Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

6 octobre 2015 *

«Recours en annulation — Convention des Nations unies sur le droit de la mer — Tribunal international du droit de la mer — Pêche illicite, non déclarée et non réglementée — Procédure d'avis consultatif — Présentation par la Commission européenne d'un exposé écrit au nom de l'Union européenne — Absence d'approbation préalable du contenu de cet exposé par le Conseil de l'Union européenne — Articles 13, paragraphe 2, TUE, 16 TUE et 17, paragraphe 1, TUE — Articles 218, paragraphe 9, TFUE et 335 TFUE — Représentation de l'Union européenne — Principes d'attribution de compétences et de l'équilibre institutionnel — Principe de coopération loyale»

Dans l'affaire C-73/14,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 10 février 2014,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^mes^ A. Westerhof Löfflerová, E. Finnegan et R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenu par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, E. Ruffer et J. Vláčil ainsi que par M^me^ M. Hedvábná, en qualité d'agents,

République hellénique, représentée par MM. G. Karipsiadis et K. Boskovits, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume d'Espagne, représenté par M. M. Sampol Pucurull, en qualité d'agent,

République française, représentée par MM. G. de Bergues, D. Colas et F. Fize ainsi que par M^me^ N. Rouam, en qualité d'agents,

République de Lituanie, représentée par M. D. Kriaučiūnas et M^me^ G. Taluntytė, en qualité d'agents,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^mes^ M. Bulterman, M. Gijzen et M. de Ree, en qualité d'agents,

République d'Autriche, représentée par M^me^ C. Pesendorfer et M. G. Eberhard, en qualité d'agents,

République portugaise, représentée par M. L. Inez Fernandes et M^me^ M.L. Duarte, en qualité d'agents,

République de Finlande, représentée par M. J. Heliskoski et M^me^ H. Leppo, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'anglais.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^me^ E. Jenkinson et M. M. Holt, en qualité d'agents, assistés de M. J. Holmes, barrister,

parties intervenantes,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ K. Banks, MM. A. Bouquet, E. Paasivirta et P. Van Nuffel, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts (rapporteur), vice-président, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin et M^me^ K. Jürimäe, présidents de chambre, MM. J. Malenovský, J. L. da Cruz Vilaça et F. Biltgen, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,

greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 avril 2015,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 juillet 2015,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de la décision de la Commission européenne du 29 novembre 2013 de présenter «l'exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne» (ci-après la «décision attaquée») au Tribunal international du droit de la mer (ci-après le «TIDM») dans l'affaire n° 21.

Le cadre juridique

Les dispositions relatives au TIDM

2 La convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994 (ci-après la «CNUDM»), a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179, p. 1).

3 L'article 191 de la CNUDM dispose:

«La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins donne des avis consultatifs, à la demande de l'Assemblée ou du Conseil, sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. Ces avis sont donnés dans les plus brefs délais.»

4 Aux termes de l'article 287, paragraphe 1, de la CNUDM:

«Lorsqu'il signe ou ratifie la [CNUDM] ou y adhère, ou à n'importe quel moment par la suite, un État est libre de choisir, par voie de déclaration écrite, un ou plusieurs des moyens suivants pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la [CNUDM]:

a) le [TIDM] constitué conformément à l'annexe VI;

[...]»

5 L'annexe VI de la CNUDM contient le statut du TIDM.

6 L'article 16 de ce statut, intitulé «Règlement du [TIDM]», dispose:

«Le [TIDM] détermine par un règlement le mode suivant lequel il exerce ses fonctions. Il règle notamment sa procédure.»

7 Aux termes de l'article 21 dudit statut, intitulé «Compétence»:

«Le [TIDM] est compétent pour tous les différends et toutes les demandes qui lui sont soumis conformément à la [CNUDM] et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au [TIDM].»

8 Le règlement du TIDM, dans sa version révisée du 17 mars 2009, détermine, à ses articles 130 à 137, la «[p]rocédure consultative» devant la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins. Il ressort de l'article 133 de ce règlement que les États parties à la CNUDM et les organisations intergouvernementales susceptibles de fournir des informations sur la question faisant l'objet d'une demande d'avis consultatif sont invités à présenter des exposés écrits sur cette question ainsi que, en cas d'organisation d'une procédure orale, des exposés oraux au cours de ladite procédure.

9 L'article 138 dudit règlement dispose:

«1. Le [TIDM] peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la [CNUDM] prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au [TIDM].

2. La demande d'avis consultatif est transmise au [TIDM] par tout organe qui aura été autorisé à cet effet par cet accord ou en vertu de celui-ci.

