez que não respeitava o estatuto separado e distinto do Sara Ocidental, bem como a exigência de consentimento do povo desse território.

121 Como o Tribunal Geral referiu no n.º 298 do acórdão recorrido, este fundamento inclui, em substância, três partes, relativas, a primeira, à impossibilidade de a União e de o Reino de Marrocos celebrarem um acordo aplicável ao Sara Ocidental, a segunda, à violação do estatuto separado e distinto desse território, contrariamente ao princípio da autodeterminação, e, a terceira, à violação da exigência de consentimento do povo do referido território, enquanto terceiro ao acordo controvertido, na aceção do princípio do efeito relativo dos Tratados.

122 O Tribunal Geral julgou improcedente a primeira parte do terceiro fundamento, mas julgou procedente a terceira parte do mesmo. Assim, considerou que, sem que fosse necessário analisar a segunda parte do referido fundamento e os outros fundamentos de recurso, há que anular a decisão controvertida.

123 O Tribunal Geral resumiu do seguinte modo, no n.º 391 do acórdão recorrido, o seu raciocínio em resposta à terceira parte do terceiro fundamento de recurso da Frente Polisário:

«[…] ao adotar a decisão [controvertida], o Conselho não teve suficientemente em conta todos os elementos pertinentes relativos à situação do Sara Ocidental e considerou, erradamente, que dispunha de uma margem de apreciação para decidir se era necessário se conformar com a exigência de que o povo desse território devia expressar o seu consentimento na aplicação do acordo controvertido a esse território, enquanto terceiro ao acordo controvertido, em

conformidade com a interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça do princípio do efeito relativo dos Tratados em ligação com o princípio da autodeterminação. Em especial, em primeiro lugar, o Conselho e a Comissão consideraram erradamente que a situação atual [do referido] território não permitia garantir a existência desse consentimento e, em particular, por intermédio da [Frente Polisário]. Em segundo lugar, ao considerar que as consultas realizadas pela Comissão e pelo SEAE, que não tinham por objeto recolher esse consentimento nem tinham por objetivo dirigir-se às "instâncias representativas" do referido povo, tinham permitido respeitar o princípio do efeito relativo dos Tratados, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no n.º 106 do Acórdão [de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], o Conselho está errado tanto sobre o alcance dessas consultas como sobre o da exigência enunciada nesse número. Em terceiro lugar, o Conselho considerou erradamente que podia basear-se na carta de 29 de janeiro de 2002 do [consultor jurídico, secretário-geral adjunto para os assuntos jurídicos da Organização das Nações Unidas (a seguir «carta de 29 de janeiro de 2002 do consultor jurídico da Organização das Nações Unidas»)] para substituir essa exigência pelos critérios alegadamente enunciados nesta carta.»

124 Importa analisar, em primeiro lugar, as alegações das recorrentes relativas ao consentimento do povo do Sara Ocidental através de consultas dos representantes das populações do Sara Ocidental, bem como ao alcance da fiscalização jurisdicional da decisão controvertida e, por extensão, do acordo controvertido relativamente ao referido consentimento, incluindo a sua argumentação relativa ao alcance da carta de 29 de janeiro de 2002 do consultor jurídico da Organização das Nações Unidas. Em segundo lugar, há que analisar as suas alegações relativas à necessidade desse consentimento e à identificação da Frente Polisário como entidade à qual incumbe expressar esse consentimento.

– Quanto às alegações relativas ao consentimento do povo do Sara Ocidental através de consultas dos representantes das populações do Sara Ocidental e ao alcance da fiscalização jurisdicional da decisão controvertida

125 Há que recordar que, no n.º 106 do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ao interpretar os termos «território do Reino de Marrocos» que figuram no artigo 94.º do Acordo de Associação, o Tribunal de Justiça salientou que o povo do Sara Ocidental deve ser visto como um «terceiro», na aceção do princípio do efeito relativo dos Tratados, e que, enquanto tal, esse terceiro pode ser afetado pela execução do Acordo de Associação em caso de inclusão do território do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do referido acordo, sem que seja necessário determinar se essa execução é suscetível de o prejudicar ou, pelo contrário, de o beneficiar. Com efeito, considerou que, tanto num caso como no outro, a referida execução deve receber o consentimento desse terceiro. Ora, não resulta do acórdão recorrido no processo que deu origem ao Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), que o povo do Sara Ocidental tenha manifestado esse consentimento.

