



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

29 septembre 2021 *

« Relations extérieures – Accords internationaux – Accord euro-méditerranéen d’association CE-Maroc – Accord sous forme d’échange de lettres sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l’accord euro-méditerranéen – Décision approuvant la conclusion de l’accord – Recours en annulation – Recevabilité – Capacité d’ester en justice – Affectation directe – Affectation individuelle – Champ d’application territorial – Compétence – Interprétation du droit international retenue par la Cour – Principe d’autodétermination – Principe de l’effet relatif des traités – Invocabilité – Notion de consentement – Mise en œuvre – Pouvoir d’appréciation – Limites – Maintien des effets de la décision attaquée »

Dans l’affaire T-279/19,

Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario),
représenté par M^e G. Devers, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M^{me} P. Plaza García et M. V. Piessevaux, en
qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

République française, représentée par M^{mes} A.-L. Desjonquères, C. Mosser, MM. J.-L. Carré et
T. Stehelin, en qualité d’agents,

par

Commission européenne, représentée par M. F. Castillo de la Torre, M^{me} F. Clotuche-Duvieusart,
M. A. Bouquet et M^{me} B. Eggers, en qualité d’agents,

et par

Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader), établie à
Rabat (Maroc), représentée par M^{es} G. Forwood, N. Colin et A. Hublet, avocats,

* Langue de procédure : le français.

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision (UE) 2019/217 du Conseil, du 28 janvier 2019, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2019, L 34, p. 1),

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé de M^{me} M. J. Costeira, présidente, M. D. Gratsias (rapporteur), M^{me} M. Kancheva, M. B. Berke et M^{me} T. Perišin, juges,

greffier : M^{me} M. Marescaux, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 2 mars 2021,

rend le présent

Arrêt

I. Antécédents du litige

A. Contexte international

- 1 Les évolutions du contexte international relatif à la question du Sahara occidental peuvent être résumées comme suit.
- 2 Le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a adopté la résolution 1514 (XV), intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », qui énonce notamment que « [t]ous les peuples ont le droit de libre détermination[,] en vertu [duquel] ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel », que « [d]es mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer immédiatement tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés », et que « [t]ous les États doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la [c]harte des Nations unies [...] sur la base de l'égalité, de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États et du respect des droits souverains et de l'intégrité territoriale de tous les peuples ».
- 3 Le Sahara occidental est un territoire situé au nord-ouest de l'Afrique, qui a été colonisé par le Royaume d'Espagne à la fin du XIX^e siècle et qui était devenu, à la date de la résolution 1514 (XV), une province espagnole. En 1963, il a été inscrit par l'ONU sur la « liste préliminaire des territoires auxquels s'applique la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux [résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale] », en tant que territoire non autonome administré par le Royaume d'Espagne, au sens de l'article 73 de la charte des Nations

unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945. Il figure encore à ce jour sur la liste des territoires non autonomes établie par le secrétaire général de l'ONU sur la base des renseignements communiqués en application de l'article 73, sous e), de cette charte.

4 Le 20 décembre 1966, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 2229 (XXI) sur la question de l'Ifni et du Sahara espagnol, dans laquelle elle a « [r]éaffirm[é] le droit inaliénable d[u] peupl[e] [...] du Sahara espagnol à l'autodétermination conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale » et a invité le Royaume d'Espagne, en sa qualité de puissance administrante, « à arrêter le plus tôt possible [...] les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera[it] tenu sous les auspices de l'[ONU] afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination ».

5 Le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 2625 (XXV), par laquelle elle a approuvé la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la [c]harte des Nations unies », dont le texte est annexé à ladite résolution. Cette déclaration « proclame solennellement », en particulier, « le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». S'agissant de ce principe, elle énonce, notamment, ce qui suit :

« En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la [c]harte des Nations unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

[...]

La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même.

[...]

Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes. »

6 Le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) est une organisation créée le 10 mai 1973 au Sahara occidental. Il se définit à l'article 1^{er} de ses statuts comme un « mouvement de libération nationale » dont les membres « combat[tent] pour l'indépendance totale et pour la récupération de la souveraineté du peuple sahraoui sur la totalité du territoire de la République arabe sahraouie démocratique ».

7 Le 20 août 1974, le Royaume d'Espagne a informé l'ONU qu'il se proposait d'organiser, sous les auspices de celle-ci, un référendum au Sahara occidental.

- 8 Le 13 décembre 1974, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 3292 (XXIX), par laquelle elle a, en particulier, décidé de demander à la Cour internationale de justice (CIJ) un avis consultatif sur les questions suivantes :

« I. Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de sa colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ?

Si la réponse à la première question est négative,

II. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ? »

- 9 Le 16 octobre 1975, la CIJ a rendu l'avis consultatif (voir Sahara occidental, avis consultatif, CIJ, Recueil 1975, p. 12, ci-après l'« avis consultatif sur le Sahara occidental »). Au paragraphe 162 de cet avis, elle a considéré ce qui suit :

« Les éléments et renseignements portés à la connaissance de la Cour montrent l'existence, au moment de la colonisation espagnole, de liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental. Ils montrent également l'existence de droits, y compris certains droits relatifs à la terre, qui constituaient des liens juridiques entre l'ensemble mauritanien, au sens où la Cour l'entend, et le territoire du Sahara occidental. En revanche, la Cour conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) [de l'Assemblée générale de l'ONU] quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire. »

- 10 Au paragraphe 163 de l'avis consultatif sur le Sahara occidental, la CIJ a, en particulier, déclaré :

« [La Cour est d'avis], [e]n ce qui concerne la question I, [...] que le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) n'était pas un territoire sans maître (*terra nullius*) au moment de la colonisation par l'Espagne ; [...] en ce qui concerne la question II, [...] que le territoire avait, avec le Royaume du Maroc, des liens juridiques possédant les caractères indiqués au paragraphe 162 du présent avis [et] que le territoire avait, avec l'ensemble mauritanien, des liens juridiques possédant les caractères indiqués au paragraphe 162 du présent avis. »

- 11 Dans un discours prononcé le jour de la publication de l'avis consultatif sur le Sahara occidental, le roi du Maroc a déclaré que « le monde entier a[vait] reconnu que le Sahara [occidental] était en [la] possession » du Royaume du Maroc et qu'il lui « incomb[ait] de récupérer pacifiquement ce territoire », appelant, à cette fin, à l'organisation d'une marche.

- 12 Le 22 octobre 1975, saisi par le Royaume d'Espagne, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 377 (1975), dans laquelle il a « pri[é] le [s]ecrétaire général [de l'ONU] d'engager des consultations immédiates avec les parties concernées et intéressées » et a « [f]ait appel [à ces dernières] afin qu'elles fassent preuve de retenue et de modération ». Le 2 novembre 1975, il a adopté la résolution 379 (1975), dans laquelle il a « [d]emand[é] instamment à toutes les parties concernées et intéressées d'éviter toute action unilatérale ou autre qui pourrait encore aggraver la tension dans la région » et « [p]ri[é] le [s]ecrétaire général de poursuivre et d'intensifier ses

consultations ». Le 6 novembre 1975, à la suite du déclenchement de la marche annoncée par le roi du Maroc, qui a réuni 350 000 personnes, et du franchissement de la frontière entre le Royaume du Maroc et le Sahara occidental par celles-ci, il a adopté la résolution 380 (1975), dans laquelle il a, en particulier, « [d]éplor[é] l'exécution de [cette] marche » et « [d]emand[é] au [Royaume du] Maroc de retirer immédiatement du territoire du Sahara occidental tous les participants à la[dite] marche ».

- 13 Le 26 février 1976, le Royaume d'Espagne a informé le secrétaire général de l'ONU que, à compter de cette date, il mettait fin à sa présence au Sahara occidental et se considérait déchargé de toute responsabilité de caractère international relative à l'administration de ce territoire. La liste des territoires non autonomes visée au point 3 ci-dessus se réfère, en ce qui concerne le Sahara occidental, à cette déclaration qui est reproduite dans une note en bas de page.
- 14 Entretemps, un conflit armé opposant le Royaume du Maroc, la République islamique de Mauritanie et le Front Polisario a éclaté dans cette région. Une partie de la population du Sahara occidental a fui ce conflit et trouvé refuge dans des camps situés sur le territoire algérien, à proximité de la frontière avec le Sahara occidental.
- 15 Le 14 avril 1976, le Royaume du Maroc a conclu avec la République islamique de Mauritanie un traité de partition du territoire du Sahara occidental et a annexé la partie de ce territoire qui lui avait été attribuée par ce traité. Le 10 août 1979, la République islamique de Mauritanie a conclu un accord de paix avec le Front Polisario, en vertu duquel elle a renoncé à toute revendication territoriale sur le Sahara occidental. Le Royaume du Maroc a pris le contrôle du territoire évacué par les forces mauritaniennes et a procédé à son annexion.
- 16 Le 21 novembre 1979, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 34/37 sur la question du Sahara occidental, dans laquelle elle a « [r]éaffirm[é] le droit inaliénable du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément à la Charte de l'[ONU] [...] et aux objectifs de [s]a résolution 1514 (XV) », a « [d]éplor[é] vivement l'aggravation de la situation découlant de la persistance de l'occupation du Sahara occidental par le Maroc », a « [d]emand[é] instamment au Maroc de s'engager lui aussi dans la dynamique de la paix et de mettre fin à l'occupation du territoire du Sahara occidental » et a « [r]ecommand[é] à cet effet que le [Front Polisario], représentant du peuple du Sahara occidental, participe pleinement à toute recherche d'une solution politique juste, durable et définitive de la question du Sahara occidental, conformément aux résolutions et déclarations de l'[ONU] ». Cette résolution a été suivie de la résolution 35/19, du 11 novembre 1980, au point 10 de laquelle l'Assemblée générale a « [d]emand[é] instamment [...] au Maroc et au [Front Polisario], représentant du peuple du Sahara occidental, d'engager des négociations directes en vue d'aboutir à un règlement définitif de la question du Sahara occidental ».
- 17 Le conflit entre le Royaume du Maroc et le Front Polisario s'est poursuivi jusqu'à ce que, le 30 août 1988, les parties acceptent, en principe, des propositions de règlement émanant notamment du secrétaire général de l'ONU et prévoyant en particulier la proclamation d'un cessez-le-feu ainsi que l'organisation d'un référendum d'autodétermination sous le contrôle de l'ONU.
- 18 Le 27 juin 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 658 (1990), dans laquelle il a « [a]pprouv[é] le rapport du [s]ecrétaire général [de l'ONU] qui contient [...] les propositions de règlement [visées au point 17 ci-dessus] ainsi qu'un exposé du plan [de mise en œuvre de celles-ci] » et a « [d]emand[é] aux deux parties de coopérer pleinement avec le [s]ecrétaire général

[de l'ONU] et le [p]résident en exercice de la Conférence des chefs d'États et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine dans le cadre des efforts que ceux-ci déplo[ya]ient pour aboutir à un règlement rapide de la question du Sahara occidental ». Le 29 avril 1991, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 690 (1991) instituant la mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (Minurso).

- 19 À ce jour, en dépit des consultations et des échanges organisés sous l'égide de l'ONU, les parties ne sont pas parvenues à un règlement de la situation au Sahara occidental. Le Royaume du Maroc contrôle la majeure partie du territoire du Sahara occidental, tandis que le Front Polisario en contrôle l'autre partie, ces deux zones étant séparées par un mur de sable édifié et surveillé par l'armée marocaine. Un nombre important de réfugiés originaires de ce territoire vit toujours dans les camps administrés par le Front Polisario, sur le territoire algérien.

B. Accord d'association et accord de libéralisation

- 20 Le 1^{er} mars 2000, l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 février 1996, est entré en vigueur (JO 2000, L 70, p. 2, ci-après l'« accord d'association »).

- 21 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'accord d'association stipule :

« Il est établi une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et le Maroc, d'autre part. »

- 22 L'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'accord d'association stipule :

« Le présent accord a pour objectifs de :

- fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le renforcement de leurs relations dans tous les domaines qu'elles estimeront pertinents au titre d'un tel dialogue,
- fixer les conditions de la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux,
- développer les échanges et assurer l'essor de relations économiques et sociales équilibrées entre les parties, à travers le dialogue et la coopération notamment, afin de favoriser le développement et la prospérité du Maroc et du peuple marocain,
- encourager l'intégration maghrébine en favorisant les échanges et la coopération entre le Maroc et les pays de la région,
- promouvoir la coopération dans les domaines économique, social, culturel et financier. »

- 23 L'article 16 de l'accord d'association stipule :

« La Communauté et le Maroc mettent en œuvre de manière progressive une plus grande libéralisation de leurs échanges réciproques de produits agricoles et de produits de la pêche. »

24 L'article 94 de l'accord d'association stipule :

« Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont appliqués et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire du Royaume du Maroc. »

25 Plusieurs protocoles à l'accord d'association ont été conclus. En particulier, le protocole n° 1 est relatif aux régimes applicables à l'importation dans l'Union européenne de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche originaires du Maroc (ci-après le « protocole n° 1 »), tandis que le protocole n° 4 est relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative (ci-après le « protocole n° 4 »).

26 Le 13 décembre 2010, l'Union et le Royaume du Maroc ont signé, à Bruxelles (Belgique), l'accord sous forme d'échange de lettres relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n°s 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2012, L 241, p. 4, ci-après l'« accord de libéralisation »). Le 8 mars 2012, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2012/497/UE, concernant la conclusion de l'accord de libéralisation (JO 2012, L 241, p. 2).

27 Ainsi que cela ressort de l'accord de libéralisation et des considérants 1 à 3 de la décision 2012/497, cet accord a pour but de mettre en œuvre la libéralisation progressive des échanges de produits agricoles et de la pêche prévue à l'article 16 de l'accord d'association. En particulier, l'accord de libéralisation a procédé au remplacement des protocoles n°s 1, 2 et 3 de l'accord d'association par les textes figurant à ses annexes I et II.

28 L'article 2, paragraphe 2, du protocole n° 4 à l'accord d'association stipule :

« Aux fins de l'application de l'accord, sont considérés comme produits originaires du Maroc :

a) les produits entièrement obtenus au Maroc au sens de l'article 5 ;

b) les produits obtenus au Maroc et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition que ces matières aient fait l'objet au Maroc d'ouvrages ou de transformations suffisantes au sens de l'article 6. »

29 En vertu de l'article 16 du protocole n° 4, les produits originaires du Maroc bénéficient des dispositions de cet accord à l'importation dans l'Union, sur présentation d'une des preuves de l'origine énumérées à cet article.

C. Litiges en lien avec l'accord d'association

1. *Affaires T-512/12 et C-104/16 P*

- 30 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 novembre 2012 et enregistrée sous le numéro T-512/12, le requérant, le Front Polisario, a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision 2012/497 (arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, point 38, ci-après l'« arrêt Conseil/Front Polisario »).
- 31 Au soutien de son recours dans cette affaire, le requérant avait allégué, notamment, un certain nombre de violations, par le Conseil, de ses obligations au regard du droit international, au motif qu'il avait approuvé, par la décision 2012/497, l'application de l'accord de libéralisation au territoire du Sahara occidental (arrêt Conseil/Front Polisario, point 44).
- 32 Par arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), le Tribunal a annulé la décision 2012/497 en ce qu'elle approuvait l'application de l'accord de libéralisation au Sahara occidental, au motif que le Conseil avait manqué à son obligation d'examiner, avant l'adoption de la décision 2012/497, tous les éléments du cas d'espèce, en ne vérifiant pas si l'exploitation des produits originaires de ce territoire exportés vers l'Union ne se faisait pas au détriment de la population dudit territoire et n'impliquait pas de violation des droits fondamentaux des personnes concernées (arrêt Conseil/Front Polisario, points 47 et 48).
- 33 Le 19 février 2016, le Conseil a formé un pourvoi contre l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953).
- 34 Par l'arrêt Conseil/Front Polisario, statuant sur le pourvoi du Conseil, la Cour a annulé l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), et rejeté le recours du requérant devant le Tribunal comme irrecevable.
- 35 À cet égard, d'une part, la Cour a accueilli le deuxième moyen du pourvoi, tiré de l'erreur de droit commise par le Tribunal dans l'analyse de la qualité pour agir du requérant et, plus particulièrement, le grief tiré de ce que le Tribunal avait considéré, à tort, que l'accord de libéralisation s'appliquait au Sahara occidental (arrêt Conseil/Front Polisario, point 126).
- 36 En effet, en premier lieu, la Cour a considéré que, conformément au principe d'autodétermination, applicable dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, le Sahara occidental, territoire non autonome au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, jouissait d'un statut séparé et distinct par rapport à celui de tout État, y compris celui du Royaume du Maroc. La Cour en a conclu que les termes « territoire du Royaume du Maroc » figurant à l'article 94 de l'accord d'association ne pouvaient pas être interprétés de sorte que le Sahara occidental soit inclus dans le champ d'application territorial de cet accord (arrêt Conseil/Front Polisario, points 86 à 93).
- 37 En deuxième lieu, la Cour a considéré qu'il fallait également prendre en considération la règle coutumière codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne »), selon laquelle, à moins qu'une intention différente ne ressorte d'un traité ou ne soit par ailleurs établie, ce traité lie chacune des parties à celui-ci à l'égard de l'ensemble de son territoire. Elle a conclu que cette règle coutumière s'opposait elle aussi à ce que le Sahara occidental fût considéré comme relevant du champ d'application de l'accord d'association.

Néanmoins, elle a constaté qu'il découlait également de ladite règle coutumière qu'un traité pouvait, par dérogation, lier un État à l'égard d'un autre territoire si une telle intention ressortait de ce traité ou si elle était établie par ailleurs (arrêt Conseil/Front Polisario, points 94 à 98).

- 38 En troisième lieu, la Cour a retenu que le principe du droit international général de l'effet relatif des traités devait également être pris en considération, dès lors que, en tant que « tiers » à l'accord d'association, au sens de ce principe, le peuple du Sahara occidental pouvait être affecté par la mise en œuvre de cet accord en cas d'inclusion du territoire du Sahara occidental dans son champ d'application et devait consentir à une telle mise en œuvre. Or, en l'absence de toute manifestation d'un tel consentement, la Cour en a conclu que le fait de considérer que le territoire du Sahara occidental relevait du champ d'application de l'accord d'association était contraire au principe de l'effet relatif des traités (arrêt Conseil/Front Polisario, points 100 à 107).
- 39 En quatrième lieu, constatant que l'accord de libéralisation devait être considéré comme un traité subordonné à l'accord d'association, la Cour en a déduit que l'accord de libéralisation ne pouvait pas être compris comme s'appliquant au territoire du Sahara occidental, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'y faire figurer une clause excluant cette application. Selon la Cour, la pratique du Conseil et de la Commission européenne postérieure à la conclusion de l'accord d'association ne pouvait remettre en cause cette analyse, dès lors que cela revenait à considérer que l'Union entendait exécuter l'accord d'association et l'accord de libéralisation d'une manière incompatible avec les principes d'autodétermination et de l'effet relatif des traités et donc de manière inconciliable avec le principe d'exécution des traités de bonne foi (arrêt Conseil/Front Polisario, points 110 à 125).
- 40 D'autre part, la Cour a statué définitivement sur le litige. À cet égard, elle a jugé que, dès lors que l'accord de libéralisation devait être interprété conformément aux règles pertinentes de droit international applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, en ce sens qu'il ne s'appliquait pas au territoire du Sahara occidental, le requérant devait être considéré, en tout état de cause, compte tenu des arguments qu'il invoquait, comme n'ayant pas qualité pour agir en annulation de la décision 2012/497, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir du Conseil et de la Commission (arrêt Conseil/Front Polisario, points 128 à 134).