3. Le [TIDM] applique *mutatis mutandis* les articles 130 à 137.»

Les accords internationaux en matière de pêche illicite, non déclarée et non réglementée

10 Plusieurs dispositions d'accords internationaux auxquels l'Union européenne est partie traitent des obligations et des responsabilités respectives de l'État du pavillon et des États côtiers en matière de pêche en haute mer ou à l'intérieur d'une zone économique exclusive et revêtent, à ce titre, une pertinence en ce qui concerne la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après la «pêche INN»), qui met en péril la conservation et la gestion des stocks de poissons.

11 Il en va ainsi notamment des articles 56, 61 à 68, 73, 91, 94 et 116 à 120 de la CNUDM, des articles III, V, VI et VIII de l'accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, approuvé le 24 novembre 1993 par la résolution 15/93 de

la vingt-septième session de la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après l'«accord de conformité de la FAO»), auquel la Communauté a adhéré en vertu de la décision 96/428/CE du Conseil, du 25 juin 1996 (JO L 177, p. 24), ainsi que des articles 5 à 14 et 17 à 21 de l'accord adopté le 4 août 1995 à New-York (États-Unis) aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (ci-après l'«accord des Nations unies sur les stocks de poissons»), qui a été ratifié, au nom de la Communauté, par la décision 98/414/CE du Conseil, du 8 juin 1998 (JO L 189, p. 14).

Les accords de partenariat entre l'Union et des États côtiers dans le domaine de la pêche

12 La Commission sous-régionale des pêches (ci-après la «CSRP») est une organisation intergouvernementale de coopération en matière de pêche instituée par une convention du 29 mars 1985, qui regroupe la République du Cap-Vert, la République de Gambie, la République de Guinée, la République de Guinée-Bissau, la République islamique de Mauritanie, la République du Sénégal et la République de Sierra Leone.

13 L'Union a conclu des accords de partenariat avec différents États membres de la CSRP. La plupart de ces accords contiennent une disposition comparable à celle de l'article 5, paragraphe 4, de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (JO 2006, L 414, p. 3), selon laquelle «[l]a Communauté s'engage à prendre toutes les dispositions adéquates pour assurer le respect par ses navires des dispositions du présent accord comme de la législation régissant la pêche dans les eaux relevant de la juridiction du Cap-Vert».

Les mesures de l'Union en matière de pêche INN

14 Le règlement (CE) nº 1005/2008 du Conseil, du 29 septembre 2008, établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1936/2001 et (CE) nº 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) nº 1093/94 et (CE) nº 1447/1999 (JO L 286, p. 1, ci-après le «règlement INN»), prévoit un cadre détaillé de mesures de lutte contre la pêche INN.

15 Ainsi qu'il ressort de son considérant 5, ce règlement a pour objet de renforcer l'action de l'Union contre la pêche INN, «[c]ompte tenu des engagements internationaux» de l'Union rappelés au considérant 1 dudit règlement, à savoir ceux découlant de la CNUDM, de l'accord de conformité de la FAO et de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons.

16 Le règlement (CE) nº 1006/2008 du Conseil, du 29 septembre 2008, concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) nº 2847/93 et (CE) nº 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) nº 3317/94 (JO L 286, p. 33), régit l'accès des navires de pays tiers aux eaux de l'Union ainsi que l'accès des navires de l'Union aux eaux des pays tiers.

17 L'exécution et le contrôle du respect du règlement INN sont assurés par le règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil, du 20 novembre 2009, instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 847/96, (CE) nº 2371/2002, (CE) nº 811/2004, (CE) nº 768/2005, (CE) nº 2115/2005, (CE) nº 2166/2005, (CE) nº 388/2006, (CE) nº 509/2007, (CE) nº 676/2007, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 1300/2008, (CE) nº 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1627/94 et (CE) nº 1966/2006 (JO L 343, p. 1).

18 En application du règlement INN, la Commission a, par le règlement (UE) nº 468/2010, du 28 mai 2010, établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (JO L 131, p. 22), modifié à plusieurs reprises, adopté une liste de l'Union concernant les navires pratiquant la pêche INN, sur la base des listes établies par les organisations régionales de gestion des pêches (ci-après les «ORGP»). L'Union est membre de la plupart de ces ORGP.

19 L'Union a également adopté différents règlements mettant en œuvre des mesures prises par les ORGP à l'égard de certains pays tiers. Il en est ainsi, par exemple, du règlement (CE) nº 826/2004 du Conseil, du 26 avril 2004, interdisant l'importation de thon rouge de l'Atlantique (Thunnus thynnus) originaire de la Guinée équatoriale et de Sierra Leone et abrogeant le règlement (CE) nº 2092/2000 (JO L 127, p. 19), et du règlement (CE) nº 827/2004 du Conseil, du 26 avril 2004, interdisant l'importation de thon obèse de l'Atlantique (Thunnus obesus) originaire de Bolivie, du Cambodge, de Géorgie, de Guinée équatoriale et de Sierra Leone, et abrogeant le règlement (CE) nº 1036/2001 (JO L 127, p. 21).

