



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 29 avril 2014¹

Affaire C-399/12

République fédérale d'Allemagne
contre
Conseil de l'Union européenne

[recours en annulation formé par la République fédérale d'Allemagne]

«Organisations internationales — Procédure en vue de la conclusion d'un accord — Détermination des positions à adopter au nom de l'Union dans une instance établie par un accord — Résolutions de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) — Article 218, paragraphe 9, TFUE — Accords des États membres — Effet juridique — Analogie»

1. Au cours des années, l'Union européenne est devenue un acteur influent dans les organisations internationales². Une des dispositions des traités pertinente à cet égard est l'article 218, paragraphe 9, TFUE, qui contient une base juridique procédurale aux fins d'établir 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. Le présent recours en annulation soulève la question de savoir si cette disposition trouve à s'appliquer dans un cas présentant les particularités suivantes: d'une part, le fait que certains États membres de l'Union font partie de l'organisation, mais pas l'Union elle-même; d'autre part, le fait qu'il s'agit d'une organisation qui en principe formule des «recommandations».

2. Le litige a pour origine la coordination entre l'Union et les États membres dans le domaine des activités de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV), un organisme intergouvernemental avec des compétences dans le domaine de la vigne, du vin, des boissons à base de vin, des raisins de table, des raisins secs et des autres produits issus de la vigne. De nombreux États membres de l'Union sont membres de l'organisation, mais pas l'Union elle-même. Le 18 juin 2012, le Conseil de l'Union européenne, sur la base des dispositions combinées de l'article 43 et de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, a adopté pour la première fois, à la majorité qualifiée, une décision établissant la position à prendre au nom de l'Union en ce qui concerne certaines résolutions devant être votées dans le cadre de l'OIV. La République fédérale d'Allemagne a voté contre la décision, a remis une déclaration sur sa position et a ensuite introduit le présent recours en annulation.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Hoffmeister, F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, CMLR 44, 2007, 41, 68.

3. Outre les circonstances de la présente affaire, les questions juridiques à clarifier revêtent une importance capitale pour les rapports entre l'Union et les États membres dans le domaine de l'action extérieure. Ne serait-ce déjà que pour des motifs tenant à l'histoire du droit international, les États membres de l'Union sont membres de nombreuses organisations internationales, mais pas l'Union elle-même. Cela est fréquent même lorsque l'organisation en cause agit dans le domaine des compétences de l'Union. Pour de tels cas, la Cour de justice peut fournir, dans la présente affaire, des éclaircissements pour l'avenir.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit international*

4. Dans sa forme actuelle, l'OIV a été fondée, en tant qu'organisation succédant à l'Office international de la vigne et du vin³ créé en 1924, par l'accord portant création de l'Organisation internationale de la vigne et du vin, du 3 avril 2001 (ci-après l'«accord OIV»)⁴.

5. Elle poursuit, entre autres, l'objectif de «contribuer à l'harmonisation internationale des pratiques et normes existantes et, en tant que de besoin, à l'élaboration de normes internationales nouvelles, afin d'améliorer les conditions d'élaboration et de commercialisation des produits vitivinicoles, et à la prise en compte des intérêts des consommateurs» [article 2, paragraphe 1, sous c), de l'accord OIV].

6. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de l'accord OIV, l'OIV exerce, entre autres, les attributions suivantes:

«Élaborer, formuler des recommandations et en suivre l'application en liaison avec ses membres, notamment dans les domaines suivants:

- (i) les conditions de production viticole,
- (ii) les pratiques œnologiques,
- (iii) la définition et/ou la description des produits, l'étiquetage et les conditions de mise en marché,
- (iv) les méthodes d'analyse et d'appréciation des produits issus de la vigne;».

7. L'article 8 de l'accord OIV dispose⁵:

«Une organisation internationale intergouvernementale peut participer aux travaux de l'O.I.V ou en être membre et contribuer au financement de l'Organisation dans des conditions qui seront fixées, au cas par cas, par l'Assemblée générale sur proposition du Comité exécutif.»

3 — Arrangement portant création à Paris d'un Office international de la vigne et du vin, 29 novembre 1924. Le texte de l'arrangement est disponible sur le site de l'OIV: <http://www.oiv.int/oiv/info/frhistorique>. L'organisation porte le nom d'«Office international de la vigne et du vin» depuis le 4 septembre 1958.

4 — Texte disponible sur le site de l'OIV: <http://www.oiv.int/oiv/info/frtextesfondamentaux?lang=fr>. Conformément à son article 19, les trois versions en langues française, espagnole et anglaise font également foi.

5 — L'organisation à laquelle l'OIV a succédé n'envisageait visiblement que des États en tant que membres, étant donné que l'article 6 de l'Arrangement portant création à Paris d'un Office international de la vigne et du vin disposait: «Tout pays non signataire du présent Arrangement pourra y adhérer [...]».

B – *Le droit de l'Union*

1. Le droit primaire

8. L'article 4, paragraphe 3, première phrase, TUE dispose:

«En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.»

9. L'article 218 TFUE dispose:

«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.

[...]

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.

[...]

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

[...]»

2. Le droit secondaire

10. Le règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil⁶, entré en vigueur le 1^{er} août 2008, a introduit pour la première fois⁷ dans le droit secondaire des renvois dynamiques aux résolutions de l'OIV. Avec le règlement (CE) n° 491/2009 du Conseil⁸, ces normes de l'organisation commune du marché vitivinicole ont été intégrées dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil⁹.

6 — Règlement du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements (CE) n° 1493/1999, (CE) n° 1782/2003, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 3/2008, et abrogeant les règlements (CEE) n° 2392/86 et n° 1493/1999 (JO L 148, p. 1).

7 — Selon l'argumentation avancée par la République fédérale d'Allemagne au cours de la procédure orale, les résolutions de l'OIV et de l'Office international de la vigne et du vin servent de points de référence à la Communauté depuis 1971. L'OIV a également été mentionnée avant l'année 2008 dans des actes juridiques correspondants, comme au quatrième considérant du règlement (CE) n° 2165/2005 du Conseil, du 20 décembre 2005, modifiant le règlement n° 1493/1999 (JO L 345, p. 1), au premier considérant du règlement (CE) n° 1507/2006 de la Commission, du 11 octobre 2006, modifiant le règlement (CE) n° 1622/2000, le règlement (CE) n° 884/2001, le règlement (CE) n° 753/2002 (JO L 280, p. 9). Voir aussi le deuxième considérant du règlement (CE) n° 519/2007 du Conseil, du 7 mai 2007, modifiant le règlement (CE) n° 572/2003 (JO L 123, p. 1).

8 — Règlement du Conseil du 25 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 (JO L 154, p. 1).

9 — Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (JO L 299, p. 1), plusieurs fois modifié. Voir le troisième considérant du règlement n° 491/2009.

11. L'article 120 septies du règlement «OCM unique» dispose:

«Lorsqu'elle autorise des pratiques œnologiques selon la procédure prévue à l'article 195, paragraphe 4, la Commission:

- a) se fonde sur les pratiques œnologiques recommandées et publiées par l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) ainsi que sur les résultats de l'utilisation expérimentale des pratiques œnologiques non encore autorisées; [...]

12. L'article 120 octies du même règlement dispose:

«Les méthodes d'analyse permettant d'établir la composition des produits du secteur vitivinicole et les règles permettant d'établir si ces produits ont fait l'objet de traitements en violation des pratiques œnologiques autorisées sont celles qui sont recommandées et publiées par l'OIV.

En l'absence de méthodes ou de règles recommandées et publiées par l'OIV, les méthodes et les règles à appliquer sont adoptées par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 195, paragraphe 4.

En attendant l'adoption des dispositions précitées, les méthodes et les règles à appliquer sont celles autorisées par l'État membre concerné.»

13. L'article 158 bis, paragraphe 2, du même règlement dispose:

«Sauf si les accords conclus conformément à l'article 300 du traité en disposent autrement, les produits visés au paragraphe 1 du présent article sont produits selon les pratiques œnologiques recommandées et publiées par l'OIV ou autorisées par la Communauté sur la base du présent règlement et de ses mesures d'exécution.»

14. L'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 606/2009¹⁰ dispose:

«Lorsqu'elles ne sont pas fixées par la directive 2008/84/CE de la Commission, les spécifications de pureté et d'identité des substances utilisées pour les pratiques œnologiques visées à l'article 32, deuxième alinéa, point e), du règlement (CE) n° 479/2008 sont celles fixées et publiées dans le Codex œnologique international de l'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin.»¹¹

15. L'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 606/2009 dispose:

«La Commission publie au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C, la liste et la description des méthodes d'analyses visées à l'article 31, premier alinéa, du règlement (CE) n° 479/2008 [devenu article 120 octies, paragraphe 1, du règlement «OCM unique»] et décrites dans le Recueil des méthodes internationales d'analyse des vins et des moûts de l'OIV qui sont applicables pour le contrôle des limites et des exigences fixées dans la réglementation communautaire pour la production des produits vitivinicoles.»¹²

10 — Règlement de la Commission du 10 juillet 2009 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil en ce qui concerne les catégories de produits de la vigne, les pratiques œnologiques et les restrictions qui s'y appliquent (JO L 193, p. 1).

11 — Reproduit ici sans les notes en bas de page figurant dans le texte cité.

12 — Mise en exergue dans l'original.

II – Objet du litige, procédure et conclusions

16. Le 18 juin 2012, le Conseil a approuvé, à la majorité qualifiée, une décision établissant la position à adopter au nom de l'Union en ce qui concerne certaines résolutions devant être votées dans le cadre de l'OIV¹³. La décision était fondée sur les dispositions combinées de l'article 43 et de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

17. Par requête du 28 août 2012, la République fédérale d'Allemagne a introduit un recours en annulation dirigé contre cette décision. La République fédérale d'Allemagne défend le point de vue selon lequel la décision n'aurait pas dû être fondée sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE en tant que base juridique procédurale. Selon elle, l'on ne voit pas d'autre base juridique procédurale pour la décision.

18. La République tchèque, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche et la République slovaque ont été autorisés à intervenir à l'appui de la République fédérale d'Allemagne, la Commission européenne ayant été autorisée à intervenir à l'appui du Conseil.