126 No caso em apreço, há que salientar que o considerando 10 da decisão controvertida indica o seguinte:

«Atentando às considerações sobre o consentimento no acórdão [de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], a Comissão, em ligação com o Serviço Europeu para a Ação Externa [(SEAE)], tomou todas as medidas razoáveis e possíveis no contexto atual para associar da forma adequada as populações abrangidas, a fim de assegurar o seu consentimento relativamente a um tal acordo. Foi realizado um vasto processo de consultas e

os agentes socioeconómicos e políticos que participaram nas consultas mostraram-se maioritariamente favoráveis ao alargamento das preferências pautais previstas no Acordo de Associação ao Sara Ocidental. Aqueles que rejeitaram o alargamento consideraram essencialmente que um tal acordo sancionava a posição de Marrocos em relação ao território do Sara Ocidental. Ora, nada nos termos desse acordo permite considerar que é reconhecida a soberania de Marrocos sobre o Sara Ocidental […]»

127 A este respeito, importa, em primeiro lugar, recordar que, como foi salientado no n.º 26 do presente acórdão, na sequência do desencadeamento do conflito armado que opõe, nomeadamente, o Reino de Marrocos e a Frente Polisário nos anos 1970, uma grande parte da população do Sara Ocidental fugiu desse conflito e encontrou refúgio no território argelino. O representante da Frente Polisário indicou a este respeito, na audiência no Tribunal de Justiça, sem ser contestado, que, até à data, de um total de cerca de 500 000 sarauís, aproximadamente 250 000 vivem em campos de refugiados na Argélia, um quarto na zona do Sara Ocidental sob controlo marroquino e o restante quarto noutras partes do mundo.

128 Daqui resulta que a maior parte da população atual do Sara Ocidental não faz parte do povo titular do direito à autodeterminação, ou seja, o povo do Sara Ocidental. Ora, este povo, em grande parte deslocado, é a único titular do direito à autodeterminação em relação ao território do Sara Ocidental. Com efeito, o direito à autodeterminação pertence ao povo em causa, e não à população deste território em geral, da qual, segundo as estimativas fornecidas pela Comissão na audiência no Tribunal de Justiça, apenas 25 % são de origem sarauí.

129 Como a advogada-geral salientou nos n.os 123 e 124 das suas conclusões, existe, a este respeito, uma diferença entre o conceito de «população» de um território não autónomo e o de «povo» desse território. Com efeito, este último conceito remete para uma unidade política, titular do direito à autodeterminação, ao passo que o conceito de «população» visa os habitantes de um território.

130 No caso em apreço, a Comissão e o SEAE consultaram as «populações em causa», que, como o Tribunal Geral observou no n.º 337 do acórdão recorrido, incluíam, sobretudo, as populações que se encontram atualmente no território do Sara Ocidental, independentemente da sua pertença ao povo desse território. Como o Tribunal Geral declarou, em substância e corretamente, no n.º 373 do acórdão recorrido, essas consultas não podem, portanto, ser equiparadas à obtenção de consentimento do «povo» do território não autónomo do Sara Ocidental.

131 Em segundo lugar, importa recordar que, entre as normas pertinentes suscetíveis de serem invocadas no âmbito das relações entre as partes num acordo entre a União e um país terceiro, figura o princípio de direito internacional geral do efeito relativo dos Tratados, de acordo com o qual os tratados não devem prejudicar nem beneficiar terceiros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Este princípio de direito internacional geral tem uma expressão especial no artigo 34.º da Convenção de Viena, por força do qual um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o consentimento deste (Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.º 44).

132 Este princípio, também referido no n.º 106 do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), tem um alcance mais amplo do que o de uma simples regra de interpretação dos acordos internacionais. Com efeito, ainda que, como os recorrentes afirmam corretamente, um acordo que afeta direitos ou obrigações de um terceiro seja, na falta de consentimento deste último, inoponível a esse terceiro no direito internacional

convencional, esse terceiro pode, todavia, ser afetado pela execução desse acordo em caso de inclusão no seu âmbito de aplicação de um território relativamente ao qual o referido terceiro é soberano ou titular do direito à autodeterminação. Tal execução é, a este respeito, suscetível de violar alternativamente, no que respeita a um Estado, a sua soberania sobre o seu território e, tratando-se de um povo, o seu direito à autodeterminação sobre o território a que esse direito diz respeito. Por conseguinte, como o Tribunal de Justiça salientou no referido n.º 106, a execução de um acordo internacional entre a União e o Reino de Marrocos sobre o território do Sara Ocidental exige o consentimento do povo do Sara Ocidental.

133 Daqui resulta que a falta de consentimento deste povo para esse acordo, cuja execução se estende a esse território, é suscetível de afetar a validade do ato da União, como a decisão controvertida, relativo à celebração desse acordo. A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, e do artigo 21.º, n.º 1, TUE, a ação internacional da União contribui, em especial, para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas, e que, em conformidade com o artigo 207.º, n.º 1, TFUE, a política comercial comum é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União [v., neste sentido, Parecer 2/15 (Acordo de Comércio Livre com Singapura), de 16 de maio de 2017, EU:C:2017:376, n.ºs 142 a 147].

