Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 30 janvier 2014[1]

Affaire C-658/11

Parlement européen
contre

Conseil de l'Union européenne

«Accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie — Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) — Espace de liberté, de sécurité et de justice — Coopération au développement — Choix de la base juridique — Article 218, paragraphes 6 et 10, TFUE»

1. Le présent recours invite la Cour, dans le contexte de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, à préciser la frontière entre trois domaines de l'action extérieure de l'Union européenne, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ci-après l'«ELSJ») et la coopération au développement.

2. Cette affaire démontre une nouvelle fois, notamment après l'arrêt du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil[2], en matière de lutte contre le terrorisme international, que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'a pas supprimé, malgré la disparition formelle des piliers, la nécessité de délimiter les champs d'application respectifs des différentes politiques de l'Union.

3. Cette tâche se révèle délicate dès lors que l'objectif de sécurité est en jeu. En effet, cet objectif est commun à la PESC et à l'ELSJ. Ledit objectif est également lié à la politique de coopération au développement dans la mesure où la sécurité constitue un préalable nécessaire au développement des États concernés.

4. L'exercice de délimitation entre les politiques de l'Union est cependant indispensable en raison de la spécificité qui caractérise la PESC par rapport aux autres politiques de l'Union.

5. Cette spécificité est notamment caractérisée par le rôle limité du Parlement européen dans le cadre de la PESC. De ce point de vue, la fixation de critères clairs afin de définir le champ d'application de cette politique par rapport aux autres domaines de l'action extérieure de l'Union présente un enjeu constitutionnel certain.

1 — Langue originale: le français.
2 — C-130/10.

6. Par son recours, le Parlement demande à la Cour d'annuler la décision 2011/640/PESC du Conseil, du 12 juillet 2011, concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert [3].

7. La décision litigieuse est fondée sur l'article 37 TUE ainsi que sur l'article 218, paragraphes 5 et 6, TFUE.

8. Aux termes de l'article 37 TUE, qui fait partie du chapitre 2 du titre V du traité UE, portant «Dispositions spécifiques concernant la [PESC]», «[l]'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre».

9. L'article 218 TFUE contient les règles relatives à la négociation, à la signature et à la conclusion des accords internationaux. Il est libellé comme 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.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la [PESC], présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

[…]

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la [PESC], le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord:

a) après approbation du Parlement [...] dans les cas suivants:

[…]

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement [...] est requise.

[…]

b) après consultation du Parlement [...], dans les autres cas. […]

[…]

3 — JO L 254, p. 1, ci-après la «décision litigieuse».

10. Le Parlement [...] est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

[…]»

10. À l'appui de son recours, le Parlement formule deux moyens.

11. Par son premier moyen, le Parlement fait valoir que l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert [4] ne porte pas exclusivement sur la PESC, au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, étant donné que la finalité et le contenu de l'accord sont également liés à la coopération judiciaire en matière pénale, à la coopération policière et à la coopération au développement et que c'est la procédure législative ordinaire qui s'applique à ces domaines. Par conséquent, la décision de conclure l'accord aurait dû être prise après approbation du Parlement conformément à l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, sous a), v), TFUE.

12. Par son second moyen, le Parlement soutient que le Conseil a violé l'article 218, paragraphe 10, TFUE en ne l'informant pas immédiatement et pleinement à toutes les étapes de la procédure.

13. Par ordonnance du président de la Cour du 5 juin 2012, la République tchèque, la République française, la République italienne, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

14. La Commission a, quant à elle, été admise à intervenir lors de la procédure orale au soutien du Parlement.

I – Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE

A – *Sur l'interprétation de la notion d'accord portant exclusivement sur la PESC*

15. Le Parlement défend une interprétation restrictive de la notion d'accord portant exclusivement sur la PESC. Selon lui, le Conseil ne serait habilité à conclure un accord international sans l'approbation ou la consultation du Parlement que dans des circonstances exceptionnelles et que si cet accord, dès lors qu'il ne contient aucun élément se rapportant à d'autres politiques de l'Union, porte exclusivement sur la PESC.

16. S'agissant de l'accord en cause dans le cadre du présent recours, le Parlement soutient qu'il contient des composantes relatives à trois politiques de l'Union différentes, à savoir la PESC, la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi que la coopération au développement. Il suffit, à son avis, que l'une de ces composantes soit présente dans l'accord, même à titre secondaire ou accessoire, pour que l'obligation d'obtenir l'approbation du Parlement s'applique. En effet, dans une telle situation, l'accord ne pourrait pas, selon le Parlement, être considéré comme portant exclusivement sur la PESC.

17. La thèse défendue par le Conseil consiste, au contraire, à soutenir que l'accord ne contient pas d'autres composantes que celle relative à la PESC, que ce soit à titre principal ou accessoire. Quand bien même il serait possible d'identifier de telles composantes, elles ne seraient qu'accessoires, de sorte qu'elles ne nécessiteraient pas l'ajout d'une autre base juridique. La base juridique retenue étant,

4 — Ci-après l'«accord».

d'un point de vue matériel, exclusivement relative à la PESC, il conviendrait d'en déduire que, d'un point de vue procédural, l'accord «porte exclusivement sur la [PESC]», au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, le Parlement n'ayant donc pas à donner son approbation afin que le Conseil puisse adopter la décision de conclusion de cet accord.

18. À l'instar du Conseil et des États membres qui sont intervenus dans le cadre de la présente affaire, nous considérons qu'un accord «porte exclusivement sur la [PESC]», au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, dès lors que la décision relative à la conclusion de cet accord est fondée uniquement sur une base juridique matérielle relative à la PESC, c'est-à-dire à l'exclusion de toute autre base juridique matérielle.

19. Il serait, à notre avis, incohérent d'examiner la question de la procédure applicable pour la conclusion d'un accord international de façon déconnectée de la question préalable que constitue la détermination de la base juridique matérielle qui confère à l'Union la compétence d'adopter un tel accord, étant donné que ces deux questions sont étroitement liées. Une telle séparation conduirait à un double examen, impliquant la définition de nouveaux critères afin de déterminer si un accord porte exclusivement ou non sur la PESC, avec des résultats incertains conduisant à une insécurité juridique.

20. Il convient donc de déterminer la base juridique matérielle autorisant l'Union à adopter un accord international avant d'en déterminer la base juridique procédurale. Une telle approche est d'ailleurs confortée par la jurisprudence de la Cour, selon laquelle «ce ne sont pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier» [5].

21. Dans le cadre de l'examen du point de savoir si un accord porte ou non exclusivement sur la PESC, il importe donc peu, contrairement à ce que soutient le Parlement, que l'accord en cause porte également, de façon secondaire, sur des domaines autres que la PESC. Ainsi, il ne suffit pas qu'un accord porte à titre accessoire ou de manière incidente sur des domaines autres que la PESC pour que la consultation ou l'approbation préalable du Parlement soit requise conformément à l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

22. Contrairement à la volonté des auteurs des traités de conférer au Parlement un rôle limité en matière de PESC, l'interprétation suggérée par cette institution impliquerait de le consulter ou de recueillir son approbation pour l'adoption de la quasi-totalité des accords internationaux. En effet, dans la mesure où, conformément à l'article 21, paragraphe 3, second alinéa, TUE, l'Union doit veiller à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques, il est rare qu'un accord conclu dans le domaine de la PESC ne concerne pas, au moins de manière incidente, d'autres politiques de l'Union.

23. Comme le relève à juste titre le Conseil, si l'on devait suivre la thèse du Parlement, l'approbation de ce dernier serait requise pour de nombreux accords ayant uniquement une base juridique relative à la PESC parce qu'ils présentent souvent un lien quelconque avec d'autres politiques de l'Union du fait de l'existence d'objectifs généraux et transversaux en matière de relations extérieures ainsi que de l'exigence de cohérence. Par exemple, il découlerait de l'interconnexion indéniable entre la sécurité, le développement et les droits de l'homme qu'il serait très souvent possible de faire valoir que des mesures prises dans l'un de ces trois domaines auront aussi des effets sur les deux autres et portent donc aussi sur ces domaines aux fins de l'application de l'article 218, paragraphe 6, TFUE. Or, tel

5 — Arrêt Parlement/Conseil, précité (point 80).

n'est pas l'esprit des traités. Au contraire, ces derniers n'ont ni supprimé ni fusionné les différentes politiques de l'Union et les bases juridiques correspondantes au moyen desquelles ces objectifs horizontaux doivent être atteints, et chaque mesure reste distincte et soumise à sa propre base juridique et à ses propres règles décisionnelles.

24. L'exigence de cohérence incite le Conseil à intégrer dans les actes qu'il adopte en matière de PESC des éléments relatifs à d'autres politiques de l'Union. La présence de tels éléments, s'ils sont accessoires, ne permet pas de considérer que le centre de gravité de l'acte est autre que relatif à la PESC. Les objectifs horizontaux et l'exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union n'effacent pas les particularités de chacune des politiques de l'Union, de même que leur complémentarité n'efface pas la spécificité de chaque politique.