Les antécédents du litige

20 Le 28 mars 2013, le TIDM a été saisi d'une demande d'avis consultatif par la CSRP (ci-après la «demande d'avis consultatif»).

21 Cette demande, qui correspond à l'affaire nº 21, portait sur les questions suivantes:

«1) Quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de [pêche INN] exercée à l'intérieur de la zone économique exclusive des États tiers?

2) Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon?

3) Une organisation internationale détentrice de licences de pêche peut-elle être tenue pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par les bateaux de pêche bénéficiant desdites licences?

4) Quels sont les droits et les obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques?»

22 Par une ordonnance du 24 mai 2013, le TIDM a invité les parties à la CNUDM, la CSRP ainsi que d'autres organisations intergouvernementales à présenter, le 29 novembre 2013 au plus tard, des exposés écrits dans l'affaire nº 21. Il a également décidé d'organiser une procédure orale dans cette affaire.

23 Le 5 août 2013, la Commission a adopté la décision «concernant le dépôt d'exposés écrits au nom de l'Union relatifs à la demande d'avis consultatif présentée par la Commission sous-régionale des pêches au Tribunal international du droit de la mer dans l'affaire nº 21» [C(2013) 4989 final, ci-après la «décision du 5 août 2013»)].

24 Les considérants 9 et 10 de cette décision mentionnent que, «[e]n vertu de l'article 335 TFUE, l'Union est représentée par la Commission dans le cadre de procédures juridictionnelles» et qu'«[i]l convient [...] que la Commission présente des observations écrites au nom de l'Union sur les questions soumises au TIDM et participe à la procédure orale». Le considérant 11 de ladite décision ajoute que, «[e]n vertu du principe de coopération loyale, la Commission doit informer le Conseil par l'intermédiaire de son groupe de travail compétent».

25 L'article 1er de la décision du 5 août 2013 dispose que «[l]a Commission déposera des exposés écrits au nom de l'Union européenne concernant les questions soumises le 27 mars 2013 pour avis consultatif par la [CSRP] au [TIDM] dans l'affaire nº 21 [et] [...] participera à la procédure orale dans l'affaire nº 21». Aux termes de l'article 2 de cette décision, «[l]e Service juridique de la Commission est chargé de donner effet à la présente décision».

26 Au sein du Conseil, la demande d'avis consultatif a été examinée, d'une part, par le groupe de travail «Droit de la mer» (ci-après le «groupe COMAR») en ce qui concerne les aspects relatifs à la compétence du TIDM pour rendre cet avis consultatif ainsi qu'à la recevabilité des questions posées et, d'autre part, par le groupe de travail «Politique intérieure et extérieure de la pêche» (ci-après le «groupe FISH») en ce qui concerne les aspects de fond.

27 Lors des réunions du groupe FISH du 12 septembre 2013 et du groupe COMAR du 17 septembre 2013, la Commission a réitéré son intention de présenter des observations écrites au nom de l'Union dans l'affaire nº 21 et a affirmé qu'elle n'estimait pas nécessaire d'obtenir à cette fin l'approbation préalable du Conseil. Lors de la réunion du groupe FISH, la présidence du Conseil a, pour sa part, indiqué qu'il appartenait au Conseil d'approuver le contenu de ces observations écrites et a invité la Commission à présenter au Conseil un projet d'observations écrites pour la fin du mois d'octobre 2013 au plus tard.

28 Le 22 octobre 2013, la Commission a communiqué au Conseil un «[d]ocument de travail présentant les principaux éléments des observations de l'Union dans l'affaire nº 21 du [TIDM]» (ci-après le «document de travail du 22 octobre 2013»). Dans ce document, la Commission, renvoyant à sa décision du 5 août 2013, répétait que, «en vertu du principe de coopération loyale», le Conseil devait «être informé». Elle soulignait qu'elle «entend[ait] tenir le plus grand compte de toute suggestion et de tout avis des États membres, afin de renforcer la position de l'Union».

29 Lors des réunions du groupe FISH du 24 octobre 2013 et du groupe COMAR du 30 octobre 2013, au cours desquelles le document de travail du 22 octobre 2013 a été examiné, la Commission a réaffirmé qu'elle ne soumettrait pas de projet d'observations écrites au Conseil pour approbation.

30 Le document de travail du 22 octobre 2013 a été remanié à différentes reprises, les 15, 18 et 26 novembre 2013. Ses versions successives ont été discutées lors des réunions du groupe FISH des 15 et 22 novembre 2013. Dans la partie introductive de la version révisée dudit document datée du 15 novembre 2013, la Commission a, à nouveau, souligné que, en vertu de l'article 335 TFUE, elle était habilitée à représenter l'Union dans les procédures juridictionnelles et qu'une telle représentation ne requérait pas l'approbation préalable par le Conseil des observations écrites présentées au nom de l'Union.

