Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 31 mai 2018 [1]

Affaire C-244/17

Commission européenne
contre

Conseil de l'Union européenne

« Recours en annulation – Décision (UE) 2017/477 du Conseil – Choix de la base juridique appropriée – Distinction entre politique étrangère et de sécurité commune et politiques communautarisées – Accord de partenariat et de coopération renforcée avec la République du Kazakhstan – Adoption du règlement intérieur du conseil de coopération et constitution de sous-comités – Décision relative à la position à prendre par l'Union au sein du conseil de coopération – Prise de décision au Conseil de l'Union européenne à l'unanimité ou à la majorité qualifiée (article 218, paragraphes 8 et 9, TFUE, article 16, paragraphe 3, TUE et article 31, paragraphe 1, TUE) »

I. Introduction

1. Les débats juridiques autour des compétences extérieures de l'Union européenne sont particulièrement variés. Le présent litige opposant la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne porte sur le point de savoir si la position adoptée par l'Union en vue de la prise de décision au sein d'une instance internationale doit être déterminée par le Conseil en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE à la majorité qualifiée ou à l'unanimité.

2. Cette question se pose dans le contexte de l'accord de partenariat et de coopération renforcée avec la République du Kazakhstan (ci-après l'« accord de partenariat ») [2]. Le conseil de coopération établi sur la base de cet accord souhaitait, en 2017, se doter d'un règlement intérieur et constituer plusieurs sous-comités. Le Conseil, renvoyant aux dispositions combinées de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE, a fixé à l'unanimité la position de l'Union pour la prise de décision du conseil de coopération au sujet de ces questions parce qu'il estimait que des thèmes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) étaient également concernés. La Commission estime au contraire que seul l'article 218, paragraphe 9, TFUE aurait dû être appliqué et que le Conseil aurait dû statuer à la majorité qualifiée, que des matières relevant de la PESC soient affectées ou non.

1 Langue originale : l'allemand.

2 Le texte de l'accord de partenariat est reproduit dans le JO 2016, L 29, p. 3.

3. Ainsi, une fois de plus, la délimitation en droit matériel entre la PESC, d'une part, et l'action extérieure de l'Union dans les autres domaines de politiques « communautarisées » [3], d'autre part, se retrouve au centre des débats. Du point de vue formel, il conviendra de préciser si lors de la détermination de positions de l'Union au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, l'exigence de la majorité qualifiée s'applique toujours et sans exception ou si les exigences de majorité doivent être déterminées au cas par cas sur la base de l'article 16, paragraphe 3, TUE et de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE, ainsi que le cas échéant sur la base de l'article 218, paragraphe 8, TFUE.

4. Contrairement à ce qui est le cas dans la procédure relative aux zones marines protégées de l'Antarctique (affaires jointes C-626/15 et C-659/16) dans laquelle nous présentons également aujourd'hui nos conclusions, il n'y aura pas lieu dans la présente affaire d'examiner si sur la scène internationale, l'Union peut agir seule ou si les États membres doivent intervenir à ses côtés (« action conjointe » ou « accord mixte »).

II. Le cadre juridique

5. Les dispositions de droit primaire du traité UE et du traité FUE dessinent le cadre juridique de la présente affaire. Il convient de renvoyer à titre complémentaire aux dispositions de l'accord de partenariat avec la République du Kazakhstan.

A. Le droit primaire

1. Les dispositions institutionnelles du traité UE

6. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le titre III du traité UE (« Dispositions relatives aux institutions ») contient à l'article 16, paragraphe 3, la règle générale suivante au sujet des exigences de majorité pour une prise de décision au sein du Conseil :

« Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. »

2. Les dispositions du traité UE relatives à l'action extérieure

7. Le titre V, chapitre 1er, du traité UE contient des « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union » et en particulier l'article 21 TUE, dont le paragraphe 1 est libellé comme suit :

« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies. »

3 L'adjectif « communautarisé » désigne ici les matières du traité qui ne sont pas organisées de manière intergouvernementale mais supranationale ; voir aussi nos conclusions dans l'affaire Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2015:729, point 43).

8. Le titre V, chapitre 2, du traité UE qui recouvre, entre autres, les articles 24, 31, 37 et 40 TUE, contient les « dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ».

9. Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE :

« La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

10. Dans le prolongement de cette disposition, l'article 31 TUE prescrit, entre autres, ce qui suit pour la prise de décision au Conseil dans le domaine de la PESC :

« 1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

[…]

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée :

[…]

– lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union ;

[…] »

11. L'article 37 TUE règle le pouvoir de l'Union pour conclure des accords internationaux dans le domaine de la PESC :

« L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre. »

12. Enfin, l'article 40 TUE règle comme suit les rapports entre la PESC et les politiques communautarisées :

« La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. »

3. Les dispositions du traité FUE sur l'action extérieure

13. Dans la cinquième partie du traité FUE (« L'action extérieure de l'Union »), le titre V est consacré aux accords internationaux de l'Union. Ce titre comprend, entre autres, l'article 218 TFUE qui dispose notamment ce qui suit :

« 1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

[…]

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

[…] »

B. L'accord de partenariat avec la République du Kazakhstan

14. L'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et les États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, a été signé le 21 décembre 2015 à Astana (Kazakhstan) et est appliqué provisoirement depuis le 1er mai 2016. Au nom de l'Union européenne, le Conseil avait auparavant adopté la décision (UE) 2016/123 autorisant la signature de l'accord et son application provisoire [4] en s'appuyant sur l'article 37 et l'article 31, paragraphe 1, TUE ainsi que sur l'article 91, l'article 100, paragraphe 2, l'article 207 et l'article 209, TFUE en tant que bases juridiques.