25. Les accords PESC peuvent comporter des éléments purement accessoires relevant d'autres politiques de l'Union lorsque ceux-ci ont une portée tellement limitée qu'ils ne justifient pas l'ajout d'une autre base juridique. Par conséquent, de tels accords porteraient exclusivement sur la PESC, également aux fins de l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

26. Contrairement à ce que soutient le Parlement, la différence entre le libellé de l'article 218, paragraphe 3, TFUE et celui de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE n'est pas de nature à modifier notre analyse.

27. Il est vrai que, selon l'article 218, paragraphe 3, TFUE, il revient au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de présenter des recommandations au Conseil «lorsque l'accord envisagé porte *exclusivement ou principalement* sur la [PESC]» [6]. Le libellé de cette disposition mentionne ainsi deux catégories d'accords envisagés, à savoir ceux qui portent exclusivement sur la PESC et ceux qui portent principalement sur cette politique. Le Parlement déduit de l'existence de ces deux catégories à l'article 218, paragraphe 3, TFUE que le Conseil ne pourrait pas, au titre de l'article 218, paragraphe 6, TFUE, conclure un accord sans y associer le Parlement lorsque l'accord ne porte que principalement sur la PESC, mais pas exclusivement sur celle-ci.

28. Il convient toutefois de souligner que les deux dispositions susmentionnées couvrent deux étapes distinctes de la procédure relative aux accords internationaux. La première disposition concerne la détermination de l'institution ou de la personne compétente pour présenter des recommandations au Conseil aux fins de l'ouverture des négociations relatives à un accord envisagé. En revanche, la seconde concerne la procédure de conclusion d'un tel accord.

29. En outre, et plus fondamentalement, nous estimons que la différence de libellé mise en avant par le Parlement ne saurait permettre d'avaliser la thèse défendue par ce dernier dès lors qu'elle est contraire au système sur lequel repose l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

30. L'article 218, paragraphe 6, TFUE établit, en effet, une symétrie entre la procédure d'adoption des mesures sur le plan interne et sur le plan externe. En d'autres termes, cette disposition repose sur un parallélisme entre les pouvoirs du Parlement au niveau interne et ses pouvoirs au niveau externe. Il serait contraire à la lettre et à l'esprit de ladite disposition d'accorder au Parlement plus de pouvoirs pour l'adoption d'une décision concernant la signature et la conclusion d'un accord international que ceux dont il dispose pour l'adoption d'un acte interne qui n'a pas un tel objet.

31. De plus, l'interprétation défendue par le Parlement affecterait l'équilibre institutionnel mis en place par le traité de Lisbonne qui prévoit un rôle limité du Parlement dans la définition et la mise en œuvre de la PESC, que ce soit au moyen d'actes unilatéraux ou bien d'accords internationaux.

6 — Italique ajouté par nous.

32. Comme la République tchèque l'indique, l'article 218, paragraphe 6, TFUE constitue une disposition procédurale dont l'objectif est de garantir que les pouvoirs «externes» du Parlement correspondent à ses pouvoirs «internes», c'est-à-dire qu'il dispose, en rapport avec une matière donnée, des mêmes pouvoirs, indépendamment de la question de savoir si la matière en cause doit être régie par un acte interne ou par un acte externe.

33. Concrètement, l'expression «[s]auf lorsque l'accord porte exclusivement sur la [PESC]» figurant à l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE a pour objectif de garantir, au cas où l'acte externe ne serait pas fondé uniquement sur une base juridique relevant de la PESC, mais serait fondé dans le même temps aussi sur une ou plusieurs autres bases juridiques, que le Parlement jouisse des mêmes pouvoirs que ceux dont il disposerait s'il était question d'un acte interne fondé également sur d'autres bases juridiques que celle relevant de la PESC[7].

34. Dès lors que, en application du test relatif au centre de gravité de l'acte en cause, il serait conclu que l'accord repose à juste titre sur l'article 37 TUE, qui en constitue donc la base juridique unique, il faudrait en déduire que, du point de vue procédural, l'accord porte exclusivement sur la PESC au sens de l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

35. Il découle de cette analyse, reliant l'interprétation de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE au choix de la base juridique matérielle, que, pour vérifier si la décision litigieuse concerne un accord portant exclusivement sur la PESC au sens de cette disposition, qui a donc été à bon droit adoptée sans consultation ou approbation du Parlement, il est indispensable d'examiner si la base juridique matérielle adéquate de cette décision est bien – et uniquement – l'article 37 TUE.

B – *Sur le choix de la base juridique matérielle de la décision litigieuse*

36. Le choix de la base juridique appropriée d'un acte de l'Union revêt une importance de nature constitutionnelle[8]. C'est de ce choix que découle la procédure applicable à l'adoption d'un tel acte, que celui-ci ait trait à l'action interne ou à l'action externe de l'Union.

37. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte[9]. Si l'examen de l'acte concerné démontre que celui-ci poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante[10]. La recherche du centre de gravité de l'acte concerné doit aussi tenir compte du contexte dans lequel s'inscrit cet acte.

38. La décision litigieuse ayant pour objet la signature et la conclusion de l'accord au nom de l'Union, il convient d'examiner cette décision lue en combinaison avec l'accord.

7 — Pour un exemple d'acte fondé sur plusieurs bases juridiques, voir décision 2012/308/PESC du Conseil, du 26 avril 2012, relative à l'adhésion de l'Union européenne au traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est (JO L 154, p. 1). Cette décision est fondée sur les dispositions combinées des articles 37 TUE et 31, paragraphe 1, TUE et des articles 209 TFUE, 212 TFUE ainsi que 218, paragraphes 6, second alinéa, sous a), et 8, second alinéa, TFUE.

8 — Avis 2/00, du 6 décembre 2001 (Rec. p. I-9713, point 5).

9 — Voir, notamment, arrêt du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, point 52 et jurisprudence citée).

10 — Ibidem (point 53).

39. Dans la présente affaire, la recherche du centre de gravité de la décision litigieuse implique de se demander si celle-ci ainsi que l'accord relèvent uniquement de la PESC ou s'ils concernent également, de manière indissociable et dans une mesure équivalente, d'une part, l'ELSJ et/ou, d'autre part, la coopération au développement, de sorte que ladite décision aurait dû être fondée sur plusieurs bases juridiques, correspondant à ces différentes politiques de l'Union.

40. Sur invitation de la Cour lors de l'audience, le Parlement a indiqué que, à son avis, la décision litigieuse aurait dû être fondée sur les bases juridiques matérielles suivantes, à savoir, outre l'article 37 TUE, les articles 82 TFUE, 87 TFUE et 209 TFUE.

41. Selon nous, tant le contexte dans lequel l'accord s'insère que l'objectif et le contenu de celui-ci permettent de considérer que la décision litigieuse qui s'y rapporte devait être fondée uniquement sur la base juridique matérielle constituée par l'article 37 TUE.

42. Dans le cadre de notre analyse tendant à démontrer le caractère adéquat de la base juridique matérielle de la décision litigieuse, l'examen de l'objectif et du contenu de celle-ci et de l'accord ne saurait être effectué de façon isolée, mais doit tenir compte des actes auxquels ces derniers se réfèrent et avec lesquels ils établissent un lien.

43. Il importe, à cet égard, de relever que tant la décision litigieuse que l'accord font référence à des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies [11] ainsi qu'à l'action commune 2008/851/PESC du Conseil, du 10 novembre 2008, concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie [12].

44. Compte tenu du développement de la piraterie au large des côtes somaliennes et de la menace que celle-ci fait peser sur la sécurité internationale, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions sur cette question, notamment les résolutions 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) et 1851 (2008).

45. Dans sa résolution 1814 (2008), le Conseil de sécurité a relevé que «la situation en Somalie continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région» [13]. Au point 11 de ladite résolution, il a demandé «aux États et aux organisations régionales, en coordonnant étroitement leur action entre eux, […] de prendre des mesures pour protéger les navires participant au transport et à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie et aux activités autorisées par l'[Organisation des Nations unies (ONU)]».

46. Dans sa résolution 1816 (2008), le Conseil de sécurité s'est déclaré préoccupé «par la menace que les actes de piraterie et les vols à main armée commis contre des navires font peser sur l'acheminement effectif, les délais d'acheminement et la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie, sur la sécurité des routes maritimes commerciales et sur la navigation internationale» [14]. Il a également relevé que «les actes de piraterie et les vols à main armée subis par des navires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, au large de ses côtes, enveniment la situation dans le pays, laquelle continue de menacer la paix internationale et la sécurité de la région» [15].

11 — Ci-après le «Conseil de sécurité».

12 — JO L 301, p. 33. Action commune telle que modifiée en dernier lieu avant l'introduction du présent recours par la décision 2010/766/PESC du Conseil, du 7 décembre 2010 (JO L 327, p. 49, ci-après l'«action commune»).

13 — Dernier considérant de cette résolution.

14 — Deuxième considérant de cette résolution.

15 — Douzième considérant de ladite résolution.