31 Le 27 novembre 2013, la question de la présentation éventuelle d'observations écrites au nom de l'Union devant le TIDM a été examinée par le Comité des représentants permanents (Coreper) des États membres sur la base d'un rapport établi par le groupe FISH. Les délégations des États membres et la présidence du Coreper ont soutenu qu'il appartenait au Conseil, conformément à l'article 16 TUE, de trancher cette question et, le cas échéant, d'approuver ou de modifier le contenu de ces observations écrites. Le Coreper a considéré que, à défaut pour le Conseil d'être en mesure d'adopter une quelconque position quant à la présentation éventuelle de telles observations, il n'existait pas de position à cet égard et que, par conséquent, aucune observation écrite sur la demande d'avis consultatif ne pouvait être présentée au TIDM au nom de l'Union. La Commission a, pour sa part, maintenu sa position selon laquelle une approbation formelle du Conseil n'était pas nécessaire en l'espèce et a indiqué qu'elle soumettrait, au nom de l'Union, un exposé écrit au TIDM.

32 Après avoir pris en compte les commentaires adressés par un certain nombre de délégations d'États membres, la Commission a adressé au TIDM, le 29 novembre 2013, l'«[e]xposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne» dans l'affaire n° 21. Le Conseil en a été informé le même jour par courriel.

33 Sept États membres ont, en tant que parties à la CNUDM, également présenté un exposé écrit au TIDM dans cette affaire.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

34 Le Conseil demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner la Commission aux dépens.

35 La Commission demande à la Cour de rejeter le recours et, à titre subsidiaire, de maintenir les effets de la décision attaquée jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée dans un délai raisonnable ainsi que de condamner le Conseil aux dépens.

36 La République tchèque, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil. La République portugaise n'a toutefois pris part à aucune phase de la présente procédure.

Considérations liminaires

37 Il est constant entre les parties que, par la décision attaquée, la Commission a, à la suite d'échanges de vues entre le Conseil et elle, mis en œuvre ses intentions exprimées le 5 août 2013, en présentant, au nom de l'Union, au TIDM dans l'affaire n° 21 un exposé écrit dont le contenu n'avait pas été soumis à l'approbation du Conseil en dépit de la demande de ce dernier.

38 Le présent recours doit, dans ces conditions, être compris comme faisant grief à la Commission d'avoir méconnu les prérogatives du Conseil en ne soumettant pas le contenu de l'exposé écrit présenté, au nom de l'Union, dans ladite affaire à l'approbation préalable du Conseil.

Sur le fond

39 Le Conseil soulève deux moyens à l'appui de son recours. Le premier moyen est tiré d'une violation du principe d'attribution des compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que du principe de l'équilibre institutionnel. Le second moyen est tiré d'une violation du principe de coopération loyale consacré par cette même disposition.

Sur le premier moyen

40 Le premier moyen s'articule en deux branches. La première branche est tirée d'une violation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE. La seconde branche est tirée d'une violation de l'article 16, paragraphe 1, TUE. Il convient d'examiner ensemble ces deux branches.

Argumentation des parties

41 Le Conseil, soutenu par l'ensemble des États membres intervenants, à l'exception de la République d'Autriche, fait valoir, dans le cadre de la première branche du premier moyen, que les prérogatives qui lui sont reconnues à l'article 218, paragraphe 9, TFUE ont été méconnues par la Commission en l'espèce.

42 Lesdites parties allèguent que cette disposition vise toute situation dans laquelle une instance, de quelque nature que ce soit, qui a été créée par un accord international applique celui-ci par un acte qui produit des effets juridiques, obligatoires ou non, dans l'Union. Tel serait le cas en l'occurrence. En effet, le TIDM aurait été créé par un accord international, à savoir la CNUDM, et l'avis consultatif en cause en l'espèce serait susceptible de produire des effets importants sur l'application de la CNUDM et d'autres accords internationaux auxquels l'Union est partie, et, par voie de conséquence, sur l'ordre juridique de celle-ci. La demande d'avis consultatif portant sur un domaine largement réglementé en droit de l'Union, cet avis serait de nature à influer sur l'exercice de la compétence de l'Union et sur l'acquis de cette dernière en ce domaine. Il pourrait en outre nécessiter une adaptation de la réglementation de l'Union en matière de pêche INN.

43 Dans le cadre de la seconde branche du premier moyen, le Conseil, soutenu par l'ensemble des États membres intervenants, fait valoir que la Commission a, en tout état de cause, violé en l'espèce l'article 16, paragraphe 1, TUE, en s'arrogeant des compétences qui relèvent exclusivement du Conseil.