134 Esta conclusão não é posta em causa pela margem de apreciação de que o Conselho dispõe. Com efeito, como o Tribunal Geral salientou no n.º 349 do acórdão recorrido, esta margem de apreciação é enquadrada juridicamente, por um lado, pela obrigação, decorrente do princípio da autodeterminação, de respeitar, no âmbito das relações entre a União e o Reino de Marrocos, o estatuto separado e distinto do Sara Ocidental e, por outro, pela exigência, decorrente do princípio do efeito relativo dos Tratados, segundo a qual o povo desse território devia consentir num acordo entre a União e o Reino de Marrocos a executar no referido território.

135 Assim, o Tribunal Geral concluiu corretamente, no referido n.º 349, que, embora caiba ao Conselho apreciar se a situação atual do mesmo território justificava uma adaptação das modalidades da expressão desse consentimento e se estavam preenchidos os requisitos para considerar que o povo do Sara Ocidental o tinha manifestado, esta instituição não é livre de decidir se o referido consentimento pode ser dispensado, sem violar a exigência de que o povo desse território deve consentir a tal acordo.

136 Por conseguinte, o Tribunal Geral não pode ser acusado de ter excedido os limites da fiscalização jurisdicional dos atos da União abrangidos pela ação externa desta à luz do direito consuetudinário internacional, conforme estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça, quanto à apreciação da exigência relativa à necessidade de consentimento do povo do Sara Ocidental.

137 Em terceiro lugar, há que julgar improcedente a argumentação relativa ao alcance da carta do consultor jurídico da Organização das Nações Unidas, de 29 de janeiro de 2002, sobre a exigência de consentimento do povo do Sara Ocidental.

138 Com efeito, o Tribunal Geral considerou corretamente, em substância, no n.º 385 do acórdão recorrido, que essa carta não constitui uma fonte de direito da União invocável perante o juiz da União, uma vez que não se assemelha, enquanto tal, a uma regra do direito internacional convencional que vincula a União nem a uma regra do direito consuetudinário internacional [v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria (Ensino superior), C-66/18, EU:C:2020:792, n.º 87 e jurisprudência referida].

139 Por outro lado, há que julgar inoperante a argumentação da Comissão relativa à aproximação, efetuada pelo Tribunal Geral nos n.os 338 e 339 do acórdão recorrido, entre as consultas em causa efetuadas pela Comissão e pelo SEAE, por um lado, e as amplas consultas das partes interessadas, referidas no artigo 11.º, n.º 3, TUE e no artigo 2.º do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE, por outro. Com efeito, basta constatar a este respeito que, em todo o caso, como o Tribunal Geral indicou, em substância, essas consultas, que devem preceder em especial a apresentação de propostas legislativas pela Comissão, distinguem-se fundamentalmente, pela sua natureza e pelo seu objeto, da obrigação decorrente do direito consuetudinário internacional, que incumbe a um povo titular do direito à autodeterminação consentir na aplicação, no território a que esse direito diz respeito, de um acordo internacional em relação ao qual tem a qualidade de terceiro.

140 Por conseguinte, no n.º 391 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu corretamente, por um lado, que o Conselho, ao considerar que as consultas realizadas pela Comissão e pelo SEAE lhe permitiram respeitar o princípio do efeito relativo dos Tratados, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no n.º 106 do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), cometeu um erro tanto sobre o alcance destas consultas como sobre o da exigência enunciada nesse n.º 106 e, por outro, que o Conselho tinha erradamente considerado que se podia basear na carta de 29 de janeiro de 2002 do consultor jurídico da Organização das Nações Unidas para substituir esta exigência pelos critérios alegadamente enunciados nessa carta.

– Quanto às alegações relativas à necessidade de consentimento do povo do Sara Ocidental e à identificação da Frente Polisário como entidade responsável por expressar este consentimento

141 Como foi recordado no n.º 123 do presente acórdão, o Tribunal Geral, no n.º 391 do acórdão recorrido, concluiu que o Conselho, ao adotar a decisão controvertida, não teve suficientemente em conta todos os elementos pertinentes relativos à situação do Sara Ocidental e considerou, erradamente, que dispunha de uma margem de apreciação para decidir se era necessário se conformar com a exigência de que o povo desse território devia expressar o seu consentimento na aplicação do acordo controvertido a esse território, enquanto terceiro ao acordo controvertido, em conformidade com a interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça do princípio do efeito relativo dos Tratados em ligação com o princípio da autodeterminação. Em especial, considerou que o Conselho e a Comissão tinham considerado erradamente que a situação atual do território não permitia garantir a existência desse consentimento.