19. Soutenue par les parties intervenantes précitées, la République fédérale d'Allemagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler la décision du Conseil du 18 juin 2012,
- condamner le Conseil aux dépens.

20. Soutenu par la Commission, le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le recours dans son intégralité au motif qu'il est infondé,
- à titre subsidiaire, au cas où la décision serait annulée, maintenir les effets de celle-ci,
- condamner la requérante aux dépens.

21. Après la clôture de la procédure écrite, le recours a fait l'objet d'une procédure orale le 26 novembre 2013, pour laquelle le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été autorisé à intervenir à l'appui de la République fédérale d'Allemagne.

III – Arguments des parties

22. La République fédérale d'Allemagne fonde son recours sur un moyen unique: le Conseil n'aurait pas dû fonder la décision litigieuse sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE en tant que base juridique procédurale. À cet égard, la République fédérale d'Allemagne fait valoir, en substance, que la disposition n'est pas applicable en l'espèce pour deux raisons. Elle considère en effet que, en raison de son libellé, de son économie, de son historique et de sa fonction, cette disposition trouve à s'appliquer non pas aux accords des États membres, mais uniquement aux accords internationaux de l'Union elle-même, et qu'elle n'est pas non plus applicable par analogie. La coordination du comportement des États membres dans des instances d'organisations internationales établies par des accords internationaux des États membres s'effectuerait selon le principe de la coopération loyale visé à

13 — Document du Conseil 11436/12.

l'article 4, paragraphe 3, TUE¹⁴. D'ailleurs, l'article 218, paragraphe 9, TFUE prévoit un «acte ayant des effets juridiques», ce qui, de l'avis de la République fédérale d'Allemagne, signifie que l'acte correspondant doit être contraignant en droit international. Cela ne serait pas le cas des résolutions de l'OIV. De plus, la République fédérale d'Allemagne fait valoir qu'une application de la disposition ne correspondrait pas au caractère technique de l'OIV et qu'en outre elle garantirait une défense moins efficace des intérêts de l'Union.

23. En revanche, le Conseil considère que l'article 218, paragraphe 9, TFUE est applicable. Il fait valoir en substance que, dans des domaines relevant de la compétence de l'Union, la disposition autoriserait également la détermination d'une position dans des organisations internationales dont sont uniquement membres les États membres, mais non pas l'Union. En ce qui concerne les résolutions de l'OIV visées par la décision litigieuse, le Conseil – à l'inverse de la République fédérale d'Allemagne – part de l'hypothèse d'une compétence exclusive de l'Union. En ce qui concerne «les effets juridiques» des actes, le Conseil – outre le renvoi à certains effets en droit international des résolutions, bien qu'il ne s'agisse que de recommandations – défend notamment l'opinion selon laquelle l'intégration des résolutions dans le droit de l'Union en application des articles 158 bis, paragraphe 2, 120 septies, sous a), et 120 octies du règlement «OCM unique» garantirait des effets juridiques suffisants.

24. La République tchèque se range pour l'essentiel aux considérations avancées par la République fédérale d'Allemagne et les complète en ce qui concerne l'interprétation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE. De même, le Grand-Duché de Luxembourg partage la même opinion et fait valoir, entre autres, qu'en l'espèce il est question d'une compétence partagée, et non pas d'une compétence exclusive, de l'Union. Cela est également souligné par le Royaume des Pays-Bas, qui avance en outre que l'article 218, paragraphe 9, n'entre pas non plus en considération en tant que base juridique au motif qu'à la date de l'adoption de la décision, les résolutions qui feraient l'objet d'un vote n'étaient pas déterminées. De plus, une motivation de la décision ferait défaut, notamment en ce qui concerne la question de savoir pourquoi elle serait nécessaire, en dépit de l'absence d'une adhésion de l'Union ou de tous ses États membres à l'OIV et en dépit d'une coutume de coopération des États membres pratiquée dans ce domaine dans le cadre de l'OIV et de l'organisation à laquelle elle a succédé depuis 40 ans¹⁵. Enfin, le Royaume des Pays-Bas estime que l'attitude du Conseil mettrait en danger l'entente au sein de l'OIV et, ce faisant, les intérêts de l'Union. La Hongrie complète les considérations avancées par la République fédérale d'Allemagne et fait en outre observer que le Parlement européen, pour autant qu'elle le sache, n'a pas été mis au courant de la décision litigieuse, en violation de la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE, ce dont doit se saisir d'office la Cour. La République d'Autriche adhère également en substance aux arguments avancés par la République fédérale d'Allemagne. La République slovaque adhère aux considérations avancées par la République fédérale d'Allemagne et fait observer, entre autres, que l'article 218, paragraphe 9, TFUE, même dans un domaine relevant de la compétence externe exclusive de l'Union, ne pourrait s'appliquer que si ses conditions étaient respectées. Le Royaume-Uni fait observer que, dans le cadre de la question de l'effet juridique, la jurisprudence relative aux effets juridiques dans le droit de l'Union n'est pas applicable, mais qu'il faut au contraire prendre en considération le fait que l'article 218 TFUE règle l'adoption par l'Union d'accords contraignants en droit international.

25. La Commission se range à l'avis du Conseil. Elle fait en outre observer l'importance fondamentale de l'affaire: l'Union n'est pas représentée dans plusieurs organisations internationales alors que ces dernières sont actives dans des domaines qui relèvent au moins en partie de la compétence de l'Union. La jurisprudence montre que, dans de tels cas, la représentation extérieure de l'Union dans son domaine de compétence est exercée par l'intermédiaire des États membres dans l'intérêt de

14 — Au cours de la procédure orale, la République fédérale d'Allemagne a distingué ici deux questions: à savoir si l'Union doit être un membre de l'OIV pour appliquer la disposition et si les résolutions pourraient être adoptées au sein de l'OIV «au nom de l'Union». Selon nous, la seconde question n'est qu'un aspect de la première.

15 — La requérante adhère expressément à ce grief.

l'Union. La Commission prend notamment argument des compétences de l'Union¹⁶. En l'espèce, l'Union disposerait d'une compétence externe exclusive. Ce faisant, les États membres ne seraient juridiquement pas autorisés à adopter, dans le cadre d'une organisation internationale, des décisions susceptibles de modifier le droit de l'Union. Or, les résolutions de l'OIV auraient entraîné une telle modification. Par conséquent, les résolutions ne peuvent être adoptées qu'après la détermination d'une position commune de l'Union en application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE qui, outre la détermination de la position, contient l'habilitation des États membres à défendre la position de l'Union dans son domaine de compétence externe exclusive. Ce n'est qu'ainsi que seront également garantis les intérêts des États membres qui ne sont pas représentés au sein de l'OIV. En effet, ces derniers seraient également exposés aux effets juridiques des résolutions de l'OIV, puisque celles-ci auraient modifié l'acquis de l'Union liant ses États membres. En ce qui concerne l'interprétation systématique de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la Commission fait observer qu'il y a lieu de tenir compte du fait que l'article 218, paragraphe 11, TFUE aussi ne vise pas uniquement les accords de l'Union elle-même. Ensuite, la Commission ajoute que, dans le cas des actes sans effet juridique, il y a lieu de procéder à une coordination informelle au sein du Conseil en application de l'article 16 TFUE.

IV – Appréciation

26. Dans la présente affaire, les parties s'opposent en substance¹⁷ sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE en tant que base juridique procédurale de la décision du Conseil du 18 juin 2012 établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne en ce qui concerne certaines résolutions devant être votées dans le cadre de l'OIV.

27. Les résolutions de l'OIV en cause ne sont pas elles-mêmes l'objet du litige. Elles ont été soutenues par l'ensemble des parties et des intervenants et ont été adoptées au sein de l'OIV avec les voix de la requérante et des parties intervenantes appuyant sa position.

A – Remarques liminaires

28. Avant de pouvoir procéder à l'interprétation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, nous jugeons approprié de décrire en détail le contexte du litige et les éléments historiques essentiels à la compréhension de la norme. Dans ce cadre, nous examinerons aussi la question de savoir dans quelle mesure l'affaire Commission/Conseil¹⁸ a une importance pour la présente affaire.

1. Contexte du litige

29. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, l'OIV est une organisation internationale qui adopte, entre autres, des recommandations pour le secteur du vin, par exemple, en ce qui concerne les pratiques œnologiques¹⁹. Ces recommandations sont en général adoptées lors de l'assemblée générale annuelle par consensus²⁰.

16 — Le Conseil se range à cette argumentation.

17 — Les parties intervenant à l'appui de la République fédérale d'Allemagne ont avancé des griefs supplémentaires auxquels s'est associée en partie cette dernière.

18 — C-370/07, EU:C:2009:590. La CITES est la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, conclue à Washington le 3 mars 1973 (UNTS 993, p. 243).

19 — Les objectifs et les attributions de l'OIV sont énumérés aux articles 1^{er} et 2 de l'accord OIV.

20 — Voir article 5, paragraphes 1 et 3, de l'accord OIV. Des exceptions au mode consensuel sont possibles, mais elles peuvent toutefois être évitées en invoquant une menace pour des intérêts nationaux essentiels. La procédure de préparation des résolutions est décrite au chapitre 5 du titre I du règlement intérieur de l'OIV.

30. En 2012, la République fédérale d'Allemagne ainsi que 19 autres États membres de l'Union étaient membres de l'OIV²¹. L'Union elle-même est certes juridiquement autorisée à adhérer en vertu de l'article 8 de l'accord OIV, mais elle n'a pas encore adhéré jusqu'à ce jour à l'OIV et elle n'a pas non plus obtenu un statut d'observateur ou un autre statut spécial²². La Commission peut toutefois assister et participer, en qualité d'invitée, aux travaux des groupes d'experts et des commissions de l'OIV²³.

31. Jusqu'au mois de juin 2010, les États membres ont coordonné leur position au sein de l'OIV avec la participation de la Commission, en invoquant l'article 4, paragraphe 3, TUE, au sein du groupe de travail «Vin et alcool» du Conseil, sans proposition de position commune par la Commission et de telle façon que les États membres et la Commission défendaient leur opinion et que la présidence cherchait à formuler une position commune.

32. Les résolutions de l'OIV et de l'organisation à laquelle elle a succédé, c'est-à-dire des organisations internationales spécialisées avec un haut degré d'expertise scientifique et technique, servaient de point de référence aux actes juridiques européens depuis l'année 1971, selon l'argument avancé par la République fédérale d'Allemagne au cours de la procédure orale.