2. Affaire C-266/16

- 41 Par décision du 27 avril 2016, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative), Royaume-Uni], a saisi la Cour de questions préjudicielles portant, en substance, sur la validité, au regard de l'article 3, paragraphe 5, TUE, d'actes de l'Union relatifs aux accords internationaux conclus par l'Union et le Royaume du Maroc dans le secteur de la pêche, dans le cadre de l'accord d'association, compte tenu de la circonstance qu'ils permettaient l'exploitation des ressources provenant des eaux adjacentes au Sahara occidental (arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK* UK, C-266/16, EU:C:2018:118, points 1, 41 et 54, ci-après l'« arrêt *Western Sahara Campaign UK* »).
- 42 Sur la base, notamment, des constats opérés dans l'arrêt Conseil/Front Polisario (voir points 36 à 39 ci-dessus), la Cour a jugé que, dès lors que les accords internationaux en cause n'étaient pas applicables au territoire du Sahara occidental et aux eaux adjacentes à celui-ci, l'examen de la première question de la juridiction de renvoi n'avait révélé aucun élément de nature à affecter la validité des actes de l'Union afférents au regard de l'article 3, paragraphe 5, TUE (arrêt *Western Sahara Campaign UK*, point 85).

3. Ordonnances dans les affaires T-180/14, T-275/18, T-376/18

- 43 Par ordonnances du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil (T-180/14, non publiée, EU:T:2018:496), du 30 novembre 2018, Front Polisario/Conseil (T-275/18, non publiée, EU:T:2018:869), et du 8 février 2019, Front Polisario/Conseil (T-376/18, non publiée, EU:T:2019:77), le Tribunal a rejeté comme irrecevables les recours du requérant dirigés contre des actes du Conseil relatifs à la conclusion ou à la modification de différents accords internationaux entre l'Union et le Royaume du Maroc.
- 44 En particulier, dans les deux premières ordonnances citées au point 43 ci-dessus, le Tribunal s'est fondé sur les arrêts Conseil/Front Polisario et Western Sahara Campaign UK pour constater le défaut de qualité pour agir du requérant, faute, pour les accords litigieux, d'être applicables au Sahara occidental ou aux eaux adjacentes (ordonnances du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil, T-180/14, non publiée, EU:T:2018:496, points 69 à 71, et du 30 novembre 2018, Front Polisario/Conseil, T-275/18, non publiée, EU:T:2018:869, points 41 et 42).
- 45 Dans la troisième des ordonnances citées au point 43 ci-dessus, le Tribunal a considéré que, conformément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE, la décision du Conseil, du 16 avril 2018, autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume du Maroc en vue de la modification de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc et de la conclusion d'un protocole mettant en œuvre ledit accord, n'avait pour objet que de désigner le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union et d'adresser des directives à ceux-ci. Il s'agissait donc d'un acte ne produisant des effets juridiques que dans les relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre les institutions de l'Union. Le Tribunal en a conclu que cette décision ne produisait pas d'effets sur la situation juridique du requérant et que celui-ci ne pouvait donc être considéré comme étant directement concerné par ladite décision (ordonnance du 8 février 2019, Front Polisario/Conseil, T-376/18, non publiée, EU:T:2019:77, points 28 et 29).

D. Décision attaquée et accord litigieux

- 46 À la suite de l'arrêt Conseil/Front Polisario, le Conseil, par décision du 29 mai 2017, a autorisé la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, avec le Royaume du Maroc, en vue de conclure un accord international apportant des modifications aux protocoles n° 1 et n° 4.
- 47 Dans le cadre de l'autorisation d'ouvrir des négociations accordée à la Commission, le Conseil a demandé à cette dernière, d'une part, de veiller à ce que les populations concernées par l'accord international envisagé soient associées de manière appropriée et, d'autre part, d'évaluer les répercussions potentielles dudit accord sur le développement durable du Sahara occidental, notamment les avantages pour les populations locales et l'impact de l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires concernés.
- 48 La Commission a fait état du résultat des consultations et de l'analyse qu'elle a effectuées concernant les questions visées au point 47 ci-dessus dans son rapport du 11 juin 2018 sur les bénéfices pour la population du Sahara occidental, et sur la consultation de cette population, de l'extension de préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental (ci-après le « rapport du 11 juin 2018 »). Ce rapport accompagnait la proposition relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la

modification des protocoles n° 1 et n° 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part [COM (2018) 481 final].

- 49 Le 25 octobre 2018, l'Union et le Royaume du Maroc ont signé, à Bruxelles, l'accord sous forme d'échange de lettres sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (ci-après l'« accord litigieux »).
- 50 Le 28 janvier 2019, le Conseil a adopté la décision (UE) 2019/217, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2019, L. 34, p. 1, ci-après la « décision attaquée »).
- 51 Aux considérants 3 à 10 de la décision attaquée, le Conseil indique :
- « (3) L'Union ne préjuge pas de l'issue du processus politique sur le statut final du Sahara occidental qui a lieu sous l'égide des Nations unies et elle n'a cessé de réaffirmer son attachement au règlement du différend au Sahara occidental, actuellement inscrit par les Nations unies sur la liste des territoires non autonomes, aujourd'hui en grande partie administré par le Royaume du Maroc [...]
- (4) Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, des produits provenant du Sahara occidental et certifiés d'origine marocaine ont été importés dans l'Union en bénéficiant des préférences tarifaires prévues par les dispositions pertinentes dudit accord.
- (5) Dans son arrêt rendu dans l'affaire C-104/16 P [...], la Cour de justice a cependant précisé que l'accord d'association ne couvrait que le territoire du Royaume du Maroc et pas le Sahara occidental, un territoire non autonome.
- (6) Il importe de veiller à ce que les flux commerciaux qui se sont développés au fil des ans ne soient pas perturbés, tout en établissant des garanties appropriées pour la protection du droit international, y compris des droits de l'homme, et le développement durable des territoires concernés. Le Conseil a autorisé la Commission, le 29 mai 2017, à ouvrir des négociations avec le Royaume du Maroc en vue d'établir, conformément à l'arrêt de la Cour de justice, une base légale pour l'octroi des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental. Un accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc constitue le seul moyen d'assurer que l'importation de produits originaires du Sahara occidental bénéficie d'une origine préférentielle, étant donné que les autorités marocaines sont les seules capables d'assurer le respect des règles nécessaires pour l'octroi de telles préférences.
- (7) La Commission a évalué les répercussions potentielles d'un tel accord sur le développement durable, notamment en ce qui concerne les avantages et désavantages découlant des préférences tarifaires accordées aux produits du Sahara occidental pour les populations concernées et les effets sur l'exploitation des ressources naturelles des territoires concernés [...]

- (8) [...] [I]l ressort de cette évaluation que, globalement, les avantages pour l'économie du Sahara occidental découlant de l'octroi des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental et notamment le puissant levier économique et donc de développement social qu'il constitue, dépassent les désavantages mentionnés dans le processus de consultations, dont l'utilisation extensive des ressources naturelles [...]
- (9) Il a été estimé que l'extension des préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental aura un impact globalement positif pour les populations concernées [...]
- (10) Vu les considérations sur le consentement dans l'arrêt de la Cour de justice, la Commission, en lien avec le Service européen d'action extérieure, a pris toutes les mesures raisonnables et possibles dans le contexte actuel pour associer de manière appropriée les populations concernées afin de s'assurer de leur consentement à l'accord. De larges consultations ont été conduites et les acteurs socio-économiques et politiques qui ont participé aux consultations se sont majoritairement prononcés en faveur de l'extension des préférences tarifaires de l'accord d'association au Sahara occidental. Ceux qui ont rejeté l'extension estimaient essentiellement qu'un tel accord entérinerait la position du Maroc sur le territoire du Sahara occidental. Or, rien dans les termes de cet accord ne permet de considérer qu'il reconnaîtrait la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. L'Union continuera d'ailleurs, par des efforts renforcés, à soutenir le processus de résolution pacifique du différend entamé et poursuivi sous l'égide des Nations unies. »

52 L'article 1^{er}, premier alinéa, de la décision attaquée dispose que l'accord litigieux est approuvé au nom de l'Union. Cet accord est entré en vigueur le 19 juillet 2019 (JO 2019, L 197, p. 1).

53 Les troisième à neuvième alinéas de l'accord litigieux stipulent :

« Le présent accord est conclu sans préjudice des positions respectives de l'Union européenne sur le statut du Sahara occidental et du Royaume du Maroc sur ladite région.

Les deux parties réaffirment leur soutien au processus des Nations unies et appuient les efforts du secrétaire général pour parvenir à une solution politique définitive, conformément aux principes et objectifs de la [c]harte des Nations unies et sur la base des résolutions du [c]onseil de Sécurité.

L'Union européenne et le Royaume du Maroc sont convenus d'insérer la déclaration commune ci-après à la suite du protocole n° 4 de l'accord d'association :

“Déclaration commune concernant l'application des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (ci-après dénommé 'accord d'association')

1. Les produits originaires du Sahara occidental qui sont soumis au contrôle des autorités douanières du Royaume du Maroc bénéficient des mêmes préférences commerciales que celles accordées par l'Union européenne aux produits couverts par l'accord d'association.

2. Le protocole n° 4 s'applique mutatis mutandis aux fins de la définition du caractère originaire des produits visés au paragraphe 1, y compris pour ce qui concerne les preuves de l'origine.

3. Les autorités douanières des États membres de l'Union européenne et du Royaume du Maroc sont chargées d'assurer l'application du protocole n° 4 à ces produits.”

L'Union européenne et le Royaume du Maroc réaffirment leur engagement à appliquer les protocoles conformément aux dispositions de l'accord d'association concernant le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

L'insertion de cette déclaration commune se fonde sur le partenariat privilégié établi de longue date entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, tel que notamment consacré par le statut avancé accordé à ce dernier, ainsi que sur l'ambition partagée des parties d'approfondir et d'élargir ce partenariat.

Dans cet esprit de partenariat et afin de permettre aux parties d'évaluer l'impact du présent accord, en particulier sur le développement durable, notamment en ce qui concerne les avantages pour les populations concernées et l'exploitation des ressources naturelles des territoires concernés, l'Union européenne et le Royaume du Maroc sont convenus d'échanger mutuellement des informations dans le cadre du comité d'association au moins une fois par an.

Les modalités spécifiques de cet exercice d'évaluation seront déterminées ultérieurement en vue de leur adoption par le comité d'association au plus tard deux mois après l'entrée en vigueur du présent accord. »

II. Procédure et conclusions des parties

- 54 Par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 27 avril 2019, le requérant a introduit le présent recours.
- 55 Le 1^{er} août 2019, le Conseil a déposé le mémoire en défense.
- 56 Par décisions du président de la cinquième chambre du Tribunal, respectivement du 10 et du 18 septembre 2019, la République française, d'une part, et la Commission, d'autre part, ont été autorisées à intervenir au soutien du Conseil.
- 57 Le 1^{er} octobre 2019, le requérant a déposé la réplique.
- 58 Par décision du 16 octobre 2019, la composition des chambres ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal, le juge rapporteur a été affecté à la neuvième chambre du Tribunal, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 59 La République française et la Commission ont déposé leur mémoire en intervention respectivement le 23 et le 29 octobre 2019.
- 60 Par ordonnance du 15 novembre 2019, Front Polisario/Conseil (T-279/19, non publiée, EU:T:2019:808), la présidente de la neuvième chambre du Tribunal a admis la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) à intervenir au soutien du Conseil.
- 61 Le 5 décembre 2019, le Conseil a déposé la duplique.

- 62 Le requérant a présenté, respectivement le 20 décembre 2019 et le 6 janvier 2020, des observations sur les mémoires en intervention, d'une part, de la République française et, d'autre part, de la Commission.
- 63 Le 23 janvier 2020, la Comader a déposé son mémoire en intervention. Le 17 février 2020, le requérant a présenté des observations sur ce mémoire.
- 64 Le 23 novembre 2020, sur proposition de la neuvième chambre, le Tribunal a, en application de l'article 28 du règlement de procédure, décidé de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.
- 65 Le 9 décembre 2020, sur le fondement de l'article 106, paragraphe 1, du règlement de procédure, le Tribunal a décidé, d'office, d'ouvrir la phase orale de la procédure.
- 66 Par deux mesures d'organisation de la procédure, respectivement du 17 et du 18 décembre 2020, le Tribunal a, d'une part, posé des questions pour réponse écrite aux parties et invité le requérant et la Commission à lui fournir des renseignements complémentaires et, d'autre part, invité les parties à préciser, lors de l'audience, leur position sur certaines questions de principe pertinentes pour le présent litige.
- 67 Le Conseil, d'une part, et le requérant, la République française, la Commission et la Comader, d'autre part, ont présenté leurs réponses écrites aux questions du Tribunal respectivement le 24 et le 25 janvier 2021. Le requérant et la Commission ont fourni les renseignements sollicités dans le cadre de ces réponses.
- 68 L'audience de plaidoiries s'est tenue le 2 mars 2021. La clôture de la phase orale de la procédure a été prononcée à l'issue de cette audience.
- 69 Le 19 avril 2021, la Commission a présenté des observations sur le procès-verbal d'audience de plaidoiries. Par ordonnance du 30 avril 2021, le Tribunal a rouvert la phase orale de la procédure, afin de verser au dossier ces observations et d'inviter le requérant, le Conseil, la République française et la Comader à présenter leurs observations à cet égard. Le Conseil et la République française, d'une part, et le requérant et la Comader, d'autre part, ont présenté leurs observations respectivement le 12 et le 17 mai 2021. La clôture de la phase orale a été prononcée le 19 mai 2021 et l'affaire a été mise en délibéré. Un procès-verbal modifié a été transmis aux parties le 22 juin 2021.
- 70 À la suite du décès de M. le juge Berke survenu le 1^{er} août 2021, les trois juges dont le présent arrêt porte la signature ont poursuivi les délibérations, conformément à l'article 22 et à l'article 24, paragraphe 1, du règlement de procédure.
- 71 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner le Conseil, la République française, la Commission et la Comader aux dépens.
- 72 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

73 La République française conclut à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter le recours.

74 La Commission, sans présenter formellement de conclusions, indique soutenir celles du Conseil.

75 La Comader conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

III. En droit

76 À titre liminaire, il y a lieu de relever que le présent litige est relatif à la conclusion, au nom de l'Union, d'un accord entre celle-ci et le Royaume du Maroc, par lequel ces parties sont convenues d'insérer, à la suite du protocole n° 4 de l'accord d'association, une déclaration commune, intitulée « Déclaration commune concernant l'application des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part » (ci-après la « déclaration commune sur le Sahara occidental »), qui étend aux produits originaires du Sahara occidental « soumis au contrôle des autorités douanières [marocaines] » le bénéfice des préférences commerciales accordées aux produits d'origine marocaine exportés dans l'Union en vertu du protocole n° 1 (voir point 53 ci-dessus).

77 Par son recours, le requérant, qui affirme agir « au nom du peuple sahraoui », demande l'annulation de la décision attaquée, au motif, en substance, que, en approuvant l'accord litigieux sans le consentement de ce peuple, alors que cet accord s'appliquerait au Sahara occidental, le Conseil a, par cette décision, violé les obligations qui incombait à l'Union dans le cadre de ses relations avec le Royaume du Maroc, en vertu du droit de l'Union et du droit international. En particulier, le requérant soutient que l'accord litigieux n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour énoncée dans les arrêts Conseil/Front Polisario et Western Sahara Campaign UK, qui aurait exclu une telle application territoriale.

78 Sans présenter formellement d'exception d'irrecevabilité, le Conseil, soutenu par la République française, par la Commission et par la Comader, soulève, à titre principal, deux fins de non-recevoir à l'encontre du présent recours, tirées, pour l'une, du défaut de capacité du requérant d'ester en justice devant les juridictions de l'Union et, pour l'autre, de son défaut de qualité pour agir à l'encontre de la décision attaquée. Notamment, dans le cadre de ces fins de non-recevoir, ils remettent en cause l'étendue et l'exclusivité du rôle revendiqué par le requérant à l'égard du peuple du Sahara occidental. En outre, la Comader, pour sa part, remet en cause la validité du mandat que le requérant a délivré à son avocat. À titre subsidiaire, le Conseil, la République française, la Commission et la Comader concluent au rejet de l'argumentation du requérant sur le fond. En particulier, le Conseil, soutenu par la République française, fait valoir, en substance, que, en approuvant l'accord litigieux, il s'est conformé à la jurisprudence de la Cour. Pour leur part, la Commission et la Comader, tout en approuvant cette argumentation, considèrent, en tout état de cause, que cette jurisprudence n'est pas pertinente pour l'examen du recours, notamment, en raison du fait qu'elle serait relative à l'interprétation des accords conclus

par l'Union avec le Royaume du Maroc et non à leur validité. En outre, le Conseil, la République française, la Commission et la Comader considèrent que les principes du droit international, sur lesquels le requérant fonde son argumentation, ne sont pas invocables.

A. Sur la recevabilité du recours

1. Sur la première fin de non-recevoir du Conseil, tirée du défaut de capacité d'ester en justice du requérant

- 79 Au soutien de la première fin de non-recevoir, le Conseil fait valoir que le requérant n'est pas une personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, disposant de la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union. En premier lieu, le Conseil fait valoir que le requérant ne possède pas la personnalité juridique en vertu du droit interne d'un État membre. En deuxième lieu, le Conseil affirme que le requérant n'est pas un sujet de droit international. En troisième lieu, le Conseil soutient que le requérant ne satisfait pas aux critères établis par les juridictions de l'Union en vue de reconnaître la capacité d'ester en justice à une entité dépourvue de la personnalité juridique et, en particulier, la condition tenant au fait que l'entité en cause doit être traitée par l'Union comme un sujet distinct doté de droits et d'obligations.
- 80 La Commission, la République française et la Comader développent, en substance, la même argumentation que celle du Conseil. La Comader soutient, en outre, que le requérant ne dispose pas de l'autonomie nécessaire pour agir comme une entité responsable dans les rapports juridiques, au regard de ses relations avec la République arabe sahraouie démocratique (RASD), non reconnue par l'ONU et par l'Union.
- 81 À l'appui de sa capacité d'ester en justice, le requérant fait valoir qu'il est un mouvement de libération nationale, tirant directement ses droits et ses obligations du droit international, du fait du statut séparé et distinct du Sahara occidental et du droit à l'autodétermination du peuple sahraoui. Ce statut serait confirmé, notamment, par sa capacité à conclure des accords et par sa reconnaissance comme seul représentant de ce peuple par l'Assemblée générale de l'ONU. En tant que sujet de droit international, il répondrait, à plus forte raison, aux critères fixés par la jurisprudence pour vérifier qu'une entité dépourvue de la personnalité juridique peut être considérée comme une personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 82 À titre liminaire, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de cet article, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.
- 83 Ensuite, selon la jurisprudence, si la notion de personne morale qui figure à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE implique, en principe, l'existence de la personnalité juridique, qui doit être vérifiée au regard du droit national en vertu duquel la personne morale en question a été constituée, elle ne coïncide pas nécessairement avec celles propres aux différents ordres juridiques des États membres (voir, en ce sens, arrêt du 6 avril 2017, Saremar/Commission, T-220/14, EU:T:2017:267, point 45 et jurisprudence citée). Ainsi, la jurisprudence a déjà reconnu la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union à des entités indépendamment de la question de leur constitution en personne morale de droit interne.