47. Partant de ce constat, le Conseil de sécurité a appelé à la coopération internationale en vue de lutter contre la piraterie. Il a, en particulier, engagé «les États désireux d'emprunter les routes maritimes commerciales situées au large des côtes somaliennes à renforcer et coordonner, en coopération avec le Gouvernement fédéral de transition, l'action menée pour décourager les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer» [16]. Le Conseil de sécurité a également engagé «tous les États à coopérer entre eux, avec l'[Organisation maritime internationale (OMI)] et, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, au sujet des actes de piraterie et des vols à main armée commis dans les eaux territoriales de la Somalie et en haute mer au large de ses côtes et à se communiquer toutes informations y relatives, et à prêter assistance aux navires menacés ou attaqués par des pirates ou des voleurs armés, conformément au droit international applicable» [17].

48. Dans sa résolution 1838 (2008), le Conseil de sécurité a, en outre, demandé «à tous les États intéressés par la sécurité des activités maritimes de participer activement à la lutte contre la piraterie visant des navires se trouvant en haute mer au large des côtes somaliennes, en particulier en y déployant des navires de guerre ou des aéronefs militaires, conformément au droit international, tel qu'édicté dans la [convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 [18]]» [19].

49. Au-delà de l'aspect militaire, cette coopération internationale s'étend au domaine de la répression des actes de piraterie. Ainsi, dans sa résolution 1816 (2008), le Conseil de sécurité a demandé «à tous les États, en particulier aux États du pavillon, aux États du port et aux États côtiers, ainsi qu'aux États de nationalité des victimes ou des auteurs d'actes de piraterie ou de vols à main armée et aux États tirant juridiction du droit international ou de leur droit interne, de coopérer en vue de déterminer lequel aura compétence et de prendre les mesures voulues d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, conformément au droit international applicable, y compris le droit international des droits de l'homme, et de seconder ces efforts, notamment en fournissant une assistance en matière de logistique et d'exercice des voies de droit vis-à-vis des personnes relevant de leur juridiction et de leur contrôle, telles que les victimes, témoins et personnes détenues dans le cadre d'opérations menées en vertu de la présente résolution» [20].

50. Le Conseil de sécurité a ainsi encouragé le renforcement de la coopération internationale en vue d'une répression plus efficace des actes de piraterie, notant avec préoccupation «que le manque de moyens, l'absence de législation interne et les incertitudes au sujet du sort à réserver aux pirates après leur capture ont empêché de mener une action internationale plus vigoureuse contre les pirates agissant au large des côtes somaliennes et, dans certains cas, contraint à libérer les pirates sans les avoir traduits en justice» [21].

51. Afin de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité et de participer à la coopération internationale en matière de lutte contre la piraterie, l'Union a adopté l'action commune. Celle-ci est fondée sur les articles 14 UE, 25, dernier alinéa, UE et 28, paragraphe 3, UE.

16 — Point 2 de la résolution 1816 (2008).

17 — Point 3 de cette résolution.

18 — Convention entrée en vigueur le 16 novembre 1994 et conclue et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998 (JO L 179, p. 1, ci-après la «convention des Nations unies sur le droit de la mer»).

19 — Point 2 de cette résolution.

20 — Point 11 de cette résolution. Voir, également, point 14 de la résolution 1846 (2008).

21 — Neuvième considérant de la résolution 1851 (2008).

52. L'article 1er de l'action commune, intitulé «Mission», dispose, à son paragraphe 1:

«L'Union […] mène une opération militaire à l'appui des résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité […] d'une manière conforme à l'action autorisée en cas de piraterie en application des articles 100 et suivants de la convention des Nations unies sur le droit de la mer [...] et par le biais, notamment, d'engagements pris avec les États tiers, ci-après dénommée 'Atalanta', en vue de contribuer:

— à la protection des navires du [Programme alimentaire mondial (PAM)] qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie, conformément au mandat de la résolution 1814 (2008) du [Conseil de sécurité].

— à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie, conformément au mandat défini dans la résolution 1816 (2008) du [Conseil de sécurité].»

53. Aux termes de l'article 2 de l'action commune, intitulé «Mandat»:

«Atalanta, dans les conditions fixées par le droit international applicable, notamment la convention des Nations unies sur le droit de la mer, et par les résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du [Conseil de sécurité], et dans la limite de ses capacités disponibles:

[…]

e) en vue de l'exercice éventuel de poursuites judiciaires par les États compétents dans les conditions prévues à l'article 12, peut appréhender, retenir et transférer les personnes suspectées d'avoir l'intention, au sens des articles 101 et 103 de la [c]onvention des Nations unies sur le droit de la mer, de commettre, commettant ou ayant commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les zones où elle est présente et saisir les navires des pirates ou des voleurs à main armée ou les navires capturés à la suite d'un acte de piraterie ou de vols à main armée et qui sont aux mains de pirates ou des voleurs à main armée ainsi que les biens se trouvant à bord;

[…]»

54. L'article 10 de l'action commune, intitulé «Participation d'États tiers», est libellé comme suit:

«1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'[Union] et du cadre institutionnel unique, et conformément aux orientations pertinentes du Conseil européen, les États tiers peuvent être invités à participer à l'opération.

[…]

3. Les modalités précises de la participation d'États tiers font l'objet d'accords conclus conformément à la procédure prévue à l'article 37 du traité. Si l'Union [...] et un État tiers ont conclu un accord établissant un cadre pour la participation de ce dernier à des opérations de gestion de crise menées par l'Union [...], les dispositions de cet accord s'appliquent dans le cadre de la présente opération.

[…]

6. Les conditions de transfert, vers un État tiers participant à l'opération, des personnes appréhendées et retenues en vue de l'exercice de la compétence juridictionnelle de cet État, sont arrêtées à l'occasion de la conclusion ou de la mise en œuvre des accords de participation visés au paragraphe 3.»

55. Enfin, il importe de citer l'article 12 de l'action commune, intitulé «Transfert des personnes appréhendées et retenues en vue de l'exercice de compétences juridictionnelles», en vertu duquel:

«1. Sur la base de l'acceptation par la Somalie de l'exercice de leur juridiction par des États membres ou des États tiers, d'une part, et de l'article 105 de la [c]onvention des Nations unies sur le droit de la mer, d'autre part, les personnes suspectées d'avoir l'intention, au sens des articles 101 et 103 de ladite convention, de commettre, commettant ou ayant commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, qui sont appréhendées et retenues, en vue de l'exercice de poursuites judiciaires, ainsi que les biens ayant servi à accomplir ces actes, sont transférés:

— aux autorités compétentes de l'État membre ou de l'État tiers participant à l'opération dont le navire, qui a réalisé la capture, bat le pavillon, ou

— si cet État ne peut pas ou ne souhaite pas exercer sa juridiction, à un État membre ou à tout État tiers qui souhaite exercer celle-ci sur les personnes ou les biens susmentionnés.

2. Aucune des personnes mentionnées au paragraphe 1 ne peut être transférée à un État tiers, si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme au droit international applicable, notamment le droit international des droits de l'homme, pour garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant.»

56. Comme l'indique le considérant 3 de la décision litigieuse, l'accord a été adopté afin de mettre en œuvre l'article 12 de l'action commune. L'accord prévoit également les modalités de la participation d'un État tiers à l'opération Atalanta en application de l'article 10, paragraphes 3 et 6, de l'action commune.

57. Dans le cadre de la présente procédure, nul ne conteste que, au vu de son objectif et de son contenu, l'action commune relève de la PESC. Il en va, à notre avis, de même s'agissant de l'accord et de la décision litigieuse qui en constituent le prolongement. Nous ne voyons pas, en particulier, pour quelles raisons le principe même d'une participation des États tiers à l'action de l'Union visant à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie au large des côtes somaliennes ainsi que la règle selon laquelle le transfert à un État tiers des personnes arrêtées est conditionné au respect par cet État du droit international, en particulier en matière de droits de l'homme, relèveraient de la PESC alors que la définition plus précise des modalités du transfert et du traitement des personnes concernées sortirait du domaine de la PESC.

58. Voyons, à présent, en quoi consiste précisément l'accord auquel se rapporte la décision litigieuse.

59. L'accord organise les modalités de transfert des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (Eunavfor) à la République de Maurice, encadre les conditions de traitement et de poursuite de ces personnes et précise l'aide apportée dans ce cadre à la République de Maurice par l'Eunavfor.

60. L'article 1er de l'accord, intitulé «Objectif», dispose:

«Le présent accord définit les conditions et les modalités régissant

a) le transfert des personnes retenues par l'[Eunavfor] qui sont soupçonnées de tenter de commettre, de commettre ou d'avoir commis des actes de piraterie dans la zone d'opération de l'[Eunavfor] [...];

b) le transfert de l'[Eunavfor] à [la République de] Maurice, des biens associés saisis par l'[Eunavfor]; et

c) le traitement des personnes transférées.»