33. Toutefois, avec le règlement n° 479/2008, l'Union a intégré pour la première fois dans l'organisation commune du marché vitivinicole, ainsi que nous l'avons indiqué, des renvois dynamiques aux résolutions de l'OIV²⁴.

34. Peu après, au mois de septembre 2008, la Commission a recommandé au Conseil – en invoquant explicitement, entre autres, les renvois aux recommandations de l'OIV introduits par le règlement précité – d'autoriser la Commission à négocier l'adhésion de la Communauté européenne à l'OIV²⁵. Le Conseil n'a toutefois pas accordé une telle habilitation, étant donné que la majorité nécessaire à cet effet n'a pas été réunie²⁶.

35. Le 16 mai 2011, en vue de la 9^e assemblée générale de l'OIV, la Commission a présenté pour la première fois au Conseil un projet de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union en ce qui concerne certaines résolutions devant être votées dans le cadre de l'OIV. Du point de vue de la procédure, la Commission s'est fondée sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE, c'est-à-dire la disposition que le Conseil a invoquée dans la décision litigieuse dans la présente affaire. La proposition de la Commission n'a toutefois pas été adoptée. La Commission a ensuite défendu le point de vue selon lequel les États membres, en l'absence de décision du Conseil, ne pouvaient défendre au sein de l'OIV des positions ayant des effets juridiques sur l'acquis de l'Union, et elle a cité, dans une énumération non exhaustive, 14 projets de résolution dont l'adoption, selon la Commission, affecterait cet acquis. En dépit de cela, les États membres représentés à l'OIV ont adopté, après s'être coordonnés, lors de l'assemblée générale de l'OIV du 24 juin 2011, de nombreuses résolutions par consensus, dont aussi des résolutions qui, de l'avis de la Commission, avaient des effets juridiques sur l'acquis de l'Union. La Commission a ensuite introduit une procédure en manquement contre les États membres concernés, entre autres, contre la République fédérale d'Allemagne²⁷.

21 — Aujourd'hui, 21 des 45 membres de l'OIV sont des États membres de l'Union: Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Finlande, Suède.

22 — Articles 3 et 4 du règlement intérieur de l'OIV.

23 — Avec l'accord du comité exécutif, en vertu de l'article 5, paragraphes 2 et 3, du règlement intérieur de l'OIV. Les définitions des deux notions figurent à l'annexe 2 du règlement intérieur de l'OIV.

24 — Articles 30, sous a), 31, 82, paragraphe 2, du règlement, devenu article 120 septies, sous a), article 120 octies et article 158 bis, paragraphe 2, du règlement «OCM unique». Des mentions de l'OIV figurent déjà dans des actes juridiques antérieurs (voir note en bas de page 7).

25 — COM (2008) 577 final.

26 — Au cours de la procédure orale, la Commission a avancé deux motifs à cela: d'une part, l'adhésion de l'Union pouvait perturber l'équilibre au sein de l'OIV en raison du poids de son vote découlant de son adhésion, d'autre part, les États membres voulaient conserver une position autonome.

27 — Procédure 2011/2121. Selon les informations fournies par la Commission au cours de la procédure orale, la procédure a été suspendue dans l'attente d'une décision dans la présente affaire.

36. Le 27 avril 2012, la Commission a transmis au Conseil une proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union en ce qui concerne les résolutions devant être votées lors de la 10^e assemblée générale de l'OIV le 22 juin 2012²⁸. Sous la pression de la procédure en manquement²⁹, la proposition fondée sur les dispositions combinées de l'article 43 et de l'article 218, paragraphe 9, TFUE a été adoptée le 11 juin 2012, sous une forme modifiée, par le comité spécial «Agriculture» à la majorité qualifiée, la République fédérale d'Allemagne, la République tchèque, la République d'Autriche et la République slovaque ayant voté contre et le Grand-Duché de Luxembourg s'étant abstenu, et elle a été adoptée le 18 juin 2012 par le Conseil («Agriculture et Pêche»)³⁰. La République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume des Pays-Bas (la Hongrie et la République de Finlande se rangent à cette déclaration), la Roumanie et le Royaume-Uni ont fourni à cet effet des déclarations dans lesquelles elles remettent en cause l'aptitude de l'article 218, paragraphe 9, à fournir la base juridique appropriée³¹.

37. La décision litigieuse a établi une position commune de l'Union en ce qui concerne 27 propositions de résolution mentionnées à l'annexe, relatives aux méthodes d'analyse permettant d'établir la composition des produits du secteur vitivinicole et certaines spécifications de pureté et d'identité des substances utilisées pour les pratiques œnologiques et relatives aux pratiques œnologiques. De l'avis du Conseil, il s'agit là de résolutions relevant de la compétence de l'Union et déployant des effets juridiques³². Les États membres qui sont membres de l'OIV doivent défendre la position commune lors de l'assemblée générale. Ce faisant, les États membres concernés peuvent, après concertation notamment sur place, marquer leur accord sans décision du Conseil à des modifications qui ne changent pas le contenu des résolutions. En cas de présentation de nouvelles données scientifiques ou techniques susceptibles d'influencer la position, les États membres concernés doivent toutefois s'abstenir de voter lors de l'assemblée générale jusqu'à ce que la position de l'Union soit établie sur la base des nouveaux éléments.

38. Les résolutions ont été adoptées, à une exception près³³, lors de l'assemblée générale de l'OIV du 22 juin 2012 à Izmir. Auparavant, les modifications apportées aux propositions de résolution ont été considérées comme non «matérielles» lors des réunions aux fins de la coordination de la position de l'Union à Izmir. La République fédérale d'Allemagne était également d'accord avec le contenu technique des résolutions, et elle a voté pour.

2. Historique de la disposition

39. L'examen de l'historique de la disposition relative à l'établissement de la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord se justifie déjà par la position particulière de la disposition dans le système du traité, en tant que neuvième alinéa de l'article 218 TFUE. Il est en effet surprenant qu'une disposition relative à la détermination de la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord apparaisse dans le contexte d'un article qui régit les modalités

28 — COM (2012) 192 final. Entre la 9^e et la 10^e assemblée générale de l'OIV, l'organisation a tenu deux assemblées générales extraordinaires. Lors de la première de ces assemblées, une proposition de décision a été présentée sur le fondement de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, mais n'a pas été adoptée. Les résolutions adoptées par l'OIV n'ont toutefois pas été qualifiées de pertinentes pour l'acquis de l'Union. Lors de la seconde assemblée, aucune proposition de décision n'a pu être présentée faute de temps, et aucune coordination n'a été entreprise dans le cadre de l'Union.

29 — La République fédérale d'Allemagne et la République tchèque affirment que la Commission aurait fait miroiter la perspective de ne pas poursuivre la procédure en manquement en cas d'adoption de la décision par les États membres. Au cours de la procédure orale, la Commission a admis que la majorité a pu être réunie sous la pression de la procédure en manquement.

30 — Document du Conseil 11436/12.

31 — La Roumanie n'évoque pas la disposition, mais elle précise que sa position lors du vote ne saurait être interprétée comme un précédent pour des cas similaires et que la Commission et les États membres doivent éclaircir la répartition des compétences.

32 — En revanche, d'autres propositions de résolution ont fait l'objet d'une coordination informelle au sein des instances préparatoires du Conseil, conformément à l'obligation de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, TUE).

33 — D'après les observations du Conseil, la résolution OENO-SPECIF 10-452 n'a pas été présentée au vote de l'assemblée générale après décision du comité technique compétent.

de négociation et d'adoption d'accords entre l'Union et des pays tiers ou des organisations internationales. Aux fins de comprendre cette disposition, dont la portée fait l'objet du présent litige, il nous semble nécessaire de prendre en considération son origine ainsi que les dispositions auxquelles elle a succédé.

a) Le traité CEE

40. Le traité CEE ne contenait aucune disposition correspondant à l'actuel article 218, paragraphe 9, TFUE. Toutefois, l'article 116 du traité CEE disposait: «Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les États membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. À cet effet, la Commission soumet au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune. [...]».

41. Selon la Cour, cette disposition a créé une base pour une «action commune des États membres dans les organisations internationales dont la Communauté *ne fait pas partie*»³⁴. Une telle règle était, à cette époque, nécessaire, entre autres, au motif que les organisations internationales autorisaient en général l'adhésion en tant que membre aux seuls États³⁵, ce qui pouvait provoquer des problèmes précisément dans le domaine de compétence central de l'Union, à savoir la politique commerciale³⁶. En pratique, la disposition a également été appliquée en dehors de la politique commerciale commune. De plus, la Cour semblait tenir à appliquer la disposition de manière plus régulière³⁷. En revanche, les États membres percevaient la disposition comme une menace pour leurs compétences³⁸.

b) Le traité de Maastricht

42. Le traité de Maastricht supprime, sans la remplacer, la disposition du traité – dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il n'est resté qu'une obligation de coordination dans les organisations internationales et un attachement aux positions communes³⁹. L'on peut voir le motif de cela dans l'atteinte, trop importante du point de vue des États membres, à leur souveraineté⁴⁰. Les traités ne contenaient désormais plus de disposition réglant expressément la coordination de la position des États membres et de la Communauté au sein des organisations internationales.

43. Au vu de l'importance croissante des organisations internationales dans de nombreux domaines et des larges compétences de la Communauté, cette dernière a toutefois dû continuer à agir également avec des organisations internationales, ce qui a soulevé la question de la base juridique, qui généralement n'est toutefois devenue en pratique pertinente que lorsque les institutions de l'Union et les États membres ne parvenaient pas à s'entendre.

34 — Avis 1/78 (EU:C:1979:224, point 50). Mise en italique par mes soins.

35 — Sur le point de vue du droit international, voir Kuijper, P., e.a. (éd.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2013, p. 201. Sur la thématique en général: voir Eeckhout, P., *EU External Relations Laws*, Oxford, OUP, 2^e édition, 2012, p. 222 à 231.

36 — Arrêt Commission/Conseil («AETR», 22/70, EU:C:1971:32, points 76 et 77).

