



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
présentées le 7 septembre 2017<sup>1</sup>

**Affaire C-687/15**

**Commission européenne  
contre**

**Conseil de l'Union européenne**

« Recours en annulation – Action extérieure de l'Union européenne – Article 218, paragraphe 9, TFUE – Établissement des positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord international – Compétence externe de l'Union européenne – Forme juridique inappropriée de l'acte établissant les positions à prendre au nom de l'Union – Conclusions du Conseil sur la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 de l'Union internationale des télécommunications »

## **I. Introduction**

1. Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour d'annuler les conclusions du Conseil de l'Union européenne, adoptées le 26 octobre 2015, sur la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (CMR-15) de l'Union internationale des télécommunications (UIT), au motif que le Conseil aurait violé l'article 218, paragraphe 9, TFUE en établissant les positions à prendre au nom de l'Union, en vertu de ladite disposition, sous la forme de conclusions au lieu d'une décision, comme cela était proposé par la Commission.

2. Dans les présentes conclusions, j'expliquerai les motifs pour lesquels je considère qu'il y a lieu de faire droit à la demande de la Commission et d'annuler les conclusions du Conseil du 26 octobre 2015.

## **II. Le cadre juridique**

### **A. Le droit international**

3. L'Union internationale des télécommunications (UIT) est une institution spécialisée des Nations unies, chargée des technologies de l'information et de la communication. C'est dans le cadre de l'UIT que le spectre radioélectrique et les orbites des satellites sont attribués à l'échelle mondiale et que des normes techniques sont élaborées afin d'assurer l'interconnexion des réseaux et des technologies<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Langue originale : le français.

<sup>2</sup> Voir, concernant l'objet de l'UIT, article 1<sup>er</sup> de la constitution de celle-ci, adoptée par la conférence de plénipotentiaires additionnelle à Genève (Suisse) en 1992, avec les amendements adoptés par les conférences de plénipotentiaires à Kyoto (Japon) en 1994, à Minneapolis (États-Unis) en 1998, à Marrakech (Maroc) en 2002, à Antalya (Turquie) en 2006 et à Guadalajara (Mexique) en 2010 (ci-après la « constitution de l'UIT »).

4. En vertu de sa constitution, l'UIT est composée des États membres de l'UIT et des membres des secteurs de l'UIT. Actuellement, 193 États sont membres de l'UIT, dont l'ensemble des États membres de l'Union. L'UIT compte également quelque 800 membres des secteurs, principalement des entités du secteur privé ou des établissements universitaires. L'Union européenne est un membre de secteur de l'UIT. Il ressort de l'article 3, paragraphes 2 et 3, de la constitution de l'UIT que, à la différence des États membres de l'UIT, les membres des secteurs de l'UIT ne disposent notamment pas du droit à une voix aux conférences mondiales de l'UIT<sup>3</sup>.

5. L'article 4 de la constitution de l'UIT, intitulé « Instruments de l'Union », prévoit à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. Les instruments de l'Union sont :

- la présente [c]onstitution de l'Union internationale des télécommunications,
- la [c]onvention de l'Union internationale des télécommunications, et
- les [r]èglements administratifs.

[...]

3. Les dispositions de la présente [c]onstitution et de la [c]onvention sont de plus complétées par celles de [r]èglements administratifs énumérés ci-après, qui réglementent l'utilisation des télécommunications et lient tous les États [m]embres :

[...]

- le [r]èglement des radiocommunications. »

6. L'article 13 de la constitution de l'UIT, intitulé « Conférences des radiocommunications et assemblées des radiocommunications », dispose à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Une conférence mondiale des radiocommunications peut procéder à une révision partielle ou, exceptionnellement, totale du [r]èglement des radiocommunications et traiter de toute autre question de caractère mondial relevant de sa compétence et se rapportant à son ordre du jour. Les autres fonctions de cette conférence sont énoncées dans la [c]onvention.

2. Les conférences mondiales des radiocommunications sont convoquées normalement tous les trois à quatre ans ; cependant, conformément aux dispositions pertinentes de la [c]onvention, une telle conférence peut ne pas être convoquée ou une conférence additionnelle peut être convoquée. »

3 Selon la Commission, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la constitution de l'UIT, à la différence de la pleine adhésion, la participation en tant que membre de secteur ne permet pas à l'Union européenne de présenter des positions lors des conférences et réunions de l'UIT, y compris lors des conférences où des actes juridiquement contraignants sont négociés.

## **B. Le droit de l'Union**

7. L'article 10 de la décision n° 243/2012/UE<sup>4</sup>, intitulé « Négociations internationales », dispose à son paragraphe 1 :

« 1. Dans le cadre des négociations internationales relatives au spectre, les principes suivants s'appliquent :

- a) si le sujet faisant l'objet des négociations internationales relève du domaine de compétence de l'Union, la position de l'Union est arrêtée conformément au droit de l'Union ;
- b) si le sujet faisant l'objet des négociations internationales relève en partie du domaine de compétence de l'Union et en partie de celui des États membres, l'Union et les États membres s'emploient à arrêter une position commune conformément aux exigences du principe de coopération loyale.

Aux fins de l'application du premier alinéa, point b), l'Union et les États membres coopèrent conformément au principe d'unité de la représentation internationale de l'Union et de ses États membres. »

## **III. Les antécédents du litige**

8. La conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (ci-après la « CMR-15 ») s'est déroulée à Genève du 2 au 27 novembre 2015, dans le but de réviser le règlement des radiocommunications<sup>5</sup>.

9. Un ordre du jour préliminaire de la CMR-15 avait été établi lors de la précédente conférence mondiale des radiocommunications, celle de l'année 2012 (ci-après la « CMR-12 »)<sup>6</sup>, à la suite de quoi le Conseil de l'UIT avait adopté l'ordre du jour définitif de la CMR-15<sup>7</sup>.

10. Le 29 mai 2015, la Commission a présenté au Conseil une proposition de décision du Conseil concernant la position à adopter, au nom de l'Union, lors de la CMR-15<sup>8</sup>. La proposition de la Commission indiquait comme base juridique l'article 114 TFUE en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

11. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de la Commission prévoit :

« Les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, participent aux négociations de la [c]onférence mondiale des radiocommunications de 2015 de l'Union internationale des télécommunications, destinée à réviser le règlement des radiocommunications.

Les positions à adopter au nom de l'Union lors des négociations et de l'adoption des révisions du règlement des radiocommunications figurent à l'annexe de la présente décision.

4 Décision du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2012, établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique (JO 2012, L 81, p. 7).

5 Voir, concernant le règlement des radiocommunications, point 5 des présentes conclusions.

6 Voir résolution 807 (CMR-12), adoptée par la CMR-12 à Genève en 2012, intitulée « Ordre du jour de la [c]onférence mondiale des radiocommunications de 2015 ».

7 Voir résolution 1343 (C12) du Conseil de l'UIT, intitulée « Lieu, dates et ordre du jour de la [c]onférence mondiale des radiocommunications (CMR-15) ».

8 Proposition de décision du Conseil, du 29 mai 2015, concernant la position à adopter, au nom de l'Union européenne, lors de la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (CMR-15) de l'Union internationale des télécommunications (UIT) [COM(2015) 234 final].