61. L'article 3 de l'accord énonce les principes généraux régissant les modalités et les conditions de transfert à la République de Maurice des personnes suspectées d'actes de piraterie retenues par l'Eunavfor et des biens associés saisis par cette dernière. Il prévoit, notamment, que le transfert de ces personnes aux autorités répressives compétentes de la République de Maurice ne s'effectue que sur décision de ces dernières. En outre, aux termes de l'article 3, paragraphe 5, de l'accord, «[t]oute personne transférée est traitée humainement et dans le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, qui figurent dans la constitution de [la République de] Maurice, notamment, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants et de l'interdiction de la détention arbitraire, ainsi que conformément à l'exigence d'un procès équitable».

62. L'article 4 de l'accord contient les règles relatives au traitement, aux poursuites et au procès des personnes transférées. Parmi ces règles figurent le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le droit à un procès équitable ou encore la garantie de la présomption d'innocence. Par ailleurs, l'article 5 de l'accord prévoit l'interdiction de la peine de mort pour les personnes transférées.

63. L'article 6 de l'accord est, quant à lui, relatif aux registres et aux notifications. Il prévoit, notamment, que l'Eunavfor doit fournir à la République de Maurice le dossier de rétention de toute personne transférée, que la République de Maurice est responsable de l'établissement d'un dossier précis concernant toutes les personnes transférées et que les registres restent à la disposition de l'Union et de l'Eunavfor.

64. En outre, l'article 7 de l'accord détaille l'assistance que l'Eunavfor fournit à la République de Maurice à des fins d'enquête et de poursuites concernant les personnes transférées. L'Eunavfor assiste ainsi la République de Maurice en ce qui concerne, notamment, la remise des dossiers de rétention établis conformément à l'article 6, paragraphe 2, de l'accord, le traitement des éléments de preuve et la production des témoignages ou des déclarations sous serment des témoins.

65. À l'article 7, paragraphe 3, de l'accord, il est prévu que, «[d]ans la mesure où les ressources susvisées ne sont pas mises à disposition par d'autres bailleurs de fonds, les parties conviennent, sous réserve des procédures applicables, des modalités d'application de l'assistance financière, technique et des autres formes d'assistance destinées à permettre le transfert et la rétention des personnes transférées, les enquêtes et les poursuites les concernant, ainsi que leur procès. Ces modalités visent également à englober l'assistance technique et logistique fournie à [la République de] Maurice aux fins de la révision de sa législation, de la formation des enquêteurs et des représentants du ministère public, de la procédure d'enquête et de la procédure judiciaire ainsi que, notamment, des arrangements relatifs à la conservation et à la remise des éléments de preuve ainsi qu'à la procédure d'appel. En outre, lesdites modalités visent à assurer le rapatriement des personnes transférées qui ont été acquittées ou à l'égard desquelles une décision de ne pas engager des poursuites a été prise, le transfert des personnes à un autre État en vue d'y poursuivre l'exécution de leur peine ou leur rapatriement après avoir purgé leur peine de prison à Maurice».

66. De plus, l'article 10, paragraphe 1, de l'accord indique que, «[a]ux fins de l'application du présent accord, les questions d'ordre opérationnel, administratif et technique peuvent faire l'objet de modalités d'application conclues entre les autorités compétentes de [la République de] Maurice, d'une part, et les autorités compétentes de l'Union [...] et des États contributeurs, d'autre part». Aux termes de

l'article 10, paragraphe 2, sous f), de l'accord, ces modalités d'application peuvent, notamment, porter sur «la fourniture, à la demande de [la République de] Maurice, d'une aide technique, d'une expertise, d'une formation ou d'une autre forme d'assistance visée à l'article 7, aux fins de la réalisation des objectifs du présent accord».

67. Enfin, l'article 11, paragraphe 2, de l'accord dispose que celui-ci «reste en vigueur jusqu'à la fin de l'opération [Atalanta], qui est notifiée par l'[Eunavfor]».

68. Il ressort de cette description de l'action commune et de l'accord qu'il existe un lien étroit entre l'opération militaire prévue par la première et les dispositions relatives au transfert et au traitement des personnes suspectées d'actes de piraterie contenues dans le second.

69. Les accords que l'Union conclut au titre des articles 10, paragraphe 3, et 12, paragraphe 2, de l'action commune visent à donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité en matière de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes et participent donc de la coopération internationale dans ce domaine. L'action commune et l'accord constituent ensemble une réponse adéquate et cohérente aux demandes formulées par le Conseil de sécurité.

70. Comme le relève la République italienne, c'est l'action commune qui prévoit, pour garantir la réussite de l'activité de prévention et de répression des actes de piraterie, qu'il est indispensable de conclure avec les États de la région les accords nécessaires à leur implication, y compris dans l'exercice de la juridiction sur les personnes suspectées. L'accord peut donc être considéré comme une mesure d'application de l'action commune, dont il fait partie intégrante. Il convient, à cet égard, de relever que l'article 28, paragraphe 1, TUE prévoit que, «[l]orsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires[, lesquelles] fixent […] les conditions relatives à leur mise en œuvre». La circonstance que l'accord fait partie intégrante des conditions de mise en œuvre de l'action commune constitue déjà un indice sérieux de son rattachement à la PESC.

71. Il faut, par ailleurs, insister sur le fait que les accords de transfert sont indispensables à la bonne mise en œuvre et à l'efficacité de l'opération militaire mise en place par l'action commune.

72. En effet, comme l'indique la République française, la lutte contre la piraterie ne se limite pas à l'arraisonnement des navires pirates suspects, mais se prolonge jusqu'au transfert et au jugement des personnes suspectées d'actes de piraterie. Ainsi, si les activités de transfert et de poursuite des personnes suspectées couvertes par l'accord ne relèvent pas stricto sensu des activités militaires, il n'en demeure pas moins que ces activités sont intrinsèquement liées à l'opération militaire Atalanta.

73. La mission Atalanta a pour objectif la dissuasion, la prévention et la répression des actes de piraterie. Dans le cadre de cette mission, il est nécessaire non seulement de protéger les navires, mais aussi, le cas échéant, d'arrêter les personnes suspectées d'actes de piraterie et de les remettre ensuite aux autorités compétentes. L'objectif de la mission serait difficilement réalisable si les personnes qui ont commis des actes de piraterie ne pouvaient pas faire l'objet de poursuites judiciaires et pouvaient donc immédiatement reprendre leurs activités criminelles.

74. Comme le souligne la République italienne, si l'identification et la capture des personnes suspectées d'actes de piraterie ne se traduisaient pas par un procès à la fois rapide, efficace et respectueux des droits de l'homme, l'action commune elle-même serait dépourvue d'effet utile. Elle n'aurait, sinon, aucun effet dissuasif et serait inapte à résoudre définitivement le problème de la piraterie au large des côtes somaliennes.

75. Les accords tels que celui en cause dans la présente affaire sont essentiels à la conduite de l'opération militaire décidée par l'Union. La continuité entre les activités opérationnelles et l'activité juridique a été très tôt identifiée comme l'un des centres de gravité de cette opération militaire. Sans cette continuité, les poursuites contre les pirates sont rendues plus difficiles, voire impossibles. L'efficacité opérationnelle des activités est alors mise à mal, l'effet dissuasif attendu de l'action de l'Union est réduit quasiment à néant [22].

76. La lutte contre la piraterie contient une importante dimension sécuritaire et militaire qui doit nécessairement s'accompagner d'un volet répressif et judiciaire tout aussi important [23]. C'est pourquoi la communauté internationale s'est engagée dans la signature d'accords de transfert aux fins de jugement avec des États de la région concernée, dans un esprit de partage global du fardeau et pour des raisons opérationnelles tenant à l'intérêt d'un transfert à proximité du lieu de commission de l'infraction [24].

77. Le Parlement reconnaît d'ailleurs lui-même, dans sa résolution du 10 mai 2012 sur la piraterie en mer [25], qu'«une persistance de l'impunité des actes de piraterie constitue un obstacle à la dissuasion» [26].

78. Il résulte des éléments qui précèdent que l'accord s'inscrit dans le prolongement des résolutions du Conseil de sécurité et de l'action commune, et qu'il est intrinsèquement lié à la conduite de l'opération militaire Atalanta. Nous allons voir, à présent, que l'objectif poursuivi par l'accord relève, comme l'action commune, du domaine de la PESC.

79. Du point de vue de leur objectif, l'action commune et l'accord sont des instruments par lesquels l'Union a mis en œuvre une action décidée au sein du Conseil de sécurité et visant à préserver la paix et la sécurité internationales. Conformément à ce que prévoient les résolutions du Conseil de sécurité ainsi que l'article 12, paragraphe 2, de l'action commune, l'accord a plus particulièrement pour but de concilier la lutte efficace contre la piraterie au large des côtes somaliennes avec le respect des droits fondamentaux.

80. La piraterie au large des côtes somaliennes représente une menace pour la sécurité internationale et la stabilité régionale. L'action de l'Union est destinée à lutter contre cette forme de criminalité internationale qui a pris de l'ampleur dans l'océan indien, en particulier au large des côtes somaliennes et de la corne de l'Afrique. Ainsi que le Parlement l'a relevé, dans sa résolution du 10 mai 2012 sur la piraterie en mer, celle-ci fait «peser une menace croissante sur la vie et la sécurité des marins et d'autres personnes, de même que sur le développement et la stabilité régionaux, le milieu marin, le commerce international ainsi que sur toutes les formes de transport maritime et de navigation, notamment les navires de pêche et l'acheminement de l'aide humanitaire» [27].