37 — Arrêt Kramer e.a. (3/76, 4/76 et 6/76, EU:C:1976:114, points 42 et 43); voir, à ce sujet, Constantinesco, V., e.a. (éd.), *Traité instituant la CEE*, Paris, Economica, 1992, article 116, points 6 et 16.

38 — Ainsi, l'on a reproché que, en vertu de cette disposition, la Communauté puisse adopter des décisions à la majorité, décisions que le Conseil n'aurait pu adopter de manière interne qu'à l'unanimité, ainsi que le fait que des décisions puissent être adoptées dans le domaine des compétences exclusives des États membres (CONF/3870/96).

39 — Article J.2, paragraphe 3, TUE, devenu article 34, paragraphe 1, TUE, avec une obligation de défendre les positions de l'Union, le terme «position» ne devant pas être compris dans un sens étroit. Voir, à ce sujet, Geiger, R., dans Geiger, R., e.a. (éd.), *EUV/AEUV*, Munich, C. H. Beck, 5^e édition, 2010, article 34 TUE, point 1.

40 — Sack, J., «Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel», *Revue des affaires européennes*, 2001-2002, 29, 33.

44. Dans le cas de la négociation de décisions contraignantes en droit international, l'on pouvait appliquer les dispositions relatives à la conclusion d'accords. Déjà dans son avis 1/78, la Cour avait déclaré que, dans le cas d'une négociation au sein d'organisations internationales «destinée à aboutir à un engagement pris par des sujets de droit international», ce sont les dispositions relatives à la négociation et à la conclusion d'accords qui sont d'application, et non pas l'article 116 du traité CEE⁴¹. Dans son avis 2/92 (EU:C:1995:83), la Cour a ensuite examiné l'adhésion de la Communauté à la troisième décision révisée du Conseil de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) relative au traitement national⁴², qui relève également de son domaine de compétence. La Communauté n'était pas membre de l'organisation. La Cour a déclaré que la décision (juridiquement contraignante) devait être assimilée à un accord entre la Communauté et des États tiers. Au sens de l'article 228 CE, un accord est en effet «tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire»⁴³. Cette opinion suggère que l'adoption de décisions d'organisations internationales équivaut à la conclusion d'accords⁴⁴.

45. En fait, l'on peut constater que l'absence de base juridique expresse pour la coordination de l'action au sein d'organisations internationales, dans le cas de décisions juridiquement contraignantes des organisations, a été remplacée par un recours notamment à l'article 113 CE (Politique commerciale commune) et à l'article 228 CE (Conclusion d'accords internationaux)⁴⁵.

c) Le traité d'Amsterdam

46. Cette situation juridique ne répondait toutefois pas aux besoins de l'Union dans ses rapports externes. Notamment les accords mixtes soulevaient des problèmes⁴⁶. Ainsi, au cours de la négociation du traité d'Amsterdam, il a été établi que la Communauté, en dépit de la répartition actuelle des compétences, devait parler d'une seule voix. Cela valait notamment au vu de l'accroissement des organes mixtes dont les décisions produisaient des effets juridiques⁴⁷. Aux fins de résoudre ce problème, il a été proposé de compléter l'article 228, paragraphe 2, CE, c'est-à-dire la disposition relative à la conclusion des accords⁴⁸.

47. Les négociations ont abouti (après la renumérotation de l'ancien article 228 CE) à l'adoption de l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, qui était rédigé comme suit: «Les mêmes procédures sont applicables, par dérogation aux règles du paragraphe 3, pour décider de la suspension de l'application d'un accord, ainsi que pour établir les positions à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord fondé sur l'article 310, lorsque cette instance est appelée à adopter des décisions ayant des effets juridiques, à l'exception des décisions complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

41 — Avis 1/78 (EU:C:1979:224, point 51); voir également avis 1/75 (EU:C:1975:145).

42 — L'article 7 de la troisième décision révisée du Conseil de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) relative au traitement national autorisait expressément l'adhésion de la Communauté.

43 — Avis 2/92 (EU:C:1995:83, point 8).

44 — Voir également Vedder, C., *Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun*, Göttingen, Otto Schwarz & Co, 1980, p. 155 à 157.

45 — Sack, J., *The European Community's Membership of International Organizations*, CMLR 32, 1995, 1227, 1252; Schmalenbach, K., dans: Calliess, C., Ruffert, M., (éd.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999, article 300, point 49.

46 — Sur ces accords et sur la compétence de la Communauté à devenir membre d'une organisation internationale, voir avis 1/76 (EU:C:1977:63, point 5), 1/94 (EU:C:1994:384) ainsi que Hillion, C., et Koutrakos, P., (éd.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, Hart, 2010.

47 — Voir CONF/3870/96, en particulier p. 5. Déjà auparavant il y a eu des accords non publiés entre le Conseil et la Commission pour le cas des accords sur les matières premières et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Sack, J., *Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen*, dans: Randelzhofer, A., e.a. (éd.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, Munich, C. H. Beck, 1995, p. 655 à 659.

48 — CONF/3822/96; CONF/3870/96.

48. L'économie de la disposition est particulièrement éclairante: l'article 300, paragraphes 1 à 5, CE réglait la procédure relative à la conclusion d'accords internationaux. Ce faisant, une distinction est opérée entre la phase de négociation d'un accord (article 300, paragraphe 1, CE) et sa signature, pouvant être accompagnée d'une décision portant sur une application provisoire, et la conclusion (article 300, paragraphe 2, premier alinéa, CE). La participation du Parlement à la procédure de conclusion d'un accord est mentionnée après ces dispositions, au paragraphe 3.

49. L'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE se trouve au milieu de ces dispositions relatives à la conclusion d'un accord et prévoit que «[l]es mêmes procédures sont applicables, par dérogation aux règles du paragraphe 3,» à la suspension d'un accord et à l'établissement des positions à adopter dans des instances créées en application de l'article 310 CE. La procédure relative à la conclusion d'accords (à savoir celle prévue à l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, CE) doit donc s'appliquer – avec une modification concernant la participation du Parlement – également à l'adoption de décisions dans des instances créées en application de l'article 310 CE, c'est-à-dire par des accords d'association. Au lieu d'une participation du Parlement prévue à l'article 300, paragraphe 3, CE, seule est prévue une information immédiate et totale en application de l'article 300, paragraphe 2, troisième alinéa, CE. La limitation du champ d'application de la disposition aux décisions des conseils d'association peut s'expliquer précisément par la position particulière des décisions des conseils d'association dans l'ordre juridique de l'Union, à savoir en tant que partie intégrante de cet ordre⁴⁹.

50. Par conséquent, la disposition avait pour objectif, outre de préciser l'application des dispositions relatives à la conclusion d'accords, de simplifier la procédure⁵⁰, de créer une *lex specialis* relative à la procédure trouvant normalement à s'appliquer, aux fins d'établir les positions à prendre dans les conseils d'association, c'est-à-dire dans des instances établies par des accords auxquels l'Union est par définition partie (article 310 CE).

d) Le traité de Nice

51. Le traité de Nice a maintenu la formulation de la disposition, mais a toutefois abandonné la limitation de son applicabilité aux instances créées par des accords conclus en application de l'article 310 CE. Le texte de la partie pertinente en l'espèce de l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, disposait désormais, de manière générale: «à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord». Ce faisant, la disposition a perdu la limitation de son application à un type spécifique ou particulier d'accord ayant créé une instance⁵¹.

e) Le traité de Lisbonne

52. Le traité de Lisbonne a fixé, à l'article 218 TFUE, les règles relatives à la procédure de conclusion d'accords – ainsi que celles relatives à la détermination d'une position commune. Cela a entraîné une série de modifications rédactionnelles. Ainsi ont disparu le renvoi aux «mêmes procédures» ainsi que la référence à la dérogation au paragraphe 3. Ils ont été remplacés par une description de la procédure. Pour le reste, cette modification du traité n'a toutefois pas entraîné de changements fondamentaux du contenu. Les modifications rédactionnelles n'ont notamment pas changé la nature de *lex specialis* de la disposition, qui découle déjà de la circonstance qu'elle constitue toujours un élément de la procédure de conclusion des accords (article 218 TFUE).

49 — Arrêts *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, point 9) et *Grèce/Commission* (30/88, EU:C:1989:422, point 13).

50 — Schmalenbach, K., op. cit., point 45.

51 — Désormais, d'autres instances, par exemple, celles créées par des accords de coopération, sont également visées. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The Legal Adviser, document SN 2705/00 du 10 mai 2000. Voir Rehulka, dans: Mayer, H., et Stöger, K., *Kommentar zu EUV und AEUV*, Vienne, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011, article 218 TFUE, point 3; Terhechte dans: Schwarze, J., (éd.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2^e édition, 2009, article 218 TFUE, points 11 à 14.

3. L'affaire Commission/Conseil (EU:C:2009:590)

53. Enfin, il y a lieu d'examiner la question de savoir dans quelle mesure l'affaire Commission/Conseil (EU:C:2009:590), mentionnée à plusieurs reprises par les parties, a une importance pour la présente affaire et, notamment, si la Cour, dans le cadre de ce litige, s'est déjà prononcée, à tout le moins de manière implicite, sur les questions à trancher en l'espèce.

54. L'affaire Commission/Conseil (EU:C:2009:590) concernait également la détermination d'une position commune des États membres de l'Union dans le cadre d'un accord international (à savoir la 14^e conférence des parties à la CITES), auquel l'Union elle-même n'avait pas adhéré. Tout comme en l'espèce, le Conseil avait adopté une décision aux fins d'établir une position commune qui devait être défendue à la conférence. Bien que le Conseil, selon ses propres indications, ait adopté la décision selon la procédure visée à l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, la disposition à laquelle a succédé l'actuel article 218, paragraphe 9, TFUE, la décision ne mentionnait en réalité aucune base juridique. Le choix de la base juridique applicable avait fait auparavant l'objet de controverses au sein du Conseil. La Commission a introduit un recours en annulation en faisant valoir que la décision violait l'obligation de motivation en ce qu'elle ne mentionnait pas de base juridique⁵².

55. L'affaire est pertinente pour le présent litige pour deux motifs. Premièrement, la Cour s'est prononcée dans le sens de la Commission, affirmant qu'une décision établissant la position de l'Union en ce qui concerne les domaines relevant de sa compétence, qui sera exprimée par les États membres agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union lors d'une conférence des parties à un accord de droit international non ratifié par l'Union, doit mentionner sa base juridique⁵³.