Si de nouvelles propositions sont soumises, au cours de la [c]onférence, sur des points ne faisant pas encore l'objet d'une position de l'Union, la position de l'Union est établie grâce à une coordination sur place avant que la [c]onférence ne soit appelée à adopter des révisions du règlement des radiocommunications. Dans ces cas, la position de l'Union doit être compatible avec les principes énoncés à l'annexe de la présente décision. »

12. Lors de sa 3419<sup>e</sup> session qui s'est tenue le 26 octobre 2015 à Luxembourg, le Conseil a adopté les conclusions suivantes sur la CMR-15 (ci-après l'« acte attaqué »)<sup>9</sup> :

« Le Conseil de l'Union européenne,

1. Rappelant

- a) la décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne ;
- b) les dispositions de la directive-cadre relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, et en particulier son article 8 bis, paragraphe 4 ;
- c) la décision n° 243/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique ;
- d) les conclusions du Conseil sur les positions européennes pour les conférences mondiales des radiocommunications de 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 et 2012 ;
- e) l'importance des technologies sans fil utilisant le spectre radioélectrique pour la réalisation des objectifs stratégiques de l'[Union] énoncés dans l'initiative phare "Stratégie numérique pour l'Europe" de la stratégie Europe 2020, qui vise à garantir la disponibilité de l'[I]nternet rapide à haut débit et à ce que les avantages sociaux et économiques durables du marché unique numérique deviennent réalité ;
- f) les conclusions du Conseil du 31 mai 2010 sur la stratégie numérique pour l'Europe ;

2. Prenant acte

- de l'avis du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique de février 2015 sur les objectifs politiques communs pour la CMR-15 ;

3. Approuve largement les objectifs ci-après, à atteindre lors de la CMR-15 en vue d'une mise en œuvre réussie des politiques concernées de l'Union :

- a) Point 1.1 de l'ordre du jour :
  - i. identifier la bande 1 452-1 492 MHz, ainsi que les bandes adjacentes 1 427-1 452 MHz et 1 492-1 518 MHz, pour les télécommunications mobiles internationales (IMT), tout en protégeant les services passifs en dessous de 1 427 MHz. Cette identification ne fait pas obstacle à l'utilisation de ces bandes par d'éventuelles applications, y compris en matière de défense, des services auxquels ces bandes sont attribuées, et n'instaure pas non plus de priorités dans le règlement des radiocommunications ;

<sup>9</sup> Conclusions du Conseil, du 26 octobre 2015, sur la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (CMR-15) de l'Union internationale des télécommunications (UIT) (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (ici citées sans les notes de bas de page).

- ii. attribuer la bande 3400-3800 MHz aux services mobiles à titre co-primaire et identifier cette bande pour les télécommunications mobiles internationales, en tenant compte du fait qu'elle joue un rôle important pour les communications par satellites ;
  - iii. plaider contre toute modification des attributions dans la bande 470-694 MHz en Europe ;
  - iv. ne pas ajouter l'attribution à titre co-primaire des bandes 5 350-5 470 MHz et 5 725-5 850 MHz aux services mobiles et ne pas identifier ces bandes, ni la bande 5 850-5 925 MHz, pour les télécommunications mobiles internationales. Ces bandes doivent faire l'objet d'études plus approfondies portant sur leur éventuelle utilisation pour les réseaux locaux radioélectriques, et leur utilisation primaire doit être protégée dans tous les cas.
- b) Point 1.2 de l'ordre du jour :
- i. fixer le bord inférieur de la bande à 694 MHz et soutenir des recommandations UIT-R concernant des niveaux de protection pour le service de radiodiffusion au-dessous de 694 MHz, qui soient conformes aux résultats des études réalisées par la [c]onférence européenne des postes et télécommunications ;
  - ii. garantir une coexistence équilibrée entre le haut débit sans fil et la radiodiffusion, et ne pas ajouter de contraintes supplémentaires allant au-delà de l'accord GE-06 pour la protection de la radiodiffusion dans la bande 694-790 MHz ;
  - iii. garantir un accès équilibré entre les services mobiles et les services de radionavigation aéronautique (ARNS) aux frontières des États membres d'Europe orientale, de façon à faciliter le déploiement des services mobiles dans tous les pays de l'[Union] grâce à des dispositions appropriées du règlement des radiocommunications, tout en favorisant des distances de séparation effectives aussi faibles que possible entre les services de radionavigation aéronautique et les télécommunications mobiles internationales et en soutenant les droits des États membres d'Europe orientale à cet égard ;
- c) Point 1.18 de l'ordre du jour : attribuer la bande 77,5-78 GHz au service de radiolocalisation afin de faciliter le déploiement de systèmes radar pour automobile sans introduire de restrictions excessives, et reconnaître que les stations de radioastronomie doivent continuer à bénéficier d'une protection ;
- d) Point 10 de l'ordre du jour : soutenir l'inscription à l'ordre du jour de la CMR-19 d'un point relatif aux besoins en radiofréquences des systèmes mobiles 5G, en s'intéressant en particulier aux fréquences supérieures à 6 GHz pour les nouvelles attributions et à une approche commune pour le lancement d'études de compatibilité dans ce domaine avant la CMR-19 ;
4. Invite les États membres :
- à poursuivre les objectifs énoncés au point 3 et à respecter les principes exposés dans la décision n° 243/2012/UE établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique lors des négociations portant sur d'éventuelles modifications du règlement des radiocommunications de l'UIT à la CMR-15.
5. Invite la Commission :
- à présenter rapidement un rapport au Parlement européen et au Conseil sur les résultats de la CMR-15 ainsi que sur les moyens de faire en sorte que les préparatifs engagés au niveau européen en vue de la prochaine conférence prévue en 2019 (CMR-19) concourent pleinement à la réalisation des politiques et des principes de l'Union. »

13. À l'occasion de l'adoption de l'acte attaqué, la Commission a fait la déclaration suivante, inscrite au procès-verbal de la session du Conseil :

« La Commission regrette que le Conseil ait adopté des conclusions en prévision de la conférence mondiale des radiocommunications de 2015, plutôt qu'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, [...]TFUE. De l'avis de la Commission, cette position est contraire au traité et à la jurisprudence de la Cour de justice. La Commission se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits à cet égard. »

#### **IV. Les conclusions des parties**

14. La Commission demande à la Cour :

- d'annuler les conclusions du Conseil sur la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (CMR-15) de l'Union internationale des télécommunications (UIT), adoptées le 26 octobre 2015 lors de sa 3419<sup>e</sup> session à Luxembourg ;
- de condamner le Conseil aux dépens.

15. Le Conseil demande à la Cour :

- de rejeter le recours dans son intégralité ;
- de condamner la Commission aux dépens.

16. La République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

#### **V. Sur le recours**

##### ***A. Sur la recevabilité du recours***

17. À titre liminaire, il convient de constater que, dans son mémoire en défense, le Conseil a mis en question la recevabilité du présent recours en annulation, en faisant valoir qu'il semblait découler des affirmations figurant dans la requête de la Commission que celle-ci estimait que l'acte attaqué n'était pas destiné à produire des effets juridiques, position qui serait incompatible, selon le Conseil, avec l'introduction d'un recours en annulation contre ledit acte en vertu de l'article 263 TFUE.

18. Or, après les clarifications données par la Commission dans son mémoire en réplique, notamment en ce qui concerne les effets juridiques de l'acte attaqué, le Conseil a indiqué, dans son mémoire en duplique, que lesdites clarifications avaient dissipé les doutes qu'il avait initialement exprimés en ce qui concerne la recevabilité du recours.

19. L'échange d'observations entre les parties concernant la recevabilité du présent recours donne lieu aux remarques suivantes.

20. En vertu de l'article 263 TFUE, la Cour contrôle la légalité des actes des institutions « destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ». Selon une jurisprudence constante de la Cour, constituent des actes attaquables au sens de ladite disposition tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires<sup>10</sup>.

21. Il ne fait aucun doute qu'une décision du Conseil établissant les positions à prendre au nom de l'Union, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, constitue un acte destiné à produire des effets juridiques au sens de l'article 263 TFUE<sup>11</sup>. Une telle décision peut donc faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de cette dernière disposition.

22. En l'espèce, les parties s'accordent sur les faits, d'une part, que l'acte attaqué, bien qu'il ait été adopté sous la forme de « conclusions », a été adopté par le Conseil conformément, notamment, à l'article 218, paragraphe 9, TFUE<sup>12</sup> et, d'autre part, que ledit acte vise à produire des effets juridiques, en ce qu'il vise à établir, en vertu de cette disposition, les positions à prendre au nom de l'Union dans le cadre de la CMR-15. À cet égard, le Conseil relève que l'acte attaqué constitue « en substance » une décision du Conseil<sup>13</sup>. En outre, il convient de constater qu'aucun des États membres qui sont intervenus au soutien des conclusions du Conseil ne conteste la recevabilité du présent recours.

23. Dans ces conditions, je considère que l'acte attaqué est destiné à produire des effets juridiques au sens de l'article 263 TFUE et que la qualification juridique de « conclusions » ne saurait impliquer que cet acte échappe au contrôle de légalité exercé par la Cour en vertu de ladite disposition. À titre surabondant, j'ajoute que, dans le passé, la Cour a déjà jugé recevable un recours dirigé contre des conclusions du Conseil qui visaient à produire des effets juridiques<sup>14</sup>.

24. Je conclus donc que le recours en annulation de l'acte attaqué est recevable et que la Cour est compétente, en vertu de l'article 263 TFUE, pour contrôler la légalité dudit acte.