15. En vertu de l'article 268 de l'accord de partenariat, un conseil de coopération est institué. Il est assisté d'après l'article 269, paragraphe 1, de l'accord de coopération par un comité de coopération. En vertu de l'article 269, paragraphe 6, de l'accord de coopération, des sous-comités et d'autres organes spécialisés peuvent en outre être constitués.

16. Aux termes de l'article 268, paragraphe 7, de l'accord de coopération, le conseil de coopération arrête un règlement intérieur dans lequel il détermine, en vertu de l'article 269, paragraphe 7, du même accord les tâches et le fonctionnement du comité de coopération et de tout sous-comité ou organe qu'il a lui-même créé.

4 Décision (UE) 2016/123 du Conseil, du 26 octobre 2015, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part (JO 2016, L 29, p. 1).

III. Les antécédents du litige

17. Il était prévu en 2017, dans le cadre de l'accord de coopération avec la République du Kazakhstan, d'arrêter le règlement intérieur du conseil de coopération, ainsi que les règlements intérieurs du comité de coopération, des sous-comités spécialisés et des éventuels autres organes. Trois sous-comités spécialisés devaient en outre être constitués.

18. À cette fin, le Conseil a adopté la décision (UE) 2017/477 du 3 mars 2017 relative à la position à prendre par l'Union au sein du conseil de coopération [5] (ci-après la « décision attaquée ») en s'appuyant sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE et l'article 31, paragraphe 1, TUE en tant que bases juridiques procédurales ainsi que sur l'article 37 TUE et les articles 91, 100, paragraphe 2, 207 et 209 TFUE en tant que bases juridiques matérielles.

19. La Commission et la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité avaient quant à elles fondé leur proposition conjointe adressée au Conseil pour la définition de ladite position sur le seul article 218, paragraphe 9, TFUE en tant que base juridique procédurale ainsi que sur les articles 207 et 209 TFUE en tant que bases juridiques matérielles [6].

20. La Commission est désormais d'avis que le Conseil a commis une erreur de droit en ajoutant l'article 31, paragraphe 1, TUE comme base juridique procédurale supplémentaire. Elle considère en outre que le recours aux articles 91 et 100 TFUE en tant que bases juridiques matérielles supplémentaires constitue également une erreur de droit, tout en considérant que cette dernière circonstance n'a pas d'incidence pratique aux fins de la présente procédure.

IV. Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

21. Par mémoire du 10 mai 2017, la Commission a introduit, conformément à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, le recours en annulation en l'espèce. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– annuler la décision (UE) 2017/477 et

– condamner le Conseil aux dépens.

22. Le Conseil conclut quant à lui à ce qu'il plaise à la Cour :

– rejeter le recours,

– condamner la Commission aux dépens et

– à titre subsidiaire, en cas d'annulation de la décision 2017/477, en maintenir les effets.

23. Le recours de la Commission a fait l'objet d'une procédure écrite ainsi que d'une audience, qui s'est tenue le 17 avril 2018 devant la Cour.

5 Décision (UE) 2017/477 du Conseil, du 3 mars 2017, relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé (JO 2017, L 73, p. 15)

6 Proposition conjointe de décision du Conseil du 3 février 2017 relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres et la République du Kazakhstan concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération, et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé [JOIN(2017) 5 final].

V. Appréciation en droit

24. Ainsi qu'il ressort du dossier, la présente affaire doit être vue dans le contexte d'une controverse plus large entre la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne au sujet du choix des bases juridiques appropriées pour la conclusion et la mise en œuvre d'accords de partenariat de nouvelle génération.

25. L'objet concret du présent litige est cependant significativement plus limité. Le recours en annulation de la Commission vise en effet uniquement les exigences de majorité pour la prise de décision au Conseil, et donc interne à l'Union, en préparation d'une réunion du conseil de coopération. Il s'agit de déterminer si le Conseil devait statuer à la majorité qualifiée sur la position à adopter par l'Union au sein du conseil de coopération, comme l'estime la Commission, ou si l'unanimité était requise, comme le Conseil l'a défendu et appliqué en pratique.

26. Le litige entre la Commission et le Conseil se concentre concrètement autour du point de savoir si l'article 218, paragraphe 9, TFUE aurait suffi comme *base juridique procédurale* pour la prise de décision sur la position de l'Union, comme le proposaient conjointement la Commission et la haute représentante, ou si le Conseil a à bon droit recouru à titre complémentaire à l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE qui prescrit en règle générale l'unanimité pour les décisions dans le domaine de la PESC[7].

27. Contrairement à ce qu'estime le Conseil, nous ne voyons pas dans l'obligation des institutions de respecter leurs compétences respectives et le principe de coopération loyale (article 13, paragraphe 2, TUE), telle qu'évoquée par la Commission dans son mémoire en réplique, un nouveau moyen distinct qui, eu égard à l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure, devrait être rejeté comme tardif. Le renvoi par la Commission à l'article 13, paragraphe 2, TUE ne fait au contraire qu'illustrer son grief fondamental selon lequel le Conseil aurait, dans la présente affaire, retenu avec l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE une base juridique procédurale erronée et aurait ce faisant ignoré la jurisprudence de la Cour[8]. Nous examinerons donc ci-après uniquement la question de savoir si le Conseil a recouru à bon droit ou à tort à la règle de l'unanimité de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE.

A. La compétence de la Cour

28. Il pourrait sembler à première vue que les questions juridiques tournant autour de l'article 31 TUE sont, d'après l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, sixième phrase, TUE en combinaison avec l'article 275, paragraphe 1, TFUE, soustraites à la compétence juridictionnelle de la Cour.