81. L'action de l'Union vise donc à sauvegarder la sécurité de la navigation maritime dans cette zone de fort transit international. Dans cette mesure, cette action poursuit un objectif de protection de la sécurité internationale au large des côtes somaliennes. Elle favorise également la stabilité et la paix dans la région.

22 — Voir intervention de Lenoir, D., «Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie», dans le cadre de la troisième table ronde – Action, intervention, sanction de la journée d'étude du 7 décembre 2009 sur le thème «La piraterie: 'menace stratégique' ou épiphénomène?», organisée par la Fondation pour la recherche stratégique, p. 61.

23 — Voir Bosse-Platière, I., «Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec des États tiers», *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq,* université Nord Lille 2, 2011, p. 101.

24 — Voir rapport du conseiller spécial du secrétaire général pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes (point 65).

25 — 2011/2962(RSP).

26 — Point 10.

27 — Considérant C de cette résolution.

82. Du point de vue de l'Union, la paralysie de la circulation maritime en mer Rouge et au large du golfe d'Aden ferait de la piraterie un problème stratégique. En effet, il s'agit d'une route maritime jugée fondamentale pour l'approvisionnement de l'Europe. Plus largement, la mobilisation au niveau international contre les actes de piraterie démontre que ceux-ci peuvent potentiellement toucher tous les navires de commerce provenant de diverses parties du monde et constituent, pour cette raison, une menace pour la paix et la sécurité internationales.

83. À notre avis, l'objectif visant à lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes afin de maintenir la paix et la sécurité internationales, et ce d'une manière conforme aux droits de l'homme, dans le cadre d'une coopération internationale initiée par le Conseil de sécurité, relève du domaine de la PESC.

84. Il convient, à cet égard, de noter qu'un tel objectif correspond aux finalités de l'action extérieure de l'Union telles qu'elles sont plus particulièrement énumérées à l'article 21, paragraphe 2, sous a) à c) et h), TUE. Aux termes de cette disposition:

«L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin:

a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies [28], ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;

[…]

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.»

85. Il est vrai que les objectifs énumérés à l'article 21, paragraphe 2, TUE constituent des objectifs horizontaux de l'action extérieure de l'Union, sans que l'un ou l'autre soient expressément attribués à la PESC. L'identification des objectifs de la PESC est rendue d'autant plus difficile que, d'une part, l'article 23 TUE, qui figure dans le chapitre 2 relatif aux dispositions spécifiques concernant la PESC, renvoie aux objectifs horizontaux de l'action extérieure de l'Union mentionnés à l'article 21, paragraphe 2, TUE et que, d'autre part, l'article 24, paragraphe 1, TUE définit de façon particulièrement large et générale le domaine de la PESC. En effet, aux termes de cette disposition, «[l]a compétence de l'Union en matière de [PESC] couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune».

86. Il est cependant indispensable de définir les limites existant entre la PESC et les autres politiques de l'Union. Cette obligation résulte de l'application de la clause de non-affectation réciproque entre les compétences de l'Union en matière de PESC et au titre des autres politiques de l'Union, prévue à l'article 40 TUE.

28 — Charte signée à San Francisco le 26 juin 1945.

87. À cette fin, il convient, d'abord, d'observer que les objectifs susmentionnés de l'action extérieure de l'Union, à savoir ceux énumérés à l'article 21, paragraphe 2, sous a) à c) et h), TUE, font partie de ceux qui sont traditionnellement assignés à la PESC. Nous relevons, à cet égard, que les objectifs indiqués à cette disposition correspondent, en substance, à ceux qui étaient assignés à la PESC, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne.

88. Ensuite, dans la mesure où l'article 21, paragraphe 2, TUE indique les objectifs communs à l'action extérieure de l'Union, il convient, afin de déterminer à quelle politique de l'Union se rattache plus particulièrement tel ou tel objectif, de lire cette disposition en relation avec les dispositions plus spécifiques applicables dans le cadre de chaque politique.

89. S'agissant, en particulier, de l'objectif relatif au maintien de la paix et au renforcement de la sécurité internationale, l'arrêt Parlement/Conseil, précité, milite en faveur de son rattachement à la PESC.

90. En effet, dans cet arrêt, la Cour a rattaché au domaine de la PESC l'objectif visant à lutter contre le terrorisme international et son financement afin de préserver la paix et la sécurité au niveau international, en s'appuyant non seulement sur les articles 21, paragraphe 2, sous c), TUE et 24, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, mais également sur l'article 43, paragraphe 1, TUE.

91. Comme dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, la circonstance que l'accord constitue l'un des instruments par lesquels l'Union met en œuvre une action à vocation internationale faisant l'objet de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et visant incontestablement à préserver la paix et la sécurité internationales est un élément important pour considérer que cet accord peut être rattaché au domaine de la PESC [29].

92. Conformément à l'article 37 TUE qui, rappelons-le, constitue la base juridique matérielle de la décision litigieuse, l'Union peut conclure des accords internationaux dans tous les domaines de la PESC, y compris donc dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (ci-après la «PSDC»), qui, comme l'indique l'article 42, paragraphe 1, TUE, fait partie intégrante de la PESC.

93. Or, nous considérons que, en tant que prolongement nécessaire de l'opération militaire Atalanta, poursuivant le même objectif de préservation de la paix et de la sécurité internationales, l'accord appartient au domaine de la PSDC.

94. Aux termes de l'article 42, paragraphe 1, TUE, la PSDC «assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies».

95. Le contenu des missions de la PSDC est précisé à l'article 43, paragraphe 1, TUE, aux termes duquel «[l]es missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire».

29 — Voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, précité (point 76), ainsi que point 66 de nos conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt.

96. Le Parlement indique qu'il ne comprend pas en quoi les missions confiées aux représentants de l'Union et à l'Eunavfor en vertu de l'accord, telles que le transfert de personnes et de biens, la communication de preuves, la facilitation des poursuites et des jugements, la révision de la législation, la formation des enquêteurs et la fourniture d'une aide financière, technique, logistique ou autre à la République de Maurice, pourraient relever de l'une des missions spécifiques de la PSDC visées aux articles 42 TUE et 43 TUE. Même s'il admet que ces missions peuvent contribuer à l'objectif général de renforcement de la sécurité internationale et sont liées à l'opération militaire Atalanta, le Parlement considère que leur nature même et leurs objectifs spécifiques vont au-delà de ceux pour lesquels l'opération Atalanta a été établie.

97. Nous considérons, au contraire, que l'énumération des missions de la PSDC figurant à l'article 43, paragraphe 1, TUE est suffisamment large pour couvrir l'ensemble des dispositions de l'accord et pour considérer, par conséquent, que celui-ci fait partie intégrante d'une mission relevant de la PSDC.

98. Quand bien même on devrait considérer que le transfert des suspects et l'engagement de poursuites à l'encontre de ceux-ci ne constituent pas par nature des activités militaires, il convient de relever que l'une des caractéristiques importantes de la PSDC, qui ressort clairement des articles 42, paragraphe 1, TUE et 43, paragraphe 1, TUE, est de ne pas se limiter à l'utilisation de moyens militaires, en prévoyant également l'utilisation de moyens civils, notamment dans le cadre de missions de gestion de crise [30].

99. Selon le Parlement, le fait que l'accord vise à lutter contre une forme de criminalité, et ce au moyen d'instruments proches de ceux utilisés en matière de coopération policière et de coopération judiciaire en matière pénale, dans le cadre du titre V de la troisième partie du traité FUE, relatif à l'ELSJ, impliquerait que la décision litigieuse devrait également être fondée sur des bases juridiques figurant dans ce titre, à savoir les articles 82 TFUE et 87 TFUE.

100. Quant à la Commission, elle fait valoir que l'objectif principal de l'accord est d'éviter que les États membres concernés aient à effectuer les procédures pénales eux-mêmes. Cet accord faciliterait la coopération entre les autorités des États membres et les autorités de la République de Maurice en créant un cadre juridique et pratique pour la remise des suspects à l'État tiers côtier aux fins d'enquête et de poursuites pénales par ce dernier. Il s'ensuit que l'objectif et le contenu de l'accord auraient justifié que l'article 82 TFUE soit pris comme base juridique de la conclusion de l'accord compte tenu de son caractère essentiellement destiné à la coopération judiciaire. Le fait que le personnel militaire serait impliqué dans l'application de l'accord ne changerait rien aux conclusions auxquelles aboutit la Commission. En effet, pour déterminer la base juridique adéquate, la nature ou la qualité de l'acteur ne serait pas importante, la nature de l'activité envisagée étant, en revanche, cruciale.

101. L'argumentation du Parlement et de la Commission est, à notre avis, erronée.

102. Au soutien du premier aspect de son argumentation, le Parlement fait valoir que la lutte contre la criminalité est non pas l'objectif ou la mission spécifique de l'Union dans le cadre de la PESC ou de la PSDC, mais un domaine relevant de l'ELSJ. Il relève également que seule la lutte contre le terrorisme est visée à l'article 43, paragraphe 1, TUE.