25. Dans un souci de clarté, je tiens à signaler que cette conclusion n'implique nullement que les actes du Conseil adoptés sous la forme de « conclusions » puissent, en règle générale, faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE.

## ***B. Sur le fond***

### **1. Sur l'objet du recours**

26. À l'appui de son recours en annulation, la Commission soulève un moyen unique selon lequel, en adoptant les conclusions sur la CMR-15 de l'UIT, au lieu d'une décision comme proposé par la Commission, le Conseil a violé l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

<sup>10</sup> Voir arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil (C-63/12, EU:C:2013:752, point 28 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, EU:C:1981:264, point 9), d'où il ressort que la forme dans laquelle des actes ou décisions sont pris est, en principe, indifférente en ce qui concerne la possibilité de les attaquer par un recours en annulation.

<sup>11</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, point 44), d'où il ressort qu'une telle décision produit des effets juridiques obligatoires, en ce qu'elle établit la position de l'Union dans le cadre de l'instance concernée, et qu'elle a un caractère contraignant, d'une part, pour le Conseil et la Commission, et, d'autre part, pour les États membres, en ce qu'elle leur impose de défendre ladite position.

<sup>12</sup> Selon les parties, l'article 114 TFUE constitue la base matérielle et l'article 218, paragraphe 9, TFUE la base procédurale de l'acte attaqué. Voir point 27 des présentes conclusions.

<sup>13</sup> Voir point 70 des présentes conclusions.

<sup>14</sup> Arrêt du 13 juillet 2004, Commission/Conseil (C-27/04, EU:C:2004:436, points 44 à 51).

27. Il convient de constater, tout d'abord, que la Commission et le Conseil se trouvent en accord pour estimer, d'une part, que les points de l'ordre du jour de la CMR-15 sur lesquels l'acte attaqué a établi les positions à prendre au nom de l'Union relevaient de la compétence externe de l'Union et, d'autre part, que l'article 114 TFUE constituait la base matérielle applicable et l'article 218, paragraphe 9, TFUE la base procédurale applicable pour l'adoption dudit acte. Ces parties considèrent, en outre, que la nature de la compétence de l'Union, à savoir qu'elle soit exclusive ou partagée avec les États membres, n'a aucune incidence sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE. Lesdites parties sont toutefois en désaccord sur le point de savoir, si, en adoptant l'acte attaqué, le Conseil a bien respecté les exigences procédurales prévues à cette dernière disposition et, dans la négative, quelles seraient les conséquences sur la validité dudit acte.

28. En revanche, certains des États membres qui sont intervenus au soutien des conclusions du Conseil contestent l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, dans le cas d'espèce, en faisant valoir, notamment, que l'Union ne possédait pas la compétence externe nécessaire pour que le Conseil établisse des positions à prendre au nom de l'Union, conformément à ladite disposition, sur les points de l'ordre du jour de la CMR-15 visés par l'acte attaqué.

29. Il convient de constater, tout d'abord, que, en vertu de l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. En outre, aux termes de l'article 129, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour de justice, l'intervenant accepte le litige dans l'état où il se trouve lors de son intervention. Dans ce contexte, la Cour a constaté qu'une partie qui, au titre de l'article 40 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, est admise à intervenir à un litige soumis à cette dernière ne peut pas modifier l'objet du litige tel que circonscrit par les conclusions et les moyens des parties principales. Il s'ensuit que seuls les arguments d'un intervenant qui s'inscrivent dans le cadre défini par ces conclusions et moyens sont recevables<sup>15</sup>.

30. Je considère que les arguments relatifs à la non-applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et à l'absence de compétence externe de l'Union qui sont invoqués par les États membres intervenant dans le cadre du présent recours sont propres à modifier l'objet du litige, tel que circonscrit par les conclusions et les moyens des parties principales. En effet, ces conclusions et moyens portent uniquement sur la question de savoir si les exigences procédurales prévues à l'article 218, paragraphe 9, TFUE ont été respectées lors de l'adoption de l'acte attaqué.

31. Il s'ensuit, selon moi, que les arguments relatifs à la non-applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et à l'absence de compétence externe de l'Union qui sont invoqués par les États membres intervenants doivent, en principe, être rejetés d'emblée comme irrecevables<sup>16</sup>. À cet égard, il convient de prendre en considération le fait qu'aucun des États membres intervenants n'a fait usage de la possibilité dont ils disposent d'introduire un recours en annulation, en vertu de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, à l'encontre de l'acte attaqué, en faisant valoir que le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs.

32. Par souci d'exhaustivité et dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'il y a lieu de vérifier d'office l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et la compétence externe de l'Union<sup>17</sup> dans le cas d'espèce, j'exposerai dans la section suivante les raisons pour lesquelles je considère que ladite disposition trouvait à s'appliquer à l'adoption de l'acte attaqué et que l'Union disposait de la compétence externe nécessaire pour que le Conseil adopte ledit acte.

<sup>15</sup> Arrêt du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, point 27).

<sup>16</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, points 25 à 28).

<sup>17</sup> Voir, à cet égard, arrêt du 13 juillet 2000, Salzgitter/Commission (C-210/98 P, EU:C:2000:397, points 55 à 57), invoqué par la République fédérale d'Allemagne, concernant l'obligation du juge de l'Union de relever d'office le non-respect du délai de notification des aides, en ce qu'il s'agit d'une constatation qui touche à la compétence de la Commission d'autoriser l'aide correspondante. Voir, en outre, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire British Airways/Commission (C-122/16 P, EU:C:2017:406, point 100 et note en bas de page 54).

2. Sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE et l'existence d'une compétence externe de l'Union

a) Sur l'éventuelle nécessité d'une compétence externe exclusive de l'Union

33. Aux termes de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, 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 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.

34. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'applique aux positions à prendre au nom de l'Union dans le cadre de la participation de celle-ci, par la voix de ses institutions ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses États membres agissant solidairement dans son intérêt, à l'adoption d'actes ayant des effets juridiques au sein de l'instance internationale concernée<sup>18</sup>. La Cour a, en outre, constaté que la circonstance que l'Union n'est pas partie à l'accord international concerné ne l'empêche pas, en tant que telle, de faire application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE<sup>19</sup>.

35. En vertu du principe d'attribution, consacré à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE<sup>20</sup>, l'adoption par le Conseil des positions à prendre au nom de l'Union, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, présuppose l'existence d'une compétence externe de l'Union<sup>21</sup>. Je ne vois cependant aucune raison de considérer, comme le soutiennent la République tchèque et la République française, que cette compétence externe doit nécessairement être de nature exclusive au sens de l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

36. Premièrement, le libellé de l'article 218, paragraphe 9, TFUE ne contient aucune indication allant dans ce sens.

37. En outre, l'article 216 TFUE qui détermine l'existence d'une compétence externe de l'Union n'opère pas non plus de distinction suivant que la compétence externe de l'Union est partagée ou exclusive. En effet, cette disposition couvre à la fois la compétence externe partagée et la compétence externe exclusive de l'Union<sup>22</sup>. En l'absence de toute indication contraire, il convient de considérer qu'il en va de même pour l'article 218 TFUE, eu égard au fait que les deux dispositions figurent dans le même titre V de la cinquième partie du traité FUE, intitulé « Accords internationaux ».

38. Deuxièmement, la thèse selon laquelle l'applicabilité de cet article dépendrait de l'existence d'une compétence externe exclusive de l'Union ne trouve pas non plus d'appui dans une interprétation téléologique de ladite disposition.

18 Voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2015, Conseil/Commission (C-73/14, EU:C:2015:663, point 63).

19 Voir, en ce sens, arrêt du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, point 55).

20 Le respect du principe d'attribution s'impose tant pour l'action interne que pour l'action internationale de l'Union. Voir avis 2/94 (Adhésion de la Communauté à la CEDH [convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]), du 28 mars 1996 (EU:C:1996:140, point 24).

21 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Allemagne/Conseil (C-600/14, EU:C:2017:296, point 60).