29. Or, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, sixième phrase, TUE et de la première alternative de l'article 275, paragraphe 2, TFUE la Cour est d'une part compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE[9]. Cette dernière disposition a pour objet le point d'intersection entre la PESC et les politiques communautarisées. Elle interdit les empiètements de la PESC sur les politiques communautarisées ainsi qu'inversement les empiètements des politiques communautarisées sur la PESC.

7 Sur la distinction entre la base juridique procédurale et la base juridique matérielle, voir nos conclusions dans l'affaire Commission/Conseil (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, points 44 à 47).

8 La Commission répond en outre de cette manière aussi à certains arguments du Conseil dans son mémoire en défense.

9 Arrêts du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, point 42), et du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 85).

30. La Cour a, d'autre part, déjà expressément reconnu sa compétence pour interpréter l'article 218 TFUE, notamment dans des cas ayant trait à la PESC [10].

31. Pour ces deux motifs, la Cour est appelée à se prononcer dans la présente affaire, à l'occasion du recours de la Commission, sur l'interprétation et la portée de l'article 31, paragraphe 1, TUE et de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

B. Les exigences de majorité dans le cadre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE

32. Le recours de la Commission est fondé sur un unique moyen d'annulation. Il reproche au Conseil d'avoir appliqué à tort la règle de l'unanimité au titre de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE plutôt que d'avoir statué à la majorité qualifiée lors de la définition de la position de l'Union au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

1. Remarque liminaire sur le champ d'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE

33. Si une instance internationale doit adopter des actes ayant des effets juridiques, le Conseil détermine au préalable par décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE la position à défendre par l'Union au sein de cette instance.

34. En vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, le Conseil établit non seulement les positions de l'Union relevant des politiques communautarisées, mais également celles qui peuvent relever en tout ou en partie du champ d'application de la PESC. L'article 218 TFUE fait en effet partie des dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union dans la cinquième partie du traité FUE et vise donc à s'appliquer de manière transversale dans plusieurs domaines. La Cour a déjà précisé en ce sens que la disposition de l'article 218 TFUE dans son ensemble prévoit « une procédure unifiée et de portée générale concernant la négociation et la conclusion des accords internationaux que l'Union est compétente pour conclure dans ses domaines d'action, y inclus la PESC, sauf lorsque les traités prévoient des procédures spéciales » [11].

35. La procédure de détermination de positions en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne s'applique certes pas s'il s'agit de décider dans une instance internationale de compléter ou de modifier le cadre institutionnel d'un accord international. De l'avis concordant des parties à la procédure tel n'était cependant pas le cas dans la présente affaire. Le cadre institutionnel de l'accord de partenariat ne devait être ici ni modifié ni complété ; il était au contraire prévu de donner vie à ce cadre institutionnel par l'adoption du règlement intérieur du conseil de coopération et la constitution de sous-comités spécialisés comme le prévoyaient expressément les articles 268 et 269 de l'accord de partenariat.

36. Il s'ensuit que l'article 218, paragraphe 9, TFUE est applicable à la présente affaire.

10 Arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (Maurice, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 73) ; dans le même sens arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, points 68 à 85).

11 Arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (Maurice, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 52).

2. Majorité qualifiée contre unanimité dans les décisions du Conseil en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE

37. Les termes de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne permettent pas de déterminer clairement quelles exigences de majorité s'appliquent au Conseil lorsqu'il est voté sur la position à défendre par l'Union au sein d'une instance internationale. Les parties à la procédure s'opposent sur le point de savoir si ces exigences de majorité découlent de l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, qui se situe à proximité directe, ou des dispositions combinées de l'article 16, paragraphe 3, et de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE.

a) Pas de recours à l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE

38. La Commission cherche à déduire de l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE que les décisions du Conseil visant à définir des positions conformément au paragraphe 9 doivent toujours être adoptées à la majorité qualifiée.

39. La Cour a de fait affirmé, dans un arrêt de 2014, qu'une position de l'Union à déterminer dans le cadre de l'accord d'association CEE-Turquie en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et portant sur l'extension de règles de droit social à la Turquie devait être adoptée à la majorité qualifiée. La Cour a cité dans ce contexte l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE sans pour autant expliquer plus précisément le recours à cette disposition [12].

40. Contrairement à ce qu'estime la Commission, nous considérons qu'il serait prématuré de déduire désormais de la mention plutôt brève de l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE dans l'arrêt sur l'extension de règles de droit social à la Turquie la conclusion que toutes les positions de l'Union à déterminer conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE devraient nécessairement être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. En effet, comme la Cour l'avait déjà souligné à une autre occasion, la procédure au titre de l'article 218 TFUE doit, précisément en raison de son caractère général, tenir compte des particularités prévues dans les traités pour chaque domaine d'activité de l'Union, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs des institutions [13]. Rien d'autre ne ressort de l'article 40 TUE.

41. Les particularités des différents domaines d'activité de l'Union ne sauraient être prises en compte lors de la détermination de positions au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE par un renvoi général à l'article 218, paragraphe 8, TFUE. Il s'avère même, à y regarder de plus près, que l'article 218, paragraphe 8, TFUE ne contient aucune réglementation sur les exigences de majorité pour les décisions du Conseil sur les positions d'après l'article 218, paragraphe 9, TFUE à proximité directe.