103. Toutefois, l'indication contenue dans cette dernière disposition, selon laquelle les missions de la PSDC peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, n'exclut nullement, à notre avis, que de telles missions puissent également contribuer à lutter contre d'autres formes de criminalité.

30 — Comme l'indiquait déjà la «Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur», adoptée à Bruxelles le 12 décembre 2003, «aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. À chacune il faut opposer une combinaison de moyens d'action» (p. 7).

104. De plus, comme l'indique à juste titre le Conseil, la lutte contre des crimes internationaux constituant des menaces pour la sécurité internationale commis en dehors du territoire de l'Union est une question relevant de la PESC, y compris, en tant que partie intégrante de celle-ci, de la PSDC par l'intermédiaire d'opérations de gestion de crise, le cas échéant.

105. Il convient, à cet égard, d'observer que l'Union a mené plusieurs missions de réforme du secteur de la sécurité dans le cadre de la PSDC, notamment des missions civiles, pour faire face à des menaces pesant sur la sécurité, y compris des menaces découlant d'activités criminelles, ainsi qu'un certain nombre de missions de police et de missions «État de droit» [31]. Or, ces missions n'ont pas, à juste titre selon nous, été considérées comme ayant trait à l'ELSJ. Les opérations qui sont menées dans le cadre desdites missions peuvent viser le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Les tâches prévues peuvent, notamment, comprendre la formation et l'encadrement de personnels de sécurité ainsi que l'aide à l'élaboration de lois [32].

106. L'argumentation développée par le Parlement et par la Commission montre, en réalité, que la distinction entre la PESC et la dimension externe de l'ELSJ mérite d'être clarifiée.

107. La distinction entre ces deux politiques de l'Union est rendue difficile en raison du double rattachement à celles-ci de l'impératif de sécurité [33]. Les objectifs de sauvegarde de la sécurité de l'Union et du renforcement de la sécurité internationale sont assignés à l'Union en tant qu'objectifs de l'action extérieure de celle-ci, en vertu de l'article 21, paragraphe 2, sous a) et c), TUE. Dans le même temps, assurer un niveau élevé de sécurité est également un objectif de l'ELSJ, conformément à l'article 67, paragraphe 3, TFUE.

108. Cependant, les champs d'application respectifs de la PESC et de l'ELSJ dans sa dimension externe doivent être bien distingués.

109. Comme l'indique le Conseil, les mesures concernant l'ELSJ, qu'elles aient une dimension interne ou externe, doivent être prises dans le but de faire progresser la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union. L'article 67, paragraphe 1, TFUE prévoit, en effet, que «[l']Union constitue un [ELSJ]», ce qui est également reflété à l'article 3, paragraphe 2, TUE. Ainsi, aux termes de cette dernière disposition, «[l]'Union offre à ses citoyens un [ELSJ] sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène».

31 — Citons, par exemple, l'action commune 2008/124/PESC du Conseil, du 4 février 2008, relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO (JO L 42, p. 92); l'assistance fournie à l'Irak dans le cadre de la décision 2010/330/PESC du Conseil, du 14 juin 2010, relative à la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ (JO L 149, p. 12); la décision 2012/389/PESC du Conseil, du 16 juillet 2012, relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) (JO L 187, p. 40), ainsi que la décision 2012/392/PESC du Conseil, du 16 juillet 2012, concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (JO L 187, p. 48).

32 — Depuis le Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, l'Union a développé la dimension civile de la PSDC. Les opérations lancées dans ce cadre ont visé à fournir aux États en situation postconflit ou caractérisés par des institutions faibles une assistance pour leur permettre de consolider leurs règles de droit et/ou de développer leur capacité en vue de lutter contre la criminalité organisée ou de contrôler leurs frontières externes de façon plus efficace. Voir Trauner, F., «The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?», Occasional Paper, ISS, mars 2011, p. 16.

33 — Voir Neframi, E., «L'aspect externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union?», *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne,* Bruylant, 2013, p. 509, spécialement p. 521.

110. La construction d'un ELSJ au profit des citoyens de l'Union requiert l'exercice par l'Union de sa compétence externe [34]. Par exemple, l'article 79, paragraphe 3, TFUE attribue à l'Union une compétence externe explicite pour conclure des accords de réadmission. En outre, sur la base de l'article 216 TFUE, l'Union peut conclure des accords internationaux en matière de coopération policière ou judiciaire, notamment lorsque cela s'avère nécessaire pour réaliser un objectif propre à l'ELSJ.

111. C'est donc à partir des objectifs fixés à l'article 3, paragraphe 2, TUE et à l'article 67 TFUE que l'on peut cerner quelle est la dimension externe de l'ELSJ. Autrement dit, la dimension externe de l'ELSJ est fonctionnelle et instrumentale au regard des objectifs qui sont exprimés dans ces dispositions [35]. Les politiques intérieures et extérieures dans le domaine de l'ELSJ sont inextricablement liées. Pour définir ce que constitue l'aspect extérieur dans le domaine de l'ELSJ, il importe de tenir compte prioritairement des fonctions politiques internes de l'ELSJ [36].

112. Il s'ensuit que, si la construction de cet espace peut nécessiter une action extérieure de la part de l'Union, il faut, pour qu'un accord puisse être considéré comme relevant de l'ELSJ, qu'il présente un lien étroit avec la liberté, la sécurité et la justice au sein de l'Union. Autrement dit, le rattachement à l'ELSJ se justifie lorsqu'il existe un lien direct entre la finalité de sécurité intérieure de l'Union et la coopération judiciaire et/ou policière qui est développée à l'extérieur de l'Union. En revanche, une action de l'Union doit être rattachée à la PESC lorsque l'objectif de celle-ci est d'abord la paix, la stabilité et l'évolution démocratique dans une région hors de l'Union [37].

113. La distinction n'est, certes, pas toujours évidente, tant il est vrai que le développement d'une forme de criminalité dans une région donnée peut constituer à la fois un danger pour la sécurité intérieure de l'Union et pour la stabilité de la région concernée [38]. Comme cela ressort notamment du programme de Stockholm [39], adopté par le Conseil européen en 2010, la sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont indissociables. Il est essentiel de faire face aux menaces, y compris loin de notre continent, pour protéger l'Europe et ses citoyens [40].

114. Il n'en reste pas moins, selon nous, que, dès lors que l'on se trouve en présence d'une action de l'Union qui s'inscrit dans une démarche de coopération internationale initiée par le Conseil de sécurité et qui vise avant tout à lutter contre une menace qui affecte la paix et la sécurité internationales, cette action doit être adoptée dans le cadre de la PESC.

115. Or, en l'espèce, l'accord, dont nous avons vu qu'il s'inscrit dans le cadre d'une action décidée au niveau international et qui vise à lutter contre des actes de piraterie au large des côtes somaliennes afin d'assurer la paix et la sécurité internationales dans cette zone, ne couvre pas, à notre avis, de situation présentant un lien suffisant avec la construction de l'ELSJ.

34 — Le programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (JO 2005, C 53, p. 1) indique ainsi que tous les pouvoirs de l'Union, y inclus les relations extérieures, devraient être utilisés de manière intégrée et cohérente aux fins d'établir un ELSJ (point 4, dernier paragraphe).

35 — Voir Govaere, I., et Demedts, V., «Quelle définition de l''externe' en matière d'ELSJ? Le cadre et les enjeux», *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne,* Bruylant, 2013, p. 489, spécialement p. 497.

36 — Ibidem (p. 508).

37 — Voir de Biolley, S., «Coopération policière dans l'Union européenne», *Jurisclasseur Europe,* fascicule 2680, point 114.

38 — Idem.

39 — Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (JO 2010, C 115, p. 1).

40 — Voir point 7 intitulé «L'Europe à l'heure de la mondialisation – La dimension extérieure de la liberté, de la sécurité et de la justice». Le Conseil européen indique, à cet égard, qu'il est «conscient que la PSDC et nombre d'actions extérieures menées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ont des objectifs communs ou complémentaires. Les missions relevant de la PSDC apportent également une contribution importante à la sécurité intérieure de l'Union en ce qu'elles visent à renforcer la lutte contre la grande criminalité transnationale dans les États hôtes et à instaurer le respect de l'État de droit» (point 7.1). C'est pourquoi le Conseil européen «appelle de ses vœux un renforcement de la coopération et de la cohérence entre les politiques menées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice et la PSDC afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs communs» (idem).

116. Contrairement à ce que soutient le Parlement, ne constitue pas un élément suffisant de rattachement à l'ELSJ le fait que l'accord prévoit une forme de coopération entre l'Eunavfor et les autorités répressives de la République de Maurice et qu'il couvre des activités qui s'apparentent à des activités de nature policière ou judiciaire.