22 Voir, concernant la distinction entre, d'une part, l'existence d'une compétence externe de l'Union, déterminée par l'article 216, paragraphe 1, TFUE et, d'autre part, la nature éventuellement *exclusive* de cette compétence, déterminée par l'article 3, paragraphe 2, TFUE, conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'avis 2/15 (Accord de libre-échange avec Singapour, EU:C:2016:992, point 64) et conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Allemagne/Conseil (C-600/14, EU:C:2017:296, point 80). Voir, également, bien que moins explicite, avis 2/15, du 16 mai 2017 (EU:C:2017:376, points 171 et 172), avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, points 67 à 74), et avis 2/91 (convention n° 170 de l'OIT), du 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, point 7).

39. S'agissant du contexte et de l'objectif de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la Cour a constaté que ladite disposition prévoit, par dérogation à la procédure ordinaire décrite à l'article 218, paragraphes 1 à 8, TFUE pour la négociation et la conclusion d'un accord international par l'Union, une procédure simplifiée aux fins de la définition des positions à prendre au nom de cette dernière au titre de sa participation à l'adoption, au sein de l'instance décisionnelle instituée par l'accord international concerné, d'actes relevant de l'application ou de la mise en œuvre de ce dernier<sup>23</sup>. En d'autres termes, la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE vise à rendre plus expéditive et, partant, plus efficace, la participation de l'Union à l'application ou à la mise en œuvre d'un accord international existant. Je ne vois aucun raison pour laquelle cette procédure simplifiée ne devrait pas s'appliquer dans le cas d'une compétence externe partagée<sup>24</sup>.

40. En outre, indépendamment de la nature de la compétence dont dispose l'Union, l'établissement des positions à prendre au nom de l'Union en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE peut contribuer à assurer l'unité de représentation internationale de l'Union et des États membres<sup>25</sup> ainsi que le respect du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, en empêchant les États membres d'adopter des mesures unilatérales qui sont de nature à mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union<sup>26</sup>. Il en va en particulier ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'Union n'a pas la qualité de membre à part entière de l'organisation internationale concernée, à savoir l'UIT, et, partant, est tenue d'agir, au sein des organes de cette organisation, par l'intermédiaire de ses États membres<sup>27</sup>. Je rappelle, à cet égard, qu'un acte établissant la position de l'Union, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, revêt un caractère contraignant pour les États membres en ce qu'il leur impose de défendre ladite position<sup>28</sup>.

41. Troisièmement, la thèse défendue par la République tchèque et la République française aboutirait à rendre plus difficile la défense des intérêts de l'Union dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord international, ce qui serait difficilement conciliable avec l'objectif poursuivi par les traités, qui vise, me semble-t-il, à garantir un degré élevé de participation de l'Union sur la scène internationale<sup>29</sup>.

42. Quatrièmement, si la Cour n'a encore jamais eu l'occasion de se prononcer explicitement sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE au cas d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres, je considère qu'elle l'a fait implicitement dans l'arrêt *Allemagne/Conseil* (C-399/12)<sup>30</sup>. En effet, la Cour a approuvé, au point 66 dudit arrêt, le fait que le Conseil se soit fondé

23 Arrêt du 6 octobre 2015, *Conseil/Commission* (C-73/14, EU:C:2015:663, points 64 et 65). Voir, également, Rosas, A., « Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU », *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice – Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, édité par Czuczai, J., et Naert, F., Brill/Nijhoff, 2017, p. 370 et 371. Voir, en ce qui concerne la genèse de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire *Allemagne/Conseil* (C-399/12, EU:C:2014:289, points 39 à 52), et conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire *Conseil/Commission* (C-73/14, EU:C:2015:490, points 69 à 74).

24 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, TFUE, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Voir, également, en ce sens, arrêt du 14 juillet 1976, *Kramer e.a.* (3/76, 4/76 et 6/76, EU:C:1976:114, points 39 et 40).

25 Voir, concernant l'exigence d'une unité de représentation internationale de l'Union et des États membres, lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord international relève pour partie de la compétence de l'Union et pour partie de celle des États membres, avis 2/00 (protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre 2001 (EU:C:2001:664, point 18 et jurisprudence citée), et arrêt du 20 avril 2010, *Commission/Suède* (C-246/07, EU:C:2010:203, point 73). Voir, de manière plus générale, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire *Commission/Conseil* (C-28/12, EU:C:2015:43, points 58 à 63 et jurisprudence citée).

26 Voir, à cet égard, troisième alinéa de cette dernière disposition, aux termes duquel les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Voir, en outre, arrêt du 20 avril 2010, *Commission/Suède* (C-246/07, EU:C:2010:203, point 71 et jurisprudence citée), où la Cour a précisé que le devoir de coopération loyale est d'application générale et ne dépend ni du caractère exclusif ou non de la compétence de l'Union concernée ni du droit éventuel, pour les États membres, de contracter des obligations envers des États tiers.

27 Voir point 4 des présentes conclusions. Voir, en outre, arrêt du 12 février 2009, *Commission/Grèce* (C-45/07, EU:C:2009:81, point 31), d'où il ressort que l'absence de la qualité de membre d'une organisation internationale de l'Union n'empêche pas que la compétence externe de cette dernière puisse être effectivement exercée, notamment par l'intermédiaire des États membres agissant solidairement dans l'intérêt de l'Union.

28 Voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Commission/Conseil* (C-370/07, EU:C:2009:590, point 44), et note en bas de page 11 des présentes conclusions.

29 Voir, notamment, article 3, paragraphe 5, et article 21 TUE. Voir, également, article 220 TFUE.

30 Arrêt du 7 octobre 2014, *Allemagne/Conseil* (C-399/12, EU:C:2014:2258).

sur l'article 218, paragraphe 9, TFUE pour adopter la décision attaquée, alors qu'elle avait constaté, au point 51 de l'arrêt, que l'affaire concernait le domaine de la politique agricole commune. Pour rappel, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE, le domaine de l'agriculture relève de la compétence partagée de l'Union et des États membres<sup>31</sup>.

43. En conclusion, je considère, à l'instar de la Commission et du Conseil<sup>32</sup>, que la nature de la compétence de l'Union n'a aucune incidence sur l'applicabilité de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

#### b) Sur l'existence d'une compétence externe de l'Union

44. En vertu de l'article 216, paragraphe 1, TFUE, l'Union dispose d'une compétence externe, notamment lorsque la conclusion d'un accord est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

45. Je considère qu'il n'y aucune raison de supposer que l'Union ne disposait pas, dans le cas d'espèce, de la compétence externe nécessaire pour que le Conseil établisse les positions à prendre au nom de l'Union, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, telles qu'exprimées dans l'acte attaqué.

46. À cet égard, il convient de constater que les positions établies dans l'acte attaqué concernent le domaine de la gestion du spectre radioélectrique et de l'utilisation des radiofréquences, qui est largement réglementé par le législateur de l'Union au titre de sa compétence fondée sur l'article 114 TFUE<sup>33</sup>. Certains actes de l'Union en la matière font explicitement référence aux travaux sur la gestion du spectre radioélectrique réalisés par l'UIT et au règlement des radiocommunications<sup>34</sup>. En

31 Le Conseil avait soutenu dans ladite affaire que l'Union disposait, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, d'une compétence externe exclusive dans les domaines couverts par la décision attaquée, alors que la République fédérale d'Allemagne et les États membres intervenants avaient considéré que la compétence de l'Union avait un caractère partagé. Voir arrêt du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, points 34 et 43).

32 Voir point 27 des présentes conclusions.

33 Voir, notamment, articles 8 bis à 9 ter de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électronique (directive « cadre ») (JO 2002, L 108, p. 33), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (ci-après la « directive 2002/21 ») ; articles 5 à 8 et 10 à 14 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») (JO 2002, L 108, p. 21), telle que modifiée par la directive 2009/140 ; décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision « spectre radioélectrique ») (JO 2002, L 108, p. 1), et décision n° 243/2012. Voir, en outre, directive 91/287/CEE du Conseil, du 3 juin 1991, concernant la bande de fréquences à désigner pour l'introduction coordonnée des télécommunications numériques sans fil européennes (DECT) dans la Communauté (JO 1991, L 144, p. 45), et directive 87/372/CEE du Conseil, du 25 juin 1987, concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (JO 1987, L 196, p. 85), telle que modifiée par la directive 2009/114/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 (JO 2009, L 274, p. 25).