42. Certes, aux termes de l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, « [t]out au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée ». Ainsi qu'il ressort cependant du deuxième alinéa qui y fait directement suite, cela concerne la *conclusion* d'*accords* internationaux. Il découle également de la position systématique du paragraphe 8 dans la disposition d'ensemble de l'article 218 TFUE que la « procédure » au cours de laquelle le Conseil devrait statuer à la majorité qualifiée vise la procédure au titre des paragraphes 1 à 7 qui précèdent, et donc les étapes des négociations qui doivent être parcourues jusqu'à la conclusion d'un accord international.

12 Arrêt du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Turquie, C-81/13, EU:C:2014:2449, point 66).
13 Arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (Maurice, C 658/11, EU:C:2014:2025, point 53).

43. À l'inverse, le paragraphe 9 qui dans l'économie de l'article 218 TFUE se trouve, non sans raison, *après* le paragraphe 8, ne fait précisément pas partie de ladite procédure de conclusion d'accords internationaux, mais règle une autre *hypothèse*[14]. L'article 218, paragraphe 9, TFUE concerne des aspects importants en pratique de la *mise en œuvre* d'accords déjà conclus, à savoir en particulier la participation de l'Union dans les décisions des organes établis par ces accords. À cette fin, l'article 218, paragraphe 9, TFUE prévoit une *procédure spéciale, simplifiée*, qui répond à sa propre légalité et déroge à la procédure classique de conclusion des accords internationaux. Ce n'est qu'ainsi que peut être au demeurant expliqué pourquoi l'article 218, paragraphe 9, TFUE règle expressément et de manière distincte les droits de proposition de la Commission et du haut représentant.

44. En résumé, l'argumentation de la Commission fondée sur l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE doit donc être rejetée.

b) Recours aux dispositions générales de l'article 16, paragraphe 3, TUE et de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE

45. Puisque l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne contient en lui-même aucune réglementation claire sur les exigences de majorité pour la détermination de positions de l'Union et que, comme nous venons de l'exposer à l'instant, l'article 218, paragraphe 8, TFUE n'offre pas non plus de points de repère adéquats à cet effet, il convient de recourir aux dispositions générales sur la prise de décision au Conseil[15]. Ces dispositions se trouvent, selon les domaines, soit à l'article 16, paragraphe 3, TUE soit à l'article 31 TUE.

46. D'après la réglementation générale à l'article 16, paragraphe 3, TUE, le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Dérogeant à ce principe, l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE prévoit que les décisions relevant du chapitre du traité UE relatif à la PESC sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où ce chapitre en dispose autrement.

47. Il ressort d'un examen combiné des deux dispositions que pour une décision du Conseil dans le cadre des politiques communautarisées la majorité qualifiée suffit normalement, tandis que dans le domaine de la PESC le principe de l'unanimité continue en règle générale à s'appliquer.

48. Notons en passant qu'une position de l'Union à déterminer en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne saurait être vue comme une simple mesure de mise en œuvre pour laquelle, en vertu de l'article 31, paragraphe 2, troisième tiret, TUE l'exigence de majorité qualifiée s'appliquerait même si ladite mesure relevait de la PESC.

c) Pertinence de la matière principalement concernée

49. Contrairement à ce que semble penser le Conseil, tout point de contact aussi infime soit-il entre un acte juridique à adopter par cette institution et la PESC ne saurait déclencher l'application de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE et rendre ainsi nécessaire la prise de décision à l'unanimité.

14 Voir à ce sujet nos conclusions dans l'affaire Royaume-Uni/Conseil (Extension des règles de droit social à la Turquie, C-81/13, EU:C:2014:2114, point 63) ; dans le même sens, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Allemagne/Conseil (Vigne et vin, C-399/12, EU:C:2014:289, points 52 et 75), qui parle d'une *lex specialis*.

15 Dans le même sens, conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe dans l'affaire Commission/Conseil (Conférence mondiale des radiocommunications de 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, point 81).

50. Comme le précise en effet l'article 40, premier alinéa, TUE, la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions dans les domaines de politiques communautarisées. À l'inverse, l'article 40, deuxième alinéa, TUE dispose que la mise en œuvre des politiques communautarisées n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions dans le cadre de la PESC. Ces deux clauses de non-affectation aux premier et deuxième alinéas de l'article 40 TUE sont conçues de manière symétrique depuis de traité de Lisbonne. Afin de respecter l'esprit de l'article 40 TUE, le principe de l'unanimité pour la PESC ne saurait être vidé de sa substance par les règles de procédure des politiques communautarisées de même que le principe de l'unanimité ne saurait « infecter » les politiques communautarisées.

51. Afin de décider si pour une décision du Conseil lors de l'adoption d'un acte juridique concret, l'exigence de la majorité qualifiée au titre de l'article 16, paragraphe 3, TUE s'applique ou si conformément à l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE l'unanimité s'impose, il convient donc de déterminer si l'objet de cet acte juridique concerne la PESC ou un domaine de politique communautarisée. Le point décisif est à cet égard de savoir à quelle *base juridique matérielle* (ou bases juridiques matérielles) la décision en cause du Conseil doit être rattachée [16].

52. Le choix de cette base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de la décision attaquée [17], mais également le contexte dans lequel cette décision s'insère [18].

53. En revanche, les appréciations subjectives et les projets politiques généraux des acteurs impliqués sont dépourvus de toute importance au regard du choix de la base juridique [19]. De même, la base juridique qui a été retenue pour l'adoption d'autres actes de l'Union présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires ou un lien étroit avec la décision attaquée est tout aussi dépourvue de pertinence [20] (par exemple la décision 2016/123 du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat). En effet, conformément à une jurisprudence constante, une simple pratique du Conseil n'est pas susceptible de déroger à des règles des traités et elle ne peut, par conséquent, créer un précédent liant les institutions de l'Union [21].