117. Selon nous, il est erroné de dire que, dès que le traitement judiciaire d'individus est en jeu, cela suffit à faire entrer l'action de l'Union dans le champ de la politique relative à l'ELSJ, ici dans sa dimension externe. En effet, la PESC peut impliquer le recours à des moyens d'ordre policier ou judiciaire pour permettre d'atteindre ses objectifs. L'utilisation de tels instruments n'est pas, en elle-même, déterminante pourvu que ceux-ci soient mis au service de l'objectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui fait incontestablement partie de la PESC comme nous l'avons vu, et non de l'objectif propre à l'ELSJ.

118. Les missions engagées par l'Union dans le cadre de la PSDC témoignent de ce que les instruments traditionnels de l'ELSJ peuvent être mobilisés au profit des objectifs de la PESC. Ainsi, les missions internationales décidées par l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale sont facilitées par la possibilité de recourir à des moyens civils, comme le renforcement du système judiciaire et des services de police des États tiers concernés [41]. L'aspect externe de l'ELSJ est ainsi absorbé par l'exercice de la compétence de politique étrangère de l'Union au profit des objectifs de la PESC [42].

119. Nous soulignons, enfin, que le constat selon lequel l'accord vise à protéger les droits des personnes suspectées d'actes de piraterie, de même qu'il renvoie à un futur accord des parties afin de déterminer les modalités de l'assistance technique et logistique fournie par l'Union à la République de Maurice aux fins, notamment, de la révision de sa législation, de la formation des enquêteurs et des représentants du ministère public, de la procédure d'enquête et de la procédure judiciaire, ne permet pas de faire entrer cet accord dans le domaine de l'ELSJ. En effet, ces composantes de l'accord visent à garantir la protection des droits de l'homme et la consolidation de l'État de droit, qui font partie des objectifs de la PESC. Il serait, à cet égard, paradoxal que la volonté des parties à l'accord d'assurer que la répression efficace des actes de piraterie ne se fasse pas au détriment des droits fondamentaux de leurs auteurs contribue à faire sortir cet accord du domaine de la PESC, qui, comme les autres politiques de l'Union, est soumise au respect des droits fondamentaux.

120. L'opération militaire conduite par l'Union débouche nécessairement sur l'arrestation des auteurs d'actes de piraterie. Définir les modalités selon lesquelles ces personnes sont traitées après leur arrestation et quel sort leur est réservé fait évidemment partie de l'opération elle-même. Or, le seul traitement des personnes arrêtées qui est conforme au droit est de les juger. Dans cette perspective, permettre aux États auxquels les pirates sont remis de rendre leurs procédures conformes au droit international des droits de l'homme constitue la phase ultime mais essentielle de l'opération militaire conduite dans le cadre de la PESC.

41 — La synergie entre les instruments traditionnels de l'ELSJ et la PESC, dans sa dimension PSDC, est soulignée dans la «Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne – Vers un modèle européen de sécurité», adoptée par le Conseil «Justice et affaires intérieures» des 25 et 26 février 2010 et approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, qui indique qu'il est «très important de faire participer davantage les services de répression et les instances travaillant dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice à tous les stades d'intervention des missions de gestion civile des crises, de façon à ce qu'ils prennent part à la résolution des conflits en collaborant avec d'autres services présents sur le terrain (militaires, diplomatiques, services d'urgence, etc.)» (p. 30). Il existe donc un lien étroit et une complémentarité entre la dimension externe de l'ELSJ et la PSDC. Si la coopération avec des États tiers est cruciale pour atteindre les objectifs de sécurité interne de l'Union, de manière similaire, les missions PSDC peuvent servir les objectifs de l'ELSJ non seulement en fournissant une information pertinente pour la sécurité interne, mais aussi en contribuant à la stabilité du voisinage de l'Union (voir, sur cet aspect, Wolff, S., et Mounier, G., «The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy», *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm,* TMC Asser Press, 2011).

42 — Voir Neframi, E., op. cit., p. 527.

121. Il résulte des éléments qui précèdent que c'est à bon droit que le Conseil a considéré, lorsqu'il a adopté la décision litigieuse, que celle-ci ne relevait pas de l'ELSJ dans sa dimension externe et qu'il ne devait donc pas avoir recours à l'une des bases juridiques ayant trait à cette politique de l'Union.

122. À notre avis, l'accord ne comporte pas non plus de composante relative à la coopération au développement qui aurait justifié le recours à une base juridique figurant dans la cinquième partie, titre III, chapitre 1, du traité FUE.

123. Dans son arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil [43], la Cour a jugé que, «pour qu'une mesure concrète visant à lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre puisse être adoptée par la Communauté dans le cadre de sa politique de coopération au développement, cette mesure doit relever, en raison tant de sa finalité que de son contenu, du champ d'application des compétences que le traité CE lui attribue dans ce domaine» [44]. Selon la Cour, «[t]el n'est pas le cas lorsqu'une telle mesure, même si elle contribue au développement économique et social de pays en voie de développement, a pour objet principal la mise en œuvre de la PESC» [45].

124. Or, nous avons vu que c'est bien la PESC qui constitue le centre de gravité de l'accord et de la décision litigieuse.

125. Selon l'article 208, paragraphe 1, second alinéa, TFUE, «[l']objectif principal de la politique de l'Union dans [le domaine de la coopération au développement] est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté».

126. Comme le relève le Conseil, l'article 208, paragraphe 1, TFUE a procédé à un recentrage du champ d'application de la coopération au développement, de sorte que l'élément essentiel de la politique de développement de l'Union est la réduction et l'éradication de la pauvreté. En outre, l'article 208, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TFUE précise que «[l']Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement». Les autres politiques de l'Union, telles que la PESC, doivent donc tenir compte des objectifs de la coopération au développement et peuvent donc y contribuer, ce qui est conforme à l'exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union. Par conséquent, le simple fait qu'une mesure relevant de la PESC soit susceptible de produire des effets positifs incidents sur le développement d'un État tiers ne fait pas de celle-ci une mesure relevant du champ d'application de la coopération au développement au sens de l'article 208 TFUE.

127. Certes, sous l'empire des traités qui ont précédé le traité de Lisbonne, la Cour a interprété de manière relativement large le champ couvert par la coopération au développement [46]. Une telle conception large a cependant certaines limites. Il faut, en particulier, établir une distinction entre les mesures qui visent au développement et celles qui poursuivent d'autres objectifs de l'Union, tels que ceux de la PESC. Dans cette optique, le renforcement des capacités à juger de la République de Maurice n'est pas une fin en soi, mais vise à réprimer de manière efficace des actes de piraterie qui constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales, et ce en respectant les droits fondamentaux des auteurs de ces actes.

128. Toute assistance fournie au titre de l'accord, en particulier celle qui est visée à l'article 7, paragraphes 2 et 3, de celui-ci, portera sur le transfert des personnes suspectées d'actes de piraterie, en vue d'une répression efficace des actes de piraterie, et sur la capacité de la République de Maurice à appliquer l'accord conformément au droit international relatif aux droits de l'homme. Nous notons,

43 — C-91/05, Rec. p. I-3651.

44 — Point 71.

45 — Point 72.

46 — Voir arrêts du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, Rec. p. I-6177, points 23 à 29 et 37 à 39); du 23 octobre 2007, Parlement/Commission (C-403/05, Rec. p. I-9045, points 56 à 58), et du 20 mai 2008, Commission/Conseil, précité (points 64 à 70).

en outre, que la fourniture, envisagée à l'article 10, paragraphe 2, sous f), de l'accord, d'une aide technique, d'une expertise, d'une formation ou d'une autre forme d'assistance visée à l'article 7 du même accord, l'est uniquement «aux fins de la réalisation des objectifs [dudit] accord». L'assistance prévue par l'accord ne va donc pas au-delà des objectifs pour lesquels l'opération Atalanta a été mise en place. Elle n'a, dès lors, aucunement pour objectif le développement de la République de Maurice et, partant, ne constitue pas une mesure de développement relevant des articles 208 TFUE et 209 TFUE.

129. Le type d'assistance n'est pas déterminant et aucun n'appartient par nature à la coopération au développement [47]. À cet égard, une assistance telle que «l'assistance technique et logistique fournie à [la République de] Maurice aux fins de la révision de sa législation, de la formation des enquêteurs et des représentants du ministère public, de la procédure d'enquête et de la procédure judiciaire» [48] peut parfaitement être fournie dans le cadre de la PESC, et en particulier de la PSDC comme nous l'avons vu précédemment, afin d'assurer la sécurité et de promouvoir les droits de l'homme et l'État de droit.

130. Il découle de ces considérations que, dans la mesure où nous ne décelons pas dans l'accord de composante relative à la coopération au développement, c'est à juste titre que la décision litigieuse a été fondée sur l'article 37 TUE sans qu'y soit adjointe une base juridique relevant de la coopération au développement.

131. La décision litigieuse étant à bon droit fondée uniquement sur une base juridique relative à la PESC, l'accord qui s'y rapporte doit être considéré comme portant exclusivement sur la PESC au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE. L'adoption de la décision de conclusion de cet accord ne requérait donc ni l'approbation ni la consultation du Parlement.

II – Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 218, paragraphe 10, TFUE

132. Par son second moyen, le Parlement reproche au Conseil de ne pas l'avoir «immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure», contrairement à ce qu'exige l'article 218, paragraphe 10, TFUE.

133. Le Conseil soutient, à titre principal, que ce moyen est irrecevable dans la mesure où, s'agissant d'un accord portant exclusivement sur la PESC, la Cour ne serait pas compétente pour vérifier s'il a ou non respecté l'obligation d'information prévue à cette disposition. À titre subsidiaire, dans le cas où la Cour se déclarerait compétente pour vérifier le respect par le Conseil de ladite disposition, celui-ci soutient qu'aucune violation de l'article 218, paragraphe 10, TFUE ne peut lui être reprochée.

134. En vertu de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE, la Cour «n'est pas compétente en ce qui concerne [les dispositions relatives à la PESC], à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 [TUE] et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, [TFUE]».

135. De plus, l'article 275, premier alinéa, TFUE précise que la Cour n'est pas compétente «en ce qui concerne les actes adoptés sur [la base des dispositions relatives à la PESC]». Toutefois, aux termes de l'article 275, second alinéa, TFUE, «la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 [TUE] et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE] concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité [UE]».

47 — Voir, en ce sens, arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil, précité (points 104 et 105).

48 — Voir article 7, paragraphe 3, de l'accord.

136. Il ressort de ces dispositions que, si l'incompétence de la Cour en matière de PESC reste la règle, celle-ci n'échappe pas totalement à la vigilance du juge de l'Union.

137. Il est constant que l'article 218 TFUE fixe les règles relatives à la négociation et à la conclusion de tous les accords internationaux. En particulier, la règle prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE selon laquelle «[l]e Parlement [...] est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure» s'applique à tous les domaines du droit de l'Union. Si cette disposition a donc vocation à s'appliquer notamment en ce qui concerne les accords internationaux conclus par l'Union en matière de PESC, il ne s'agit nullement d'une disposition relative à la PESC, au sens des articles 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et 275, premier alinéa, TFUE. Ce premier motif d'incompétence doit donc être exclu.

138. En outre, quand bien même la décision litigieuse constitue assurément, comme nous l'avons vu précédemment, un acte adopté, d'un point de vue matériel, sur la base des dispositions relatives à la PESC, au sens de l'article 275, premier alinéa, TFUE, il n'en découle pas pour autant, à notre avis, que la Cour devrait se déclarer incompétente pour contrôler le respect par le Conseil d'une modalité procédurale, telle que celle prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE, qui est applicable à tous les accords internationaux et dont l'application aux accords internationaux conclus en matière de PESC n'est pas expressément exclue.

139. Si le principe d'une compétence de la Cour pour contrôler le respect par le Conseil de l'article 218, paragraphe 10, TFUE doit donc, selon nous, être retenu, il n'en reste pas moins que, dans le cadre de son contrôle, lorsqu'elle se trouve en présence d'un accord portant exclusivement sur la PESC comme c'est le cas dans la présente affaire, la Cour doit tenir compte de la nature spécifique des règles et des procédures auxquelles la PESC est soumise, comme cela ressort de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

140. Certes, comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt Parlement/Conseil, précité, «la participation du Parlement au processus législatif est le reflet, au niveau de l'Union, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative» [49]. Cependant, dans le même temps, la Cour n'a pu que constater que les auteurs du traité de Lisbonne avaient fait le choix de conférer «un rôle plus limité au Parlement à l'égard de l'action de l'Union dans le cadre de la PESC» [50].

141. Or, l'une des règles et des procédures spécifiques en matière de PESC est que, conformément à l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, l'approbation ou la consultation du Parlement ne sont pas requises lorsque l'accord en cause porte exclusivement sur la PESC.

142. Il en découle, à notre avis, que les modalités et la précision de l'information dont doit bénéficier le Parlement en vertu de l'article 218, paragraphe 10, TFUE ne peuvent pas être les mêmes selon que l'accord en cause porte ou non exclusivement sur la PESC. En d'autres termes, nous pensons qu'il peut légitimement être exigé du Conseil qu'il fournisse plus vite et de façon plus détaillée au Parlement des informations relatives à un accord international lorsque cette institution est appelée à donner son approbation ou à être consultée en application de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, que lorsqu'aucune approbation ni consultation du Parlement n'est requise. En effet, pour donner un avis éclairé, le Parlement doit nécessairement disposer d'une information suffisamment détaillée et en temps utile, et il serait fondé à refuser de donner son approbation à la décision de conclusion d'un accord en l'absence de cette information.

49 — Point 81.

50 — Point 82.

143. Dans chaque cas, la vérification par la Cour du respect par le Conseil de l'obligation d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE doit donc, à notre avis, être effectuée en tenant compte de la nature de l'accord concerné et des pouvoirs dont le Parlement dispose, en vertu de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, pour influer sur le contenu matériel de cet accord.

144. Cela étant dit, accepter que l'intensité de l'obligation d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE puisse varier selon l'implication dont bénéficie le Parlement dans la procédure relative à la conclusion des accords internationaux ne doit pas conduire à admettre que le Parlement soit privé d'une information suffisante lorsque l'accord concerné porte exclusivement sur la PESC. Nous rappelons, en effet, que, même si elle peut varier en intensité selon les cas de figure, l'obligation d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE est d'application générale, y compris donc en matière de PESC.

145. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que, même s'il dispose d'un rôle limité dans le domaine de la PESC, et singulièrement lorsqu'un accord porte exclusivement sur la PESC, le Parlement dispose toutefois d'un droit de regard sur cette politique, ainsi que cela ressort notamment de l'article 36 TUE [51].

146. Voyons, à présent, à quels moments le Parlement a été informé de la négociation et de la conclusion de l'accord.

147. Le 22 mars 2010, le Conseil a autorisé le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations afin de conclure des accords de transfert avec plusieurs États tiers, dont la République de Maurice.

148. Par lettre datée du même jour, le Conseil a informé le président du Parlement de cette décision, en lui indiquant qu'il le tiendrait informé le moment venu de la conclusion des accords de transfert en question.

149. Les négociations ont abouti, le 12 juillet 2011, à l'adoption de la décision litigieuse, par laquelle le Conseil a autorisé la signature de l'accord.

150. L'accord a été signé le 14 juillet 2011.

151. La décision litigieuse et l'accord ont été publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* le 30 septembre 2011.

152. Par lettre en date du 17 octobre 2011, le Conseil a informé le président du Parlement de l'adoption de la décision litigieuse et de la signature de l'accord.

153. Le Parlement reproche au Conseil, d'une part, de ne pas l'avoir tenu informé au cours de la phase de négociation de l'accord et, d'autre part, d'avoir attendu plus de trois mois avant de lui communiquer la décision litigieuse et l'accord.

154. À notre avis, ces griefs ne sont pas de nature à entraîner l'annulation de la décision litigieuse.

51 — Ainsi, l'article 36, premier alinéa, TUE prévoit que «[l]e haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement […] sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la [PESC] et de la [PSDC] et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement […] soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement». L'article 36, second alinéa, TUE poursuit en précisant que le Parlement «peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la [PESC], y compris la [PSDC]».

155. En effet, premièrement, nous estimons que l'article 218, paragraphe 10, TFUE implique une démarche effective d'information de la part du Conseil en direction du Parlement. Ainsi, l'obligation d'information prévue à cette disposition ne pourrait, à notre avis, être considérée comme satisfaite par la seule publication au *Journal officiel de l'Union européenne* d'une décision du Conseil. Or, nous constatons que le Conseil a directement et personnellement informé le président du Parlement de l'ouverture des négociations, puis de l'adoption de la décision litigieuse et de la signature de l'accord.

156. Deuxièmement, comme nous l'avons indiqué précédemment, il ne saurait être exigé du Conseil, lorsque l'accord concerné porte exclusivement sur la PESC, qu'il informe le Parlement de manière aussi détaillée que si l'approbation ou la consultation de ce dernier étaient requises. En particulier, dans la mesure où le Parlement n'était pas appelé à donner son avis sur le contenu de l'accord, son information sur l'évolution des négociations n'était pas obligatoire.

157. Troisièmement, s'agissant du délai de trois mois qui s'est écoulé avant que la décision litigieuse et l'accord soient communiqués par le Conseil au Parlement, nous observons qu'il aurait été plus en phase avec l'esprit de l'article 218, paragraphe 10, TFUE que le Parlement soit informé avant la publication de la décision litigieuse et de l'accord au *Journal officiel de l'Union européenne*. Cependant, au regard du fait que le délai en cause n'a, pour les raisons précédemment exposées tenant à ce que l'accord porte exclusivement sur la PESC, ni porté atteinte aux prérogatives du Parlement ni pu avoir d'impact sur le contenu de l'accord, nous considérons que les conditions pour constater une violation de l'article 218, paragraphe 10, TFUE ne sont pas réunies.

III – Conclusion

158. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— rejeter le recours, et

— condamner le Parlement européen aux dépens, la République tchèque, la République française, la République italienne, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne supportant leurs propres dépens.