- 84 Tel a été, notamment, le cas lorsque, d'une part, l'entité en cause disposait d'une représentativité suffisante à l'égard des personnes dont elle prétendait défendre les droits tirés du droit de l'Union ainsi que de l'autonomie et de la responsabilité nécessaires pour agir dans le cadre de rapports juridiques déterminés par ce même droit et que, d'autre part, elle avait été reconnue par les institutions comme une interlocutrice lors de négociations relatives à ces droits (voir, en ce sens, arrêts du 8 octobre 1974, *Union syndicale – Service public européen e.a./Conseil*, 175/73, EU:C:1974:95, points 9 à 17, et du 8 octobre 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens/Commission*, 18/74, EU:C:1974:96, points 5 à 13).
- 85 Tel a été également le cas lorsque les institutions de l'Union avaient traité cette entité comme un sujet distinct, doté de droits et d'obligations propres. En effet, la cohérence et la justice imposent de reconnaître la capacité d'ester en justice d'une telle entité pour contester les mesures restreignant ses droits ou les décisions défavorables prises à son égard par les institutions (voir, en ce sens, arrêts du 28 octobre 1982, *Groupement des Agences de voyages/Commission*, 135/81, EU:C:1982:371, points 9 à 11 ; du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, points 107 à 112, et du 15 juin 2017, *Al-Faqih e.a./Commission*, C-19/16 P, EU:C:2017:466, point 40).
- 86 Il peut être déduit des arrêts cités aux points 84 et 85 ci-dessus que la Cour a cherché à adapter sa jurisprudence à des circonstances très différentes, en écartant une approche trop formelle ou trop rigide de la notion de personne morale (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire *Conseil/Front Polisario*, C-104/16 P, EU:C:2016:677, point 140). En effet, cette notion ne saurait recevoir une interprétation restrictive, comme la Cour l'a récemment confirmé [arrêt du 22 juin 2021, *Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers)*, C-872/19 P, EU:C:2021:507, point 44]. Par conséquent, cette jurisprudence n'exclut pas que, au regard de circonstances différentes de celles examinées dans les arrêts en cause, la capacité d'ester en justice devant le juge de l'Union soit reconnue à une entité indépendamment de sa personnalité juridique de droit interne, notamment si les exigences de la protection juridictionnelle effective l'imposent.
- 87 Enfin, il peut être déduit de la jurisprudence que des sujets de droit international public, tels que des États tiers, constituent des personnes morales au sens du droit de l'Union [voir, en ce sens, ordonnance du 10 septembre 2020, *Cambodge et CRF/Commission*, T-246/19, EU:T:2020:415, points 47, 49 et 50 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens et par analogie, ordonnance du vice-président de la Cour du 17 mai 2018, *États-Unis d'Amérique/Apple Sales International e.a.*, C-12/18 P(I), non publiée, EU:C:2018:330, point 9 et jurisprudence citée], ce qui a été, au demeurant, récemment confirmé par la Cour [voir, en ce sens arrêt du 22 juin 2021, *Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507, point 53)].
- 88 En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant ne possède pas la personnalité juridique en vertu du droit d'un État membre ou d'un État tiers. En particulier, il ressort des explications du requérant que, au regard du statut de territoire non autonome du Sahara occidental, il entend seulement se prévaloir du droit international public et non d'un ordre juridique interne quelconque. Sa qualité de personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne peut donc pas être établie au regard d'un tel ordre juridique.
- 89 En revanche, s'agissant de la question de l'existence de la personnalité juridique du requérant au regard du droit international public, les parties divergent, en particulier, sur les incidences pour celle-ci du rôle du requérant dans le cadre du processus d'autodétermination du Sahara occidental. Le Conseil, la République française, la Commission et la Comader soutiennent que sa

représentativité à l'égard du peuple de ce territoire est limitée à ce rôle et que les organes de l'ONU n'ont pas entendu lui conférer d'autres compétences sur le plan international, de sorte que, n'étant ni un État ni une organisation internationale, sa personnalité juridique ne lui conférerait aucune capacité d'agir en dehors de ce processus. Au contraire, le requérant soutient qu'il tire sa personnalité juridique internationale directement du droit à l'autodétermination dudit peuple et du rôle qui lui aurait été reconnu par ces mêmes organes ainsi que par d'autres organisations internationales, par des États tiers et par l'Union.

- 90 Il convient donc de vérifier, à la lumière de la jurisprudence relative à la notion de personne morale, rappelée aux points 83 à 87 ci-dessus, si les éléments invoqués par le requérant, relatifs au rôle qu'il joue dans le cadre du processus d'autodétermination du Sahara occidental, sont de nature à lui conférer la capacité d'ester en justice devant le juge de l'Union.
- 91 À cet égard, en premier lieu, il convient de rappeler que, au point 89 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, sur lequel le requérant se fonde dans le cadre du présent recours, la Cour a indiqué que le principe coutumier d'autodétermination faisait partie des règles de droit international applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, dont la prise en compte s'imposait au Tribunal. Plus particulièrement, au point 105 dudit arrêt, la Cour a rappelé que la CIJ avait souligné, dans son avis consultatif sur le Sahara occidental, que la population de ce territoire jouissait, en vertu du droit international général, du droit à l'autodétermination, ainsi que cela était exposé aux points 90 et 91 du même arrêt. En outre, elle a précisé que, pour sa part, l'Assemblée générale de l'ONU avait, au point 7 de sa résolution 34/37 sur la question du Sahara occidental, recommandé que le requérant, « représentant du peuple du Sahara occidental, participe pleinement à toute recherche d'une solution politique juste, durable et définitive de la question du Sahara occidental » (voir point 16 ci-dessus).
- 92 Il ressort donc de ces considérations que le droit international reconnaît au peuple du Sahara occidental le droit à l'autodétermination, ce dont il appartient aux juridictions de l'Union de tenir compte, et que, sur le fondement de ce droit, le requérant, en tant que représentant dudit peuple, s'est vu reconnaître par l'Assemblée générale de l'ONU le droit de participer « pleinement » à la recherche d'une solution politique à la question du statut définitif de ce territoire. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que ce droit a été confirmé par la résolution 35/19 (voir point 16 ci-dessus) et que le requérant l'a exercé dans le cadre des négociations conduites sous l'égide de l'ONU, auxquelles le Royaume du Maroc et lui-même sont parties depuis 1988 (voir points 17 à 19 ci-dessus).
- 93 Or, dans le cadre de la présente fin de non-recevoir, le Conseil, la République française, la Commission et la Comader ne contestent pas l'exercice, par le requérant, de son droit de participer au processus d'autodétermination du Sahara occidental, en tant que représentant du peuple de ce territoire, qui lui est reconnu par les organes de l'ONU.
- 94 Par ailleurs, comme l'expose le requérant, il a contracté un certain nombre d'engagements en vertu du droit international en sa qualité de représentant du peuple du Sahara occidental. En effet, premièrement, le requérant est partie à un accord de paix conclu avec la République islamique de Mauritanie, en vertu duquel celle-ci a renoncé à toute revendication territoriale sur ce territoire (voir point 15 ci-dessus). Deuxièmement, le requérant et le Royaume du Maroc sont parvenus à des accords sur un certain nombre de questions relatives à l'application des propositions de règlement du secrétaire général de l'ONU, approuvées par le Conseil de sécurité dans la résolution 658 (1990). Or force est de constater que, comme le requérant l'a fait valoir dans la réplique, et ainsi qu'il résulte des courriers et des résolutions des organes de l'ONU qu'il

cite à cet égard, ces organes rappellent régulièrement le Royaume du Maroc et le requérant à leurs obligations découlant du droit international et considèrent donc que ce dernier, notamment, est tenu par les engagements contractés en vertu de ces accords. Troisièmement, comme le requérant l'indique également, il est soumis aux exigences du droit international humanitaire consacrées, notamment, par les quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et par le protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), signé le 8 juin 1977, auxquels il a adhéré le 23 juin 2015.

- 95 Au surplus, le Conseil, la République française, la Commission et la Comader ne contestent pas que, comme invoqué par le requérant, il participe aux travaux du comité spécial de la décolonisation relatifs à la question du Sahara occidental ainsi qu'aux travaux conjoints de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), instituée au sein du Conseil économique et social des Nations unies, et du Comité technique spécialisé de l'Union africaine sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration.
- 96 Le requérant est donc reconnu sur le plan international en tant que représentant du peuple du Sahara occidental, même à supposer que, comme le soutiennent le Conseil, la République française, la Commission et la Comader, cette reconnaissance s'inscrive dans le cadre limité du processus d'autodétermination de ce territoire. En outre, sa participation à ce processus implique qu'il dispose de l'autonomie et de la responsabilité nécessaires pour agir dans ce cadre, ce que confirment, par ailleurs, ses statuts versés au dossier.
- 97 Certes, comme l'affirment, en substance, le Conseil, la République française, la Commission et la Comader, la nature et l'étendue des droits et des obligations du requérant ne sont pas équivalentes à celles des droits et des obligations des États ou des organisations internationales, ce qui n'est, au demeurant, pas contesté par celui-ci. Toutefois, force est de constater que sa capacité, en tant que représentant du peuple d'un territoire non autonome, de négocier et de contracter des engagements internationaux dans le contexte du processus d'autodétermination du Sahara occidental et de participer aux travaux des organisations internationales relatifs à cette question constitue des éléments de base de la personnalité juridique (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, point 146 ; voir également, en ce sens et par analogie, ordonnance du 11 décembre 1973, Générale sucrière e.a./Commission, 41/73, 43/73 à 48/73, 50/73, 111/73, 113/73 et 114/73, EU:C:1973:151, point 3).
- 98 En deuxième lieu, le requérant fait valoir, à bon droit, que les institutions ont pris acte de son rôle et de sa représentativité. D'une part, au point 105 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a elle-même pris acte de la reconnaissance par l'Assemblée générale de l'ONU de cette représentativité (voir point 91 ci-dessus). D'autre part, le requérant fournit des éléments indiquant qu'il a régulièrement des échanges avec la Commission relative aux questions concernant la situation du Sahara occidental. Par ailleurs, il convient de relever que, si les parties divergent sur la qualification des échanges entre le requérant et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), intervenus avant la conclusion de l'accord litigieux, il n'est pas contesté que ceux-ci ont eu lieu le 5 février 2018 et qu'ils ont porté, notamment, sur la question de l'application de l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental. Dans son rapport du 11 juin 2018, la Commission a rendu compte de la position du requérant sur la conclusion envisagée de l'accord litigieux en se référant expressément à ces échanges. Ainsi, bien qu'il n'ait pas participé aux négociations relatives à l'accord litigieux, le requérant est fondé à

soutenir qu'il est considéré comme un interlocuteur légitime par les institutions de l'Union s'agissant des questions susceptibles de concerner ce territoire, y compris pour exprimer sa position à l'égard de la conclusion de cet accord.

- 99 En troisième lieu, il convient de rappeler que, au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a considéré que, compte tenu des éléments rappelés au point 105 du même arrêt (voir point 91 ci-dessus), le peuple du Sahara occidental devait être considéré comme un « tiers » au sens du principe de l'effet relatif des traités, qui, en tant que tel, pouvait être affecté par la mise en œuvre de l'accord d'association en cas d'inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ d'application dudit accord, de sorte que ladite mise en œuvre devait, en tout état de cause, recevoir son consentement.
- 100 Or, par le présent recours, le requérant, entend défendre le droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental, au motif, en substance, que la décision attaquée ne respecterait pas ce droit, en approuvant la conclusion d'un accord avec le Royaume du Maroc s'appliquant à ce territoire, sans son consentement, contrairement à ce que la Cour aurait jugé (voir point 77 ci-dessus). Par conséquent, il doit être considéré que, dans cette situation particulière, les exigences de la protection juridictionnelle effective imposent, en tout état de cause, de reconnaître au requérant la capacité d'introduire un recours devant le Tribunal pour défendre ce droit.
- 101 Au vu de l'ensemble de ces circonstances, le requérant doit être qualifié de personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, disposant de la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union aux fins d'introduire le présent recours. Cette capacité est sans préjudice de son obligation de démontrer qu'il remplit les autres conditions de recevabilité et, en particulier, qu'il dispose de la qualité pour agir à l'égard de la décision attaquée.
- 102 Les arguments du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader ne remettent pas en cause cette conclusion.
- 103 En premier lieu, dans la mesure où il n'est pas contesté que le requérant s'est vu reconnaître, par les organes de l'ONU, la qualité de représentant du peuple du Sahara occidental dans le cadre du processus d'autodétermination de ce territoire non autonome, leurs arguments relatifs au fait qu'il ne serait pas l'unique représentant du peuple du Sahara occidental et que sa représentativité à l'égard de ce peuple serait limitée à ce processus doivent être, en tout état de cause, rejetés. Il en va de même des arguments tirés du fait qu'il n'a pas été défini explicitement par les organes de l'ONU comme un mouvement de libération nationale ou du fait qu'il ne s'est pas vu attribuer le statut d'observateur auprès de ces organes. Pour les mêmes raisons, l'argument selon lequel il n'aurait qu'une personnalité juridique tout au plus « fonctionnelle » ou « transitoire » est voué au rejet. En effet, ces arguments portent uniquement sur les limites du rôle et de la représentativité du requérant, mais ils n'en remettent pas en cause l'existence.
- 104 En deuxième lieu, quant à l'argument de la Comader relatif à la l'absence d'indépendance alléguée du requérant par rapport à la RASD, force est de constater que c'est en tant que représentant du peuple du Sahara occidental, et non pour représenter la RASD, que le requérant s'est vu reconnaître le droit de participer au processus relatif au statut définitif de ce territoire conduit sous l'égide de l'ONU et qu'il a contracté des obligations en lien avec ce processus. En tout état de cause, comme le requérant le relève, il ressort de l'intégralité de l'article 31 de la « constitution » de la RASD, citée partiellement par la Comader à l'appui de son argument, que ce texte reconnaît au requérant une autonomie en tant qu'organisation politique chargée de structurer et de

promouvoir la lutte pour l'indépendance dudit territoire. Les éléments produits par la Comader ne permettent donc pas de considérer que les liens du requérant avec la RASD le priveraient de l'autonomie et de la responsabilité nécessaires pour agir dans le cadre de rapports juridiques.

- 105 En troisième lieu, la capacité d'ester en justice du requérant n'est pas remise en cause par la circonstance alléguée qu'il n'existerait entre le requérant et l'Union ou entre le requérant et les États membres aucune sorte de rapport juridique, dont découleraient, pour lui, des droits et des obligations et qui constituerait, de la part de l'Union ou des États membres, une forme de « reconnaissance internationale ».
- 106 À cet égard, il convient de rappeler que l'Union est une union de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base que sont les traités UE et FUE et que ce dernier a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice de l'Union européenne le contrôle de la légalité des actes des institutions (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 281 et jurisprudence citée).
- 107 En l'espèce, le Tribunal est saisi d'un recours en annulation contre un acte de l'Union, sur lequel il est compétent pour statuer en vertu de l'article 256, paragraphe 1, et de l'article 263 TFUE. En outre, le requérant soutient que la décision attaquée l'affecte directement et individuellement, en tant que représentant du peuple du Sahara occidental. Enfin, les institutions sont tenues de respecter le droit d'autodétermination de ce peuple, que le requérant entend défendre dans le cadre du présent recours. Par conséquent, au stade de l'examen de sa capacité d'ester en justice, l'existence d'un rapport juridique entre l'Union et le requérant, qu'il conviendra de vérifier dans le cadre de l'examen de l'affectation directe et individuelle de ce dernier par la décision attaquée, ne saurait être exclue. Cette analyse ne saurait être remise en cause par la référence du Conseil au point 22 de l'ordonnance du 3 avril 2008, Landtag Schleswig-Holstein/Commission (T-236/06, EU:T:2008:91), qui, comme l'a relevé le requérant, est dénuée de pertinence en l'espèce. En effet, ce point de ladite ordonnance est relatif à la qualité de personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, d'une entité infra-étatique d'un État membre.
- 108 En tout état de cause, il a déjà été constaté au point 98 ci-dessus que les institutions avaient pris acte de la représentativité du requérant et qu'elles le traitaient comme un interlocuteur légitime en ce qui concernait la question du Sahara occidental. Le fait qu'il ne soit destinataire d'aucun acte de l'Union n'est donc pas déterminant pour l'appréciation de sa capacité d'ester en justice.
- 109 En quatrième lieu, contrairement à ce que la Commission, en substance, soutient, en reconnaissant au requérant la capacité d'ester en justice devant lui, le Tribunal ne se transforme pas en juridiction « quasi internationale » pouvant être saisie par une partie à un « différend » international, même dépourvue de personnalité juridique en vertu du droit d'un État membre ou d'un État tiers.
- 110 En effet, d'une part, il a déjà été rappelé que le présent litige portait sur un recours en annulation d'un acte de l'Union. Il ne porte pas sur le « différend » international auquel le requérant est partie.
- 111 D'autre part, un accord international ou des actes d'une organisation internationale ne sauraient porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique de l'Union dont la Cour de justice de l'Union européenne assure le respect en vertu de la compétence exclusive dont elle est investie par l'article 19 TUE. En outre, il convient de relever

que la charte des Nations unies n'impose pas aux membres de l'ONU ou aux organisations régionales composées de certains d'entre eux, telle l'Union, un modèle déterminé pour assurer, dans leur propre ordre juridique interne, le respect ou la prise en compte des résolutions de ses organes (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 282 et 298).

- 112 Par conséquent, en l'espèce, il importe seulement que le requérant satisfasse aux conditions de recevabilité propres au droit de l'Union, en particulier aux conditions découlant de la notion de personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. La reconnaissance de la capacité d'ester en justice du requérant dans le cadre du présent litige n'a donc nullement pour conséquence de transformer le Tribunal en « juridiction quasi-internationale », cette reconnaissance s'effectuant dans le cadre strict de l'exercice des compétences qui sont dévolues à ce dernier par le droit de l'Union.
- 113 En cinquième lieu, s'agissant de l'allégation de la Commission selon laquelle le Tribunal se substituerait aux institutions gérant les relations extérieures de l'Union et adopterait une décision « politique » en reconnaissant au requérant la capacité d'ester en justice, il convient de rappeler que l'exercice des compétences dévolues aux institutions de l'Union dans le domaine international ne saurait être soustrait, pour autant, au contrôle juridictionnel. Au demeurant, le juge de l'Union ne saurait faire prévaloir des considérations de politique internationale et d'opportunité sur les règles de recevabilité de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ce qui excéderait ses compétences (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 25 septembre 2019, Magnan/Commission, T-99/19, EU:T:2019:693, points 34 et 42 et jurisprudence citée).
- 114 Il résulte de tout ce qui précède que la fin de non-recevoir du Conseil tirée du défaut de capacité d'ester en justice du requérant doit être rejetée.

2. Sur la validité du mandat délivré par le requérant à son avocat

- 115 La Comader exprime des doutes au sujet de la validité du mandat donné par le requérant à son avocat. En effet, elle se demande si ce mandat peut être valablement signé par le « secrétaire politique » du requérant, comme c'est le cas en l'espèce. En outre, la fonction de « secrétaire politique » ne serait pas mentionnée dans l'extrait des statuts du requérant qu'il a produit. Elle demande au Tribunal de vérifier la régularité de ce mandat. Elle soutient que, à défaut, le recours doit être déclaré irrecevable sur le fondement, en particulier, de l'article 51, paragraphe 3, du règlement de procédure.
- 116 Interrogé à cet égard, dans le cadre de la mesure d'organisation de la procédure du 17 décembre 2020, premièrement, le requérant indique qu'il n'est pas une « personne morale de droit privé » au sens de l'article 51, paragraphe 3, du règlement de procédure. Deuxièmement, il fait valoir que tous les recours qu'il a introduits depuis 2012 l'ont été sur la base de mandats signés par son « secrétaire politique », sans que la validité de ces mandats ait jamais été mise en doute. Troisièmement, le « secrétariat de l'organisation politique », à la tête duquel serait le signataire du mandat, ferait partie des « structures principales du Front » et ferait l'objet des articles 119 à 130 de ses statuts. Quatrièmement, ce signataire et ses fonctions seraient parfaitement identifiés par des documents disponibles en ligne. Il résulterait de tous ces éléments qu'il n'y aurait, conformément à la jurisprudence, aucun doute sur l'intention du requérant

d'introduire le présent recours. Le requérant fournit, à l'appui de ces arguments, le texte intégral de ses statuts, approuvés lors de son quatorzième congrès, tenu du 16 au 23 décembre 2015, ainsi que les documents disponibles en ligne, auxquels il se réfère.