44 À cet égard, lesdites parties soutiennent, en premier lieu, que l'article 17, paragraphe 1, TUE n'autorise pas la Commission à assurer de manière autonome la représentation extérieure de l'Union, en faisant fi des fonctions de définition des politiques dévolues au Conseil par l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE.

45 En l'occurrence, eu égard à l'importance des conséquences que le contenu de l'exposé écrit présenté au TIDM, au nom de l'Union, pourrait avoir à l'échelle internationale, notamment sur les relations entre cette dernière et les États membres de la CSRP, il aurait appartenu au Conseil, conformément à cette dernière disposition, de définir ce contenu. Le rôle de la Commission consisterait, quant à lui, à exécuter la politique définie par le Conseil et à assurer la représentation extérieure de l'Union sur la base de cette politique.

46 En deuxième lieu, le Conseil et l'ensemble des États membres intervenants soutiennent que l'article 335 TFUE n'est pas de nature à infirmer l'argumentation qui précède.

47 À cet égard, le Royaume d'Espagne, la République française, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche et la République de Finlande font valoir que l'article 335 TFUE concerne exclusivement la représentation de l'Union dans le cadre de procédures judiciaires nationales, et non la présentation d'observations au nom de l'Union, au titre de l'action extérieure de celle-ci, devant une juridiction instituée par un accord international.

48 Le Conseil et l'ensemble des États membres intervenants soutiennent que, en tout état de cause, l'article 335 TFUE ne peut, eu égard au sens ordinaire de la notion de «représentation» ainsi qu'au principe d'attribution des compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE, être compris comme autorisant la Commission, en dehors d'affaires relatives à son propre fonctionnement, à agir en justice de manière autonome, en méconnaissance de la compétence du Conseil pour établir le contenu de la position de l'Union sur les questions en cause. Qu'elle soit politique ou juridique, la représentation extérieure de l'Union par la Commission relèverait de l'article 17, paragraphe 1, sixième phrase, TUE, ce qui nécessiterait la prise en compte des fonctions de définition des politiques relevant du Conseil conformément à l'article 16, paragraphe 1, TUE.

49 En troisième lieu, le Conseil et les États membres intervenants font valoir que la représentation de l'Union par la Commission devant le TIDM n'a pas trait à l'application des traités, au sens de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE. Partant, la Commission ne pourrait pas se prévaloir de sa fonction de gardienne des traités pour développer, en toute autonomie, sa propre interprétation des règles internationales en cause. En outre, la présentation d'observations au nom de l'Union dans l'affaire n° 21 ne se serait pas résumée à une description technique de l'acquis de l'Union dans le domaine concerné. Elle aurait également impliqué des choix politiques et stratégiques sur un certain nombre de questions soulevées par cette affaire, telles que la compétence du TIDM pour rendre l'avis consultatif sollicité en l'espèce et la recevabilité des questions posées.

50 En quatrième lieu, le Conseil, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie et la République de Finlande soutiennent qu'il n'existe pas, en matière de lutte contre la pêche INN, une politique préétablie de l'Union, qui aurait pu dispenser la Commission d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil en l'espèce. Il n'existerait pas non plus de politique préétablie de l'Union sur la question inédite de la compétence générale du TIDM pour donner des avis consultatifs ni sur les questions touchant aux responsabilités respectives de l'État du pavillon, de l'État côtier et des organisations internationales en matière de pêche INN.

51 En réponse à la première branche du premier moyen, la Commission soutient que l'article 218, paragraphe 9, TFUE n'est applicable que lorsqu'une instance créée par un accord international est dotée, en qualité d'instance exécutive, du pouvoir d'établir des règles ou d'adopter des décisions dans le cadre d'un tel accord. Cette disposition ne concernerait donc pas les positions à exprimer au nom de l'Union devant une juridiction internationale.

52 En réponse à la seconde branche du premier moyen, la Commission fait valoir, à titre principal, que l'article 335 TFUE traduit le principe général selon lequel elle représente l'Union dans toute procédure judiciaire, nationale ou internationale. Cette disposition n'exigerait pas qu'elle obtienne l'autorisation d'une autre institution de l'Union pour agir au nom de l'Union devant une juridiction. Dans le système créé par les traités, la représentation de l'Union devant une juridiction internationale relèverait d'une mission d'ordre constitutionnel confiée à la Commission par les articles 13, paragraphe 2, TUE, 17, paragraphe 1, première et deuxième phrases, TUE et 335 TFUE.