34 Voir, notamment, article 9, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que paragraphe 4, et considérant 30 de la directive 2002/21 ; article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, ainsi que considérants 18 et 19 de la décision n° 676/2002 ; considérant 22 de la décision n° 243/2001 ; septième considérant de la directive 87/372. Voir, en outre, article 8 de la directive 2002/20, qui renvoie, plus généralement, aux « accords internationaux ». Voir, concernant le règlement des radiocommunications, point 5 des présentes conclusions.

outre, sur la base de la décision n° 676/2002 (décision « spectre radioélectrique »)<sup>35</sup>, la Commission a adopté plusieurs mesures techniques qui prévoient l'harmonisation des conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique, dont certaines concernent les bandes de fréquences visées par l'acte attaqué<sup>36</sup>.

47. En ce qui concerne les points de l'ordre du jour de la CMR-15 pour lesquels l'acte attaqué a établi les positions à prendre au nom de l'Union, la Commission a exposé, dans sa proposition de décision du Conseil du 29 mai 2015, les raisons pour lesquelles elle considère que chacun d'eux était susceptible d'avoir une incidence directe sur des règles de l'Union ou d'en altérer la portée et qu'ils étaient donc couverts par la compétence externe de l'Union, en vertu de l'article 216, paragraphe 1, TFUE<sup>37</sup>.

48. Les observations soumises à la Cour par les États membres intervenants ne sont pas susceptibles, à mon sens, de mettre en doute l'appréciation effectuée par la Commission quant à l'existence d'une compétence externe de l'Union pour que le Conseil établisse, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, les positions à prendre au nom de l'Union, telles qu'elles sont exprimées dans l'acte attaqué.

49. Premièrement, contrairement à ce que semble supposer la République fédérale d'Allemagne, l'existence d'une compétence externe de l'Union ne saurait dépendre de l'adoption d'actes de droit de l'Union qui couvriraient intégralement les bandes de fréquences visées par l'acte attaqué. En effet, aux termes de son libellé, l'article 216, paragraphe 1, TFUE requiert uniquement que la conclusion de l'accord concerné soit « susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

50. La Cour a jugé, en ce qui concerne la formulation identique figurant à l'article 3, paragraphe 2, TFUE<sup>38</sup>, qu'il existe un risque de porter atteinte à des règles communes de l'Union par des engagements internationaux pris par les États membres ou d'altérer la portée de ces règles, propre à justifier une compétence externe exclusive de celle-ci, lorsque ces engagements relèvent du domaine d'application desdites règles. À cet égard, la Cour a précisé que la constatation d'un tel risque ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui de la réglementation de l'Union, et que, en particulier, de tels engagements internationaux sont susceptibles d'affecter des règles de l'Union ou d'en altérer la portée lorsque

35 Voir note en bas de page 33 des présentes conclusions.

36 Voir, notamment, décision 2004/545/CE de la Commission, du 8 juillet 2004, relative à l'harmonisation du spectre de fréquences dans la bande des 79 GHz en vue de l'utilisation de systèmes radar à courte portée pour automobile dans la Communauté (JO 2004, L 241, p. 66), qui harmonise la bande de fréquences comprise entre 77 et 81 GHz ; décision 2005/513/CE de la Commission, du 11 juillet 2005, sur l'utilisation harmonisée du spectre radioélectrique dans la bande de fréquences de 5 GHz pour la mise en œuvre des systèmes d'accès sans fil, y compris les réseaux locaux radioélectriques (WAS/RLAN) (JO 2005, L 187, p. 22 et rectificatif JO 2005, L 238, p. 26), telle que modifiée par la décision 2007/90/CE de la Commission, du 12 février 2007 (JO 2007, L 41, p. 10), qui harmonise les bandes de fréquences 5 150-5 350 MHz et 5 470-5 725 MHz ; décision 2008/411/CE de la Commission, du 21 mai 2008, sur l'harmonisation de la bande de fréquences 3 400-3 800 MHz pour les systèmes de Terre permettant de fournir des services de communications électroniques dans la Communauté (JO 2008, L 144, p. 77), telle que modifiée par la décision d'exécution 2014/276/UE de la Commission, du 2 mai 2014 (JO 2014, L 139, p. 18) ; décision 2008/671/CE de la Commission, du 5 août 2008, sur l'utilisation harmonisée du spectre radioélectrique dans la bande de fréquences 5 875-5 905 MHz pour les applications des systèmes de transport intelligents liées à la sécurité (JO 2008, L 220, p. 24), et décision d'exécution (UE) 2015/750 de la Commission, du 8 mai 2015, sur l'harmonisation de la bande de fréquences 1 452-1 492 MHz pour les systèmes terrestres permettant de fournir des services de communications électroniques dans l'Union (JO 2015, L 119, p. 27). Voir, concernant les bandes de fréquences couvertes par l'acte attaqué, point 12 des présentes conclusions.

37 Voir point 3 de l'exposé des motifs de la proposition de la Commission du 29 mai 2015 (précitée). Dans ladite proposition, la Commission a, en outre, fait référence à l'avis rendu par le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG) le 19 février 2015, « RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15 » (RSPG15-593 final).

38 L'article 3, paragraphe 2, TFUE prévoit que l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international, notamment dans la mesure où cette conclusion est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

ceux-ci relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles<sup>39</sup>. J'estime que ce raisonnement est intégralement transposable à l'appréciation visant à déterminer si la conclusion d'un accord international est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée au sens de l'article 216, paragraphe 1, TFUE. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, le domaine de la gestion du spectre radioélectrique et de l'utilisation des radiofréquences est couvert en grande partie par des règles communes de l'Union<sup>40</sup>.

51. S'agissant, deuxièmement, des arguments invoqués par la République française concernant l'utilisation du spectre radioélectrique à des fins de défense nationale et de sécurité publique, il convient de relever que, si les actes de l'Union relatifs à la gestion et à l'utilisation du spectre radioélectrique ne portent pas atteinte au droit des États membres d'organiser et d'utiliser leur spectre à des fins d'ordre public, de sécurité publique et de défense<sup>41</sup>, la seule circonstance que le spectre radioélectrique aurait, du point de vue général, des incidences sur le fonctionnement de la défense nationale et sur la sécurité publique ne saurait exclure la compétence externe de l'Union.

52. Je considère qu'il n'a pas été démontré, dans le cadre du présent recours, que les révisions du règlement des radiocommunications envisagées aux points de l'ordre du jour de la CMR-15 visés par l'acte attaqué aient, sur la défense nationale ou la sécurité publique des États membres, des incidences concrètes de nature à exclure la compétence de l'Union.

53. S'agissant, troisièmement, de l'article 10 de la décision n° 243/2012, invoqué par la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne et la République française, je ne vois aucune incompatibilité entre cette disposition et l'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE dans le cas d'espèce. En effet, il ressort de l'article 10, paragraphe 1, sous a), de la décision n° 243/2012 que, dans le cadre des négociations internationales relatives au spectre, si le sujet faisant l'objet des négociations internationales relève du domaine de compétence de l'Union, la position de l'Union est arrêtée conformément au droit de l'Union<sup>42</sup>. Or, telle était exactement la situation dans le cas d'espèce. Je note que ladite disposition ne fait aucune mention de la nature de la compétence de l'Union.

54. Contrairement à ce qu'affirment la République tchèque et la République française, je considère que l'article 10, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 243/2012 ne trouvait pas à s'appliquer à l'adoption de l'acte attaqué. En effet, cette disposition concerne, aux termes de son libellé, la situation où le sujet faisant l'objet des négociations internationales « relève en partie du domaine de compétence de l'Union et en partie de celui des États membres ». Je considère que cette formulation est le reflet direct de la jurisprudence de la Cour relative aux situations où le sujet faisant l'objet des négociations internationales relève pour partie de la compétence de l'Union et pour partie de celle des États

39 Voir avis 3/15 (traité de Marrakech sur l'accès aux œuvres publiées), du 14 février 2017 (EU:C:2017:114, points 105 à 107), et, en ce sens, avis 2/15, du 16 mai 2017 (EU:C:2017:376, points 180 et 181). Voir, dans ce contexte, considérant 10 de la décision n° 243/2012, en vertu duquel « [l]a gestion du spectre demeure encore une compétence majoritairement nationale, mais elle devrait être exercée conformément au droit existant de l'Union et permettre que des actions soient entreprises pour poursuivre des politiques de l'Union ». Voir, en outre, considérant 28 de la directive 2009/140 aux termes duquel, « [b]ien que la gestion du spectre demeure de la compétence des États membres, la planification stratégique, la coordination et, si nécessaire, l'harmonisation au niveau communautaire peuvent contribuer à garantir que les utilisateurs du spectre retirent tous les avantages offerts par le marché intérieur et que les intérêts de l'Union européenne sont efficacement défendus au niveau mondial [...] ».