- 117 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il appartient au juge de l'Union d'examiner, d'office, les fins de non-recevoir d'ordre public, alors même qu'elles ont été soulevées, pour la première fois, par une partie intervenante (voir, par analogie, arrêt du 14 avril 2005, *Sniace/Commission*, T-88/01, EU:T:2005:128, point 52 et jurisprudence citée).
- 118 À cet égard, d'une part, il peut être rappelé que le requérant n'est pas une personne morale de droit privé établie en vertu du droit d'un État membre ou d'un État tiers (voir point 88 ci-dessus).
- 119 Par ailleurs, ainsi qu'il résulte des points 91 à 114 ci-dessus, le requérant dispose de la capacité d'ester en justice devant le juge de l'Union en tant que personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 120 Or il convient de rappeler que les dispositions du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et du règlement de procédure, en particulier celles relatives aux personnes morales de droit privé, telles que l'article 51, paragraphe 3, et l'article 78, paragraphe 4, de ce règlement, n'ont pas été conçues en vue de l'introduction d'un recours par des organisations n'ayant pas de personnalité juridique constituée en vertu du droit interne. Dans cette situation, les règles procédurales gouvernant la recevabilité d'un recours en annulation doivent être appliquées en les adaptant dans la mesure nécessaire aux circonstances de l'espèce (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 114).
- 121 D'autre part et en tout état de cause, il convient de relever que, en vertu de l'article 51, paragraphe 3, du règlement de procédure, les avocats sont tenus, lorsque la partie qu'ils représentent est une personne morale de droit privé, de déposer au greffe un mandat délivré par cette dernière. En revanche, le règlement de procédure ne comporte pas d'obligation, pour les personnes morales de droit privé, d'apporter la preuve que le mandat donné à l'avocat a été régulièrement établi par un représentant habilité à cet effet.
- 122 Cela étant, pour que son recours soit recevable, toute entité doit démontrer non seulement sa capacité d'ester en justice, mais également le fait qu'elle a réellement pris la décision d'introduire le recours et que les avocats qui prétendent la représenter ont effectivement été mandatés à cette fin (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2019, *BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a.*, C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 57).
- 123 En l'occurrence, le mandat donné par le requérant à l'avocat, produit aux fins de se conformer à l'article 51, paragraphe 3, du règlement de procédure, est délivré au nom du requérant et signé, en date du 12 avril 2019, par A, désigné comme « secrétaire politique » de cette organisation.
- 124 À cet égard, tout d'abord, la détermination des organes du requérant habilités à prendre la décision d'introduire le recours ne saurait, par définition, être effectuée au regard d'un droit interne quelconque, le requérant n'étant pas régi par un tel droit. En outre, aucune réglementation de l'Union n'a été adoptée en la matière (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2019, *BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a.*, C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, point 58). C'est donc au regard seulement des statuts de cette organisation, versés au dossier dans le cadre de sa réponse aux questions du Tribunal du 25 janvier 2021, qu'il y a lieu de se prononcer sur cette question.

- 125 Tout d'abord, ainsi qu'il ressort des explications du requérant et des documents versés à l'appui, dont le contenu n'est pas contesté, l'expression « secrétaire politique » doit être comprise comme visant la personne à la tête de l'organe dénommé, dans ses statuts, « Secrétariat de l'organisation politique ». Par ailleurs, il n'est pas non plus contesté que, ainsi qu'il ressort, au demeurant, explicitement desdits documents, la personne ayant signé le mandat donné par le requérant à l'avocat occupait effectivement les fonctions de « secrétaire politique » du requérant à la date d'introduction du recours.
- 126 Ensuite, selon l'article 92, point 7, des statuts du requérant, le secrétariat national, qui est, selon l'article 76 des mêmes statuts, l'« organe suprême » du requérant « durant la période séparant les deux Congrès », a pour fonctions, notamment, de « [r]eprésenter le Front dans ses relations avec les partis politiques, les gouvernements, les mouvements de libération ainsi que les autres organisations ». Selon l'article 120 de ces mêmes statuts, « le Secrétariat de l'Organisation politique assure la mise en œuvre et le suivi des décisions et des programmes du Secrétariat national et de son Bureau en lien avec la nature et les fonctions de l'Organisation politique ».
- 127 Il peut donc être déduit de ces articles des statuts du requérant, comme l'a confirmé ce dernier à l'audience, que la mise en œuvre des décisions du secrétariat national dans ses relations avec les gouvernements et les autres organisations, notamment avec l'Union, est susceptible de relever de la compétence du secrétariat de l'organisation politique et que, à ce titre, A était habilité à signer le mandat de l'avocat du requérant.
- 128 Certes, la Comader a fait valoir, à l'audience, que le rôle du « secrétaire politique » de représentation auprès d'organisations internationales, comme l'Union, et de juridictions, comme le Tribunal, ne ressortait pas de l'énumération des missions du secrétariat de l'organisation politique, aux articles 122 et 131 de ses statuts, et que ce rôle semblait plutôt ressortir de la compétence seule du secrétariat national.
- 129 Toutefois, d'une part, ainsi qu'il a déjà été relevé, la détermination des organes du requérant habilités à prendre la décision d'introduire le recours ne dépend pas de règles d'un ordre juridique interne quelconque. En outre, il convient de tenir compte de la nature de cette organisation, qui n'est pas constituée selon les règles juridiques habituellement applicables à une personne de droit privé ou de droit public instituée en vertu d'un tel ordre juridique (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil, C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 121). D'autre part, l'article 120 des statuts confère au secrétariat de l'organisation politique la compétence pour la mise en œuvre et le suivi des décisions et des programmes du secrétariat national et il ne ressort pas des articles 122 et 131 de ces statuts que l'énumération de ses missions, qui y figure, soit limitative.
- 130 Il doit donc être déduit de ces considérations que, en l'espèce, A, « secrétaire politique » du requérant, était habilité à mettre en œuvre la décision de l'« organe suprême » de ce dernier, à savoir le secrétariat national, d'introduire le présent recours.
- 131 Au surplus, il peut être relevé que l'avocat du requérant, membre du barreau d'un État membre et soumis en tant que tel à un code de déontologie professionnelle, a déclaré, dans la réponse aux questions du Tribunal du 25 janvier 2021, que le requérant avait « bien eu l'intention d'introduire le [recours] » et que « sa détermination à obtenir le respect effectif des arrêts de la Cour [était] totale », ce qu'il a confirmé à l'audience (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil, C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 119).

- 132 Il résulte de tout ce qui précède que les doutes de la Comader concernant la validité du mandat donné par le requérant à son avocat doivent être écartés.

3. Sur la seconde fin de non-recevoir du Conseil, tirée du défaut de qualité pour agir du requérant

- 133 Dans le cadre de la seconde fin de non-recevoir, le Conseil, soutenu par la République française, par la Commission et par la Comader, fait valoir que le requérant, qui n'est pas destinataire de la décision attaquée, n'est pas affecté directement ni individuellement par celle-ci.
- 134 Le requérant, pour sa part, soutient qu'il est directement et individuellement affecté par la décision attaquée, en ce que l'accord litigieux s'applique au Sahara occidental et affecte, de ce fait, le peuple de ce territoire.
- 135 À titre liminaire, d'une part, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un acte tel que la décision attaquée, qui porte approbation d'un accord international conclu par l'Union, est susceptible de recours (voir, en ce sens, arrêts du 9 août 1994, France/Commission, C-327/91, EU:C:1994:305, points 14 à 17 ; du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 285 à 289, et Western Sahara Campaign UK, points 45 à 51). En effet, une décision de conclusion d'un accord international constitue un « acte », au sens de l'article 263 TFUE, notion qui vise toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (voir, en ce sens, ordonnance du 19 mars 2019, Shindler e.a./Conseil, C-755/18 P, non publiée, EU:C:2019:221, point 36 et jurisprudence citée).
- 136 D'autre part, il y a lieu de rappeler que l'article 263 TFUE fait une distinction nette entre le droit de recours des institutions de l'Union et des États membres et celui des personnes physiques et morales. Ainsi, si, conformément au deuxième alinéa de cet article, les institutions et les États membres ont le droit de contester, par un recours en annulation, la légalité de tout « acte », au sens dudit article, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par la justification d'un intérêt à agir ou d'une qualité pour agir, le quatrième alinéa de l'article en cause dispose que les personnes physiques et morales peuvent former un recours contre les actes dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution (voir arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 53 et 54 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, ordonnance du 19 mars 2019, Shindler e.a./Conseil, C-755/18 P, non publiée, EU:C:2019:221, points 38 et 39).
- 137 En l'espèce, le requérant n'est pas destinataire de la décision attaquée ni de l'accord litigieux.
- 138 À cet égard, d'une part, il convient de souligner que les accords internationaux conclus par l'Union occupent une position particulière dans son ordre juridique dès lors que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et que, par conséquent, ils priment les actes de l'Union, et plus précisément les actes législatifs (voir, en ce sens, arrêt du 18 mars 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, points 71 et 72 et jurisprudence citée). D'autre part, il convient de relever que les modalités spécifiques d'adoption de la décision attaquée, fondée sur l'article 218, paragraphe 6, sous a), i), TFUE, exigent l'approbation du Parlement européen et reflètent donc, sur le plan extérieur, la répartition des pouvoirs entre le

Parlement et le Conseil applicable en ce qui concerne l'adoption, sur le plan intérieur, des actes législatifs (voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 55).

- 139 Par conséquent, le recours du requérant contre la décision attaquée ne saurait être soumis à des conditions de recevabilité moins strictes que celles applicables à un recours contre les actes législatifs, lesquels ne sont pas concernés par l'assouplissement de ces conditions visé à l'article 263, quatrième alinéa, troisième membre de phrase, TFUE, étant donné que la notion d'acte réglementaire au sens de ce membre de phrase exclut précisément de tels actes (voir, en ce sens, arrêts du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 60 et 61, et du 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci, C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, points 23, 24 et 28).
- 140 Il s'ensuit qu'il appartient au requérant de démontrer qu'il est directement et individuellement affecté par la décision attaquée, ce que, au demeurant, il ne conteste pas. Il convient de commencer par l'examen de l'affectation directe du requérant.

a) Sur l'affectation directe du requérant

- 141 Le Conseil soutient que le requérant ne satisfait pas aux critères fixés par la jurisprudence pour déterminer si une personne physique ou morale est directement concernée par l'acte attaqué. À cet égard, il soutient que le requérant n'est pas destinataire de l'acte attaqué et que ce dernier ne produit pas, à son égard, des effets juridiques. En effet, selon le Conseil, la décision attaquée ne produit des effets juridiques qu'à l'égard de l'Union ou de ses institutions et non à l'égard de tiers. Par ailleurs, le Conseil considère que la décision attaquée ne déploie pas ses effets en dehors du territoire d'application des traités. En outre, il soutient que, en se fondant sur les effets de l'accord litigieux sur un territoire en dehors de l'Union pour déterminer l'affectation directe du requérant, le Tribunal serait amené à se prononcer sur la légalité des droits et des obligations du Royaume du Maroc résultant dudit accord, auquel ce dernier a librement et souverainement consenti, ce qui excéderait ses compétences. Dans la duplique, le Conseil ajoute que, à supposer que la décision attaquée produise des effets en dehors du territoire de l'Union, l'accord litigieux est seulement susceptible d'affecter les opérateurs actifs dans les secteurs économiques concernés.
- 142 Pour sa part, le requérant fait valoir qu'il satisfait aux deux critères dont la réunion est requise pour que la condition de l'affectation directe soit remplie. En effet, d'une part, il déduit de l'arrêt Conseil/Front Polisario que, dans la mesure où la décision attaquée porte conclusion d'un accord qui inclut explicitement le territoire du Sahara occidental et ses ressources naturelles dans son champ d'application sans le consentement du peuple de ce territoire, ledit accord affecte directement ce dernier, en tant que tiers à l'accord. De ce seul fait, cet accord produirait des effets sur sa situation juridique, en tant que seul et unique représentant de ce peuple. D'autre part, il affirme que, l'objet de l'accord étant seulement d'étendre la zone géographique couverte par les préférences tarifaires, sa mise en œuvre présente un caractère purement automatique et ne nécessite pas l'adoption d'autres règles intermédiaires.
- 143 L'argumentation de la République française, de la Commission et de la Comader rejoint, en substance, celle du Conseil.

144 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet du recours, telle que prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, requiert la réunion de deux critères cumulatifs. En premier lieu, la mesure de l'Union contestée doit produire directement des effets sur la situation juridique du particulier. En second lieu, elle doit ne laisser aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 66 et jurisprudence citée ; ordonnance du 6 mars 2012, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commission*, T-453/10, non publiée, EU:T:2012:106, point 42).

145 Il convient donc d'examiner, de manière distincte, si le requérant satisfait à chacun de ces deux critères.

1) Sur le respect, par le requérant, du premier critère de l'affectation directe, selon lequel la mesure contestée doit produire directement des effets sur sa situation juridique

146 S'agissant du respect du premier des critères de l'affectation directe, il se déduit de l'argumentation du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader que leur contestation de l'existence d'effets directs de la décision attaquée sur la situation juridique du requérant comporte, en substance, trois branches. La première est fondée sur les effets juridiques intrinsèques d'une décision de conclusion, au nom de l'Union, d'un accord international. La deuxième est relative aux effets juridiques spécifiques de la décision attaquée, compte tenu de son application territoriale. La troisième concerne l'absence de modification de la situation juridique du requérant, compte tenu de son rôle limité à la participation au processus d'autodétermination du Sahara occidental.

i) Sur la première branche de l'argumentation du Conseil, relative aux effets juridiques intrinsèques d'une décision de conclusion, au nom de l'Union, d'un accord international

147 D'une part, le Conseil, soutenu par la République française, fait valoir, en substance, qu'une décision de conclusion, au nom de l'Union, d'un accord international ne produit pas d'effets à l'égard des tiers et que les effets allégués de l'accord litigieux sur le requérant ne sauraient être invoqués pour démontrer que sa situation juridique est affectée par cette décision. D'autre part, le Conseil, soutenu, en substance, par la République française, par la Commission et par la Comader, affirme qu'une décision de cette nature ne saurait produire d'effets juridiques ailleurs que dans l'Union.

148 Pour sa part, le requérant fait valoir, d'une part, que la décision attaquée, en tant qu'elle porte conclusion de l'accord litigieux, est indissociable de ce dernier, sauf à soustraire un tel acte, qui est attaquant, au contrôle de légalité opéré par le juge et, d'autre part, que la décision attaquée porte conclusion d'un accord qui inclut explicitement le territoire du Sahara occidental et ses ressources naturelles dans son champ d'application. Enfin, il soutient que, en tout état de cause, l'affectation du peuple du Sahara occidental découle du droit de l'Union, dès lors que l'introduction sur le territoire de l'Union de produits originaires du Sahara occidental avec des certificats d'origine marocaine méconnaît le statut séparé et distinct de ce territoire.

- 149 À cet égard, en premier lieu, il convient de relever qu'une décision de conclusion d'un accord international, qui est fondée sur l'article 218, paragraphe 6, TFUE, ne saurait être confondue avec les décisions adoptées sur le fondement des paragraphes 3 et 4 de cet article, qui sont relatives à la conduite de négociations internationales et ne produisent donc, en principe, des effets juridiques que dans les relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre les institutions de l'Union (voir ordonnance du 8 février 2019, Front Polisario/Conseil, T-376/18, non publiée, EU:T:2019:77, points 28 et 30 et jurisprudence citée).
- 150 En effet, une décision de conclusion d'un accord international matérialise le consentement de l'Union à être liée par cet accord [voir, en ce sens, avis 2/00 (Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques), du 6 décembre 2001, EU:C:2001:664, point 5]. Elle est donc un élément constitutif dudit accord, au même titre que l'acte par lequel les autres parties à l'accord en cause y ont elles-mêmes adhéré [voir, en ce sens et par analogie, avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014, EU:C:2014:2303, point 39 à 41 et 65]. Ainsi, cette décision produit des effets juridiques à l'égard de ces parties, en tant qu'elle formalise l'acceptation par l'Union des engagements envers celles-ci, auxquels elle a souscrit dans le cadre de l'accord concerné.
- 151 Par ailleurs, conformément à la règle coutumière codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne, un accord international peut, par dérogation à la règle générale selon laquelle un tel acte lie chacune des parties à celui-ci à l'égard de l'ensemble de son territoire, lier un État à l'égard d'un autre territoire si une telle intention ressort de ce traité ou si elle est établie par ailleurs. Dans ce contexte, un tel accord est susceptible d'affecter un tiers, au sens du principe du droit international général de l'effet relatif des traités, lequel doit y consentir (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Front Polisario, points 94, 98, 103 et 106).
- 152 Par conséquent, eu égard au caractère indissociable d'un tel accord international et de la décision de conclusion de celui-ci, au nom de l'Union, les effets de la mise en œuvre de cet accord sur la situation juridique de ce tiers sont pertinents pour apprécier l'affectation directe de ce dernier ou de son représentant par ladite décision.
- 153 Il s'ensuit que c'est à tort que le Conseil affirme que, par sa nature, la décision attaquée produirait seulement des effets à l'égard de l'Union et de ses institutions. Pour les mêmes raisons, doit être écarté l'argument de la République française selon lequel la décision attaquée ne produirait pas, à elle seule, des effets juridiques à l'égard du requérant, dès lors qu'elle ne suffirait pas à faire entrer l'accord litigieux en vigueur, au motif que cette entrée en vigueur nécessite une ratification selon les procédures applicables. En effet, cette conception repose, comme le relève le requérant, sur la prémisse que les effets juridiques de la décision attaquée et de l'accord litigieux sont dissociables. Or, pour les raisons exposées aux points 149 à 152 ci-dessus, cette prémisse est erronée.
- 154 En deuxième lieu, comme la République française le rappelle elle-même, un recours en annulation introduit contre un accord international doit être compris comme dirigé contre la décision qui l'a conclu au nom de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 9 août 1994, France/Commission, C-327/91, EU:C:1994:305, points 15 à 17). De même, la Cour a jugé que, dans la mesure où les accords internationaux conclus par l'Union liaient non seulement les institutions de celle-ci, mais également les États tiers parties à ces accords, il y avait lieu de considérer qu'une demande de décision préjudicielle portant sur la validité d'un accord international conclu par l'Union devait être comprise comme visant l'acte par lequel l'Union avait conclu un tel accord international (voir arrêt Western Sahara Campaign UK, points 49 et 50 et jurisprudence citée).