53 Pour la Commission, il importe de distinguer deux situations. La première situation aurait trait à la représentation extérieure de l'Union à des fins politiques et diplomatiques telles que la négociation d'accords internationaux, laquelle serait régie par la sixième phrase de l'article 17, paragraphe 1, TUE et pourrait relever de l'article 16, paragraphe 1, TUE en l'absence d'une politique existante de l'Union. La seconde situation, à laquelle correspondrait le cas d'espèce, concernerait la représentation de l'Union devant un tribunal international, dans le cadre de laquelle la Commission serait tenue de veiller, dans l'intérêt général de l'Union conformément à la première phrase de cet article 17, paragraphe 1, TUE, à l'application du droit de l'Union, au sens de la deuxième phrase de cette même disposition, y compris des accords internationaux auxquels l'Union est partie.

54 À titre subsidiaire, la Commission fait valoir que, même s'il était admis que la sixième phrase de l'article 17, paragraphe 1, TUE était applicable en l'espèce, elle est en droit de représenter l'Union dans le cadre d'une politique de cette dernière déjà établie par le Conseil. Or, en l'occurrence, il existerait un cadre juridique et politique complet, à l'échelle de l'Union, qui aurait permis à la Commission d'exercer sa mission de représentation extérieure de l'Union sans devoir obtenir des orientations complémentaires du Conseil.

Appréciation de la Cour

55 Il est constant entre les parties que les questions soulevées par la demande d'avis consultatif relevaient, du moins pour partie, du domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, lequel constitue, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, sous d), TFUE, un domaine de compétence exclusive de l'Union, et que cette dernière, en sa qualité de partie contractante à la CNUDM, sur le fondement de laquelle a été institué le TIDM, était compétente pour prendre part à la procédure d'avis consultatif devant cette juridiction dans l'affaire nº 21, en application de l'article 133 du règlement du TIDM.

56 Au soutien de sa décision de représenter l'Union dans le cadre de la participation de celle-ci à ladite procédure et de présenter, à ce titre, un exposé écrit au nom de l'Union, la Commission s'est prévalue de l'article 335 TFUE, ainsi qu'il ressort des éléments du dossier et ainsi qu'elle l'a confirmé tant dans ses écrits qu'à l'audience.

57 Un certain nombre d'États membres intervenants contestent cependant que l'article 335 TFUE soit applicable à la représentation de l'Union devant une juridiction internationale telle que le TIDM. Selon eux, cet article concernerait uniquement les procédures devant les juridictions nationales.

58 Toutefois, il découle de la jurisprudence de la Cour que l'article 335 TFUE, bien qu'étant limité aux États membres selon son libellé, constitue l'expression d'un principe général en vertu duquel l'Union possède la capacité juridique et est représentée, à cet effet, par la Commission (voir, en ce sens, arrêt Reynolds Tobacco e.a./Commission, C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 94).

59 Il s'ensuit que l'article 335 TFUE offrait à la Commission un fondement pour représenter l'Union devant le TIDM dans l'affaire nº 21.

60 Ainsi que l'a souligné le Conseil, soutenu en cela par les États membres intervenants, l'applicabilité de l'article 335 TFUE en l'espèce n'épuise cependant pas la question, soulevée par le premier moyen, de savoir si le respect du principe d'attribution de compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE exigeait que le contenu de l'exposé écrit présenté au TIDM dans l'affaire nº 21 par la Commission, au nom de l'Union, fut préalablement approuvé par le Conseil.

61 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, chaque institution de l'Union agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités, conformément aux procédures, aux conditions et aux fins prévues par ceux-ci. Cette disposition traduit le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres (voir arrêt Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, point 64 et jurisprudence citée).

62 En l'occurrence, l'argumentation du Conseil et des États membres intervenants consiste à faire valoir que, en présentant au TIDM dans l'affaire nº 21 un exposé écrit au nom de l'Union dont le contenu n'avait pas été approuvé par le Conseil, la Commission a méconnu les compétences que le Conseil tire de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et, en tout état de cause, de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE.

63 En ce qui concerne, en premier lieu, l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la référence qui y est faite aux positions à prendre au nom de l'Union «dans» une instance créée par un accord international et appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques signifie que l'application de cette disposition concerne les positions à prendre au nom de l'Union dans le cadre de la participation de celle-ci, par la voix de ses institutions ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses États membres agissant solidairement dans son intérêt, à l'adoption de tels actes au sein de l'instance internationale concernée. Or, l'Union est invitée à exprimer, en tant que partie, une position «devant» une juridiction internationale, et non pas «dans» celle-ci.

64 Cette interprétation est corroborée par le contexte et l'objectif dans lesquels s'inscrit l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

65 En effet, ainsi que l'a exposé M^me^ l'avocat général aux points 70 à 74 de ses conclusions, ladite disposition prévoit, par dérogation à la procédure ordinaire décrite à l'article 218, paragraphes 1 à 8, TFUE pour la négociation et la conclusion d'un accord international par l'Union, une procédure simplifiée aux fins de la définition des positions à prendre au nom de cette dernière au titre de sa participation à l'adoption, au sein de l'instance décisionnelle instituée par l'accord international concerné, d'actes relevant de l'application ou de la mise en œuvre de ce dernier.