56. Dans cette perspective, la présente affaire représente la conséquence de l'affaire Commission/Conseil (EU:C:2009:590). Désormais, le Conseil a fourni une base juridique, conformément à son obligation. La requérante et les parties intervenant à son soutien considèrent toutefois cette base comme n'étant pas adéquate.

57. Deuxièmement, l'affaire Commission/Conseil (EU:C:2009:590) revêt une importance particulière en l'espèce en ce sens qu'elle mentionne également la base juridique dont l'applicabilité est contestée dans la présente affaire. Le Conseil et la Commission défendent l'opinion selon laquelle la Cour aurait confirmé dans cette discussion, à tout le moins de manière implicite, que cette base juridique est applicable dans des cas tels que celui de l'espèce.

58. Selon nous, l'arrêt ne permet pas de déduire une telle affirmation. Certes, la Cour a fait observer que «le Conseil a adopté une décision conformément à l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE»⁵⁴, mais il ne s'agissait toutefois que d'une description des faits⁵⁵. À aucun endroit la Cour ne constate que la disposition évoquée constitue effectivement une base juridique appropriée pour établir des positions dans des instances internationales dont l'Union n'est pas membre.

59. Les conclusions présentées par l'avocat général Kokott ne contiennent pas non plus une telle constatation. L'avocat général fait plutôt valoir que, en l'absence de la mention de la base juridique de la décision, celle-ci ne ressort pas clairement de l'acte juridique, entre autres, parce qu'il n'apparaît pas clairement que l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE trouve à s'appliquer à des accords

52 — Arrêt Commission/Conseil (EU:C:2009:590, points 19, 58 et 59).

53 — Ibidem (points 43, 45, 61 et 62).

54 — Ibidem (point 51).

55 — Ibidem (point 59).

internationaux dont la Communauté n'est pas membre. Une interprétation systématique militerait certes à l'encontre d'une telle application, alors qu'une interprétation théologique militerait en revanche en faveur d'une telle interprétation⁵⁶. L'avocat général n'a pas eu à prendre position sur la question de l'applicabilité de la disposition, et elle ne l'a pas non plus fait.

60. Par conséquent, dans l'arrêt *Commission/Conseil* (EU:C:2009:590), la Cour ne s'est pas prononcée, pas même implicitement, sur une des questions soulevées dans la présente affaire. La problématique est restée ouverte.

B – *Analyse*

1. Interprétation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE

61. À l'appui de sa position, la République fédérale d'Allemagne avance deux arguments au fond: le fait que la norme à interpréter en l'espèce part de l'hypothèse que l'Union est elle-même membre de l'organisation internationale en cause, ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire, et le fait que l'établissement de la position à défendre au nom de l'Union en application de la norme dépend d'une autre condition, qui n'est pas remplie, à savoir que l'organisation internationale adopte des actes «ayant des effets juridiques», c'est-à-dire des actes contraignants en droit international, ce qui n'est pas non plus le cas en l'espèce. Par conséquent, dans le présent litige, il y a lieu de vérifier si l'article 218, paragraphe 9, TFUE exige effectivement, en tant que partie de son contenu normatif, que, premièrement, l'Union doit être un membre de l'organisation internationale en cause et que, deuxièmement, les actes à adopter par l'instance concernée, ou à tout le moins certains de ces actes, soient contraignants en droit international.

a) Sur la qualité de membre

62. Il faut, par conséquent, tout d'abord examiner la question de savoir si l'article 218, paragraphe 9, TFUE peut être appliqué également pour établir la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque l'Union elle-même n'est pas partie à l'accord mais uniquement les États membres.

63. L'article 218, paragraphe 9, TFUE dispose: «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».

56 — Conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Conseil* (EU:C:2009:249, points 75 à 77).

64. De cette manière, deux règles à première vue nettement différentes sont réunies dans une phrase. Tout d'abord, la disposition vise l'adoption d'une décision «sur la suspension de l'application d'un accord». Selon une opinion tout à fait majoritaire, cette disposition a été adoptée en raison du fait que les accords commerciaux et de coopération conclus par l'Union depuis les années 90 contiennent de plus en plus de clauses relatives aux droits de l'homme, qui, en cas de violation, entraînent la suspension ou la dénonciation de l'accord⁵⁷. La disposition a apporté de la clarté quant à la procédure applicable à cet égard et a permis une action rapide de l'Union⁵⁸.

65. Ensuite, la disposition contient une base juridique pour établir les positions dans des organisations internationales. Cela fait l'objet de la présente affaire.

i) Sur le libellé

66. Le point de départ d'une interprétation grammaticale doit être la constatation que la disposition parle tout d'abord de manière générique d'«accord»⁵⁹, sans toutefois expressément distinguer les cas dans lesquels l'Union est membre de tels accords des cas dans lesquels elle ne l'est pas. Cependant, cette règle lacunaire ne permet en aucune façon de conclure prématurément, ainsi que le propose en définitive le Conseil, que là où la loi ne distingue pas, l'organe appliquant le droit ne peut pas non plus distinguer⁶⁰.

67. En effet, il y a lieu tout d'abord de prendre en considération le fait que la disposition utilise plusieurs fois le même mot, «accord», dans une même phrase et notamment concernant deux cas de figure différents: tout d'abord, la disposition règle «la suspension de l'application d'un accord», et ensuite la détermination de positions pour une instance créée par un accord. Toutefois, dans ces circonstances, il y a lieu de supposer que le même mot doit avoir également la même signification. Il est clair que, dans le premier cas, il ne peut s'agir que d'accords de l'Union. Par conséquent, le mot «accord» doit avoir cette signification également dans le deuxième cas, à savoir qu'il s'agit également ici d'accords de l'Union⁶¹.

57 — Voir articles 57 et 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités, Brandtner, B., et Rosas, A., *Human Rights and the External Relations of the European Community*, EJIL 9, 1998, 468; Bartels, L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, OUP, 2005 et COM (95) 216 final.

58 — Voir en ce sens Zagel, G., dans: Smit, H., e.a. (éd.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Danvers, LexisNexis, 2013, article 218.04[3][c]; Schmalenbach, K., dans: Calliess, C., Ruffert, M., (éd.), *EUV/AEUV*, Munich, C.H. Beck, 4^e édition, 2011, article 218, points 23 et 24.

59 — Dans la version en langue allemande, la notion d'«Übereinkunft» a remplacé celle d'«Abkommen», qui avait été utilisée dans la disposition de l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE. Cela n'entraîne toutefois aucune modification du contenu. Par conséquent, la notion vise toujours «tout engagement pris par des sujets de droit international quelle que soit sa forme». Voir avis 1/75 (EU:C:1975:145); voir également avis 2/92 (EU:C:1995:83, point 8) et arrêt France/Commission (C-233/02, EU:C:2004:173, point 45). Dans la version en langue française les deux articles utilisent le même mot («accord»).

60 — Selon la maxime «Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus» (Glosse Pretium à Dig. 6.2.8). Nous considérons tout aussi erroné l'argument du Conseil selon lequel, dans le cas d'une interprétation littérale claire et en l'absence de divergences dans d'autres versions linguistiques, il n'est plus nécessaire de recourir à d'autres méthodes d'interprétation. La Cour a déclaré expressément qu'«il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit communautaire, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie». Arrêts *Sturgeon e.a.* (C-402/07 et C-432/07, EU:C:2009:716, point 41), *SGAE* (C-306/05, EU:C:2006:764, point 34) et *Wendelboe e.a.* (19/83, EU:C:1985:54, points 13 à 15).

61 — Voir aussi Lorenzmeier, S., dans: Grabitz, E., e.a. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, Munich, C.H. Beck, 51^e mise à jour, 2013, article 218, point 8. En ce qui concerne l'utilisation de la notion à l'article 218, paragraphe 11, TFUE, nous renvoyons à nos considérations relatives à l'interprétation systématique.

68. L'argument avancé par la République fédérale d'Allemagne et fondé sur l'expression «au nom de l'Union» me semble moins convaincant. La République fédérale d'Allemagne fait valoir qu'il résulte de la circonstance que les positions à établir sont «à prendre *au nom de l'Union* dans une instance créée par un accord»⁶² que l'Union doit être membre de l'organisation⁶³. Toutefois, pour les motifs mentionnés ci-après, nous ne pensons pas que le recours à cette notion implique automatiquement que l'Union elle-même doive être membre de l'accord.

69. Lorsque l'Union elle-même est partie à l'accord, c'est-à-dire lorsqu'elle est également membre de l'organisation internationale, elle n'a besoin d'aucun État membre en tant que représentant, parlant en son nom, mais uniquement d'un mandataire, au sens d'un autre alinéa de l'article⁶⁴. Dans le contexte de l'affaire qui nous occupe, ce n'est que de manière impropre ou au sens figuré que la notion peut être comprise, donc en ce sens que les États membres avancent leurs positions *dans l'intérêt de l'Union* – même sans avoir à agir expressément au nom d'autrui.

70. À cet égard, le Conseil fait observer à juste titre que même des compétences externes exclusives de l'Union doivent souvent être exercées par les États membres, qui agissent conjointement dans l'intérêt de l'Union. Cela est, par exemple, le cas lorsque l'Union elle-même se voit refuser l'adhésion à une organisation internationale pour des motifs relevant du droit international⁶⁵. Dans un tel cas, les États membres défendent la position de l'Union et, ainsi que l'a relevé la Commission, ils sont tenus de garantir une défense effective de cette position.

71. Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, nous défendons par conséquent l'opinion selon laquelle le mot «accord», tel qu'il est utilisé à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, vise des accords auxquels l'Union est partie.

ii) Sur l'économie

72. En ce qui concerne l'économie de la disposition, tant le titre, dans lequel figure la norme, que l'article lui-même permettent de tirer des conclusions.

73. La disposition à interpréter fait partie du titre V relatif aux «Accords internationaux» de la cinquième partie («L'action extérieure de l'Union») du TFUE. Ainsi que l'indique sa disposition introductive, à savoir l'article 216 TFUE, relatif à la compétence en matière de conclusion d'accords, le titre traite des accords *de l'Union*. Cela est confirmé par le contenu des autres dispositions du titre.