16 Arrêts du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil (Base juridique pour des mesures restrictives, C-130/10, EU:C:2012:472, point 80) ; du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (Maurice, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 57), et du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil (Mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale, C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 46).

17 Arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil (Dioxide de titane, C-300/89, EU:C:1991:244, point 10), et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, point 43), ainsi que avis 1/15 du 26 juillet 2017 (Projet d'accord avec le Canada sur les données des passagers aériens, EU:C:2017:592, point 76).

18 Arrêts du 26 septembre 2013, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à l'EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, point 48) ; du 27 février 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Suisse, C-656/11, EU:C:2014:97, point 50), et du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Turquie, C-81/13, EU:C:2014:2449, point 38).

19 En ce sens, voir notamment avis 2/00 du 6 décembre 2001 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, EU:C:2001:664, point 22).

20 Arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Conseil (Convention de Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, point 50) ; du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (Maurice, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 48), et du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Turquie, C-81/13, EU:C:2014:2449, point 36).

21 Arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (Substances à effet hormonal, 68/86, EU:C:1988:85, point 24), avis 1/94 (Accord OMC, EU:C:1994:384, point 52) et arrêt du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (Conférence mondiale des radiocommunications de 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, point 42).

54. La décision attaquée définit la position du Conseil en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du conseil de coopération et la constitution de plusieurs sous-comités spécialisés dans le cadre de l'accord de partenariat. Il s'agit ainsi d'un acte juridique qui concerne de manière très générale le fonctionnement des instances internationales établies par l'accord de partenariat et qui, à la différence de quelques autres affaires déjà tranchées par la Cour [22], ne concerne pas seulement certaines matières individuelles réglées dans le cadre de ce large accord. Le Conseil l'a signalé à juste titre lors de l'audience.

55. Dans ces circonstances, il convient de tenir compte dans la présente affaire, lors du choix de la base juridique appropriée pour la décision attaquée, de l'accord de partenariat dans son ensemble [23].

56. Outre les dispositions sur le dialogue politique et la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, l'accord de partenariat contient de nombreuses règles au sujet du commerce et de l'économie ainsi que sur les formes les plus diverses de coopération, notamment dans les domaines de l'économie et du développement durable (y compris le transport et l'environnement) et le domaine liberté, sécurité et justice.

57. Une large palette de bases juridiques possibles entre donc en principe en ligne de compte pour la décision attaquée, comme auparavant pour la signature par l'Union de l'accord de partenariat. En font partie la compétence de l'Union pour conclure des accords dans le domaine de la PESC (article 37 TUE), ainsi que la politique commerciale commune (article 207 TFUE), la coopération au développement (article 209, paragraphe 2, TFUE), la politique des transports (article 91 en combinaison avec l'article 100, paragraphe 2, et la deuxième partie de l'article 216, paragraphe 1, TFUE), la politique de l'environnement (article 192 en combinaison avec l'article 191, paragraphe 1, quatrième tiret, TFUE) ou l'espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 67 et suivants en combinaison avec la deuxième partie de l'article 216, paragraphe 1, TFUE) pour ne citer que les compétences extérieures de l'Union les plus importantes et potentiellement pertinentes.

58. Dans une telle situation dans laquelle plusieurs bases juridiques matérielles peuvent venir s'appliquer, il y a lieu, d'après une jurisprudence constante, de procéder à une appréciation du centre de gravité. À cet égard, les lignes directrices suivantes s'appliquent : si un acte juridique poursuit plusieurs finalités ou a plusieurs composantes et si l'une de celles-ci peut être identifiée comme principale ou prépondérante tandis que les autres ne sont qu'accessoires, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'une mesure doit être fondée sur plusieurs bases juridiques, à savoir lorsqu'elle poursuit simultanément plusieurs finalités ou a simultanément plusieurs composantes qui sont indissociablement liées entre elles sans que l'une ne soit accessoire par rapport aux autres [24].

22 Voir, par exemple, arrêts du 26 septembre 2013, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à l'EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, en particulier point 61) ; du 27 février 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Suisse, C-656/11, EU:C:2014:97, en particulier point 64), et du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (Extension de règles de droit social à la Turquie, C-81/13, EU:C:2014:2449, en particulier point 63).

23 Une idée tout à fait similaire s'exprime dans l'arrêt du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (Arrangement de Lisbonne révisé, C-389/15, EU:C:2017:798, point 64), selon lequel les modalités qu'un accord international prévoit pour assurer son exécution et son administration futures doivent être appréhendées au regard des objectifs ayant conduit les parties à conclure cet accord, et non l'inverse. Dans le même sens, il est indiqué dans l'avis 2/15 du 16 mai 2017 (Accord de libre-échange avec Singapour, EU:C:2017:376, point 276) que les dispositions institutionnelles ont un caractère auxiliaire et relèvent donc de la même compétence que celle dont relèvent les dispositions de fond qu'elles accompagnent.

24 Avis 2/00 du 6 décembre 2001 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, EU:C:2001:664, point 23) ainsi qu'arrêts du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 34), et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, point 44).

59. Comme nous l'avons déjà fait observer à une autre occasion [25], cette approche axée sur le centre de gravité de la mesure ne doit pas, sur le plan de la *délimitation verticale* des compétences, conduire à une extension des compétences de l'Union au détriment de celles des États membres, car cela reviendrait en effet à contourner le principe d'attribution des compétences (article 5, paragraphe 1, première phrase, et paragraphe 2, TUE en combinaison avec article 4, paragraphe 1, TUE). Néanmoins, elle s'applique aisément en ce qui concerne la *délimitation horizontale* des compétences, c'est-à-dire dans un cas de figure où il est établi que l'Union dispose de compétences pour toutes les composantes de la mesure qu'elle envisage et où seule se pose la question du choix correct, parmi lesdites compétences, de celle qu'il convient d'utiliser. Dans la présente affaire, le litige entre la Commission et le Conseil porte uniquement sur ce dernier aspect.