142 Mais especificamente, salientou, no n.º 321 do acórdão recorrido, que, embora o acordo controvertido possa ser criador de direitos relativamente aos exportadores estabelecidos no Sara Ocidental, estes efeitos apenas dizem respeito aos particulares e não a um sujeito, terceiro ao mesmo, suscetível de neles consentir. Além disso, considerou que, no que respeita aos eventuais benefícios decorrentes do referido acordo para a população deste território no seu conjunto, havia que, em todo o caso, considerá-los «efeitos puramente socioeconómicos e não jurídicos» e que «[e]stes benefícios, aliás, indiretos, não podem, portanto, ser equiparados a direitos concedidos a um terceiro, na aceção do efeito relativo dos Tratados». No n.º 322 do acórdão recorrido, o Tribunal de Geral refere ainda que:

«Em contrapartida, o acordo controvertido tem por efeito impor ao terceiro em causa uma obrigação, na medida em que confere a uma das partes uma competência no seu território, que ele próprio não tem, portanto, o direito de exercer ou, sendo caso disso, de delegar o exercício desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08,

EU:C:2010:91, n.º 52). A circunstância, alegada pelo Conselho, de não estar, nesta fase, em condições de exercer estas competências, atendendo ao estatuto de território não autónomo do território em causa e à situação que nele atualmente prevalece, não pode pôr em causa esta conclusão nem a necessidade, para este terceiro, de consentir nessa obrigação.»

143 O Tribunal Geral concluiu, no n.º 323 do acórdão recorrido, que o princípio expresso no artigo 36.º, n.º 1, da Convenção de Viena, segundo o qual o consentimento de um terceiro num Tratado pode ser presumido quando este faz nascer para esse terceiro um direito, salvo indicação em contrário, não é aplicável no presente caso e que a expressão deste consentimento deve, portanto, ser expressa.

144 Ora, o raciocínio do Tribunal Geral exposto nos n.os 322 e 323 do acórdão recorrido contém um erro de direito.

145 A este respeito, é certo que, como resulta dos n.os 132 a 135 e 140 do presente acórdão, o Tribunal Geral concluiu acertadamente, em substância, que, com base nos princípios do direito à autodeterminação e do efeito relativo dos Tratados, conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça, o consentimento do povo do Sara Ocidental para a execução do acordo controvertido nesse território era um requisito de validade da decisão controvertida e que as consultas efetuadas pela Comissão e pelo SEAE não eram suscetíveis de demonstrar esse consentimento desse povo.

146 Em contrapartida, o Tribunal Geral interpretou erradamente o acordo controvertido ao considerar, em substância, no n.º 322 do acórdão recorrido, que este acordo tinha por efeito impor uma obrigação ao povo do Sara Ocidental, conferindo às autoridades do Reino de Marrocos determinadas competências cujo exercício está previsto no território do Sara Ocidental.

147 Com efeito, embora a execução do acordo controvertido implique que os atos das autoridades marroquinas praticados no território do Sara Ocidental produzam efeitos jurídicos como os descritos nos n.os 94 a 96 do presente acórdão, que alteram a situação jurídica do povo desse território, o facto de este acordo reconhecer a essas autoridades certas competências administrativas exercidas no referido território não permite, contudo, considerar que o referido acordo cria obrigações jurídicas que impendem sobre esse povo, enquanto sujeito de direito internacional.

148 A este respeito, como salientado no acordo controvertido, este último não implica que a União reconheça a alegada soberania do Reino de Marrocos sobre o Sara Ocidental. Além disso, o povo do Sara Ocidental não é o destinatário dos certificados de origem ou de outros atos administrativos emitidos pelas autoridades marroquinas no âmbito da execução deste acordo, que deve reconhecer, nem das medidas adotadas pelas autoridades da União e dos Estados-Membros em relação às autoridades marroquinas. Além disso, uma vez que resulta do acordo controvertido que só se aplica aos produtos originários do Sara Ocidental sujeitos ao controlo das autoridades aduaneiras do Reino de Marrocos, a sua celebração não impede a União de prever, se for caso disso, modalidades distintas que se apliquem aos produtos originários do Sara Ocidental que não estão sujeitos ao controlo destas autoridades, nomeadamente aos produtos provenientes da parte do território do Sara Ocidental controlada pela Frente Polisário.

149 Daqui resulta que, no n.º 323 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou, com base numa premissa errada, que o povo do Sara Ocidental devia ter dado o seu consentimento expresso ao acordo controvertido.