- 155 Cependant, eu égard à la compétence de la Cour, tant dans le cadre d'un recours en annulation que dans celui d'une demande de décision préjudicielle, pour apprécier si un accord international conclu par l'Union est compatible avec les traités et avec les règles de droit international qui lient celle-ci, il a été jugé que le contrôle de validité d'une décision de conclusion d'un accord international par la Cour, dans le contexte d'une question préjudicielle, était susceptible de porter sur la légalité de cet acte au regard du contenu même de l'accord international en cause (voir arrêt *Western Sahara Campaign UK*, points 48 et 51 et jurisprudence citée).
- 156 Ces considérations sont applicables à l'hypothèse d'un recours en annulation formé par une personne morale, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, contre une décision de conclusion d'un accord international, tel que le présent recours, sur lequel, conformément à l'article 256, paragraphe 1, TFUE, le Tribunal est compétent pour statuer.
- 157 En effet, dès lors qu'une telle décision constitue un acte attaquant et que les personnes physiques et morales sont recevables à en demander l'annulation, sous réserve de satisfaire aux conditions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, elles peuvent demander au Tribunal, dans le cadre de leur recours, de contrôler la légalité de cette décision au regard du contenu même de l'accord approuvé par celle-ci. Toute autre interprétation conduirait, comme le relève, en substance, le requérant, à soustraire, en grande partie, la décision attaquée au contrôle de sa légalité sur le fond, ce qui serait incompatible avec le principe de protection juridictionnelle effective.
- 158 Par conséquent, l'examen de l'affectation directe et individuelle d'une personne physique ou morale par une telle décision doit prendre en compte, le cas échéant, les effets produits sur sa situation juridique par l'accord international conclu en vertu de cette décision (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 24 juin 2020, *Price/Conseil*, T-231/20 R, non publiée, EU:T:2020:280, points 39 à 43).
- 159 Dans le cas contraire, cela reviendrait, en pratique, à priver les personnes physiques et morales, directement et individuellement affectées par les stipulations de l'accord international en cause, de la possibilité de demander au juge de l'Union de vérifier si ces dernières sont compatibles avec les traités et avec les règles de droit international qui lient l'Union conformément à ceux-ci (voir, en ce sens, *Western Sahara Campaign UK*, point 48 et jurisprudence citée) et, par conséquent, de vérifier si elle a pu légalement consentir à être liée par ces stipulations.
- 160 En l'espèce, il a été constaté que, au regard de son rôle de représentant du peuple du Sahara occidental, le requérant disposait de la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union pour défendre les droits que ce peuple tirait des règles de droit international liant l'Union. Par conséquent, comme il le fait valoir en substance, le requérant doit pouvoir invoquer, aux fins d'établir son affectation directe et individuelle, les effets de l'accord litigieux sur ces droits, sauf à priver la protection juridictionnelle effective de ceux-ci d'une grande partie de son effet utile.
- 161 En troisième lieu, s'agissant de la question de savoir si les effets de la décision attaquée sont limités au territoire de l'Union, il convient, tout d'abord, de distinguer les effets d'une décision de conclusion d'un accord international, fondée sur l'article 218, paragraphe 6, TFUE, telle que la décision attaquée, et ceux d'une mesure de l'Union adoptée sur le plan intérieur. Ainsi, s'agissant de cette dernière mesure, conformément aux règles pertinentes de droit international, son champ d'application doit être circonscrit, en principe, aux territoires sur lequel l'Union exerce pleinement sa juridiction (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, points 123 et 124 et jurisprudence citée).

- 162 En revanche, une décision, telle que la décision attaquée, qui porte conclusion d'un accord bilatéral avec le Royaume du Maroc, produit nécessairement des effets dans l'ordre juridique international. En effet, ainsi qu'il résulte du point 150 ci-dessus, une telle décision est destinée à produire des effets juridiques dans le cadre des relations entre l'Union et ce pays tiers, en tant qu'élément constitutif de l'expression d'un concours de volontés de ces deux sujets de droit international.
- 163 Par ailleurs, un accord international conclu par l'Union est susceptible de produire des effets juridiques sur le territoire de l'autre partie à l'accord ou, ainsi qu'il a été rappelé au point 151 ci-dessus, sur un autre territoire, si une telle intention ressort de cet accord ou si elle est établie par ailleurs. Par conséquent, ces effets sont susceptibles d'être invoqués aux fins d'établir l'affectation directe et individuelle d'une personne physique et morale par la décision de conclusion de cet accord, en tant que cette dernière exprime le consentement de l'Union à ce que ledit accord produise de tels effets.
- 164 Au demeurant, il se déduit de la jurisprudence que l'analyse des effets d'un accord, tel que l'accord litigieux, sur un territoire autre que le territoire de l'Union, et notamment un territoire distinct de celui des parties à l'accord, au regard des stipulations de cet accord et du contexte dans lequel il a été conclu, peut être pertinente pour déterminer si une partie requérante qui se prévaut de ces effets est affectée directement par la décision de conclusion de l'accord en cause.
- 165 En effet, aux points 81, 83 et 116 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a vérifié le bien-fondé du raisonnement sur la base duquel le Tribunal, au point 103 de l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), avait conclu que l'accord de libéralisation s'appliquait également au territoire du Sahara occidental, afin de déterminer si cette conclusion pouvait servir de prémisse à l'analyse de la qualité pour agir du requérant. Au terme de sa propre analyse de l'accord d'association et de l'accord de libéralisation à la lumière des règles du droit international, la Cour a conclu que cette interprétation ne pouvait être justifiée ni par le texte de l'accord d'association, ni par celui de l'accord de libéralisation, ni, enfin, par les circonstances ayant entouré la conclusion de ces deux accords.
- 166 Or, en l'espèce, le requérant, invoquant l'arrêt Conseil/Front Polisario, se fonde sur l'application de l'accord litigieux sur le territoire du Sahara occidental et sur la qualité de tiers à l'accord, au sens de l'effet relatif des traités, du peuple de ce territoire, pour soutenir qu'il est affecté directement par la décision attaquée, en qualité de représentant de ce peuple.
- 167 Le fait que, comme le Conseil et la République française le soulignent, les effets de l'accord et sa mise en œuvre sur le territoire de l'autre partie, à savoir le Royaume du Maroc, relèvent, conformément aux principes du droit international pertinents, de la compétence souveraine de ce dernier ne saurait remettre en cause le droit du requérant d'invoquer une telle affectation directe.
- 168 En effet, d'une part, en l'espèce, ce ne sont pas les effets de l'accord litigieux ni ceux de sa mise en œuvre sur le territoire du Royaume du Maroc, au sens de l'article 94 de l'accord d'association, qui sont invoqués par le requérant au soutien de son affectation directe, mais ceux qu'il produit, selon lui, sur le territoire du Sahara occidental.
- 169 D'autre part, en tout état de cause, l'analyse de l'affectation directe du requérant au regard des effets que produit l'accord litigieux sur le territoire du Sahara occidental n'amène pas le Tribunal à se prononcer sur la légalité des droits et des obligations d'un État tiers, à savoir, en l'occurrence,

le Royaume du Maroc, découlant de l'accord litigieux. En effet, conformément à la jurisprudence (voir point 154 ci-dessus), le Tribunal, en l'espèce, ne saurait se prononcer sur la légalité du consentement de cet État tiers aux droits et obligations découlant dudit accord, mais seulement sur la légalité du consentement de l'Union à ceux-ci. Par ailleurs, les points 90 et 94 de l'ordonnance du 3 juillet 2007, Commune de Champagne e.a./Conseil et Commission (T-212/02, EU:T:2007:194), cités par le Conseil et la République française à cet égard, ne sauraient remettre en cause les considérations énoncées aux points 161 à 165 ci-dessus, fondées sur la jurisprudence de la Cour postérieure au prononcé de cette ordonnance.

170 En tout état de cause, comme le requérant le relève, en substance, dans la mesure où l'accord litigieux régit l'importation, dans l'Union, des produits originaires du Sahara occidental, les effets de cet accord, et donc de la décision attaquée, sur le territoire de l'Union sont susceptibles d'être invoqués aux fins de son affectation directe.

171 Il résulte de ce qui précède que, au regard de la nature d'une décision de conclusion d'un accord international et de ses effets juridiques propres, l'existence d'effets directs de la décision attaquée sur la situation juridique du requérant, en raison du contenu de l'accord litigieux, ne saurait être écartée d'emblée. La première branche de l'argumentation du Conseil doit donc être rejetée.

ii) Sur la deuxième branche de l'argumentation du Conseil, relative, aux effets juridiques spécifiques de la décision attaquée, compte tenu de son application territoriale

172 Le Conseil, soutenu par la République française, par la Commission et par la Comader, conteste l'existence d'effets juridiques de la décision attaquée et de l'accord litigieux sur le territoire du Sahara occidental. Ainsi, les effets de ces actes sur ce territoire seraient purement économiques et non juridiques. Ils ne créeraient donc pas de droits ni d'obligations à l'égard du peuple de ce territoire et ne lui seraient pas opposables. En particulier, dans le cadre de leurs réponses écrites aux questions du Tribunal posées dans le cadre de la mesure d'organisation de la procédure du 17 décembre 2020 et à l'audience, le Conseil, la Commission et la Comader ont affirmé, en substance, que l'accord litigieux s'appliquait aux produits originaires de ce territoire et non à ce dernier lui-même.

173 Pour sa part, le requérant soutient que, du fait de l'inclusion explicite du territoire du Sahara occidental et de ses ressources naturelles dans le champ d'application de l'accord litigieux, ce dernier et donc la décision attaquée affectent le peuple de ce territoire, au regard de son droit à l'autodétermination. En outre, du fait de l'introduction sur le territoire de l'Union de produits originaires du Sahara occidental avec des certificats d'origine marocaine, l'affectation du peuple du Sahara occidental découlerait, en tout état de cause, du droit de l'Union.

174 Ces arguments appellent une analyse distincte, d'une part, de la question de l'application de l'accord litigieux au Sahara occidental et, d'autre part, de l'affectation du peuple de ce territoire en raison de cette application.

– Sur l'application de l'accord litigieux au Sahara occidental

175 À cet égard, en premier lieu, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été relevé au point 76 ci-dessus, l'accord litigieux a pour objet, par l'insertion de la déclaration commune sur le Sahara occidental après le protocole n° 4, d'étendre aux produits originaires du Sahara occidental exportés sous le contrôle des autorités douanières marocaines, sur la base de stipulations expresse, le champ d'application des préférences tarifaires octroyées initialement dans le cadre

de l'accord d'association aux produits d'origine marocaine. Un tel objet ressort explicitement du paragraphe 1 de cette déclaration ainsi que de ses paragraphes 2 et 3, qui stipulent, d'une part, que le protocole n° 4 est applicable « mutatis mutandis » aux fins de la définition du caractère originaire de ces produits et, d'autre part, que les autorités douanières des États membres et du Royaume du Maroc sont responsables de l'application des règles des protocoles n° 1 et n° 4 auxdits produits (voir point 53 ci-dessus).

- 176 En deuxième lieu, il convient de relever que, ainsi qu'il peut être déduit de la jurisprudence, lorsque, dans le cadre d'un accord international, l'Union consent à l'octroi de préférences tarifaires applicables à des produits exportés vers son territoire en fonction de la zone géographique dont ces produits sont originaires, cette zone détermine le champ d'application territorial de ces préférences (voir, en ce sens, arrêts du 5 juillet 1994, *Anastasiou e.a.*, C-432/92, EU:C:1994:277, points 37 et 66 ; du 25 février 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, point 64, et *Conseil/Front Polisario*, points 121 et 122).
- 177 En l'espèce, si le Conseil et la Commission indiquent que, en pratique, les produits auxquels sont applicables les stipulations de la déclaration commune sur le Sahara occidental sont originaires de la partie de ce territoire contrôlée par le Royaume du Maroc, cette précision ne remet pas en cause le fait que ces stipulations sont susceptibles de s'appliquer à tout produit originaire du Sahara occidental et qui est exporté sous le contrôle des autorités douanières du Maroc.
- 178 Par ailleurs, si, comme l'indiquent le Conseil et la Commission, les préférences tarifaires sont appliquées aux produits originaires du Sahara occidental lors de leur importation sur le territoire de l'Union, il résulte expressément de la déclaration commune sur le Sahara occidental que l'octroi de celles-ci dépend de la conformité aux règles du protocole n° 4, y compris celles relatives aux preuves de l'origine, dont l'application est assurée par les autorités douanières marocaines.
- 179 Par conséquent, l'accord litigieux produit des effets non seulement sur le territoire de l'Union, mais également sur les territoires sur lesquels les autorités douanières marocaines exercent leurs compétences, y compris la partie du Sahara occidental contrôlée par le Royaume du Maroc (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 février 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, point 51).
- 180 En outre, contrairement à ce que le Conseil, la République française, la Commission et la Comader soutiennent, l'accord litigieux ne produit pas uniquement des effets économiques sur le territoire du Sahara occidental. En effet, d'une part, il est évident que les exportateurs établis au Sahara occidental, dont les produits sont susceptibles de bénéficier des préférences tarifaires qu'il prévoit, sont tenus de se soumettre aux règles du protocole n° 4 à l'accord d'association, conformément au paragraphe 2 de la déclaration commune sur le Sahara occidental. D'autre part, la suppression totale ou partielle des droits de douane sur les produits que ces opérateurs exportent, lors de leur entrée dans l'Union, est régie de manière exhaustive par le protocole n° 1 à l'accord d'association, de sorte que les avantages qu'ils sont susceptibles d'en retirer dépendent étroitement de l'application des règles de ce dernier. Il y a donc lieu de considérer que l'accord litigieux produit des effets juridiques à l'égard de ces opérateurs.
- 181 En troisième lieu, il ressort clairement des stipulations de l'accord litigieux que l'Union et le Royaume du Maroc ont manifesté une intention commune d'appliquer ledit accord au Sahara occidental.

- 182 En effet, d'une part, les déclarations de ces parties figurant aux troisième et quatrième alinéas de l'accord litigieux ne peuvent se comprendre que dans cette hypothèse. Ainsi, selon ce troisième alinéa cet accord « est conclu sans préjudice des positions respectives de l'Union européenne sur le statut du Sahara occidental et du Royaume du Maroc sur ladite région ». De même, selon son quatrième alinéa, « les deux parties réaffirment leur soutien au processus des Nations unies » sur ce territoire et « appuient les efforts du secrétaire général pour parvenir à une solution politique définitive ».
- 183 D'autre part, le huitième alinéa de l'accord litigieux institue, entre les parties, un mécanisme d'échanges mutuels d'informations en ce qui concerne, notamment, « les avantages pour les populations concernées » et « l'exploitation des ressources naturelles des territoires concernées ». Or, compte tenu de la définition de la zone concernée par l'extension géographique des préférences tarifaires opérée par ledit accord, limitée au Sahara occidental, ces deux expressions visent nécessairement, d'une part, les avantages pour les populations de celui-ci et, d'autre part, l'exploitation des ressources naturelles de ce territoire. Ce mécanisme de suivi reflète ainsi les objectifs des parties à l'accord litigieux de développement économique du territoire en cause et de préservation de ses ressources naturelles.
- 184 Cette intention commune de l'Union et du Royaume du Maroc est confirmée par les considérants 5 et 6 de la décision attaquée, qui énoncent clairement la volonté du Conseil, partant du constat que la Cour a considéré que « l'accord d'association ne couvrait que le territoire du Royaume du Maroc et pas le Sahara occidental », de « veiller à ce que les flux commerciaux qui se sont développés au fil des ans » entre le Sahara occidental et l'Union « ne soient pas perturbés, tout en établissant des garanties appropriées pour la protection du droit international, y compris des droits de l'homme » sur ce territoire « et le développement durable » de celui-ci (voir point 51 ci-dessus). De même, il résulte des considérants 7 et 10 de la décision attaquée que, afin d'établir ces garanties, la Commission a, d'une part, procédé à une évaluation des impacts des préférences tarifaires accordées aux produits du Sahara occidental sur les populations de ce territoire et de l'exploitation de ses ressources naturelles et, d'autre part, « associ[é] » « les populations » de ce territoire « afin de s'assurer de leur consentement ».
- 185 Il s'ensuit que le requérant est fondé à soutenir que l'accord litigieux s'applique au territoire du Sahara occidental et que, par voie de conséquence, son affectation directe par la décision attaquée, qui exprime le consentement de l'Union à une telle application, est susceptible de reposer sur cette prémisse.
- 186 Cette analyse n'est pas remise en cause par l'interprétation retenue par la Cour de l'accord d'association et de l'accord de libéralisation aux points 86 à 126 de l'arrêt Conseil/Front Polisario.
- 187 En effet, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour n'a pas exclu qu'une stipulation d'un accord postérieur à l'accord d'association puisse étendre expressément le champ d'application de ce dernier au Sahara occidental. Elle a seulement exclu que, en l'absence d'une telle stipulation expresse, ce champ d'application, qui est limité, en principe, en ce qui concerne le Royaume du Maroc, à son propre territoire, puisse être interprété, au regard des principes du droit international applicables, comme s'étendant à ce territoire non autonome (arrêt Conseil/Front Polisario, points 86, 87, 92 et 94 à 98).

- 188 Ainsi, dans cet arrêt, la Cour n'a pas examiné un litige se rapportant à un accord entre l'Union et le Maroc, postérieur à l'accord d'association, comprenant une stipulation explicite prévoyant l'extension du champ d'application de celui-ci au Sahara occidental, mais au contraire un litige se rapportant à un accord analogue dépourvu d'une telle stipulation explicite.
- 189 Or, en l'espèce, ainsi qu'il vient d'être rappelé aux points 175 à 184 ci-dessus, l'accord litigieux insère dans le cadre de l'accord d'association une déclaration commune qui prévoit explicitement l'extension aux produits originaires du Sahara occidental des préférences tarifaires octroyées par l'Union au Royaume du Maroc au titre dudit accord et qui traduit l'intention claire et sans équivoque des parties d'instituer une base juridique pour une telle extension. En particulier, il y a lieu de relever que, à la différence de l'accord de libéralisation examiné par la Cour (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Front Polisario, points 111 à 114), l'accord litigieux doit être considéré comme dérogeant à l'article 94 de l'accord d'association, relatif au champ d'application territorial de ce dernier, en tant que le champ d'application du régime applicable à l'importation dans l'Union des produits agricoles, des produits agricoles transformés, des poissons et des produits de la pêche, qui constitue l'objet du protocole n° 1, est concerné.
- 190 Par ailleurs, il convient de relever que, s'il résulte, notamment, de l'article 31, paragraphe 3, sous c), de la convention de Vienne que les stipulations d'un traité doivent être interprétées en tenant compte de toute règle de droit international applicable entre les parties, cette exigence ne peut servir de fondement à une interprétation de telles stipulations allant à l'encontre de leur libellé, lorsque le sens de ces dernières est clair et qu'il est établi par ailleurs que ce sens correspond à celui que les parties au traités avaient entendu leur donner (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 13 juillet 2018, Confédération nationale du Crédit mutuel/BCE, T-751/16, EU:T:2018:475, point 34 et jurisprudence citée).
- 191 En particulier, la mise en œuvre du principe d'interprétation consacré à l'article 31, paragraphe 3, sous c), de la convention de Vienne ne doit pas être incompatible avec le principe consacré au paragraphe 1 de cet article, selon lequel un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.
- 192 En outre, en l'espèce, une interprétation des dispositions de la déclaration commune sur le Sahara occidental en ce sens qu'elles ne s'appliqueraient pas au territoire du Sahara occidental aurait pour effet de vider cette déclaration commune et, par là même, l'accord litigieux de toute sa substance (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 novembre 2016, Commission/Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, point 50). En effet, ainsi qu'il ressort de l'analyse effectuée aux points 175 à 184 ci-dessus, cet accord a pour unique objet l'extension aux produits originaires du Sahara occidental, par le truchement de cette déclaration commune, des préférences tarifaires octroyées initialement aux produits d'origine marocaine dans le cadre de l'accord d'association. Une telle interprétation ferait, en outre, obstacle à toute mise en œuvre effective dudit accord, ce qui ne serait pas conforme au principe de sécurité juridique.
- 193 En tout état de cause, comme il a déjà été relevé au point 170 ci-dessus, l'affectation directe du requérant est susceptible de résulter des effets que l'accord litigieux et la décision attaquée produisent sur le territoire de l'Union, du fait de l'octroi des préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental lors de leur importation dans l'Union.