60. La présente affaire n'est d'ailleurs nullement la première où la Cour est appelée à trancher à l'aide d'une approche axée sur le centre de gravité un litige portant sur la base juridique appropriée en ce qui concerne des accords de coopération ou de partenariat étendus entre l'Union et certains pays en développement et émergents [26]. La Cour a également déjà procédé à de telles approches axées sur le centre de gravité au sujet du rapport entre la PESC et les domaines de politiques communautarisées, la balance penchant parfois en faveur de la PESC parfois en sa défaveur [27]. Dans ces circonstances, la crainte du Conseil que la PESC se trouve nécessairement mise à l'écart en cas d'approche axée sur le centre de gravité est injustifiée. Compte tenu de la jurisprudence existante [28], l'argumentation présentée par le Conseil lors de l'audience et selon laquelle une approche axée sur le centre de gravité devrait être dès le départ exclue en cas de liens avec la PESC doit a fortiori être rejetée.

d) Approche axée sur le centre de gravité dans le cas concret

61. Dans la procédure écrite, les parties à la procédure se sont à peine exprimées sur le point de savoir où se situait à leur avis le centre de gravité de l'accord de partenariat et ainsi en définitive le centre de gravité de la position litigieuse de l'Union pour le conseil de coopération. La Cour a néanmoins profité de l'audience pour évoquer avec les parties à la procédure les objectifs, le contenu et le contexte du partenariat avec la République du Kazakhstan.

62. Contrairement à la Commission, le Conseil a à cette occasion défendu le point de vue que les liens de l'accord avec la PESC étaient suffisamment importants pour justifier un recours à l'article 37 TUE comme base juridique matérielle et à l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE comme base juridique procédurale *aux côtés* des autres bases juridiques pertinentes.

25 Voir à ce sujet nos conclusions dans l'affaire Commission/Conseil (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, point 113).

26 Voir à cet égard, arrêts du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (Accord de coopération avec l'Inde, C-268/94, EU:C:1996:461), et du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903) ; de manière similaire, l'arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288), concernait les rapports d'une mesure du Conseil dans le domaine de la PESC avec un accord de partenariat.

27 Arrêts du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, en particulier points 73 et 74), et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, points 44 à 55).

28 Voir de nouveau les arrêts cités aux notes 26 et 27.

63. Nous nous permettons à cet égard de signaler tout de suite qu'un tel cumul de bases juridiques – désigné parfois en simplifiant comme la « double base juridique » – constitue, d'après la jurisprudence de la Cour, un cas absolument exceptionnel [29] et n'a été reconnu jusqu'à maintenant qu'à titre extrêmement rare [30]. La condition pour le cumul des bases juridiques est, comme nous l'avons déjà évoqué, qu'une mesure poursuive simultanément plusieurs finalités et comporte simultanément plusieurs composantes indissociablement liées entre elles sans que l'une ne soit accessoire par rapport aux autres [31].

– Les liens entre l'accord de partenariat et la PESC

64. Si on examine les objectifs et le contenu de l'accord de partenariat, il faut bien souscrire à la position du Conseil selon laquelle, pour nombre d'entre eux, les thèmes qui ressortent jouent un rôle important dans le cadre de la PESC.

65. Le préambule de l'accord de partenariat souligne ainsi dès les premières lignes les principes et les dispositions de la Charte des Nations unies, de la déclaration universelle des droits de l'homme et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), en particulier de l'acte final d'Helsinki, ainsi que des autres normes de droit international généralement reconnues [32].

66. Les parties à l'accord affirment par ailleurs leur intention de promouvoir la paix et la sécurité dans le monde ainsi que le règlement pacifique des différends, notamment en coopérant efficacement à cette fin dans le cadre des Nations unies et de l'OSCE [33]. Elles déclarent leur volonté de développer le dialogue politique régulier sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun [34]. Les parties à l'accord sont en outre déterminées à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et à coopérer dans les domaines de la non-prolifération et de la sûreté et la sécurité nucléaires [35], ainsi qu'à lutter contre le commerce illicite et l'accumulation d'armes légères et de petit calibre [36].

67. La ferme détermination des parties à renforcer la promotion, la protection et la mise en œuvre des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ainsi que le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gouvernance présente enfin un certain lien avec la PESC [37]. Les parties affirment leur adhésion forte en matière de droits de l'homme et de démocratie à la promotion des objectifs communs, à un dialogue politique ouvert et constructif, à la transparence et au respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme [38].

29 Arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, point 75) ; voir en outre la jurisprudence citée plus haut dans la note 21.

30 Arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Conseil (Convention de Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, point 51), et du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil (Importation de produits chimiques dangereux, C-178/03, EU:C:2006:4, point 56), ainsi que du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, points 99, 108 et 109), et du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil (Pertes de la Banque européenne d'investissement, C-155/07, EU:C:2008:605, point 84).

31 Voir de nouveau avis 2/00 du 6 décembre 2001 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, EU:C:2001:664, point 23) ainsi qu'arrêts du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 34), et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, point 44).