150 Todavia, importa recordar que, se os fundamentos de uma decisão do Tribunal Geral revelarem uma violação do direito da União, mas o dispositivo da mesma estiver justificado por outros fundamentos de direito, essa violação não é suscetível de provocar a anulação dessa decisão e há que proceder a uma substituição de fundamentos (Acórdão de 17 de janeiro de 2023, Espanha/Comissão, C-632/20 P, EU:C:2023:28, n.º 48 e jurisprudência referida).

151 Por conseguinte, há que verificar se o dispositivo do acórdão recorrido, na parte em que este anulou a decisão controvertida, não se afigura procedente por fundamentos jurídicos diferentes dos que enfermam do erro identificado nos n.os 146 a 149 do presente acórdão.

152 A este respeito, há que salientar que o direito consuetudinário internacional não prevê uma forma específica para a expressão de consentimento de um terceiro a um acordo que lhe confere um direito (v., neste sentido, Acórdão do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, de 7 de junho de 1932, processo «Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex», Coletânea TPJI 1927, séries A/B, n.º 46, p. 148). Daqui resulta que este mesmo direito não exclui que esse consentimento seja tácito em determinadas circunstâncias. Assim, na situação particular de um povo de um território não autónomo, pode presumir-se um consentimento desse povo a um acordo internacional relativamente ao qual tem a qualidade de terceiro e cuja aplicação está prevista no território ao qual se refere o seu direito à autodeterminação, desde que estejam preenchidos dois requisitos.

153 Por um lado, o acordo em causa não deve criar uma obrigação para o referido povo. Por outro, este acordo deve prever que o próprio povo em causa, que pode não estar devidamente representado pela população do território a que se refere o direito à autodeterminação de que esse povo dispõe, receba um benefício específico, concreto, substancial e verificável decorrente da exploração dos recursos naturais desse território, e proporcional à dimensão dessa exploração. Este benefício deve ser acompanhado de garantias de que a exploração se realiza em condições conformes com o princípio do desenvolvimento sustentável, para assegurar que os recursos naturais não renováveis permaneçam disponíveis em abundância e que os recursos naturais renováveis, como as unidades populacionais, se reconstituam permanentemente. Por último, o acordo em causa também deve prever um mecanismo de fiscalização regular que permita verificar se o povo em causa beneficia efetivamente do mesmo.

154 O respeito destes requisitos é necessário para assegurar a compatibilidade deste acordo com o princípio do primado dos interesses dos povos dos territórios não autónomos, decorrente do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas e consagrado no direito consuetudinário internacional. Contribui assim para assegurar que a ação internacional da União, como prevista no artigo 21.º, n.º 1, TUE, se baseia nos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

155 Na hipótese de os dois requisitos expostos no n.º 153 do presente acórdão estarem preenchidos, deve considerar-se que o consentimento do povo em causa está estabelecido. O facto de um movimento que se apresenta como o representante legítimo deste povo se opor a este acordo não pode, por si só, ser suficiente para pôr em causa a existência desse consentimento presumido.

156 No entanto, esta presunção de consentimento pode ser ilidida desde que os representantes legítimos do referido povo demonstrem que o regime de benefícios que é conferido a este povo pelo acordo em causa, ou ainda o mecanismo de fiscalização regular a que está sujeito, não preenchem os requisitos expostos no n.º 153 do presente acórdão. Cabe ao juiz da União decidir esta questão, se for caso disso, com o objetivo de apreciar, em especial, se o referido acordo protege adequadamente o direito à autodeterminação do povo em causa ou a soberania

permanente sobre os recursos naturais que decorre desse direito e do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e qualquer Estado-Membro também podem recolher, antes mesmo de ser assinado ou concluído um acordo entre a União e o Reino de Marrocos que preveja esse regime de benefícios, o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade do acordo projetado com as disposições dos Tratados, nomeadamente o artigo 21.º, n.º 1, TUE.

157 No caso em apreço, há que considerar preenchido o primeiro dos dois requisitos enunciados no n.º 153 do presente acórdão. Com efeito, pelas razões expostas nos n.ºs 147 e 148 do mesmo acórdão, o acordo controvertido, embora altere a situação jurídica do povo do Sara Ocidental em direito da União à luz do direito à autodeterminação de que dispõe nesse território, não cria obrigações jurídicas que impendam sobre esse povo, enquanto sujeito de direito internacional.

158 No que respeita ao segundo requisito, há que constatar que não existe manifestamente um benefício a favor do povo do Sara Ocidental no acordo controvertido que responda às características mencionadas no n.º 153 do presente acórdão, como resulta, nomeadamente, das respostas dadas pela Comissão às questões submetidas pelo Tribunal de Justiça na audiência.