– *Sur l'affectation du peuple du Sahara occidental par l'accord litigieux, en tant que tiers à celui-ci*

- 194 À titre liminaire, comme la Cour l'a rappelé au point 100 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, en vertu du principe du droit international général de l'effet relatif des traités, dont la règle figurant à l'article 34 de la convention de Vienne constitue une expression particulière, les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers sans leur consentement. En l'occurrence, comme le Tribunal l'a déjà rappelé, au point 106 du même arrêt, la Cour a considéré que, en application de ce principe, le peuple du Sahara occidental devait être considéré comme un « tiers » susceptible d'être affecté par la mise en œuvre de l'accord d'association en cas d'inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ d'application dudit accord. En outre, au même point dudit arrêt, la Cour en a déduit qu'une telle inclusion devait, en tout état de cause, recevoir son consentement, aussi bien dans le cas où une telle mise en œuvre serait de nature à lui nuire que dans celui où elle serait de nature à lui profiter.
- 195 Ces considérations sont susceptibles d'être pertinentes pour toute stipulation de l'accord d'association ou d'un accord postérieur prévoyant explicitement son application au Sahara occidental. En effet, dès lors que l'éventuelle mise en œuvre d'un tel accord sur ce territoire serait susceptible d'affecter le peuple de celui-ci, en tant que sujet tiers, il en va de même, à plus forte raison, de son application explicite audit territoire. Or, comme il a été conclu au point 189 ci-dessus, l'accord litigieux, qui est postérieur à l'accord d'association, déroge à l'article 94 de ce dernier, en tant qu'il étend explicitement le régime de l'importation des produits agricoles vers l'Union prévu par le protocole n° 1 à ce territoire.
- 196 En tout état de cause, il y a lieu de déduire de la jurisprudence que l'octroi de préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental, lors de leur importation dans l'Union sur la base de certificats délivrés par les autorités douanières du Royaume du Maroc, nécessite le consentement du peuple de ce territoire (voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, point 52 et jurisprudence citée).
- 197 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument de la Comader, selon lequel l'accord litigieux ne serait, en tout état de cause, pas opposable au peuple du Sahara occidental, de sorte que le requérant ne pourrait pas introduire de recours devant le juge de l'Union.
- 198 À cet égard, d'une part, ainsi qu'il résulte du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, l'affectation par une convention internationale d'un tiers à celle-ci, au sens du principe de l'effet relatif des traités, constitue une question préalable à la question de savoir si ledit tiers a exprimé son consentement à la convention en cause. Par conséquent, à supposer que, comme l'affirme la Comader, l'absence de consentement du tiers en cause à ladite convention rende celle-ci inopposable à cet égard, cette inopposabilité serait sans incidence sur la recevabilité d'un recours devant le juge de l'Union, en vue de défendre les droits de ce tiers affectés par la convention en cause. En tout état de cause, la recevabilité d'un recours fondé sur l'article 263, quatrième alinéa, TFUE est déterminée uniquement par les conditions définies à cet article, telles qu'interprétées par la jurisprudence. Elle ne saurait être régie par les conditions d'opposabilité d'un accord international à un tiers dans l'ordre juridique international.
- 199 D'autre part, il y a lieu de relever que les considérations de la Comader relatives à l'inopposabilité alléguée de l'accord litigieux au peuple du Sahara occidental ne sont pas de nature à remettre en cause le fait que la Cour a constaté l'existence d'une affectation éventuelle de ce peuple, en tant que sujet tiers, au sens du principe de l'effet relatif des traités, à un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc, au cas où celui-ci serait mis en œuvre sur ce territoire. Par ailleurs, s'agissant

de l'avis du professeur de droit international public sur lequel la Comader s'appuie, il convient de relever que, s'il est loisible au juge de l'Union, le cas échéant, de s'inspirer d'écrits de doctrine pour l'examen d'une question qui n'a pas encore été tranchée par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 1957, *Algera e.a./Assemblée commune*, 7/56 et 3/57 à 7/57, EU:C:1957:7, p. 115), le Tribunal ne saurait, en revanche se fonder sur de tels écrits pour remettre en cause l'interprétation du droit international retenue par la Cour.

200 Il résulte de tout ce qui précède que le champ d'application territorial de l'accord litigieux inclut le territoire du Sahara occidental et que, de ce fait, cet accord est susceptible d'affecter le peuple de ce territoire et donc de nécessiter son consentement. Il convient donc de vérifier si, au regard du rôle que le requérant joue dans le cadre du processus d'autodétermination dudit territoire, en tant que représentant dudit peuple, ces circonstances sont de nature à établir son affectation directe.

iii) Sur la troisième branche de l'argumentation du Conseil, tirée de l'absence de modification de la situation juridique du requérant, compte tenu de son rôle limité à la participation au processus d'autodétermination du Sahara occidental

201 Selon le Conseil, la République française, la Commission et la Comader, le rôle conféré au requérant dans le cadre du processus d'autodétermination du Sahara occidental n'implique pas que la décision attaquée et l'accord litigieux produisent des effets directs sur sa situation juridique. En effet, son pouvoir de représentation serait limité et non exclusif et il ne serait pas un opérateur économique. En outre, la décision attaquée et l'accord litigieux ne préjugeraient pas de l'issue de ce processus. Ainsi, les effets de la décision attaquée sur le requérant seraient, tout au plus, indirects et politiques.

202 Pour sa part, le requérant soutient que, du seul fait que la décision attaquée affecte le peuple du Sahara occidental, au sens du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, elle produit des effets juridiques directs sur sa situation en tant que seul et unique représentant du peuple du Sahara occidental. En outre, en réponse aux arguments du Conseil, il rétorque que le processus politique d'autodétermination inclut « évidemment » les questions économiques et liées à l'exploitation des ressources naturelles et que, en tout état de cause, l'accord litigieux soulève une question « territoriale », de sorte que le litige relève pleinement du cadre dans lequel il exerce sa mission.

203 À cet égard, tout d'abord, il convient de rappeler la situation particulière du Sahara occidental, telle qu'elle résulte de l'évolution du contexte international rappelée aux points 2 à 19 ci-dessus. En effet, si le processus d'autodétermination de ce territoire non autonome est toujours en cours, la puissance administrante de celui-ci, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, à savoir le Royaume d'Espagne, a renoncé, depuis le 26 février 1976, à exercer toute responsabilité à caractère international relative à l'administration de ce territoire, ce dont les organes de l'ONU ont pris acte (voir point 13 ci-dessus). Par conséquent, les parties à ce processus, conduit sous l'égide de cette organisation, sont, d'une part, le Royaume du Maroc, qui revendique l'exercice de droits souverains sur ce territoire et, d'autre part, le requérant, en tant que représentant du peuple de ce territoire. Ainsi, comme l'expose, en substance, la Commission dans son mémoire en intervention, un « conflit de légitimité » oppose le Royaume du Maroc au requérant en ce qui concerne la représentativité de ce territoire et de sa population. En particulier, ainsi que l'illustre le débat entre les parties dans le cadre du présent litige, il n'existe pas d'accord entre le Royaume du Maroc et le requérant en ce qui concerne la question de la compétence pour conclure un accord international s'appliquant à ce territoire.

- 204 Ensuite, s'agissant de l'étendue de la représentativité du requérant à l'égard du peuple du Sahara occidental et de son incidence sur son affectation directe par une décision de conclusion d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc s'appliquant explicitement à ce territoire, il convient de relever que, ni dans les arrêts Conseil/Front Polisario et Western Sahara Campaign UK ni dans les ordonnances visées au point 43 ci-dessus, les juridictions de l'Union n'ont pris position sur cette question.
- 205 En revanche, le Conseil se réfère aux points 183 à 194 des conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677). À cet égard, en particulier, aux points 185 et 186 de ces conclusions, l'avocat général a indiqué que, selon lui, le requérant n'était reconnu par l'ONU comme le représentant du peuple du Sahara occidental que dans le cadre du processus politique destiné à résoudre la question de l'autodétermination du peuple de ce territoire. Or l'avocat général a observé que le litige, qui était en cause dans les affaires T-512/12 et C-104/16 P, ne faisait pas partie de ce processus politique.
- 206 Cependant, il se déduit du point 7 de la résolution 34/37 que l'Assemblée générale de l'ONU a plutôt considéré qu'il était nécessaire que le requérant participe à des négociations avec le Royaume du Maroc relatives au statut définitif du Sahara occidental parce qu'il était un représentant légitime du peuple de ce territoire (voir points 16 et 91 ci-dessus). Ainsi, la reconnaissance, par les organes de l'ONU, de la représentativité du requérant à l'égard dudit peuple précède logiquement la reconnaissance de son droit à être partie au processus d'autodétermination de ce territoire. Cette interprétation est confirmée par le libellé du point 10 de la résolution 35/19 (voir point 16 ci-dessus).
- 207 Par conséquent, s'il est vrai que le processus conduit au Sahara occidental sous l'égide de l'ONU ne comporte pas de volet commercial ou douanier, la participation du requérant à ce processus ne signifie pas qu'il ne pourrait pas représenter le peuple du Sahara occidental dans le contexte d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc relatif à de tels domaines, dès lors que cette représentation s'avère nécessaire pour sauvegarder le droit à l'autodétermination de ce peuple. À cet égard, il importe de souligner que, comme le requérant le relève à bon droit, l'accord litigieux ne soulève pas seulement des questions commerciales ou douanières, mais également une question spécifique d'ordre territorial qui le concerne, en ce qu'il s'applique au territoire sur lequel ce peuple dispose du droit à l'autodétermination.
- 208 Enfin, s'agissant de l'exclusivité de la représentativité du requérant à l'égard du peuple du Sahara occidental, il suffit de relever, à ce stade, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les instances de l'ONU, comme le requérant le relève en substance, aient remis en cause la position exprimée dans les résolutions 34/37 et 35/19 et aient reconnu d'autres organisations que lui habilitées à représenter le peuple en cause. Contrairement aux allégations de la Commission et de la Comader, le fait que, dans le cadre de leur suivi du processus d'autodétermination, ces instances ont, conformément à leur mandat, des relations et des échanges avec d'autres organisations que le requérant, notamment issues de la société civile, ainsi qu'avec les autorités marocaines, n'est pas déterminant à cet égard.
- 209 De même, la question de savoir si, nonobstant la déclaration du Royaume d'Espagne du 26 février 1976, ce dernier a conservé sa qualité de puissance administrante, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, abordée aux points 187 à 192 des conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677), n'est pas pertinente en l'espèce. En effet, d'une part, il se déduit du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario que la Cour a considéré que le peuple du Sahara occidental était un sujet

tiers à l'accord d'association distinct du Royaume d'Espagne, capable d'exprimer lui-même son consentement à la mise en œuvre de cet accord ou d'un accord subséquent sur ce territoire. D'autre part, comme le requérant le soutient, en substance, dans la mesure où il a été reconnu par l'ONU comme le représentant de ce peuple et où, comme il a été relevé au point 207 ci-dessus, sa participation au processus d'autodétermination n'exclut pas qu'il puisse exprimer le consentement de ce dernier à un accord applicable audit territoire, les compétences éventuellement conservées par le Royaume d'Espagne ne sauraient, en tout état de cause, lui être opposées.

- 210 En tout état de cause, il convient de relever que la conclusion, par l'Union, de l'accord litigieux avec l'une des parties au processus d'autodétermination en cours sur le territoire du Sahara occidental, laquelle revendique des droits de souveraineté sur celui-ci et a conclu elle-même ledit accord sur ce fondement, produit nécessairement des effets juridiques sur l'autre partie à ce processus, compte tenu du « conflit de légitimité » qui oppose ces parties quant à ce territoire.
- 211 Au demeurant, les motifs de l'accord litigieux et les considérants de la décision attaquée indiquent que les parties elles-mêmes, et en particulier l'Union, sont conscientes que la conclusion de cet accord n'est pas sans lien avec le processus d'autodétermination en cours au Sahara occidental.
- 212 En témoigne le fait que, au troisième alinéa de l'accord litigieux, les parties ont veillé à préciser que la conclusion de cet accord ne préjugait pas de leurs positions respectives sur le statut du Sahara occidental, à savoir, d'une part, pour l'Union, qu'il s'agit d'un territoire non autonome et, d'autre part, pour le Royaume du Maroc, qu'il s'agit d'une partie de son territoire. Il en va de même de la réaffirmation, au quatrième alinéa de cet accord, de leur soutien au « processus des Nations unies ». Il doit en être déduit que les parties ont considéré que la conclusion de l'accord litigieux risquait d'être interprétée comme traduisant une position commune sur le statut de ce territoire et comme portant atteinte au processus d'autodétermination en cause et qu'il était nécessaire d'apporter ces précisions pour écarter un tel risque.
- 213 Ces préoccupations sont également reflétées aux considérants 3 et 10 de la décision attaquée (voir point 51 ci-dessus). En particulier, dans ce dernier considérant, le Conseil répond aux « acteurs socio-économiques et politiques » ayant participé aux consultations conduites par la Commission et par le SEAE et qui ont « rejeté l'extension [des préférences tarifaires de l'accord d'association au Sahara occidental] » parce qu'ils « estimaient essentiellement qu'un tel accord entérinerait la position du Maroc sur le territoire du Sahara occidental ». À cet égard, le Conseil indique que « rien dans les termes de cet accord ne permet de considérer qu'il reconnaîtrait la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental » et que « l'Union continuera d'ailleurs, par des efforts renforcés, à soutenir le processus de résolution pacifique du différend entamé et poursuivi sous l'égide des Nations unies ».
- 214 Par ailleurs, si le requérant n'a pas été formellement convié à participer aux consultations visées au point 213 ci-dessus, des échanges entre lui et le SEAE au sujet de l'accord litigieux ont eu lieu le 5 février 2018, comme il a déjà été relevé, et, dans son rapport du 11 juin 2018, la Commission a rendu compte de sa position sur la conclusion envisagée de cet accord en se référant expressément à ces échanges. Cette position rejoignait celle des « acteurs socio-économiques et politiques » visée au dixième considérant de la décision attaquée, en ce sens que le requérant s'opposait à la conclusion de l'accord litigieux. Par conséquent, même si le requérant n'est pas partie à cet accord et qu'il n'a pas participé aux négociations en vue de sa conclusion, qui

impliquaient seulement les autorités de l'Union et les autorités marocaines, il a été considéré par les institutions comme un interlocuteur légitime pour exprimer son point de vue concernant ledit accord (voir point 98 ci-dessus).

- 215 Par conséquent, dans la mesure où la conclusion de l'accord litigieux affecte le peuple du Sahara occidental et doit recueillir son consentement, la décision attaquée produit des effets directs sur la situation juridique du requérant en tant que représentant de ce peuple. En outre, dans la mesure où cet accord a été conclu avec le Royaume du Maroc, elle le concerne directement en tant que partie au processus d'autodétermination sur ce territoire. En effet, d'une part, il est constant que le requérant n'a pas consenti à la conclusion de l'accord litigieux. D'autre part, il soutient, dans le cadre du présent recours, que le consentement du peuple du Sahara occidental n'a pas été recueilli de manière valide, en raison, notamment, du fait qu'il ne l'a pas lui-même exprimé.
- 216 Les arguments du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader ne remettent pas en cause cette conclusion.
- 217 En effet, d'une part, le fait que le requérant n'est pas un opérateur économique est dénué d'incidence, dans la mesure où il ne revendique pas cette qualité et n'entend pas faire dériver son affectation directe de l'application à son égard des règles conditionnant l'octroi de préférences tarifaires aux produits en provenance du Sahara occidental, mais du champ d'application territorial lui-même de cet accord. En outre, s'agissant de la comparaison entre la présente affaire et l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 20 septembre 2019, Venezuela/Conseil (T-65/18, EU:T:2019:649, sous pourvoi), invoquée par le Conseil et la Commission à l'appui de leur argumentation, il suffit de relever que par arrêt du 22 juin 2021, Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), la Cour a annulé l'arrêt du Tribunal cité par le Conseil, au motif que le Tribunal avait commis une erreur de droit en considérant que les mesures restrictives en cause ne produisaient pas directement des effets sur la situation juridique de la République bolivarienne du Venezuela et en accueillant, sur ce fondement, le deuxième motif d'irrecevabilité soulevé par le Conseil [arrêt du 22 juin 2021, Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers), C-872/19 P, EU:C:2021:507, point 73]. Par conséquent, le Conseil ne saurait se fonder sur l'arrêt du Tribunal susmentionné pour remettre en cause l'affectation directe du requérant. Au surplus, le litige en cause entre l'État tiers susvisé et le Conseil était relatif à des actes unilatéraux s'appliquant uniquement sur le territoire de l'Union et le consentement d'un tiers à ces actes n'était pas requis, de sorte que cette comparaison n'est, en tout état de cause, pas pertinente.
- 218 D'autre part, le fait que l'accord litigieux et la décision attaquée ne préjugent pas de l'issue du processus d'autodétermination ne signifie pas que ces actes ne sont pas de nature à modifier la situation juridique du requérant, en tant que représentant d'un tiers à cet accord et partie à ce processus. Il en va de même de la production d'effets « politiques » « indirects » sur ce processus.
- 219 Il résulte de tout ce qui précède que les trois branches de l'argumentation du Conseil en ce qui concerne le premier critère de l'affectation directe doivent être écartées et que le requérant satisfait à ce critère.

2) Sur le second critère de l'affectation directe, relatif au caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union de la mise en œuvre de la mesure contestée

- 220 S'agissant du second critère de l'affectation directe, relatif au caractère purement automatique de la mise en œuvre de la mesure contestée, découlant de la seule réglementation de l'Union, il convient de relever que le Conseil n'a pas présenté d'argumentation spécifique concernant ce critère.
- 221 À cet égard, il peut être relevé que, comme le soutient le requérant, l'accord litigieux constitue une simple extension géographique des préférences tarifaires déjà accordées au Royaume du Maroc sans modification du volume ou des produits couverts par ces préférences. Par conséquent, la mise en œuvre de cet accord sur le territoire de l'Union ne laisse aucune marge d'appréciation aux autorités chargées d'appliquer lesdites préférences tarifaires, puisque, dès lors que les produits en cause sont des produits originaires du Sahara occidental, les préférences tarifaires prévues par l'accord litigieux doivent leur être appliquées.
- 222 Par ailleurs, ainsi qu'il a été relevé au point 215 ci-dessus, le requérant, en tant que représentant du peuple du Sahara occidental, n'ayant pas consenti à la conclusion de l'accord litigieux, lequel s'applique à ce territoire, la décision attaquée, qui approuve cet accord, modifie immédiatement sa situation juridique, sans que d'autres mesures soient nécessaires.
- 223 Certes, la Commission conteste le fait que l'affectation directe du requérant puisse résulter de l'effet direct que produirait l'accord litigieux sur les particuliers. Toutefois, il résulte de la jurisprudence (voir point 144 ci-dessus) que, aux fins de déterminer si le second critère de l'affectation directe est satisfait, il est nécessaire de trancher la question de savoir si la mise en œuvre des stipulations de l'accord litigieux a un caractère purement automatique et découle de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires. La pertinence de cette question ne saurait être remise en cause par le fait que, par ailleurs, l'effet direct de ces stipulations est susceptible de déterminer leur invocabilité sur le fond par des particuliers.
- 224 Dès lors, il y a lieu de conclure que le requérant est affecté directement par la décision attaquée.

b) Sur l'affectation individuelle du requérant

- 225 Le Conseil soutient que la participation du requérant aux négociations sur le statut du Sahara occidental n'est pas de nature à l'individualiser au regard de la décision attaquée et que l'accord litigieux n'affecte pas sa position dans le cadre de ces négociations. Dans la duplique, le Conseil ajoute que, même à supposer que le requérant soit compétent pour les questions économiques du Sahara occidental, il découlerait, en particulier, du point 69 de l'arrêt du 10 avril 2003, Commission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), que cette compétence ne suffirait pas pour établir qu'il est individuellement concerné par l'accord litigieux.
- 226 La Commission, la République française et la Comader développent, en substance, la même argumentation que celle du Conseil.
- 227 Le requérant soutient qu'il est individuellement concerné, au motif qu'il résulterait des points 100 à 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario que le peuple du Sahara occidental, dont il est le représentant, devrait consentir à tout accord international applicable au territoire du Sahara. Ainsi, compte tenu du rôle que jouerait le requérant à l'égard de ce peuple, notamment dans l'expression de son consentement à être lié par voie de traité, il présenterait des qualités

particulières de nature à le caractériser par rapport à toute autre personne et serait ainsi affecté individuellement par la décision attaquée. Dans la réplique, le requérant ajoute que, en procédant aux consultations décrites au point 48 ci-dessus, le Conseil l'a empêché d'exercer sa compétence pour exprimer le consentement du peuple sahraoui et réitère, en substance, l'argumentation exposée en vue de démontrer qu'il est directement affecté par cette décision.