32 Deuxième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

33 Neuvième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

34 Dixième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

35 Onzième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

36 Douzième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

37 Troisième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

38 Quatrième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

68. Tous ces engagements dans le préambule se reflètent dans le fait que le dialogue politique et la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité se voient accorder en bonne place dans l'accord de coopération un titre II autonome dont les dispositions s'étendent sur dix articles. Ces dispositions incluent, outre le dialogue politique (article 4 de l'accord) et la politique étrangère et de sécurité au sens étroit (article 6 de l'accord), des thèmes comme la démocratie et l'État de droit (article 5 de l'accord), la prévention des conflits et la gestion des crises (article 9 de l'accord) ainsi que la stabilité régionale (article 10 de l'accord).

69. Toutefois, en dépit de ces liens bel et bien réels avec la PESC dans le préambule et certaines dispositions de l'accord de partenariat, il y a lieu de constater que les thèmes de la PESC ne constituent pas, et de loin, le centre de gravité de cet accord. Les thèmes qui se trouvent clairement en dehors du champ d'application de la PESC et appartiennent aux politiques communautarisées dans le traité FUE ont en effet un poids autrement plus important dans l'accord. Ce sont ces thèmes que nous aborderons à présent.

– Les liens de l'accord de partenariat avec les politiques communautarisées dans le traité FUE

70. Si on examine les objectifs et le contenu de l'accord de partenariat dans leur ensemble, ce sont en particulier les thèmes du commerce et de l'économie, mais aussi les diverses formes de coopération qui sautent aux yeux, aucun de ces thèmes ne pouvant être rattaché à la PESC.

71. Premièrement, il est tout particulièrement frappant que la plus grande part des dispositions de l'accord de partenariat est consacrée aux relations commerciales entre l'Union et la République du Kazakhstan : sur les 287 articles que comporte l'accord, l'écrasante majorité, avec 185 articles (les articles 14 à 198), relève du titre III (« Commerce et entreprises »). Ce titre contient, outre les dispositions classiques qui font aujourd'hui partie des éléments standards d'un grand nombre d'accords commerciaux (par exemple les règles sur le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national, les mesures antidumping et les mesures compensatoires), des dispositions relativement modernes qui sont plutôt habituelles dans les accords commerciaux plus récents (par exemple les règles relevant des domaines du droit de la concurrence et des marchés publics ainsi que des dispositions sur la mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle) [39].

72. Les parties à l'accord soulignent également dans le préambule audit accord, d'une part, les principes de l'économie de marché [40] et, d'autre part, l'importance croissante des relations en matière de commerce et d'investissement entre les deux parties [41] ; selon les parties à cet accord, les relations économiques étroites devraient être renforcées et les échanges commerciaux et d'investissement développés [42] ; les échanges commerciaux et les investissements devraient être renforcés sur la base de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce [43] ; il conviendrait en outre d'assurer l'équilibre des conditions dans lesquelles se déroulent les relations commerciales bilatérales [44].

73. Deuxièmement – au-delà de la politique commerciale classique – le principe du développement durable joue un rôle important dans l'accord de partenariat et les parties à l'accord réaffirment leur engagement à relever le niveau de sécurité en matière de santé publique et de protection de la santé humaine, condition préalable au développement durable et à la croissance économique [45]. Ainsi, de nombreux chapitres dans les titres IV (« Coopération dans le domaine du développement économique

39 Voir à cet égard, avis 2/15 du 16 mai 2017 (Accord de libre-échange avec Singapour, EU:C:2017:376, point 276).

40 Cinquième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

41 Sixième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

42 Septième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

43 Huitième considérant du préambule de l'accord de partenariat ; voir aussi le dix-septième considérant dudit préambule.

44 Seizième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

45 Dix-huitième, vingt-deuxième et vingt-quatrième considérants du préambule de l'accord de coopération.

et durable ») et VI (« Autres politiques de coopération ») de l'accord traitent de thèmes qui se trouvent clairement en dehors du domaine de la PESC et sont liés à la coopération au développement ainsi que, le cas échéant, à diverses politiques communautarisées du traité FUE (par exemple l'environnement, les transports, la culture et la protection des consommateurs).

74. Enfin, troisièmement, il y a lieu de signaler que l'accord de partenariat consacre un titre V autonome à la « coopération dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ». L'importance de ce thème, qui du point de vue du droit de l'Union a des liens avec l'espace de liberté, de sécurité et de justice (troisième partie, titre V, du traité FUE), mais aussi avec la coopération au développement (articles 208 et 209 TFUE)[46], se reflète clairement dans le préambule de l'accord de partenariat. Les parties à l'accord s'y montrent déterminées à lutter contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains ainsi qu'à intensifier la coopération dans la lutte contre le terrorisme[47] ; elles entendent également intensifier leur dialogue ainsi que leur coopération sur les questions concernant la migration[48].

– Conclusions sur l'approche axée sur le centre de gravité dans le cas concret

75. En résumé, il peut ainsi être retenu que les objectifs et le contenu de l'accord de partenariat présentent certes des liens avec la PESC. Contrairement à ce qu'estime le Conseil, ces liens ne sont cependant pas assez forts, et de loin, pour placer le centre de gravité de l'accord dans le domaine de la PESC.

76. Lesdits liens de l'accord de partenariat avec la PESC ne présentent, selon nous, pas non plus le poids nécessaire permettant d'affirmer que la composante de politique étrangère et de sécurité fait partie d'une pluralité de composantes de l'accord « qui sont lié[e]s d'une façon indissociable, sans que l'un[e] soit second[e] et indirect[e] par rapport à l'autre »[49]. Bien au contraire, les matières qui se trouvent en dehors de la PESC et doivent être rattachées à diverses politiques dans la partie communautarisée des traités dominent clairement l'ensemble. Le recours simultané aux bases juridiques du domaine de la PESC et à celles du domaine des politiques communautarisées du traité FUE (cumul des bases juridiques) ne nous semble donc dans la présente affaire nullement justifié.