40 Voir point 46 des présentes conclusions.

41 Voir article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la décision n° 676/2002 et article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, second alinéa, de la décision n° 243/2012. Voir, également, en ce sens, considérant 7 de la directive 2002/21. Voir, en outre, dans ce contexte, article 4, paragraphe 2, TUE, en vertu duquel l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale, cette dernière restant de la seule responsabilité de chaque État membre, et article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE, aux termes duquel aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité.

42 Voir point 7 des présentes conclusions.

membres, à laquelle il est également fait référence au considérant 34 de la décision n° 243/2012<sup>43</sup>. Je considère donc que l'article 10, paragraphe 1, sous b), vise non pas le cas d'une compétence partagée, mais plutôt celui où certains éléments d'un accord international ne sont pas couverts par la compétence de l'Union. Or, telle n'était pas la situation dans le cas d'espèce.

55. En conclusion, je considère que l'Union disposait, dans le cas d'espèce, de la compétence externe nécessaire.

56. Aucune des parties qui ont soumis des observations à la Cour ne conteste que les autres conditions d'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE sont remplies dans le cas d'espèce, à savoir, premièrement, que la CMR-15 peut être considérée comme une « instance créée par un accord »<sup>44</sup>, deuxièmement, que les révisions du règlement des radiocommunications envisagées à l'ordre jour de la CMR-15 peuvent être qualifiées d'« actes ayant des effets juridiques »<sup>45</sup> et, troisièmement, que ces révisions ne constituent pas « des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord ». J'estime également que l'ensemble des conditions d'application de l'article 218, paragraphe 9, TFUE sont réunies.

57. Il s'ensuit que le Conseil était, selon moi, habilité à établir les positions à prendre au nom de l'Union, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, telles qu'elles sont exprimées dans l'acte attaqué<sup>46</sup>.

58. Il convient, dès lors, de déterminer si le Conseil a respecté les exigences procédurales découlant de cette disposition, lors de l'adoption de l'acte attaqué.

### 3. Sur le moyen unique

59. Par son moyen unique, la Commission soutient que, en adoptant l'acte attaqué sous la forme de conclusions, au lieu d'une décision comme elle le proposait, le Conseil a violé l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

60. Pour sa part, le Conseil soutient avoir bien respecté ladite disposition, lors de l'adoption de l'acte attaqué, et affirme que le fait que les positions de l'Union concernant la CMR-15 aient été établies sous la forme de conclusions ne constitue pas une violation des formes substantielles susceptible d'entraîner leur annulation. Selon lui, la Commission n'aurait d'ailleurs pas démontré que lesdites positions auraient pu être sensiblement différentes si elles avaient été adoptées sous la forme d'une décision.

61. Pour les motifs exposés ci-après, je considère qu'il y a lieu de faire droit à la demande de la Commission et d'annuler l'acte attaqué pour violation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE.

<sup>43</sup> Voir, notamment, avis 2/91 (convention n° 170 de l'OIT), du 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, point 36 et jurisprudence citée), et arrêt du 28 avril 2015, Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:282, point 54).

<sup>44</sup> Voir, concernant la conférence mondiale des radiocommunications, article 13, paragraphes 1 et 2, de la constitution de l'UIT, reproduit au point 6 des présentes conclusions, et article 7 de la convention de l'UIT, adoptée par la conférence de plénipotentiaires additionnelle à Genève (Suisse) en 1992, avec les amendements adoptés par les conférences de plénipotentiaires à Kyoto (Japon) en 1994, à Minneapolis (États-Unis) en 1998, à Marrakech (Maroc) en 2002, à Antalya (Turquie) en 2006 et à Guadalajara (Mexique) en 2010.

<sup>45</sup> Voir, concernant les termes « actes ayant des effets juridiques », au sens de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, arrêt du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil (C-399/12, EU:C:2014:2258, points 56 et suiv.). Voir, concernant le caractère contraignant du règlement des radiocommunications et des révisions de celui-ci, article 4, paragraphe 3, de la constitution de l'UIT, reproduit au point 5 des présentes conclusions, et article 54 de la constitution de l'UIT. Voir, en outre, concernant la référence faite, dans les actes de l'Union, à l'UIT et au règlement des radiocommunications, point 46 et note en bas de page 34 des présentes conclusions.

<sup>46</sup> Je considère inutile pour la Cour de se prononcer, dans le cadre du présent recours, sur la question de savoir si le Conseil était, en plus, *obligé* d'avoir recours à l'article 218, paragraphe 9, TFUE. En effet, cette question ne se pose pas dans le cas d'espèce, dès lors que le Conseil affirme avoir effectivement eu recours à ladite disposition lors de l'adoption de l'acte attaqué.

62. Premièrement, il convient de constater que, aux termes de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, les positions à prendre au nom de l'Union au sens de cette disposition sont adoptées par le Conseil sous la forme d'une « décision ». En adoptant l'acte attaqué sous la forme de conclusions, le Conseil a donc fait usage d'une forme juridique autre que celle prévue par le traité.

63. À l'instar de la Commission, je considère que cette circonstance ne saurait être considérée comme une simple formalité. En effet, comme je l'exposerai ci-après, le choix de la forme juridique d'un acte de l'Union détermine, d'une part, la nature et les effets juridiques de l'acte<sup>47</sup>, et, d'autre part, la procédure à suivre pour l'adoption dudit acte<sup>48</sup>.

64. Deuxièmement, je considère que la circonstance selon laquelle l'approche suivie par le Conseil, dans le cas d'espèce, pour établir les positions à prendre au nom de l'Union à l'égard de la CMR-15 correspondrait à celle qui avait été suivie lors des précédentes conférences mondiales des radiocommunications<sup>49</sup> est sans pertinence pour l'analyse à effectuer dans le cadre du présent recours. En effet, ainsi que la Cour l'a constaté, une simple pratique du Conseil n'est pas susceptible de déroger à des règles du traité et elle ne peut, par conséquent, créer un précédent liant les institutions de l'Union<sup>50</sup>. En outre, il convient de constater que la pratique antérieure invoquée par le Conseil concernait, pour la plupart des cas, la période antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a introduit l'article 218, paragraphe 9, TFUE sous sa rédaction actuelle<sup>51</sup>.

65. Troisièmement, s'agissant de l'arrêt IBM/Commission<sup>52</sup>, invoqué par le Conseil, il convient de relever que, si la Cour a certes constaté, dans ledit arrêt, que la forme dans laquelle des actes ou décisions sont pris est, en principe, indifférente en ce qui concerne la possibilité de les attaquer par un recours en annulation, il ne saurait en être déduit que la forme d'un acte de l'Union ne revêt pas d'importance en ce qui concerne la *légalité* de l'acte concerné.

66. À cet égard, je considère que le fait, pour une institution de l'Union, de déroger à la forme juridique prévue par les traités est de nature à constituer une violation des formes substantielles susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte, notamment lorsque cette dérogation risque de créer des incertitudes quant à la nature dudit acte ou à la procédure à suivre pour son adoption. En effet, dans un tel cas, la sécurité juridique est compromise et la Cour est gênée pour exercer pleinement son contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte concerné<sup>53</sup>.

67. J'estime que de telles incertitudes sont effectivement présentes dans le cas d'espèce. En particulier, je considère, pour les motifs exposés ci-après, que le choix du Conseil d'adopter l'acte attaqué sous la forme de conclusions, au lieu d'une décision, a créé des incertitudes considérables, d'une part, en ce qui concerne la nature dudit acte et, d'autre part, pour ce qui est de la procédure qu'il fallait suivre pour son adoption.

47 Voir points 68 et 72 des présentes conclusions.

48 Voir points 81 et 82 des présentes conclusions.

49 Voir, notamment, conclusions du Conseil sur la communication de la Commission concernant les positions européennes pour la conférence mondiale des radiocommunications (CMR-2000) (Doc. 7788/00), conclusions du Conseil sur la communication de la Commission intitulée « La Conférence mondiale des radiocommunications 2007 de l'UIT (CMR-07) » (Doc. 11991/07) et conclusions du Conseil sur la conférence mondiale des radiocommunications 2012 (CMR-12) de l'Union internationale des télécommunications (UIT) (Doc. 10301/11).