- 228 Selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 71 et jurisprudence citée).
- 229 En l'espèce, il convient de relever que, en tant que représentant du peuple d'un territoire non autonome, jouissant du droit à l'autodétermination, le requérant dispose, en vertu du droit international, de compétences propres et distinctes de celles des parties à l'accord litigieux. Ainsi, il peut utilement faire valoir, aux fins de démontrer qu'il est individuellement affecté par la décision attaquée, que celle-ci l'empêche d'exercer, comme il l'entend, lesdites compétences.
- 230 Or, premièrement, dans le cadre de l'examen de l'affectation directe du requérant, il a été conclu que la participation du requérant au processus politique en cours au Sahara occidental ne signifiait pas qu'il ne pourrait pas représenter le peuple de ce territoire dans le contexte d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc en matière commerciale et douanière et s'appliquant à ce dernier, dès lors que cette représentation s'avérerait nécessaire pour sauvegarder le droit à l'autodétermination de ce dernier. Deuxièmement, il a également été relevé qu'il ne ressortait pas des éléments du dossier que les instances de l'ONU aient reconnu d'autres organisations que lui habilitées à représenter le peuple en cause. Troisièmement, contrairement à ce que le Conseil la République française, la Commission et la Comader soutiennent, la conclusion, par l'Union, de l'accord litigieux avec l'une des parties au processus d'autodétermination sur le territoire du Sahara occidental soulève des questions qui ne sauraient être considérées comme totalement étrangères à ce processus et qui concernent, par conséquent, le requérant en tant que partie à celui-ci (voir points 206 à 215 ci-dessus).
- 231 Dans ces conditions, le requérant doit être considéré comme affecté par la décision attaquée en raison de qualités qui lui sont particulières et qui l'individualisent d'une manière analogue dont le serait le destinataire de cette décision, en tant que représentant du peuple du Sahara occidental et en tant que partie au processus d'autodétermination. Il doit donc pouvoir soumettre cette décision au contrôle du juge de l'Union afin que ce dernier vérifie si l'Union a pu légalement consentir à ce que l'accord litigieux s'applique à ce territoire.
- 232 Ces considérations ne sont pas remises en cause par les arguments du Conseil de la République française, de la Commission et de la Comader.
- 233 Premièrement, s'agissant de l'arrêt du 10 avril 2003, *Commission/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217), il y a lieu de relever que, dans cette affaire, la Cour était saisie d'un pourvoi de la Commission concernant un arrêt du Tribunal relatif à un litige dans lequel les Antilles néerlandaises, territoire d'outre-mer lié à la Communauté européenne par un accord d'association, contestaient des mesures de sauvegarde à l'importation du riz originaire des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ces mesures étaient de portée générale et, en dépit du fait

qu'elles affectaient le secteur des rizeries dans les Antilles néerlandaises et que ces dernières étaient à l'origine de la majeure partie des importations de ce produit originaires des PTOM dans la Communauté, elles ne visaient pas spécifiquement les importations en provenance de ce territoire d'outre-mer particulier, mais de tous les PTOM.

- 234 C'est dans ce contexte que la Cour a considéré que l'intérêt général que les Antilles néerlandaises pouvaient avoir pour la prospérité économique sur leur territoire et l'incidence des mesures contestées sur le secteur de la transformation du riz, activité qui pouvait être exercée par n'importe quel opérateur dans n'importe quel PTOM, ne constituaient pas des circonstances de nature à individualiser les parties requérantes (voir, en ce sens, arrêt du 10 avril 2003, *Commission/Nederlandse Antillen*, C-142/00 P, EU:C:2003:217, points 66 à 79).
- 235 Les circonstances du litige ayant donné lieu à l'arrêt du 10 avril 2003, *Commission/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217), ne sont donc pas comparables à celles de la présente affaire. En effet, d'une part, les mesures contestées dans le cadre de ce litige ne visaient pas spécifiquement le territoire des parties requérantes. D'autre part, et en tout état de cause, l'adoption de ces mesures n'impliquait pas de requérir le consentement du peuple de ce territoire.
- 236 Deuxièmement, la référence de la Commission et de la République française à la jurisprudence relative à l'affectation individuelle des associations (voir arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 70 et jurisprudence citée, et ordonnance du 3 avril 2014, *ADEAS/Commission*, T-7/13, non publiée, EU:T:2014:221, point 32 et jurisprudence citée) n'est pas pertinente en l'espèce. En effet, l'affectation individuelle d'une association représentant les intérêts privés d'un ensemble de particuliers ou d'entreprises ne saurait être comparée à celle d'une organisation, telle que le requérant, représentant le peuple d'un territoire non autonome.
- 237 Troisièmement, eu égard au rôle du requérant et aux circonstances rappelées au point 230 ci-dessus, lesquelles suffisent à l'individualiser au regard de la décision attaquée, le fait qu'il n'a pas participé aux négociations conduites par l'Union en vue de la conclusion de l'accord litigieux ne saurait lui être opposé. Au surplus, dans le cadre du présent recours, le requérant remet en cause la légalité de la décision attaquée précisément en raison du fait qu'il n'a pas été associé à la conclusion dudit accord pour exprimer le consentement du peuple du Sahara occidental à celui-ci.
- 238 Il s'ensuit que le requérant est non seulement directement, mais également individuellement affecté par la décision attaquée. Partant, il y a lieu d'écarter la fin de non-recevoir du Conseil tirée de son défaut de qualité pour agir et d'examiner le recours sur le fond.

B. Sur le bien-fondé du recours

- 239 Au soutien de son recours, le requérant soulève dix moyens. Le premier moyen est tiré de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée, le deuxième, de la violation de son obligation de vérifier le respect des droits fondamentaux et du droit international humanitaire, le troisième, de la violation de l'obligation d'exécuter les arrêts de la Cour, le quatrième, de la violation des droits fondamentaux, en tant que principes et valeurs devant guider l'action extérieure de l'Union, le cinquième, de la violation du principe de protection de la confiance légitime, le sixième, de l'application erronée du principe de proportionnalité, le septième, de la violation du droit à l'autodétermination, le huitième, de la violation du principe de l'effet relatif des traités, le neuvième, de la violation du droit international humanitaire et, le dixième, de la violation des obligations de l'Union au titre du droit de la responsabilité internationale.

1. Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée

- 240 Le requérant soutient que le Conseil, en tant qu'organe de l'Union, n'avait pas compétence pour adopter la décision attaquée, dès lors que celle-ci portait conclusion d'un accord international applicable à un territoire relevant de la souveraineté d'un peuple tiers, à l'égard duquel ni l'Union ni son cocontractant n'avaient autorité.
- 241 Le Conseil soutient que, par le présent moyen, le requérant conteste, en réalité, la compétence de l'Union au motif de la violation du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités et se réfère à sa réponse aux septième et huitième moyens. Par ailleurs, il relève que la compétence pour conclure des accords internationaux lui est conférée par l'article 218, paragraphe 6, TFUE.
- 242 Pour sa part, la Commission soutient que le droit international ne s'oppose pas à la conclusion, par la puissance administrante d'un territoire non autonome, d'un accord international s'appliquant audit territoire. En l'espèce, le Royaume du Maroc devrait être considéré comme étant, de facto, l'autorité administrante du Sahara occidental. La République française défend, en substance, une position analogue. La Comader approuve, en substance, la réponse du Conseil au présent moyen.
- 243 À titre liminaire, il convient de rappeler que, conformément au principe d'attribution énoncé à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. S'agissant, plus particulièrement, des institutions de l'Union, il est spécifié, à l'article 13, paragraphe 2, TUE, que chacune de celles-ci agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, aux conditions et aux fins prévues par ceux-ci (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, points 97 et 98).
- 244 En l'espèce, ainsi que l'indique le premier visa de la décision attaquée, le Conseil a adopté cette décision sur le fondement de l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, TFUE en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, sous a), i), TFUE.
- 245 Le requérant ne conteste pas que le Conseil s'est conformé aux procédures et aux conditions applicables à un acte adopté sur la base des dispositions du traité FUE rappelées au point 244 ci-dessus. En réalité, dans le cadre du présent moyen, le requérant conteste seulement la compétence de l'Union pour conclure l'accord litigieux, au motif que cet accord serait applicable à un territoire étranger, relevant de la souveraineté du peuple du Sahara occidental. À cet égard, le requérant se réfère, en particulier, au principe général du droit consacré par la locution latine « nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet ».
- 246 À cet égard, certes, il peut être relevé que certaines règles de droit international peuvent faire obstacle à ce que l'Union, en raison de son statut d'organisation internationale, adhère elle-même à une convention internationale ou, à tout le moins, peuvent-elles encadrer strictement une telle adhésion [voir, en ce sens, avis 2/91 (Convention n° 170 de l'OIT), du 19 mars 1993, EU:C:1993:106, point 5, et arrêt du 20 novembre 2018, Commission/Conseil (AMP Antarctique), C-626/15 et C-659/16, EU:C:2018:925, points 128 à 130]. De même, dans certains cas, le droit international a pu s'opposer à ce que des traités applicables à un territoire non autonome soient conclus avec un État tiers particulier en raison des violations commises sur ce territoire par ledit

État [avis consultatif de la CIJ du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (CIJ, Recueil 1971, p. 16, points 122 à 126)].

- 247 Toutefois, en l'espèce, le requérant n'a invoqué aucune règle du droit international qui serait de nature à limiter le pouvoir de l'Union de conclure un accord bilatéral tel que l'accord litigieux, en raison de son statut d'organisation internationale. Par ailleurs, si le requérant considère que certains principes du droit international coutumier s'opposent à ce que l'Union conclue ledit accord, il n'invoque aucune règle de ce droit, notamment résultant d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou consacrée par un arrêt de la CIJ, qui proscrirait explicitement tout accord international avec le Royaume du Maroc applicable au territoire du Sahara occidental.
- 248 En outre, il résulte du point 98 de l'arrêt Conseil/Front Polisario que la Cour n'a pas exclu, par principe, que, au regard des principes du droit international applicables aux relations entre l'Union et le Royaume du Maroc dans le cadre de l'accord d'association, l'Union soit en droit de conclure avec ce pays tiers un accord s'insérant dans ce cadre et prévoyant explicitement son application au Sahara occidental.
- 249 Pour ces raisons, le premier moyen doit être rejeté.
- 250 Il convient de poursuivre l'examen du bien-fondé du recours par le troisième moyen.

2. Sur le troisième moyen, tiré, en substance, de la violation, par le Conseil, de son obligation de se conformer aux exigences déduites par la jurisprudence du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités

- 251 Le requérant soutient que, en concluant avec le Royaume du Maroc un accord explicitement applicable au territoire du Sahara occidental sans son consentement, le Conseil a méconnu l'obligation d'exécution des arrêts de la Cour qui découle de l'article 266 TFUE. En effet, la Cour aurait considéré que l'inclusion implicite de ce territoire dans le champ d'application des accords conclus entre l'Union et le Royaume du Maroc serait juridiquement impossible, en vertu du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités. Le requérant en déduit que, pour les mêmes raisons, une application explicite de tels accords audit territoire est, à plus forte raison, exclue. Par ailleurs, dans la première partie de la requête ainsi que dans les considérations liminaires de la réplique et dans les observations sur les mémoires en intervention, le requérant fait valoir, en particulier, que la conclusion de l'accord litigieux est contraire à la jurisprudence en ce qu'elle ne respecte pas le statut séparé et distinct du Sahara occidental et l'exigence du consentement du peuple de ce territoire.
- 252 Le Conseil soutient que, en concluant un accord qui permet explicitement à l'accord d'association de produire des effets sur le territoire du Sahara occidental, après avoir obtenu le consentement du peuple de ce territoire, il s'est conformé à l'arrêt Conseil/Front Polisario.
- 253 À cet égard, dans les considérations liminaires du mémoire en défense, intitulées « Questions horizontales », le Conseil soutient, en substance, que, au regard de la situation particulière du Sahara occidental, rendant impossible une consultation directe du peuple de ce territoire ou par l'intermédiaire d'un représentant institutionnel, les institutions ont pu faire usage de leur pouvoir d'appréciation pour procéder à des consultations fondées sur un critère objectif, tiré des bénéfices pour les populations de ce territoire, et se seraient, à cet égard, conformées aux principes du droit international applicables. Par ailleurs, le Conseil soutient que les dispositions et les principes du

droit international applicables aux puissances administrantes sont pertinents en l'espèce, compte tenu de l'« administration de fait » de ce territoire par le Royaume du Maroc et que le requérant n'aurait, en tout état de cause, ni la capacité juridique, ni les moyens administratifs pour conclure un accord commercial avec l'Union. Enfin, il soutient que le requérant ne remplit pas les conditions énoncées par la jurisprudence pour invoquer des règles de droit international et que le contrôle juridictionnel de la décision attaquée au regard des principes du droit international coutumier est nécessairement limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

- 254 Dans la partie de son mémoire en intervention intitulée « Considérations juridiques préliminaires », la Commission développe, en substance, une argumentation analogue à celle du Conseil en ce qui concerne l'invocabilité des principes du droit international coutumier par un particulier et le caractère limité du contrôle juridictionnel des actes de l'Union au regard de ces principes. En outre, dans le cadre des septième et huitième moyens, la Commission fait valoir, d'une part, que la violation du droit à l'autodétermination n'est pas invocable à l'encontre d'un acte du Conseil et, d'autre part, que le principe de l'effet relatif des traités peut seulement rendre un accord international non opposable à un tiers, mais non remettre en cause sa validité. Enfin, elle soutient que le requérant se méprend sur les conséquences à tirer des arrêts Conseil/Front Polisario et Western Sahara Campaign UK. En effet, ces arrêts se seraient bornés à interpréter les accords applicables au territoire du Maroc au regard des principes du droit international pertinents, mais ne porteraient pas sur la validité de ces accords.
- 255 Dans la partie « Considérations préliminaires sur les “faits” » de son mémoire en intervention, la Commission développe, en substance, la même analyse que celle du Conseil en ce qui concerne le processus ayant conduit à la conclusion de l'accord litigieux. Elle précise, en outre, que cet accord ne considère pas les produits originaires du Sahara occidental comme étant d'origine marocaine, mais les vise expressément comme étant originaires de ce territoire. Par ailleurs, elle soutient que le processus de négociation conduit sous l'égide de l'ONU ne confie pas au requérant le soin exclusif de « parler au nom » du peuple du Sahara occidental.
- 256 La République française partage, en substance, l'analyse du Conseil et de la Commission.
- 257 Dans la partie « Considérations factuelles » de son mémoire en intervention, la Comader rejoint, en partie, l'analyse de la Commission et du Conseil relative au processus de consultation précédant la conclusion de l'accord litigieux. En outre, la Comader affirme que les élus locaux, qui ont participé à cette consultation, sont les représentants légitimes de la population du Sahara occidental et jouissent de la légitimité démocratique. Par ailleurs, elle soutient, en particulier, que l'article 266 TFUE ne serait pas applicable en l'espèce. Enfin, elle fait valoir que le principe de l'effet relatif des traités n'est pas applicable, en l'espèce, et que, en tout état de cause, l'accord litigieux n'est pas opposable au requérant.
- 258 À titre liminaire, il convient de relever que le Conseil, la République française, la Commission et la Comader remettent en cause, notamment, les fondements juridiques du présent moyen et que leurs arguments soulèvent, en définitive, la question de savoir si celui-ci n'est pas inopérant. Il convient donc d'examiner cette question avant de se prononcer, le cas échéant, sur le bien-fondé dudit moyen.

a) Sur les arguments du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader tirés, en substance, du caractère inopérant du troisième moyen

- 259 Les arguments du Conseil de la République française, de la Commission et de la Comader remettent en cause les fondements juridiques du présent moyen sur trois aspects. Premièrement, l'article 266 TFUE ne serait pas applicable. Deuxièmement, les arrêts cités par le requérant ne pourraient pas être utilement invoqués aux fins de contester la validité des accords entre l'Union et le Royaume du Maroc. Troisièmement, le requérant ne pourrait pas invoquer les principes du droit international coutumier dont il allègue, en l'espèce, la violation.
- 260 En premier lieu, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 266, paragraphe 1, TFUE, l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.
- 261 Selon une jurisprudence constante, l'obligation établie à l'article 266 TFUE, qui est applicable par analogie aux arrêts déclarant invalide un acte de l'Union, implique que les institutions concernées sont tenues de respecter non seulement le dispositif de l'arrêt d'annulation ou d'invalidation, mais également les motifs qui ont conduit à celui-ci et en constituent le soutien nécessaire, en ce sens qu'ils sont indispensables pour déterminer le sens exact de ce qui a été jugé dans le dispositif. En effet, ce sont ces motifs qui, d'une part, identifient la disposition considérée comme illégale et, d'autre part, font apparaître les raisons de l'illégalité constatée dans le dispositif et que l'institution concernée doit prendre en considération en remplaçant l'acte annulé ou invalidé (voir arrêt du 28 janvier 2016, CM Eurologistik et GLS, C-283/14 et C-284/14, EU:C:2016:57, points 48 et 49 et jurisprudence citée).
- 262 Cependant, il ne résulte ni du libellé de l'article 266 TFUE ni de la jurisprudence citée au point 261 ci-dessus que l'obligation établie à cet article s'étend aux motifs d'un arrêt ayant rejeté un recours en annulation contre un acte de l'Union.
- 263 Or, en l'espèce, comme il a été rappelé aux points 34 et 40 ci-dessus, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour, après avoir annulé l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), a statué définitivement sur le litige en rejetant le recours du requérant comme irrecevable, pour défaut de qualité pour agir.
- 264 S'agissant de l'arrêt Western Sahara Campaign UK, outre le fait qu'il n'a pas remis en cause la validité des actes de l'Union contestés, qui faisait l'objet des questions préjudicielles soumises à la Cour, il suffit de relever, en tout état de cause, qu'il était relatif à une décision et à des accords internationaux en matière de pêche dont le champ d'application matériel diffère de celui de la décision attaquée et de l'accord litigieux. Des constats analogues peuvent être faits, mutatis mutandis, en ce qui concerne les ordonnances du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil (T-180/14, non publiée, EU:T:2018:496), et du 30 novembre 2018, Front Polisario/Conseil (T-275/18, non publiée, EU:T:2018:869).
- 265 Par conséquent, comme le relève, en substance, la Comader, le requérant ne saurait, en l'espèce, tirer de l'article 266 TFUE une obligation, pour les institutions, d'exécuter les décisions des juridictions de l'Union visées aux points 263 et 264 ci-dessus. Ainsi, en tant qu'il est fondé sur les dispositions de cet article, le présent moyen doit être rejeté comme inopérant.