77. Renoncer à recourir aux bases juridiques du domaine de la PESC ne conduit par ailleurs à aucun affaiblissement de la composante de politique étrangère et de sécurité de l'accord de partenariat. En effet, les objectifs et les contenus de l'accord de partenariat identifiés ci-dessus ne peuvent pas être réalisés uniquement avec les moyens classiques de la PESC. Au contraire, la défense de la démocratie et de l'État de droit, le respect des droits de l'homme, la résolution pacifique des conflits ainsi que le respect du droit international font partie des valeurs fondamentales de l'Union qui doivent la guider, d'après la clause transversale de l'article 21, paragraphe 1, TUE, dans l'ensemble de son action extérieure, non seulement dans le cadre de la PESC, mais également, par exemple, dans le cadre de la politique commerciale commune (article 207 TFUE) et de la coopération au développement (article 208, paragraphe 1, et article 209, paragraphe 2, TFUE).

46 Les liens avec la coopération au développement sont illustrés par exemple par les arrêts du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288), et du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903, en particulier points 55 et 60).

47 Quatorzième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

48 Quinzième considérant du préambule de l'accord de partenariat.

49 Voir de nouveau, avis 2/00 du 6 décembre 2001 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, EU:C:2001:664, point 23) ainsi qu'arrêts du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 34), et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, point 44).

78. En ce sens, la Cour a déjà jugé que les compétences de l'Union dans le domaine de la coopération au développement ne sauraient être comprises de manière étroite et que les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la coopération au développement peuvent concerner plusieurs domaines particuliers [50]. Il en découle notamment que les compétences de l'Union dans le domaine de la coopération au développement peuvent également couvrir des clauses dans un accord de coopération ou de partenariat consacrées au dialogue politique et au respect des droits de l'homme [51].

C. L'annulation de la décision attaquée avec maintien provisoire de ses effets

79. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil s'est à tort fondé lors de l'adoption de la décision attaquée sur les exigences de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE. Le moyen d'annulation invoqué par la Commission prospère donc.

80. Du fait de son recours à l'article 31, paragraphe 1, première phrase, TUE, le Conseil est, lors de sa prise de décision sur la position de l'Union à défendre dans le conseil de coopération, parti à tort du principe d'une obligation d'unanimité au lieu de statuer à la majorité qualifiée. Il ne saurait être exclu que le contenu de sa décision aurait été différent s'il s'était appuyé sur la règle de la majorité qualifiée plutôt que sur celle de l'unanimité [52].

81. Il y a donc lieu de déclarer la décision attaquée nulle et non avenue conformément à l'article 264, premier alinéa, TFUE. Il convient à cette occasion, pour des raisons de sécurité juridique et comme le Conseil le demande à titre subsidiaire, de maintenir les effets de la décision attaquée en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE jusqu'à ce que le Conseil prenne une nouvelle décision en appliquant la règle de vote correcte, à savoir en statuant à la majorité qualifiée. En effet, l'Union a déjà participé à des décisions du conseil de coopération sur la base de la position de l'Union déterminée dans cette décision. Même si la validité en droit international de telles décisions du conseil de coopération doit être distinguée avec prudence de la validité d'une position de l'Union déterminée au préalable par le Conseil, il convient d'éliminer dès le départ tout doute possible en ce qui concerne la nature et l'étendue de l'engagement de l'Union vis-à-vis des actes juridiques adoptés par le conseil de coopération.

82. Conformément à la jurisprudence plus récente [53], la Cour ne devrait cependant pas maintenir les effets de la décision attaquée au-delà du délai raisonnablement nécessaire pour que le Conseil adopte une nouvelle décision. Dans la présente affaire, il semble indiqué de fixer un délai n'excédant pas six mois.

50 Arrêts du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (Accord de coopération avec l'Inde, C-268/94, EU:C:1996:461, points 37 à 39), et du 11 juin 2014, Commission/Conseil (Accord-cadre avec les Philippines, C-377/12, EU:C:2014:1903, points 38, 42 et 43) ; de même, arrêt 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, point 92).

51 Arrêts du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (Accord de coopération avec l'Inde, C-268/94, EU:C:1996:461, en particulier points 24 et 39), et du 20 mai 2008, Commission/Conseil (Armes de petit calibre, C-91/05, EU:C:2008:288, point 65).

52 En ce sens, arrêts du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (Poules pondeuses, 131/86, EU:C:1988:86, point 11), et du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (Tchernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, point 12) ; voir en outre arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil (Système harmonisé, 165/87, EU:C:1988:458, point 19).

53 Arrêts du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (Services d'accès conditionnel, C-137/12, EU:C:2013:675, point 81) ; du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil (Échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, C-43/12, EU:C:2014:298, point 56), et du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (Arrangement de Lisbonne révisé, C-389/15, EU:C:2017:798, point 84) ; voir en outre déjà arrêt du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (Surveillance des frontières extérieures maritimes, C-355/10, EU:C:2012:516, point 90).

VI. Les dépens

83. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Dans la mesure où d'après la solution que nous proposons le Conseil a succombé en ses moyens et que la Commission a conclu en ce sens, le Conseil doit être condamné aux dépens.

VII. Conclusion

84. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit :

1) La décision (UE) 2017/477 du Conseil du 3 mars 2017 est annulée.

2) Les effets de la décision annulée sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil adopte, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder six mois, une nouvelle décision à la majorité qualifiée.

3) Le Conseil est condamné aux dépens.