50 Voir, dans un sens analogue, à propos de l'indication de la base juridique d'un acte de l'Union, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, point 54 et jurisprudence citée), et, quant au choix de la base juridique correcte, avis 1/08 (accords modifiant les listes d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS [GATS – accord général sur le commerce des services]), du 30 novembre 2009 (EU:C:2009:739, point 172 et jurisprudence citée). Voir, en outre, arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, point 60).

51 Voir, s'agissant de la genèse de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, note en bas de page 23 des présentes conclusions.

52 Arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, EU:C:1981:264, point 9). Voir note en bas de page 10 des présentes conclusions.

53 Voir, à cet égard, points 75 et 76 des présentes conclusions.

a) Sur les incertitudes concernant la nature de l'acte attaqué

68. L'article 288 TFUE distingue différents types d'actes juridiques de l'Union, en accordant à chacun ses propres caractéristiques quant à sa portée, son applicabilité et ses effets juridiques. Il est donc indispensable que la nature d'un acte de l'Union puisse être clairement établie.

69. Or, dans le cas d'espèce, les observations présentées par les États membres intervenants témoignent, selon moi, de l'existence d'une incertitude considérable quant à la nature de l'acte attaqué.

70. Ainsi, alors que le Conseil soutient que l'acte attaqué constitue « en substance » une décision du Conseil établissant les positions à prendre au nom de l'Union conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, cette affirmation est contestée par la République tchèque, la République française et la République fédérale d'Allemagne. En effet, les deux premiers États considèrent que ledit acte constitue une position commune de l'Union et des États membres arrêtée conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 243/2012, alors que le dernier estime qu'il s'agit de conclusions du Conseil. En outre, le Conseil soutient que l'acte attaqué présente un caractère contraignant, tandis que la République tchèque est d'avis que ledit acte est juridiquement contraignant uniquement pour certaines parties, couvrant des aspects qui relèvent, selon cette partie intervenante, de la compétence de l'Union. Pour sa part, la République fédérale d'Allemagne considère que l'acte attaqué constitue des conclusions non contraignantes<sup>54</sup>.

71. Force est donc de constater que le Conseil et les États membres intervenants sont en profond désaccord tant en ce qui concerne la question de savoir si l'acte attaqué constitue un acte de l'Union ou un acte « hybride » adopté conjointement par l'Union et les États membres qu'au sujet de l'effet contraignant dudit acte.

72. S'il ne fait aucun doute, pour moi, que l'acte attaqué constitue un acte d'une institution de l'Union, à savoir du Conseil, ainsi que cela ressort du titre même dudit acte, et qu'il est destiné à produire des effets juridiques<sup>55</sup>, des incertitudes persistent, selon moi, quant à sa nature précise. Ces incertitudes sont d'autant plus grandes que le Conseil a décidé, pour adopter l'acte attaqué, de déroger à la forme juridique proposée par la Commission<sup>56</sup>, à savoir celle expressément prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE<sup>57</sup>. En outre, il convient de prendre en considération le fait que, alors que le caractère obligatoire d'une décision du Conseil résulte directement de l'article 288 TFUE<sup>58</sup>, les traités restent muets sur les effets à attacher aux conclusions du Conseil. En effet, ainsi que l'indique la Commission, en adoptant l'acte attaqué sous la forme de conclusions, le Conseil a opté pour une forme juridique non prévue par les traités, qui est généralement réservée aux actes de nature non contraignante<sup>59</sup>.

73. Les incertitudes constatées quant à la nature de l'acte attaqué ne sont, à mon avis, pas susceptibles d'être dissipées par une analyse du contenu dudit acte.

54 Le Royaume-Uni ne s'est pas prononcé sur la nature ou les effets juridiques de l'acte attaqué.

55 Voir points 17 à 23 des présentes conclusions.

56 Voir points 10 et 12 des présentes conclusions. Voir, concernant la pratique suivie par le Conseil lors des précédentes conférences mondiales des radiocommunications, point 64 des présentes conclusions.

57 Voir point 62 des présentes conclusions.

58 En vertu de l'article 288 TFUE, une décision est obligatoire dans tous ses éléments.

59 Effectivement, la forme des « conclusions » n'est prévue dans les traités que pour certains actes du Conseil européen. Voir article 148 TFUE.

74. En premier lieu, ainsi que le souligne la Commission, contrairement à la proposition de celle-ci du 29 mai 2015, qui renvoyait à l'article 218, paragraphe 9, TFUE<sup>60</sup>, les conclusions adoptées par le Conseil le 26 octobre 2015 ne contiennent aucune indication de leur base légale matérielle ou procédurale<sup>61</sup>.

75. Selon la jurisprudence de la Cour, l'obligation d'indiquer la base juridique d'un acte relève de l'obligation de motivation, consacrée à l'article 296 TFUE, qui vise à assurer, d'une part, que la Cour peut exercer son contrôle juridictionnel et, d'autre part, que tant les États membres que les tiers intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions de l'Union ont fait application du traité<sup>62</sup>.

76. La Cour a également jugé que l'impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit de l'Union qui doit expressément être indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu<sup>63</sup>. S'il est vrai que l'omission de la référence à une disposition précise du traité ne peut pas constituer un vice substantiel lorsque la base juridique d'un acte peut être déterminée à l'appui d'autres éléments de celui-ci, une telle référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et la Cour sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise<sup>64</sup>.

77. Or, la présente affaire relève, à mon sens, précisément de ce dernier cas de figure. En effet, les observations des États membres intervenants montrent clairement que les intéressés sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise de l'acte attaqué et, partant, à la nature dudit acte.

78. En second lieu, la terminologie utilisée dans l'acte attaqué renforce, à mon sens, l'incertitude quant à sa nature. En effet, alors qu'il ressort clairement du titre et de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de la Commission du 29 mai 2015 que celle-ci concerne les positions à adopter au nom de l'Union lors de la CMR-15<sup>65</sup>, les conclusions adoptées par le Conseil le 26 octobre 2015 se limitent, ainsi que l'affirme la Commission, à « approuve[r] largement » les objectifs définis dans lesdites conclusions et à « invite[r] les États membres à poursuivre [ces] objectifs [...] et à respecter les principes exposés dans la décision n° [243/2012] lors des négociations portant sur d'éventuelles modifications du règlement des radiocommunications de l'UIT à la CMR-15»<sup>66</sup>.

79. Je considère que, eu égard au choix du Conseil d'adopter l'acte attaqué sous une forme juridique autre que celle prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE et à l'absence d'indication de ladite disposition en tant que base juridique de cet acte, les formules « édulcorées » utilisées dans l'acte attaqué, notamment en comparaison avec celles utilisées dans la proposition présentée par la Commission, sont susceptibles de renforcer les incertitudes quant à la nature dudit acte et, partant, quant à l'étendue de l'obligation incombant aux États membres, en vertu du droit de l'Union, de défendre les positions établies par l'acte attaqué<sup>67</sup>.

b) Sur les incertitudes concernant la procédure qu'il fallait suivre pour l'adoption de l'acte attaqué

80. Le choix du Conseil d'adopter l'acte attaqué sous la forme de conclusions, au lieu d'une décision, a également créé des incertitudes en ce qui concerne la procédure qu'il fallait suivre pour son adoption.

60 Voir point 10 des présentes conclusions.

61 Voir point 12 des présentes conclusions.

62 Voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, points 37 et 38).

63 Voir arrêt du 14 juin 2016, Commission/McBride e.a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, point 47 et jurisprudence citée).

64 Voir arrêt du 14 juin 2016, Commission/McBride e.a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, point 48 et jurisprudence citée).

65 Voir points 10 et 11 des présentes conclusions.

66 Voir point 12 des présentes conclusions.

67 Voir, à cet égard, point 40 des présentes conclusions.

81. Conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, les décisions établissant les positions à prendre au nom de l'Union sont adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. En outre, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, en vertu de l'article 16, paragraphe 3, TUE, le Conseil adopte de telles décisions selon la procédure de vote à la majorité qualifiée<sup>68</sup>.

82. En revanche, les traités restent muets sur la procédure à suivre pour adopter les conclusions du Conseil, car il s'agit d'une forme juridique non prévue par les traités<sup>69</sup>.