74. De même, l'article 218 lui-même milite en faveur d'une telle interprétation systématique. En effet, l'article 218, paragraphe 1, TFUE prévoit que – sans préjudice de l'article 207 TFUE – «les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après». L'adoption d'une décision établissant une position dans une instance créée par un accord qui est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques est, ainsi que l'ont montré les considérations historiques, un type particulier de conclusion d'un accord au sens du traité. L'article 218, paragraphe 1, TFUE restreint clairement l'applicabilité du paragraphe 9 de la disposition aux accords «entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales».

62 — Mise en italique par mes soins.

63 — La République fédérale d'Allemagne a fait valoir qu'une déclaration «au nom» d'un non-membre d'une organisation internationale serait irrecevable et que les États membres de l'OIIV qui ne sont pas membres de l'Union rejeteront la proposition de positions «au nom de l'Union» et que celle-ci ne sera pas acceptée par la présidence de la séance.

64 — L'article 218, paragraphe 7, TFUE utilise l'expression «au nom de l'Union» au sens d'un mandataire: «[...] le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, *au nom de l'Union*, les modifications de l'accord». Mise en italique par mes soins.

65 — Voir avis 2/91 (EU:C:1993:106, point 5), arrêt Commission/Grèce (C-45/07, EU:C:2009:81, point 31) et note en bas de page 91.

75. Cette interprétation est également confirmée par le fait que la disposition ne s'applique expressément pas aux actes «complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord». Selon nous, cette limitation du champ d'application de la disposition montre clairement son caractère de *lex specialis* aux fins de l'établissement de positions dans des organisations internationales, qui doit simplifier la procédure par rapport à la procédure plus lourde de conclusions des traités. Cette simplification de la procédure, à savoir la limitation de la participation du Parlement, ne doit pas s'appliquer aux décisions présentant une importance particulière. Toutefois, une *lex specialis* visant à simplifier la procédure de conclusion des accords ne saurait s'appliquer aux accords pour lesquels la procédure de conclusion d'accords de l'Union ne trouve d'emblée pas à s'appliquer. Étant donné que la procédure de conclusion d'accords s'applique aux accords de l'Union, la procédure fixée à l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne peut aussi s'appliquer qu'aux accords de l'Union.

76. Le Conseil et la Commission font valoir à l'encontre de cet argument que l'article 218, paragraphe 11, TFUE s'applique également aux accords des États membres, sans participation de l'Union, de sorte que toutes les dispositions de l'article 218 TFUE ne s'appliquent pas uniquement aux accords de l'Union.

77. En fait, selon la jurisprudence constante de la Cour, la possibilité prévue à l'article 218, paragraphe 11, TFUE d'obtenir un avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités est, dans certains cas, également ouverte à l'égard d'accords appelés à être conclus non pas par l'Union elle-même, mais par les États membres⁶⁶. Toutefois, c'était la question de l'étendue, au regard des règles du droit de l'Union, des compétences de l'Union et des États membres⁶⁷ qui importait à la Cour, et non pas un examen général des accords des États membres. Selon nous, cette jurisprudence est très spécifique à la procédure d'avis et l'on ne peut pas l'utiliser comme argument pour l'interprétation des autres dispositions de l'article 218 TFUE, notamment du paragraphe à interpréter en l'espèce.

78. Par conséquent, l'interprétation systématique milite en faveur de la position défendue par la requérante⁶⁸.

iii) Sur la téléologie

79. Dans le cadre d'une interprétation téléologique, il convient tout d'abord de déterminer la finalité de la norme. Celle-ci est déterminée, d'une part, par une interprétation du contexte, d'autre part, par l'objectif poursuivi par le législateur en adoptant la norme de sorte qu'elle s'appuie en définitive sur la finalité de l'instrument conventionnel dans son ensemble⁶⁹.

80. Ici, c'est tout d'abord l'historique de la norme qui met en évidence l'objectif poursuivi par cette dernière. Le recours à la procédure de conclusion des accords aux fins d'établir des positions dans des organisations internationales pour des décisions liant l'Union en droit international, procédure imposée par le traité de Maastricht, tient à peine compte des réalités. Le traité d'Amsterdam a prévu une procédure simplifiée, qui n'a d'abord trouvé à s'appliquer qu'aux conseils d'association, dont le champ d'application a toutefois été élargi ultérieurement. À cet égard, l'article 218, paragraphe 9, TFUE devait constituer une *lex specialis* par rapport à la procédure générale de conclusion des accords pour le processus décisionnel interne à l'Union en cas d'adoption, au sein d'instances internationales, de

66 — Avis 2/91 (EU:C:1993:106, point 5).

67 — Ibidem (points 3 et 4).

68 — Voir point 75 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Conseil (EU:C:2009:249).

69 — Voir essentiellement: Simon, D., *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981, p. 391 à 398. Voir également Lecourt, R., *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 235 à 247.

décisions produisant des effets juridiques. La norme poursuit donc l'objectif – selon les termes utilisés par la Commission dans son mémoire en défense – de «permettre, dans le cadre d'accords internationaux, l'adoption d'actes qui peuvent être soumis à une procédure simplifiée et donc rapide au niveau de l'UE, sans perturber l'équilibre institutionnel pour autant».

81. Le contexte de la norme indique que celle-ci poursuit toujours son objectif initial en dépit de l'extension de son champ d'application dans le traité de Nice, qui, ne serait-ce que compte tenu des modifications minimales apportées au texte, ne voulait pas entraîner d'extension aux accords conclus par les États membres, et en dépit des modifications apportées par le traité de Lisbonne. Elle fait en effet jusqu'à ce jour partie de l'article qui traite de la négociation et de la conclusion des accords de l'Union, de sorte qu'elle a donc toujours vocation à constituer une *lex specialis* dans le cadre de la procédure de conclusion des accords.

82. Toutefois, la procédure de conclusion des accords est une procédure pour la conclusion d'accords entre l'Union et des États tiers ou des organisations internationales (article 218, paragraphe 1, TFUE). Si la procédure visée à l'article 218, paragraphe 9, TFUE constitue une *lex specialis* par rapport à cette procédure, le champ d'application de cette norme doit également être limité aux accords auxquels l'Union est partie.

iv) Conclusion intermédiaire

83. Il ressort des considérations qui précèdent que l'article 218, paragraphe 9, TFUE part de l'hypothèse que l'Union doit être partie à l'accord qui institue l'instance mentionnée par la norme.

b) Sur les actes ayant des effets juridiques

84. La question de l'importance du critère de «l'effet juridique», à savoir la deuxième question soulevée dans la présente affaire, se pose dans le contexte de deux circonstances particulières. D'une part, les résolutions de l'OIV, visées par la décision litigieuse, contiennent des *recommandations* qui – ce qui n'est pas contesté jusqu'ici – ne sont pas contraignantes⁷⁰, à tout le moins au sens du droit international classique, indépendamment de la question de savoir si les résolutions de l'OIV pouvaient lier l'Union en sa qualité de non-membre⁷¹.

85. D'autre part, et cela n'est pas non plus contesté, l'on trouve dans le droit secondaire de l'Union, depuis l'année 2008, des renvois dynamiques précisément à ces résolutions de l'OIV. Ainsi, pour l'autorisation des pratiques œnologiques, la Commission se fonde sur les pratiques recommandées par l'OIV (article 120 septies du règlement «OCM unique»). En outre, les méthodes d'analyse permettant d'établir la composition des produits du secteur vitivinicole et les règles permettant d'établir si ces produits ont fait l'objet de traitements en violation des pratiques œnologiques autorisées sont celles qui sont recommandées et publiées par l'OIV (article 120 octies du règlement «OCM unique»), qui sont également publiées par la Commission en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 606/2009. Enfin, les pratiques œnologiques recommandées par l'OIV sont également d'une importance directe pour l'importation de vin (article 158 bis, paragraphe 2, du règlement «OCM unique»). À tout le moins dans les deux derniers cas, les résolutions de l'OIV sont intégrées dans le droit secondaire par un renvoi dynamique dans le droit de l'Union. De l'avis de la requérante, les résolutions litigieuses concernaient également les méthodes au sens des articles 120 septies, 120 octies et 158 bis, paragraphe 2, du règlement «OCM unique».

70 — L'OIV suit certes l'application des recommandations [article 2, paragraphe 2, sous b), de l'accord OIV], mais ce suivi ne constitue toutefois pas un contrôle d'une mise en œuvre obligatoire.

71 — Voir, à ce sujet, arrêts *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, points 47 à 50) et *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, points 52, 60 à 71).

86. La République fédérale d'Allemagne et les parties intervenant à l'appui de ses conclusions défendent l'opinion selon laquelle seules les décisions d'une organisation internationale contraignantes en droit international peuvent être considérées comme des actes «ayant des effets juridiques».

87. En revanche, le Conseil et la Commission sont d'avis que les décisions d'une organisation internationale intégrées dans le droit de l'Union par un renvoi dynamique ont également des effets juridiques au sens de la norme. Ils font en outre valoir que même les effets faibles en droit international d'une décision non contraignante suffisent pour reconnaître un effet juridique à une décision.

88. Dans les passages qui suivent, nous examinerons le libellé, l'économie et la finalité de la norme pour déterminer ce que l'on entend par la notion d'«effets juridiques».

i) Sur le libellé

89. Un premier coup d'œil au libellé de la disposition fait apparaître que la notion d'«effets juridiques» utilisée par la disposition s'écarte, ainsi que l'a fait observer la Commission, de celle de «force obligatoire» en droit international. Cela vaut également pour les autres versions linguistiques⁷², dans lesquelles les notions utilisées ne visent visiblement que les effets juridiques de l'acte et n'indiquent pas de quel type d'effet il doit s'agir.