159 Em especial, como o Tribunal Geral declarou, com razão, nos n.ºs 318 e 319 do acórdão recorrido, o acordo controvertido não visa conceder direitos ao povo do Sara Ocidental, enquanto terceiro ao acordo. É o Reino de Marrocos, enquanto parte no acordo controvertido, que é titular das preferências pautais concedidas pela União aos produtos provenientes do Sara Ocidental ao abrigo deste acordo. Além disso, a Comissão explicou na audiência no Tribunal de Justiça que o efeito do referido acordo era incluir os produtos originários do Sara Ocidental no âmbito de aplicação do Acordo de Associação e colocá-los, assim, em pé de igualdade, no que respeita às preferências pautais, com os produtos marroquinos, bem como com os produtos originários da Argélia e da Mauritânia, que também gozam de preferências pautais.

160 Daqui resulta que não se pode presumir que o povo do Sara Ocidental deu o seu consentimento à execução do acordo controvertido neste território.

161 Há que esclarecer que a possibilidade de um consentimento presumido, em conformidade com os n.ºs 152 a 155 do presente acórdão, não pode ser posta em causa pelo facto de o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, relativo aos territórios não autónomos, se referir aos «povos» e aos «habitantes» destes territórios e definir como uma «missão sagrada» a obrigação de promover no mais alto grau, a sua prosperidade, abrangendo assim, no caso do Sara Ocidental, uma parte da «população» deste território que não está incluída no «povo» do Sara Ocidental. A este respeito, é considerado essencial na Resolução 2703 (2023) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mencionada no n.º 31 do presente acórdão, que as negociações avançam para que a qualidade de vida dos habitantes do Sara Ocidental melhore em todos os domínios. Ora, no caso de um futuro acordo beneficiar o povo do Sara Ocidental, em conformidade com as exigências expostas no n.º 153 do presente acórdão, a possibilidade de esse acordo também beneficiar os habitantes deste território em geral não seria suscetível de impedir a constatação de um alegado consentimento desse povo.

162 Tendo em conta, além disso, a constatação efetuada no n.º 145 do presente acórdão, segundo a qual as consultas efetuadas pela Comissão e pelo SEAE não eram suscetíveis de demonstrar esse consentimento do referido povo, a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 391 do acórdão recorrido, de acordo com a qual, ao adotar a decisão controvertida, por um lado, o Conselho não tinha tido suficientemente em conta todos os elementos pertinentes relativos à situação do Sara Ocidental e,

por outro, o Conselho e a Comissão tinham considerado, erradamente, que a situação atual desse território não permitia assegurar a existência de um consentimento do povo do Sara Ocidental no acordo controvertido, deve ser considerada procedente.

163 Por conseguinte, o quarto fundamento de recurso no processo C-779/21 P e o quarto fundamento de recurso no processo C-799/21 P devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao quinto fundamento de recurso no processo C-779/21 P e ao terceiro fundamento de recurso no processo C-799/21 P, relativos a erros de direito quanto à invocabilidade do direito internacional

Argumentação das partes

164 A Comissão, com o seu quinto fundamento, e o Conselho, com o seu terceiro fundamento, acusam o Tribunal Geral de ter cometido erros de direito no que respeita à invocabilidade de normas de direito internacional no âmbito de um recurso que tem por objeto a validade de uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional pela União. Estes fundamentos visam o acórdão recorrido, na parte em que o Tribunal Geral declarou, no n.º 297 do mesmo, que a Frente Polisário podia invocar o princípio da autodeterminação e o princípio do efeito relativo dos Tratados e que o terceiro fundamento perante si invocado não era, por conseguinte, inoperante.

165 Estas instituições recordam, nomeadamente, a jurisprudência segundo a qual os princípios de direito internacional consuetudinário só podem ser invocados por um litigante, para efeitos da análise da validade de um ato da União pelo Tribunal de Justiça, se forem suscetíveis de pôr em causa a competência da União para adotar o ato e se o ato em causa for suscetível de afetar os direitos do litigante derivados do direito da União ou de gerar obrigações para os mesmos à luz desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 107).

166 O Conselho também salienta que, embora sejam invocáveis regras do direito internacional, a fiscalização do Tribunal de Justiça limita-se, de qualquer forma, à existência de erros manifestos de apreciação pelas instituições quanto aos requisitos de aplicação destas regras em conformidade com o Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 107). No caso em apreço, os princípios da autodeterminação e do efeito relativo dos Tratados não são suscetíveis de pôr em causa a competência da União, uma vez que o Tribunal de Justiça já indicou implicitamente que o direito internacional não exclui que um tratado possa, por derrogação à regra geral, vincular um Estado a outro território, o que o Tribunal Geral confirmou expressamente ao julgar improcedente o fundamento relativo à incompetência do Conselho para celebrar o acordo controvertido. Em qualquer circunstância, o efeito relativo dos Tratados não diz respeito à validade de um acordo, mas à sua oponibilidade.