66 Or, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258), qui avait trait à la position à prendre au nom de l'Union dans le cadre de la participation de celle-ci, par l'intermédiaire d'États membres, à l'adoption de recommandations au sein de l'instance créée par l'accord international en cause, la présente affaire concerne la définition d'une position à exprimer au nom de l'Union devant une instance juridictionnelle internationale sollicitée pour un avis consultatif dont l'adoption relève de la compétence et de la responsabilité des seuls membres de cette instance, qui agissent à cette fin en toute indépendance par rapport aux parties.

67 Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner si l'avis consultatif du TIDM sollicité dans l'affaire n° 21 relève de la notion d'«acte ayant des effets juridiques», au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, cette disposition n'est pas applicable en l'espèce.

68 En ce qui concerne, en second lieu, l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE, il convient d'examiner s'il découle de cette disposition que le Conseil aurait dû approuver le contenu de l'exposé écrit présenté au TIDM, au nom de l'Union, dans l'affaire n° 21 avant que cet exposé ne soit adressé à cette juridiction.

69 À cet égard, il y a lieu de souligner que la demande d'avis consultatif portait sur les obligations et les responsabilités respectives de l'État du pavillon et de l'État côtier en ce qui concerne la pêche INN qui compromet la conservation et la gestion des stocks de poissons. Ainsi qu'il est exposé aux points 10 et 11 du présent arrêt, la pêche INN relève du champ d'application d'un ensemble de dispositions de la CNUDM, à laquelle l'Union est partie contractante, de l'accord de conformité de la FAO, auquel la Communauté a adhéré par la décision 96/428, de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons, que la Communauté a ratifié par la décision 98/414, ainsi que d'accords de partenariat conclus entre l'Union et des États membres de la CSRP, lesquels font partie intégrante du droit de l'Union en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêt Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 73 ainsi que jurisprudence citée). Elle fait, par ailleurs, l'objet d'une réglementation détaillée en droit de l'Union, qui a, du reste, été renforcée au cours de l'année 2008 pour tenir compte des engagements internationaux de l'Union, comme il est rappelé aux points 14 à 19 du présent arrêt.

70 Ainsi qu'il ressort de l'exposé écrit adressé, au nom de l'Union, au TIDM dans l'affaire n° 21, cet exposé a, dans ce contexte, consisté à suggérer des réponses aux questions posées dans cette affaire, en présentant la manière dont l'Union concevait l'interprétation et l'application des dispositions pertinentes de la CNUDM, de l'accord de conformité de la FAO et de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons en matière de pêche INN, ainsi qu'en décrivant les mesures contenues, en cette matière, dans les accords de partenariat et la réglementation de l'Union mentionnés au point précédent.

71 L'objet de cet exposé a donc été non pas de définir une politique en matière de pêche INN, au sens de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE, mais de présenter au TIDM, sur la base d'une analyse des dispositions internationales et de la réglementation de l'Union pertinentes en cette matière, un ensemble d'observations juridiques visant à permettre à cette juridiction de rendre, le cas échéant, un avis consultatif en connaissance de cause sur les questions qui lui avaient été posées.

72 Le Conseil et certains États membres intervenants font valoir que l'exposé écrit présenté au TIDM, au nom de l'Union, dans l'affaire nº 21 comportait également des considérations sur la compétence de cette juridiction pour répondre à la demande d'avis consultatif ainsi que sur la recevabilité des questions posées, considérations qui relevaient de choix stratégiques ou politiques qu'il eût appartenu au Conseil d'opérer.

73 Toutefois, de telles considérations sont, au même titre que les observations présentées quant au fond de l'affaire en cause, caractéristiques de la participation à une procédure devant une juridiction. Elles ne sauraient, dans ces conditions, être regardées comme correspondant à la définition d'une politique, au sens de l'article 16, paragraphe 1, TUE.

74 Le Conseil et certains États membres intervenants insistent encore sur les importantes conséquences politiques susceptibles de découler, notamment sur le plan des relations entre l'Union et les États membres de la CSRP, du contenu de l'exposé écrit présenté, au nom de l'Union, au TIDM dans l'affaire nº 21.

75 Toutefois, cet élément, à le supposer exact, ne saurait, en tout état de cause, suffire, eu égard à ce qui est exposé aux points 69 à 71 du présent arrêt, pour considérer que l'établissement du contenu de cet exposé écrit relevait de l'exercice d'une fonction de définition d'une politique, au sens de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE.

76 Il résulte des éléments qui précèdent que, en adressant l'exposé écrit, au nom de l'Union, au TIDM dans l'affaire nº 21 sans avoir soumis son contenu à l'approbation du Conseil, la Commission n'a pas méconnu cette disposition.