90. Une analyse plus précise montre que le libellé de la disposition milite toutefois à l'encontre de la thèse du Conseil, fondée sur des renvois dynamiques dans le droit de l'Union: la disposition parle d'actes ayant des effets juridiques que l'instance créée par un accord «est appelée à adopter»⁷³. Cette formulation de la disposition explique le rapport étroit entre l'action de *l'instance* et son résultat. Selon cette formulation, *l'instance* devrait adopter des actes qui ont «des effets juridiques» ab origine. Par conséquent, la disposition ne vise pas des cas dans lesquels des actes sans effet juridique ne produisent des effets juridiques que pour ainsi dire ultérieurement, grâce au droit interne d'une partie à l'accord (dans notre cas, de l'Union), même si cela se produit automatiquement grâce à un renvoi dynamique, mais elle vise plutôt des cas dans lesquels des actes présentent cette caractéristique dès l'origine (et donc en vertu de l'ordre juridique de l'instance lui-même, c'est-à-dire en droit international). C'est précisément dans cette caractéristique de l'effet juridique direct que l'on doit voir le motif pour la nécessité d'adopter une position commune. La disposition vise le fait que la position de l'organe crée un engagement juridique de l'Union.

ii) Sur l'économie

91. Une interprétation systématique est moins instructive. D'une part, l'article 216, paragraphe 2, TFUE utilise le terme «lient» concernant des accords en droit international⁷⁴, ce qui pourrait indiquer que l'expression «effets juridiques» doit avoir une autre signification. D'autre part, l'on trouve toutefois dans la disposition relative aux recours en annulation (article 263 TFUE) une notion similaire d'«effets juridiques», ce qui apparaît notamment dans les versions linguistiques autres que la version en langue allemande⁷⁵, notion qui se réfère à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle un recours en

72 — «When that body is called upon to adopt acts having legal effects», en anglais; «lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques», en français; «cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos», en espagnol, et «se tale organo se deve adottare atti che hanno effetti giuridici», en italien.

73 — En ce qui concerne d'autres versions linguistiques, voir note en bas de page 72.

74 — Dans la version en anglais: «binding», en français: «lient», en espagnol: «vincularán», en italien: «vincolano».

75 — Le texte correspondant dispose en allemand: «mit Rechtswirkung gegenüber Dritten», en anglais: «intended to produce legal effects *vis-à-vis* third parties» (mise en italique dans l'original), en français: «destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers», en espagnol: «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros», en italien: «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi».

annulation n'est recevable que contre des mesures produisant des «effets juridiques obligatoires»⁷⁶, ce qui pourrait militer en faveur d'une interprétation, inspirée de cette jurisprudence, de la notion d'«effets juridiques» au sens de contraignant (dans notre cas, contraignant en droit international). Enfin, la circonstance que la Cour a reconnu une certaine pertinence aux actes non obligatoires en droit international dans d'autres circonstances⁷⁷ ne permet pas de tirer de conclusions pour la question d'interprétation à trancher en l'espèce.

iii) Sur la téléologie

92. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la norme a pour objectif de créer une *lex specialis* relative à la procédure générale de conclusion d'accords aux fins du processus décisionnel en cas d'adoption, dans des instances internationales, de décisions produisant des effets juridiques. Selon nous, cet objectif milite en faveur de l'interprétation des «effets juridiques» au sens d'une force contraignante en droit international.

93. Premièrement, la distinction entre actes manifestement pertinents et actes non pertinents doit s'opérer selon l'effet de l'acte. Les effets juridiques d'un acte justifient, dans le cas des actes produisant des effets juridiques, une démarche pour établir une position commune différente de celle requise dans le cas d'actes n'ayant pas d'effets juridiques. La distinction concerne donc une qualité que les actes eux-mêmes possèdent dès le départ, à savoir qu'ils lient l'Union en droit international. Certes, des actes non contraignants en droit international peuvent produire des effets juridiques à dater de leur adoption, sur la base d'un renvoi dynamique dans le droit de l'Union, mais ces effets se basent toutefois sur la libre volonté de l'Union. De tels effets juridiques ne correspondent toutefois pas à une qualité de l'acte lui-même.

94. Deuxièmement, l'historique de la norme montre que, sous l'empire du traité de Maastricht, il fallait recourir à la procédure de conclusion d'accords *pour les décisions contraignantes en droit international*. À cet égard, la notion d'«accord de droit international» a été définie de manière large, à savoir, ainsi que nous l'avons indiqué, comme «tout engagement pris par des sujets de droit international»⁷⁸. Il semble donc logique que la disposition de *lex specialis* relative à cette procédure établie par le traité d'Amsterdam vise également des décisions contraignantes en droit international.

95. Une telle interprétation offre également le degré de sécurité juridique nécessaire en cas de décision sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE dans l'intérêt des organes participant à la procédure. Les critères proposés par la requérante n'offrent pas cette sécurité juridique.

96. Dans la mesure où le Conseil souhaite se contenter des effets juridiques obtenus grâce à un renvoi dynamique dans le droit de l'Union quant à l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, il laisserait l'application de la procédure à l'appréciation du législateur. L'introduction d'un renvoi dynamique ouvrirait le champ d'application de la disposition, à l'inverse son remplacement par une simple intégration de l'acte international correspondant dans la législation de l'Union exclurait l'application de la disposition. Un tel critère nous semble trop arbitraire aux fins de déterminer l'application d'une norme aussi importante qu'une possible base juridique procédurale⁷⁹.

76 — Arrêts Eurocoton e.a./Conseil (C-76/01 P, EU:C:2003:511, point 54); Pays-Bas/Commission (C-147/96, EU:C:2000:335, point 25); Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, points 24 à 27); IBM/Commission (60/81, EU:C:1981:264, point 9) et AETR (EU:C:1971:32, points 38 à 55). Voir également arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 56).

77 — Voir, en ce sens, arrêts Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, points 16 à 18) et Commission/Grèce (EU:C:2008:642, points 19 à 23).

78 — Voir note en bas de page 59.

79 — Tout comme le Conseil, nous sommes toutefois d'avis qu'il n'est pas question ici de l'extension des compétences matérielles de l'Union par opposition au principe d'attribution des compétences.

97. Les faibles effets en droit international d'une décision non contraignante, avancés par le Conseil et la Commission, sont encore moins aptes à constituer le critère pour l'application d'une base juridique procédurale. L'on pourrait être tenté de faire observer qu'au cours des dernières années la doctrine relative aux sources du droit international cherche de plus en plus à également prendre en compte, sous le mot clé «soft law», des actes qui ne sont certes pas juridiquement contraignants, mais qui présentent une certaine pertinence à cause de renvois, de leur utilisation aux fins de l'interprétation du droit contraignant ou de leur efficacité pratique⁸⁰.

98. Aux fins d'illustrer cette pertinence en l'espèce, c'est-à-dire pour les résolutions litigieuses de l'OIV, le Conseil a fait observer à juste titre que ces résolutions, en tant que normes techniques internationales, relèvent des articles 2.4 et 2.5 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁸¹. Un État qui adopte des dispositions techniques conformes à ces normes bénéficie de privilèges pour le cas où les mêmes dispositions techniques sont attaquées devant l'OMC en tant qu'obstacles au commerce: il existe une présomption réfragable selon laquelle des dispositions techniques internes conformes aux normes internationales applicables ne créent pas d'obstacle non nécessaire au commerce international⁸². Selon nous, la catégorie de «soft law» ne constitue toutefois ni une catégorie d'actes juridiquement pertinente ni une catégorie clairement déterminable. Par conséquent, elle n'est pas apte à constituer le critère pour l'application d'une base juridique procédurale.

iv) Conclusion intermédiaire

99. La notion d'«effets juridiques» au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE vise le caractère contraignant de l'acte en droit international.

c) Résultat de l'interprétation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE

100. En principe, il apparaît donc que l'article 218, paragraphe 9, TFUE, au vu de son libellé, de son économie, de son sens et de sa finalité, n'a pas vocation à être appliqué à des cas tels que celui de l'espèce. Cependant, l'analyse de la présente affaire ne saurait s'arrêter à cette conclusion.

2. Application par analogie

101. Le Conseil et la Commission ont en effet avancé des arguments susceptibles de justifier, le cas échéant, une application par analogie de la norme, bien que les deux conditions d'applicabilité de la norme, examinées ici, ne soient pas remplies. Ils sont d'avis que l'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'impose dès lors que l'activité d'une instance créée par un accord de droit international relève de la compétence de l'Union, notamment lorsqu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union⁸³. Ce ne serait qu'ainsi que pourrait être garantie la capacité d'action de l'Union et de ses États membres dans leur domaine de compétence.

80 — Voir Dupuy, P.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 10^e édition, 2010, p. 433; Malanczuk, P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Londres, Routledge, 7^e édition, 1997, p. 54.

81 — «Accord OTC», annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, ratifié par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1).

82 — Voir en ce sens voir Tamiotti, L., «Art. 2 TBT Agreement», dans: Wolfrum, R., e.a. (éd.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law: Technical Barriers and SPS Measures*, Leiden, Brill, 2007, p. 226.

83 — Nous pouvons laisser de côté ici la question de savoir si, dans la présente affaire, il existe effectivement une compétence matérielle exclusive de l'Union.

102. La nécessité d'une application par analogie de la norme pourrait donc résulter ici du fait que, pour le cas de l'action (ne produisant pas d'effet juridique) d'une organisation internationale, sans participation de l'Union, dans le domaine de compétence de l'Union, les traités, contrairement à l'objectif poursuivi, ne prévoient aucune procédure interne à l'Union qu'elle pourrait appliquer aux fins de garantir l'exercice efficace de ses compétences extérieures par les États membres, ainsi que du fait que la situation est comparable avec le cas d'application normal de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

103. L'analogie fait partie des instruments du droit de l'Union⁸⁴. Elle suppose, outre une lacune normative contraire à l'objectif poursuivi⁸⁵, également une comparabilité des situations entre le cas examiné et le cas réglé. La rigueur de l'examen du respect de ces conditions dépend de la matière au sein de laquelle une application par analogie est envisagée. Ainsi, en droit pénal, une analogie est tout simplement exclue⁸⁶. Dans le domaine des compétences matérielles de l'Union, une analogie est, pour sa part, compte tenu du principe des compétences d'attribution, très problématique⁸⁷. Dans d'autres domaines, en revanche, par exemple, en ce qui concerne le droit dérivé en matière de circulation et de séjour, une conclusion par analogie peut facilement se concevoir⁸⁸.