167 A República Francesa refere a este respeito que, ainda que o princípio do efeito relativo dos Tratados pudesse ser invocado e fosse violado no caso em apreço, essa violação não implicaria a nulidade da decisão controvertida, uma vez que, nos termos do referido princípio, o consentimento de um terceiro não condiciona a validade do Tratado em causa.

168 A Frente Polisário contesta esta argumentação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

169 O Tribunal Geral recordou, no n.º 284 do acórdão recorrido, que, no n.º 107 do Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864), o Tribunal de Justiça declarou que os princípios do direito internacional consuetudinário referidos no n.º 103 do mesmo acórdão podem ser invocados por um sujeito jurídico, para efeitos do exame da validade de um ato da União, pelo Tribunal de Justiça, na medida em que, por um lado, esses princípios sejam suscetíveis de pôr em causa a competência da União para adotar o referido ato e, por outro, o ato em causa seja suscetível de afetar direitos dos sujeitos jurídicos derivados do direito da União ou de gerar obrigações para os mesmos à luz desse direito. O Tribunal Geral indicou que se tratava, no processo que deu origem a este último acórdão, do princípio segundo o qual cada Estado tem soberania completa e exclusiva sobre o seu espaço aéreo, do princípio nos termos do qual nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter uma qualquer parte do alto mar à sua soberania e do princípio da liberdade de sobrevoar o alto mar.

170 Declarou, nomeadamente, no n.º 276 do acórdão recorrido, no que respeita à invocabilidade dos princípios do direito internacional interpretados pelo Tribunal de Justiça, em especial, o princípio da autodeterminação e o princípio do efeito relativo dos Tratados, antes de mais, que o juiz da União é competente para apreciar a compatibilidade de uma decisão relativa à celebração de um acordo internacional com, designadamente, as regras de direito internacional, uma vez que a União deve exercer as suas competências no respeito dessas regras, às quais está vinculada por força dos Tratados. No n.º 279 do acórdão recorrido, recordou, em seguida, que o Tribunal de Justiça tinha declarado, nos n.os 88 e 89 do Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), que «o direito à autodeterminação constituía um direito oponível *erga omnes* e um dos princípios essenciais do direito internacional e que, a esse título, este princípio fazia parte das regras de direito internacional aplicáveis nas relações entre a União e o Reino de Marrocos, cuja tomada em consideração se impunha ao juiz da União».

171 Concluiu, no n.º 291 do acórdão recorrido, que, «no caso vertente, a invocabilidade do princípio da autodeterminação e do princípio do efeito relativo dos Tratados não pode ser apreciada à luz das considerações constantes dos n.os 107 a 109 do Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864), na medida em que essas considerações assentavam numa apreciação das circunstâncias específicas do caso em apreço, relativas à natureza dos princípios do direito internacional invocados e do ato impugnado e à situação jurídica das recorrentes no processo principal, que não são comparáveis às do presente caso». Em especial, segundo o Tribunal Geral, «a invocabilidade dos dois princípios acima referidos não pode ser limitada, neste caso, à contestação da competência da União para adotar a decisão [controvertida], uma vez que, por um lado, a [Frente Polisário] invoca obrigações claras, precisas e incondicionais impostas à União no quadro da adoção dessa decisão e que, por outro, esta invocação visa assegurar o respeito dos direitos de um terceiro ao acordo suscetíveis de serem afetados pela violação dessas obrigações».

172 Este raciocínio não contém erros de direito.

173 Com efeito, a União é obrigada, em conformidade com jurisprudência constante, a exercer as suas competências no respeito do direito internacional no seu conjunto, que compreende as regras e os princípios do direito internacional geral e consuetudinário, bem como as disposições de convenções internacionais que a vinculem (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.º 47 e jurisprudência referida).

174 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça é competente, no âmbito de um recurso de anulação, para apreciar se um acordo internacional celebrado pela União é compatível com as regras de direito internacional que, em conformidade com os Tratados, vinculam a União. A fiscalização da validade que o Tribunal de Justiça pode ser conduzido a realizar no que respeita ao ato pelo qual a União celebrou tal acordo internacional é suscetível de abranger a legalidade desse ato à luz do próprio conteúdo do acordo internacional em causa (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.os 48 a 51 e jurisprudência referida).

175 Assim, o Tribunal Geral pôde, com razão, concluir que o princípio da autodeterminação e o princípio do efeito relativo dos Tratados eram invocáveis no âmbito da fiscalização da validade da decisão controvertida.

176 Por conseguinte, o argumento da Comissão e do Conselho de acordo com o qual se deve deduzir do Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864), que estes princípios não são invocáveis no âmbito da fiscalização da validade da decisão controvertida não pode ser julgado procedente.