77 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le premier moyen doit être écarté.

Sur le second moyen

Argumentation des parties

78 Dans le cadre du second moyen, le Conseil, soutenu par la République tchèque, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie et la République d'Autriche, fait valoir que la Commission a, en l'espèce, violé le principe de coopération loyale énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE.

79 À cet égard, lesdites parties critiquent, en premier lieu, le fait que, contrairement à l'exigence posée à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la Commission n'a pas présenté au Conseil une proposition de décision établissant la position à prendre au nom de l'Union devant le TIDM, ce qui a empêché le Conseil d'adopter une telle décision. Cette abstention de la Commission aurait également constitué un manquement à son obligation, découlant de l'article 17, paragraphe 1, TUE, de prendre les initiatives appropriées pour promouvoir l'intérêt général de l'Union, manquement qui aurait empêché le Conseil d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues à l'article 16, paragraphe 1, TUE.

80 En second lieu, la Commission n'aurait pas coopéré loyalement avec le Conseil en ce qui concerne l'établissement du contenu de l'exposé écrit présenté devant le TIDM. En effet, elle se serait bornée à adresser au Conseil, pour information uniquement, plusieurs documents préparatoires successifs nettement moins détaillés que l'exposé écrit finalement adressé au TIDM, alors que les délégations des États membres au Conseil auraient voulu disposer d'un projet de texte complet qui leur aurait, notamment, permis de préparer leur propre exposé en parfaite connaissance de la position de l'Union envisagée en l'espèce.

81 La Commission conteste l'existence d'un quelconque manquement de sa part au principe de coopération loyale.

82 Elle fait valoir, en premier lieu, que, dès lors qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une décision fondée sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE, une proposition relative à une telle décision était inutile.

83 En second lieu, elle soutient qu'elle a pleinement coopéré avec le Conseil en l'espèce et qu'elle a tenu compte tant des opinions divergentes exprimées au sein de ce dernier sur certains aspects soulevés par la demande d'avis consultatif que des suggestions formulées par les États membres.

Appréciation de la Cour

84 En vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, les institutions de l'Union pratiquent entre elles une coopération loyale. Cette coopération loyale s'exerce toutefois dans le respect des limites des pouvoirs conférés dans les traités à chacune de ces institutions. L'obligation résultant de l'article 13, paragraphe 2, TUE n'est donc pas de nature à modifier lesdits pouvoirs (arrêt Parlement/Conseil, C-48/14, EU:C:2015:91, points 57 et 58).

85 En l'occurrence, l'argumentation principale développée par le Conseil et certains États membres intervenants dans le cadre du second moyen repose sur la prémisse selon laquelle l'établissement du contenu de l'exposé écrit présenté au TIDM, au nom de l'Union, dans l'affaire nº 21 relevait de la compétence du Conseil en application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ou de l'article 16, paragraphe 1, seconde phrase, TUE. Tel n'était toutefois pas le cas, ainsi qu'il ressort de l'examen du premier moyen. Partant, il ne saurait être fait grief à la Commission d'avoir manqué à son devoir de coopération loyale en ne prenant pas les initiatives inhérentes à l'application de ces deux dispositions.

86 Cela étant, le principe de coopération loyale impose à la Commission, lorsque celle-ci entend exprimer des positions au nom de l'Union devant une juridiction internationale, l'obligation de consulter préalablement le Conseil.

87 En l'espèce, la Commission s'est bien conformée à cette obligation. En effet, ainsi qu'il ressort des éléments décrits aux points 28 à 32 du présent arrêt, la présentation par la Commission au TIDM de l'exposé écrit, au nom de l'Union, dans l'affaire nº 21 a été précédée par la communication, par la Commission au Conseil, du document de travail du 22 octobre 2013, qui a été remanié à différentes reprises jusqu'au 26 novembre 2013, pour tenir compte des observations exprimées au sein des groupes FISH et COMAR. C'est donc à tort que le Conseil soutient que la Commission n'a pas fait preuve de coopération loyale dans le cadre de l'élaboration du contenu de cet exposé écrit.

88 Il convient enfin d'observer que, sans avoir été contredite sur ce point par le Conseil ou par les États membres intervenants, la Commission a indiqué que la position neutre affichée, dans ledit exposé écrit, sur la question de la compétence du TIDM pour rendre l'avis consultatif sollicité en l'espèce avait été dictée par son souci de tenir compte, dans un esprit de loyauté, des opinions divergentes exprimées par les États membres au sein du Conseil sur cette question.

89 Il s'ensuit que le second moyen doit être écarté.

90 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

91 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il convient de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, en vertu duquel les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la République tchèque, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**

3) **La République tchèque, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lituanie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.**

Signatures