104. En ce qui concerne la présente affaire, tout d'abord, il convient de relever que, dans le domaine des bases juridiques procédurales dont relève cette affaire, une analogie n'est certes pas exclue, mais les conditions doivent toutefois faire l'objet d'un examen attentif compte tenu des compétences des organes de l'Union à respecter. Ensuite, s'oppose à une analogie le fait qu'une règle a été créée en tant que *lex specialis* pour un cas spécifique⁸⁹. En principe, le recours à une analogie exige donc une mise en balance minutieuse des motifs susceptibles de justifier son application.

a) Distinction entre deux hypothèses

105. Les traités partent de la prémisse que les compétences de l'Union sont exercées par les organes de cette dernière⁹⁰. Si une organisation internationale est active dans un domaine de compétence de l'Union, la logique du système semble exiger d'abord que l'Union elle-même agisse en tant que membre de l'organisation. Toutefois, dans de nombreux cas, l'Union n'est pas membre de l'organisation.

84 — Voir, récemment, arrêt O (C-456/12, EU:C:2014:135, point 50); voir également arrêts Ziebell (anciennement Örnek) (C-371/08, EU:C:2011:809, point 58) et Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, point 64).

85 — Point 118 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Sapir e.a. (C-645/11, EU:C:2012:757) et point 26 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Conseil/Busacca e.a. (C-434/98 P, EU:C:2000:298).

86 — Voir article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (CEDH), et Cour eur. D.H., arrêt K.A. et A.D. c. Belgique du 17 février 2005, requêtes n^{os} 42758/98 et 45558/99, point 51.

87 — Voir Calliess, C., dans: Calliess, C., Ruffert, M., (éd.), *EUV/AEUV*, Munich, C.H. Beck, 4^e édition, 2011, article 5 TUE, point 9.

88 — Voir arrêts Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, points 43 et 45) et O (EU:C:2014:135, point 50).

89 — Arrêt Haneberg (C-28/91, EU:C:1992:285, points 21 à 25).

90 — Schmalenbach, K., dans: Callies, C., et Ruffert, M., *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 2^e édition, 2002, article 300, point 74.

106. Ici, selon nous, il convient de distinguer deux hypothèses aux fins de trancher le présent litige. Il y a donc, premièrement, une série de cas dans lesquels l'Union ne peut être membre d'une organisation internationale pour des motifs tirés du droit international. Tel est le cas lorsque l'organisation internationale n'autorise pas l'adhésion d'organisations supranationales ou lorsque la demande d'adhésion de l'Union à l'organisation a été rejetée – quel qu'en soit le motif. Dans un tel cas, selon la jurisprudence de la Cour, la compétence externe de l'Union est exercée par les États membres, qui agissent conjointement dans l'intérêt de l'Union⁹¹.

107. La situation est différente lorsque l'Union est autorisée à adhérer à l'organisation internationale concernée et qu'une demande d'adhésion n'a pas encore été rejetée par l'organisation. Dans un tel cas, l'adhésion de l'Union constitue la *voie la plus naturelle* aux fins d'exercer effectivement les compétences de l'Union.

108. La présente affaire relève de cette deuxième hypothèse. À l'article 8 de l'accord OIV, l'OIV autorise expressément l'adhésion d'«organisation[s] internationale[s] intergouvernementale[s]» et donc également l'adhésion de l'Union. En conséquence, en 2008, la Commission, en invoquant le renvoi dynamique, récemment introduit aux résolutions de l'OIV dans le droit de l'Union⁹², a présenté une recommandation visant à autoriser la négociation de l'adhésion, ce mandat n'ayant toutefois pas été accordé pour des motifs propres à l'Union – en fait en raison de l'absence de la majorité nécessaire au sein du Conseil.

109. Dans ces circonstances, nous limiterons les considérations qui suivent portant sur la question de l'application par analogie de l'article 218, paragraphe 9, TFUE à la seconde hypothèse. Par conséquent, nous laisserons de côté la question de savoir dans quelle mesure une analogie avec la disposition se justifierait dans le cas d'accords dont la matière relève du domaine de compétence de l'Union, mais dont l'Union ne saurait «pas encore» être membre, en raison de la structure de l'accord international⁹³.

b) Sur l'application de la disposition par analogie dans le cadre de l'hypothèse pertinente

110. Selon nous, il convient de rejeter une application par analogie de la disposition.

111. Premièrement, l'interprétation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE proposée par la défenderesse signifierait plutôt en pratique un retour à l'article 116 CEE. Cette disposition a toutefois été abrogée de manière délibérée et n'a pas été réintroduite – elle concerne en outre un contexte tout à fait différent. La volonté manifeste des auteurs des traités serait ignorée.

112. Deuxièmement, une telle application par analogie ignorerait deux développements essentiels du droit. En premier lieu, les activités de plus en plus d'organisations internationales relèvent du domaine de compétence de l'Union. En second lieu, et avant tout, il y a de moins en moins d'obstacles en droit international à une adhésion de l'Union à des organisations internationales. Dans le domaine de l'exercice des compétences externes de l'Union, la règle doit être l'adhésion de l'Union à l'organisation internationale. Selon la jurisprudence de la Cour, il existe, dans le domaine de compétence exclusive de l'Union, une obligation incombant à ses institutions et à ses États membres de prendre toutes les

91 — Voir avis 2/91 (EU:C:1993:106, point 5); arrêt Commission/Grèce (EU:C:2009:81, point 31); point 47 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2008:642). Voir, de manière plus large, en ce qui concerne le changement de compétences de la Communauté, arrêt AETR (EU:C:1971:32, points 81 à 90); point 87 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Allemagne (C-433/03, EU:C:2005:153). Voir, de manière générale, Cremona, M., *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EUI Working Papers, 2009, 17.

92 — Voir point 33 des présentes conclusions.

93 — Voir, sur cette question, dans le cadre d'une interprétation téléologique, point 76 des conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Conseil (EU:C:2009:249). Pour une application par analogie de la norme, voir Lorenzmeier, S., dans Grabitz, E. e.a. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, Munich, C. H. Beck, 51^e mise à jour, article 218, points 64 à 66.

mesures juridiques et politiques pour garantir sa participation à un accord⁹⁴. Si l'on suivait toutefois l'opinion défendue par le Conseil, l'Union serait libre à l'avenir de décider si elle veut adhérer à une organisation internationale ou si, en l'absence d'adhésion, elle veut déterminer des positions de la même manière qu'après une adhésion. Si l'on suivait en effet la conception du Conseil quant aux effets des renvois dynamiques, l'Union pourrait, grâce à l'introduction d'un tel renvoi, entraîner l'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et rendre ainsi dans une certaine mesure superflue l'adhésion à l'organisation internationale.

113. Enfin, l'application par analogie de l'article 218, paragraphe 9, TFUE en l'espèce contournerait les compétences du Parlement. L'article 218 TFUE prévoit en principe une participation du Parlement dans le cadre de la conclusion d'un accord. Cette participation trouve à s'appliquer en cas d'adhésion de l'Union à une organisation internationale de la même manière, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, que dans le cas de l'adoption, au sein d'organisations internationales, d'une décision produisant des effets juridiques. Toutefois, dans le cadre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, le rôle du Parlement est limité à une information immédiate et complète. L'extension de l'article 218, paragraphe 9, TFUE aux accords des États membres limite sensiblement les droits de participation du Parlement. Le choix de la base juridique appropriée devrait toutefois viser précisément aussi à préserver les prérogatives des institutions communautaires concernées⁹⁵.

114. Par conséquent, une mise en balance minutieuse des motifs militant en faveur et à l'encontre d'une application par analogie de l'article 218, paragraphe 9, n'appuie pas une application par analogie.

C – Conclusion

115. L'article 218, paragraphe 9, TFUE ne fournit par conséquent pas de base juridique appropriée pour la décision concernée en l'espèce. Compte tenu des remarques que nous avons présentées ci-dessus, il n'est pas non plus question d'une erreur purement formelle⁹⁶. La décision litigieuse doit être annulée.

D – Sur les autres griefs

116. Compte tenu de notre position, nous ne nous prononcerons pas – pas même en ce qui concerne leur recevabilité – sur les griefs supplémentaires soulevés par les parties intervenantes, à savoir sur le grief tiré de la motivation insuffisante de la décision litigieuse, soulevé par le Royaume des Pays-Bas, et le grief tiré de l'absence d'une participation du Parlement, soulevé par la Hongrie.

E – Sur la limitation des effets de l'annulation

117. Dans l'hypothèse d'une annulation de la décision, le Conseil a demandé le maintien de ses effets. La requérante s'est opposée à cette demande.

118. En application de l'article 264 TFUE, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

94 — Arrêt Kramer e.a. (EU:C:1976:114, points 44 et 45). Voir Hoffmeier, op. cit., p. 59.

95 — Arrêt Commission/Conseil (EU:C:2009:590, point 48).

96 — Voir arrêt Commission/Conseil (165/87, EU:C:1988:458, point 19).

119. La décision litigieuse a établi une position de l'Union qui devait être défendue et qui a été défendue par les États membres qui sont membres de l'OIV. Dans cette mesure, la situation semble correspondre à celle pour laquelle la Cour a maintenu les effets de la décision litigieuse dans l'affaire *Commission/Conseil*⁹⁷.

120. Cependant, la présente affaire se distingue de l'affaire *Commission/Conseil* (EU:C:2009:590) ne serait-ce que parce que, dans cette affaire, la requérante ne s'était pas opposée à la demande de maintien des effets. En l'espèce, la requérante s'y est opposée en faisant valoir d'éventuelles conséquences dans le cadre de la procédure en manquement.

121. Ainsi que le fait observer à juste titre le gouvernement slovaque, l'on ne voit pas en l'espèce qui verrait sa sécurité juridique menacée par l'annulation. Les résolutions litigieuses de l'OIV ont été adoptées et leur efficacité n'est pas affectée par l'annulation de la décision. Selon nous, il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande subsidiaire.

F – *Sur les dépens*

122. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. D'après la solution que nous avons proposée, c'est la requérante, qui a conclu en ce sens, qui obtient gain de cause. Par conséquent, le Conseil doit être condamné aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les parties intervenantes supportent leurs propres dépens.

V – **Conclusion**

123. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de se prononcer comme suit:

- 1) La décision du Conseil de l'Union européenne établissant une position à défendre au nom de l'Union européenne en ce qui concerne certaines résolutions de l'OIV du 18 juin 2012 est annulée.
- 2) Le Conseil est condamné aux dépens.
- 3) La République tchèque, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne supportent leurs propres dépens.

⁹⁷ — EU:C:2009:590, points 63 à 66.