177 Quanto à alegação do Conselho de acordo com a qual a fiscalização, pelo juiz da União, da conformidade de um ato da União com essas regras do direito internacional se deve limitar aos erros manifestos de apreciação, confunde-se, em substância, com a alegação, apresentada no âmbito dos quartos fundamentos de recursos, relativa à violação pelo Tribunal Geral da margem de apreciação de que o Conselho dispõe em matéria de relações externas. Por conseguinte, esta alegação deve ser rejeitada pelas mesmas razões que as expostas no n.º 134 do presente acórdão.

178 Por conseguinte, o quinto fundamento de recurso no processo C-779/21 P e o terceiro fundamento de recurso no processo C-799/21 P devem ser julgados improcedentes.

179 Dado que nenhum dos fundamentos invocados pela Comissão e pelo Conselho em apoio dos recursos nos processos C-779/21 P e C-799/21 P foi julgado procedente, há que negar provimento a estes recursos na sua totalidade.

Quanto aos pedidos apresentados a título subsidiário pelo Conselho e pela Comissão

Argumentação das partes

180 A título subsidiário, o Conselho considera necessário, tendo em conta o risco de a anulação da decisão controvertida ter consequências negativas graves para a ação externa da União e de ser posta em causa a segurança jurídica dos compromissos internacionais que assumiu e que vinculam as instituições e os Estados-Membros, ordenar que, no caso de o Tribunal de Justiça negar provimento ao recurso do acórdão recorrido, os efeitos dessa decisão sejam mantidos durante um período de doze meses.

181 A Comissão considera, por sua vez, que é desejável manter os efeitos da decisão controvertida durante um ano e meio, na hipótese de o Tribunal de Justiça concluir que a anulação desta decisão se justifica por razões diferentes das indicadas no acórdão recorrido e de se poder deduzir das conclusões do Tribunal de Justiça uma possibilidade realista de celebração de um acordo sobre o Sara Ocidental com o Reino de Marrocos, para permitir as negociações necessárias à adoção das decisões do Conselho relativas à assinatura e à celebração deste acordo.

182 A Frente Polisário opõe-se a estes pedidos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

183 Nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça pode indicar, quando o considerar necessário, quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes.

184 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, atendendo a motivos relacionados com a segurança jurídica, os efeitos desse ato podem ser mantidos, nomeadamente, quando os efeitos imediatos da sua anulação fossem suscetíveis de originar consequências negativas graves para as partes em causa [Acórdão de 1 de março de 2022, Comissão/Conselho (Acordo com a República da Coreia), C-275/20, EU:C:2022:142, n.º 54 e jurisprudência referida].

185 No caso em apreço, a anulação da decisão controvertida, sem que os seus efeitos sejam mantidos por um período limitado, é suscetível de ter consequências negativas graves na ação externa da União e de pôr em causa a segurança jurídica dos compromissos internacionais que assumiu e que vinculam as instituições da União e os Estados-Membros. Com efeito, a decisão controvertida tinha por objeto a aprovação do acordo controvertido em nome da União, tendo o referido acordo entrado em vigor em 19 de julho de 2019.

186 Por conseguinte, há que manter, por motivos de segurança jurídica, os efeitos da decisão controvertida durante um período de doze meses a contar da data da prolação do presente acórdão.

Quanto às despesas

187 Nos termos do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

188 Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do referido regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

189 No caso em apreço, tendo a Frente Polisário pedido a condenação do Conselho e da Comissão e tendo estes sido vencidos, há que condená-los a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Frente Polisário no âmbito dos presentes recursos.

190 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, também aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio suportam as suas próprias despesas.

191 No caso em apreço, o Reino da Bélgica, a Hungria, a República Portuguesa e a República Eslovaca, intervenientes no recurso no processo C-799/21 P, o Reino de Espanha, interveniente no recurso nos processos C-779/21 P e C-799/21 P, e a República Francesa, interveniente em primeira instância, suportarão as suas próprias despesas.

192 Por último, o artigo 140.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, também aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente que não seja um Estado-Membro ou uma instituição suporte as suas próprias despesas.

193 No caso em apreço, há que decidir que a Comader suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) É negado provimento aos recursos.

2) São mantidos os efeitos da Decisão (UE) 2019/217 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, durante um período de doze meses a contar da data da prolação do presente acórdão.

3) A Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia suportam as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Frente Popular para a Libertação de Saguia el-Hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) no âmbito dos presentes recursos.

4) O Reino da Bélgica, o Reino de Espanha, a Hungria, a República Portuguesa, a República Eslovaca, a República Francesa e a Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) suportam as suas próprias despesas.

Assinaturas