83. Or, dans la présente affaire, le Conseil soutient que, même si l'acte attaqué a été adopté sous la forme de conclusions, la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE était bien applicable pour l'adoption dudit acte et a effectivement été suivie.

84. Je considère que cet argument ne saurait prospérer.

85. Il convient de rappeler, à cet égard, que les traités ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de l'Union, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de l'Union et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci. Ainsi, l'article 13, paragraphe 2, TUE dispose que chaque institution de l'Union agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Cette disposition traduit le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres<sup>70</sup>.

86. C'est dans ce contexte que la Cour a jugé, et ce à plusieurs reprises, que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes<sup>71</sup>. Je considère que ce raisonnement vaut également pour les règles des traités qui prescrivent la forme juridique dont un acte de l'Union doit être revêtu<sup>72</sup>.

87. Il s'ensuit que les institutions de l'Union ne sont pas libres de sélectionner certains éléments des procédures prévues par les traités qui leur conviennent, tout en ignorant d'autres. La présente affaire illustre bien les raisons pour lesquelles une telle approche « à la carte » est insoutenable. En effet, la circonstance que le Conseil ait dérogé à la forme juridique prévue à l'article 218, paragraphe 9, TFUE suscite des doutes quant à la procédure qu'il fallait suivre pour adopter l'acte attaqué, notamment en ce qui concerne le rôle de la Commission et les modalités de vote au sein du Conseil.

88. S'agissant, premièrement, du rôle de la Commission, se pose, tout d'abord, la question de savoir si l'acte attaqué peut effectivement être considéré comme ayant été adopté « sur proposition de la Commission », comme le prévoit l'article 218, paragraphe 9, TFUE, étant donné que ledit acte revêt une forme juridique différente de celle de la proposition présentée par la Commission<sup>73</sup>. En outre, la Commission était-elle obligée de présenter une proposition de conclusions du Conseil ou une telle

68 Voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (C-81/13, EU:C:2014:2449, point 66), et, plus explicitement, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Royaume-Uni/Conseil (C-81/13, EU:C:2014:2114, point 98).

69 Voir point 72 et note en bas de page 59 des présentes conclusions.

70 Voir arrêt du 28 juillet 2016, Conseil/Commission (C-660/13, EU:C:2016:616, points 31 et 32, et jurisprudence citée).

71 Voir arrêts du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil (C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 149) et du 28 avril 2015, Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:282, point 42 et jurisprudence citée). Voir, également, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2004, Commission/Conseil (C-27/04, EU:C:2004:436, point 81).

72 En vertu de l'article 296, premier alinéa, TFUE, lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité.

73 Voir points 10 et 12 des présentes conclusions.

proposition devait-elle plutôt être élaborée et présentée par la présidence du Conseil, comme c'est généralement la pratique pour les conclusions du Conseil ? Enfin, la Commission disposait-elle du droit de modifier sa proposition, conformément à l'article 293, paragraphe 2, TFUE, ou de la retirer, une fois que le Conseil avait modifié la forme juridique de l'acte ?

89. Comme le montrent ces questions, l'approche suivie par le Conseil a mis en cause le rôle de la Commission dans l'adoption de l'acte attaqué, et, partant, a compromis l'équilibre institutionnel instauré par les traités.

90. S'agissant, deuxièmement, des modalités de vote au sein du Conseil, ce dernier reconnaît, d'une part, que la majorité qualifiée était « en principe » applicable à l'adoption de l'acte attaqué. D'autre part, le Conseil a effectivement opté, ainsi que l'affirme la Commission, pour une forme juridique qui est généralement réservée aux actes adoptés par le Conseil par voie de « consensus ». En outre, le Conseil relève que le degré élevé de convergence qui existait entre les États membres, concernant les objectifs que l'Union devait poursuivre lors de la CMR-15, a permis d'obtenir un accord à l'unanimité, une fois que les réserves de certains États membres ont été levées au sein du Comité des représentants permanents (Coreper). Enfin, le Conseil ajoute que, la Commission n'ayant pas, au cours des débats ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué, modifié sa proposition pour prendre en compte les modifications sur lesquelles un accord était sur le point d'intervenir au sein du Conseil, il découle de l'article 293, paragraphe 1, TFUE que le Conseil devait statuer à l'unanimité<sup>74</sup>.

91. Les arguments du Conseil ne peuvent pas être retenus.

92. Les traités ne s'opposent certes pas à ce qu'un acte qui doit être adopté selon la procédure de vote à la majorité qualifiée soit, le cas échéant, adopté avec le soutien de tous les États membres<sup>75</sup>. Je suis, en outre, bien conscient de la nécessité pour la présidence du Conseil, dans un esprit de bonne coopération, de prendre en considération et d'accueillir, dans la mesure du possible, lors des négociations menées dans le cadre d'une procédure de vote à la majorité qualifiée, les demandes des délégations des États membres qui n'ont pas le droit, en vertu des traités, de bloquer l'adoption de l'acte concerné.

93. Il demeure cependant qu'il n'est pas permis au Conseil, en qualifiant un acte de « conclusions », de créer des incertitudes pour les États membres quant à la possibilité, pour eux, de bloquer l'adoption dudit acte. En effet, une telle approche risque d'avoir pour effet de contourner ou de rendre inopérante la procédure de vote à la majorité qualifiée et, partant, de compromettre l'efficacité de la procédure de vote au sein du Conseil<sup>76</sup>. Je considère que ce risque est particulièrement présent, lorsque, comme dans le cas d'espèce, le Conseil déroge à la forme juridique expressément prévue par les traités, en adoptant un acte sous la forme de conclusions, au lieu d'une décision.

94. Dans ce contexte, je tiens à souligner que le choix entre la procédure de vote à la majorité qualifiée et celle de vote à l'unanimité ou par consensus est de grande importance, car ce choix est susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu de l'acte concerné<sup>77</sup>. Ainsi que l'a relevé, à juste titre, l'avocat général Sharpston, « [u]ne décision sur laquelle tout le monde peut s'accorder et à

<sup>74</sup> En vertu de ladite disposition, sauf dans certains cas qui sont énumérés, lorsque, en vertu des traités, le Conseil statue sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut amender la proposition que statuant à l'unanimité.

<sup>75</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:224, point 189).

<sup>76</sup> Voir, à cet égard, arrêt du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil (C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 148), où la Cour a constaté que le principe de l'équilibre institutionnel interdit que le Conseil européen modifie une règle de vote à la majorité qualifiée, prévue par les traités, en imposant au Conseil, au travers de conclusions prises conformément à l'article 68 TFUE, une règle de vote à l'unanimité.

<sup>77</sup> Voir, dans un sens analogue, à propos du choix de la base légale, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, EU:C:1987:163, point 12), et du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, EU:C:1988:85, point 6).

laquelle nul ne s'oppose n'est nécessairement pas la même qu'une décision sur laquelle une majorité qualifiée de participants peuvent s'entendre. Par exemple, le contenu d'une décision capable de réunir une majorité qualifiée pourrait devoir être édulcoré pour pouvoir être approuvé à l'unanimité ou sans la moindre opposition»<sup>78</sup>.

95. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que, dans les circonstances du cas d'espèce, en dérogeant à la forme juridique prévue par les traités, le Conseil a créé des incertitudes quant à la nature de l'acte attaqué et quant à la procédure qu'il fallait suivre pour son adoption, de telle sorte que cette dérogation constitue une violation de l'article 218, paragraphe 9, TFUE susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte.

96. Je conclus donc que le moyen unique invoqué par la Commission doit être accueilli et qu'il y a lieu d'annuler les conclusions du Conseil du 26 octobre 2015.

## **VI. Sur les dépens**

97. 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. Si la Cour suit ma proposition, c'est le Conseil qui succombe et cette partie doit donc être condamnée aux dépens, la Commission ayant conclu en ce sens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, les États membres intervenants supportent leurs propres dépens.

## **VII. Conclusion**

98. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

- d'annuler les conclusions du Conseil de l'Union européenne, adoptées le 26 octobre 2015, sur la conférence mondiale des radiocommunications de 2015 (CMR-15) de l'Union internationale des télécommunications (UIT) ;
- de condamner le Conseil aux dépens, et
- de déclarer que la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leur propres dépens.

<sup>78</sup> Conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:224, point 189). Voir, également, en ce sens, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Commission/Conseil (C-28/12, EU:C:2015:43, point 81).