- 266 Cela étant, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, il n'est pas exigé qu'une partie invoque expressément les dispositions sur lesquelles elle fonde les moyens qu'elle soulève, pourvu que l'objet de la demande de cette partie ainsi que les principaux éléments de fait et de droit sur lesquelles la demande est fondée soient exposés dans la requête avec suffisamment de clarté. Cette jurisprudence est applicable, mutatis mutandis, en cas d'erreur dans l'énoncé des dispositions sur lesquelles sont fondés les moyens d'un recours [voir arrêt du 23 novembre 2017, *Aurora/OCVV – SESVanderhave* (M 02205), T-140/15, EU:T:2017:830, point 38 et jurisprudence citée].
- 267 En l'espèce, ainsi qu'il ressort du point 251 ci-dessus, l'argumentation développée au soutien du présent moyen se fonde sur un grief tiré, en substance, de la violation, par les institutions, de leur obligation de se conformer à la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation des accords entre l'Union et le Royaume du Maroc à l'aune des règles de droit international applicables. À cet égard, interrogé à l'audience sur le fondement juridique de ce moyen, le requérant a indiqué, en substance, que, dans la mesure où il est indiqué, dans les motifs de la décision attaquée, que celle-ci a été adoptée pour se conformer à l'arrêt Conseil/*Front Polisario*, il peut utilement invoquer les considérations de ce dernier pour soutenir que ladite décision ne respecte pas celles-ci. Au demeurant, c'est ainsi que le Conseil et la Commission l'ont compris, comme l'illustrent leurs arguments en réponse à ceux du requérant.
- 268 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec les traités et les principes généraux du droit et dans laquelle les personnes physiques et morales doivent bénéficier d'une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 35 et jurisprudence citée).
- 269 En particulier, les institutions de l'Union sont tenues de se conformer aux obligations découlant du droit de l'Union, tel qu'interprété par un arrêt constatant un manquement, un arrêt préjudiciel ou une jurisprudence bien établie en la matière (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, points 31 et 40 et jurisprudence citée).
- 270 Dans le cadre d'un recours en annulation, il appartient donc au juge de l'Union, saisi d'un moyen en ce sens, de contrôler la conformité de la décision qui est attaquée avec la jurisprudence de la Cour, lorsque celle-ci a déduit du droit de l'Union ou du droit international applicable des exigences pertinentes pour l'appréciation de la légalité de cette décision.
- 271 Tel est le cas, en l'espèce, des obligations découlant, selon l'arrêt Conseil/*Front Polisario*, en particulier, du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités. En effet, ainsi qu'il résulte des considérants 6 et 10 de la décision attaquée (voir point 51 ci-dessus), les institutions ont négocié et conclu l'accord litigieux en vue de tirer les conséquences de cet arrêt, en prévoyant une base légale explicite pour l'application du régime préférentiel de l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental, assortie de garanties pour le respect du droit international et des droits fondamentaux, notamment pour tenir compte des « considérations sur le consentement » figurant au point 106 dudit arrêt.

- 272 Il s'ensuit que, en tant qu'il est tiré, en substance, de la violation, par le Conseil, de son obligation de se conformer à l'interprétation de l'accord d'association à l'aune des règles de droit international public applicables, retenue par la jurisprudence, en particulier, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, le présent moyen n'est pas inopérant, nonobstant la référence erronée du requérant à l'article 266 TFUE.
- 273 En deuxième lieu, le fait que, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a procédé à l'interprétation du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités dans le contexte de l'interprétation de l'accord d'association et de l'accord de libéralisation et non du contrôle de la validité de ces derniers n'est pas déterminant.
- 274 En effet, d'une part, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence rappelée au point 269 ci-dessus, les institutions sont tenues de se conformer aux règles du droit de l'Union, telles qu'interprétées par la jurisprudence, quel que soit le contexte dans lequel cette jurisprudence est énoncée. Ce principe est applicable à l'interprétation, par la Cour, de règles du droit international, dès lors que l'Union est tenue, conformément à une jurisprudence constante, d'exercer ses compétences dans le respect du droit international dans son ensemble (voir arrêt *Western Sahara Campaign UK*, point 47 et jurisprudence citée). En outre, comme il a été rappelé, le juge de l'Union est compétent pour apprécier si un accord international conclu par l'Union est compatible avec les traités et avec les règles de droit international qui, conformément à ceux-ci, lient l'Union (voir points 155 et 156 ci-dessus).
- 275 D'autre part, ainsi qu'il a été rappelé au point 195 ci-dessus, les règles déduites, par la Cour, des principes du droit international qu'elle a interprétés dans l'arrêt Conseil/Front Polisario étaient pertinentes pour déterminer si l'accord d'association pouvait légalement s'appliquer, de manière implicite, au Sahara occidental. Elles le sont donc, à plus forte raison, pour examiner s'il est possible d'introduire dans cet accord une stipulation prévoyant explicitement une telle application territoriale. La légalité de la décision attaquée est donc susceptible d'être examinée à l'aune de ces règles.
- 276 En troisième lieu, s'agissant de l'invocabilité des principes du droit international interprétés par la Cour, en particulier le principe d'autodétermination et le principe de l'effet relatif des traités, tout d'abord, il a été rappelé itérativement que le juge de l'Union était compétent pour apprécier la compatibilité d'une décision de conclusion d'un accord international avec, notamment, les règles de droit international, dès lors que l'Union doit exercer ses compétences dans le respect de ces règles, lesquelles la lient en vertu des traités.
- 277 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 3, paragraphe 5, et de l'article 21, paragraphe 1, TUE, l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les valeurs et les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement. Elle contribue, en particulier, au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.
- 278 Il convient d'ajouter que, conformément à l'article 207, paragraphe 1, TFUE, et ainsi qu'il ressort, au demeurant, du considérant 12 de la décision attaquée, la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union, y compris ceux rappelés au point 277 ci-dessus. L'Union a l'obligation d'intégrer ces principes et ces objectifs dans la conduite de cette politique [voir, en ce sens, avis 2/15 (*Accord de libre-échange avec Singapour*), du 16 mai 2017, EU:C:2017:376, points 142 à 147].

- 279 Ensuite, il y a lieu de rappeler que, aux points 88 et 89 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a constaté que le droit à l'autodétermination constituait un droit opposable erga omnes ainsi qu'un des principes essentiels du droit international et que, à ce titre, ce principe faisait partie des règles de droit international applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, dont la prise en compte s'imposait au juge de l'Union. En outre, aux points 90 à 93 du même arrêt, la Cour, sur la base des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU et de l'avis consultatif sur le Sahara occidental, a jugé que le statut séparé et distinct du Sahara occidental devait être respecté dans le cadre des relations entre l'Union et le Royaume du Maroc et qu'il devait être tenu compte de cette exigence pour l'interprétation de l'accord d'association.
- 280 De même, après avoir rappelé aux points 104 et 105 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, d'une part, les constats de la CIJ dans l'avis consultatif sur le Sahara occidental, en particulier le constat selon lequel la population de ce territoire jouissait du droit à l'autodétermination et, d'autre part, la recommandation de l'Assemblée générale de l'ONU concernant la participation du requérant à la recherche d'une solution au statut définitif de ce territoire, la Cour, au point 106 de ce même arrêt, a déduit de ces éléments que ledit peuple devait être considéré comme un tiers, au sens du principe de l'effet relatif des traités, qui devait consentir à la mise en œuvre de l'accord d'association sur ledit territoire.
- 281 Il en résulte que, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a déduit du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités des obligations claires, précises et inconditionnelles (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, point 55) s'imposant à l'égard du Sahara occidental dans le cadre des relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, à savoir, d'une part, le respect de son statut séparé et distinct et, d'autre part, l'obligation de s'assurer du consentement de son peuple en cas de mise en œuvre de l'accord d'association sur ce territoire. Ainsi qu'il a été exposé au point 275 ci-dessus, il doit en être déduit que ces obligations sont pertinentes, à plus forte raison, pour se prononcer sur la légalité de stipulations prévoyant une application explicite de cet accord ou de ses protocoles à ce territoire.
- 282 Dès lors, en l'espèce, en vue de défendre les droits que tire le peuple du Sahara occidental du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités, le requérant doit avoir la faculté d'invoquer la violation de ces obligations claires, précises et inconditionnelles à l'encontre de la décision attaquée, dans la mesure où cette violation alléguée est susceptible d'affecter ledit peuple, en tant que tiers à un accord conclu entre l'Union et le Royaume du Maroc (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, point 51).
- 283 Contrairement à ce que le Conseil, la République française, la Commission et la Comader suggèrent, l'invocabilité, par le requérant, du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités ne se heurte pas à la jurisprudence de la Cour relative à la question de l'invocabilité des principes du droit international coutumier, qui découle, notamment, de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864).
- 284 À cet égard, il convient de rappeler que, au point 107 de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), la Cour a jugé que les principes du droit international coutumier visés au point 103 du même arrêt ne pouvaient être invoqués par un justiciable aux fins de l'examen, par elle, de la validité d'un acte de l'Union que dans la mesure où, d'une part, ces principes étaient susceptibles de remettre en cause la compétence de l'Union pour adopter ledit acte et où, d'autre part, l'acte en cause était susceptible d'affecter des droits que le justiciable tirait du droit de l'Union ou de créer à son égard des

obligations au regard de ce droit. Il s'agissait, en l'occurrence, du principe selon lequel chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur son propre espace aérien, de celui aux termes duquel aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté et du principe de liberté de survol de la haute mer.

- 285 Ainsi, la Cour a jugé que, dans la mesure où ces principes étaient invoqués dans l'affaire au principal afin qu'elle apprécie si l'Union était compétente pour adopter la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO 2009, L 8, p. 3), et où cette directive était susceptible de créer des obligations à l'égard des parties requérantes dans l'affaire au principal, il ne pouvait être exclu que ces dernières puissent invoquer lesdits principes, même si ceux-ci apparaissaient n'avoir pour portée que de créer des obligations entre États (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, points 108 et 109).
- 286 Or il convient de relever que les circonstances dans lesquelles la Cour a énoncé les considérations rappelées aux points 284 et 285 ci-dessus sont différentes des circonstances de l'espèce.
- 287 En premier lieu, il ne ressort pas de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), que des obligations claires, précises et inconditionnelles s'imposant à l'Union à l'égard d'entreprises de pays tiers telles que les parties requérantes dans l'affaire au principal avaient été déjà déduites des principes du droit international coutumier mentionnés au point 103 de cet arrêt antérieurement à celui-ci. Ainsi, dans le cadre des questions préjudicielles posées à la Cour dans cette affaire, lui était-il demandé, en substance, de contrôler la validité de l'acte attaqué directement au regard desdits principes, énoncés de manière générale.
- 288 En deuxième lieu, les parties requérantes dans l'affaire au principal étaient des entreprises de transport aérien et des associations professionnelles regroupant de telles entreprises. Il s'agissait donc de particuliers à l'égard desquels les principes du droit international coutumier qu'ils invoquaient n'étaient pas, en principe, créateurs de droit, étant donné que, comme la Cour l'a relevé au point 109 de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), ces principes n'apparaissent créer d'obligations qu'entre États. Comme le requérant l'a souligné, en substance, dans ses observations sur le mémoire en intervention de la Commission ainsi qu'à l'audience, la situation de tels particuliers n'est pas comparable à la sienne en l'espèce, en tant que représentant d'un sujet tiers à l'accord conclu par la décision attaquée, tirant du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités des droits dont il peut se prévaloir à l'encontre de cette décision.
- 289 En troisième lieu, la directive 2008/101, dont la validité était contestée par les parties requérantes dans l'affaire au principal, était un acte adopté dans le cadre de l'exercice des compétences internes de l'Union et son champ d'application devait, en principe, être limité au territoire de l'Union. Or ces parties invoquaient précisément les principes du droit international coutumier mentionnés au point 103 de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), pour faire valoir, en substance, la méconnaissance, par l'Union, de ses compétences, au motif que cette directive était susceptible de s'appliquer aux parties de vols internationaux effectuées en dehors de l'espace aérien des États membres (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, points 121 à 130).

- 290 En revanche, en l'espèce, la décision attaquée a été adoptée dans le cadre non pas des compétences internes de l'Union, mais de son action extérieure, qui repose, aux termes, notamment, de l'article 21 TUE, sur le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. Or, ainsi qu'il a été constaté au point 247 ci-dessus, dans le cadre du premier moyen tiré de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée, le seul fait que l'accord litigieux soit applicable au Sahara occidental ne constitue pas, en lui-même, une violation par le Conseil d'une règle du droit international limitant les compétences de l'Union pour conclure un tel accord.
- 291 Il résulte de tout ce qui précède que, en l'espèce, l'invocabilité du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités ne saurait être appréciée à l'aune des considérations figurant aux points 107 à 109 de l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), dans la mesure où ces considérations reposaient sur une appréciation des circonstances particulières de l'espèce, relatives à la nature des principes du droit international invoqués et de l'acte contesté ainsi qu'à la situation juridique des parties requérantes dans l'affaire au principal, qui ne sont pas comparables à celles de la présente espèce. En particulier, l'invocabilité des deux principes susvisés ne saurait être limitée, en l'occurrence, à la contestation de la compétence de l'Union pour adopter la décision attaquée, dès lors que, d'une part, le requérant invoque des obligations claires, précises et inconditionnelles s'imposant à l'Union dans le cadre de l'adoption de cette décision et que, d'autre part, cette invocation vise à assurer le respect des droits d'un sujet tiers à l'accord susceptibles d'être affectés par la violation de ces obligations.
- 292 En tout état de cause, ainsi qu'il a été relevé aux points 267, 271 et 272 ci-dessus, dans le cadre du présent moyen, le requérant soulève un grief tiré, en substance, de la violation, par le Conseil et par la Commission, de leur obligation de se conformer à la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation des accords entre l'Union et le Royaume du Maroc à l'aune des règles de droit international applicables et, en particulier, de leur obligation de se conformer à l'arrêt Conseil/Front Polisario, à l'appui d'un recours dirigé contre une décision adoptée pour tirer les conséquences de cet arrêt. Par conséquent, dans ce contexte, il ne saurait lui être refusé le droit de mettre en cause la légalité de la décision attaquée en invoquant, dans le cadre de ce grief, de telles règles, de nature fondamentale, alors que l'Union est liée par ces règles et que cette décision a été adoptée pour se conformer à l'interprétation que la Cour en a retenue (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, points 48 et 51 et jurisprudence citée).
- 293 Enfin, force est de constater que l'argumentation de la Commission et de la Comader relative à l'invocabilité spécifique, d'une part, du principe d'autodétermination et, d'autre part, du principe de l'effet relatif des traités, ne peut qu'être rejetée.
- 294 D'une part, s'agissant de l'argument de la Commission, selon lequel le principe d'autodétermination consacre un droit « collectif » ouvrant sur un processus de nature essentiellement politique, dont l'issue n'est pas définie à l'avance, il y a lieu de relever qu'il ne ressort pas des points 88 à 106 de l'arrêt du 21 décembre 2016, *Conseil/Front Polisario* (C-104/16 P, EU:C:2016:973), que ces spécificités alléguées du droit d'autodétermination doivent être prises en compte pour contrôler le respect des obligations claires, précises et inconditionnelles rappelées au point 281 ci-dessus.

- 295 En tout état de cause, le fait que le droit d'autodétermination est un droit collectif est sans incidence, dès lors que le sujet tiers que représente le requérant est précisément le titulaire de ce droit. De même, l'argument selon lequel le droit d'autodétermination ouvre un processus politique dont l'issue n'est pas déterminée à l'avance repose, en définitive, sur la prémisse erronée selon laquelle le peuple du Sahara occidental ne jouirait pas déjà du droit à l'autodétermination au motif que, à ce stade, le processus relatif au statut définitif de ce territoire n'est pas arrivé à son terme et que ledit peuple n'est donc pas en mesure d'exercer pleinement ce droit. Or, comme la Cour l'a constaté au point 105 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, les organes de l'ONU ont reconnu que ce peuple jouissait de ce droit et c'est précisément à ce titre que le requérant a participé à ce processus. Par conséquent, le fait que l'issue de ce processus ne soit pas encore, à ce stade, déterminée ne saurait faire obstacle à l'invocabilité de ce principe.
- 296 D'autre part, s'agissant de l'invocabilité du principe de l'effet relatif des traités, principe du droit international général qui s'impose à toute partie à une convention internationale (voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, point 44), il y a lieu de relever que les considérations énoncées aux points 197 à 199 ci-dessus sont mutatis mutandis transposables à la question de l'invocabilité de ce principe dans le cadre du présent recours. En particulier, comme le requérant l'expose, en substance, il importe de distinguer les conséquences du non-respect du principe de l'effet relatif des traités dans l'ordre juridique international et les conséquences, dans l'ordre juridique de l'Union, d'une violation, par les institutions, d'une obligation découlant de ce principe, compte tenu de la compétence du juge de l'Union pour contrôler le respect de cette obligation.
- 297 Il résulte de tout ce qui précède que, dans le cadre du présent moyen, le requérant peut utilement invoquer l'arrêt Conseil/Front Polisario et l'interprétation qui y est retenue du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités à l'appui du présent moyen. Celui-ci n'est donc pas inopérant.

b) Sur le bien-fondé des arguments invoqués par le requérant au soutien du présent moyen

- 298 L'argumentation du requérant venant au soutien du présent moyen comporte, en substance, trois branches, tirées, premièrement, de l'impossibilité, pour l'Union et le Royaume du Maroc, de conclure un accord applicable au Sahara occidental, deuxièmement, de la violation du statut séparé et distinct de ce territoire, contrairement au principe d'autodétermination, et, troisièmement, de la violation de l'exigence du consentement du peuple de ce territoire, en tant que tiers à l'accord litigieux au sens du principe de l'effet relatif des traités.

1) Sur la première branche du troisième moyen, tirée de l'impossibilité pour l'Union et le Royaume du Maroc de conclure un accord applicable au Sahara occidental

- 299 Par la première branche du troisième moyen, le requérant soutient que, ainsi qu'il résulterait des arrêts Conseil/Front Polisario et Western Sahara Campaign UK, l'application d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc au Sahara occidental est impossible juridiquement en raison, en particulier, de la violation du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités. Or l'accord litigieux viserait, en réalité, à « pérenniser » l'application de facto de l'accord d'association à la partie de ce territoire contrôlée par les autorités marocaines, qui avait été exclue par le premier de ces arrêts.

- 300 À cet égard, comme il a été rappelé au point 187 ci-dessus, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a seulement exclu que, en l'absence d'une stipulation expresse étendant au territoire du Sahara occidental le champ d'application de l'accord d'association, limité, en ce qui concerne le Royaume du Maroc, à son propre territoire, l'accord de libéralisation puisse être interprété comme ayant procédé à cette extension.
- 301 En effet, tout d'abord, la Cour a constaté que, en vertu du principe d'autodétermination, le Sahara occidental, territoire non autonome, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, s'était vu reconnaître par l'Assemblée générale de l'ONU et par la CIJ un statut séparé et distinct par rapport à celui de tout État, y compris le Royaume du Maroc. Ensuite, s'agissant de la règle codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne, elle a relevé, en substance, que, selon cette règle, un traité ne pouvait lier un État à l'égard d'un autre territoire que le sien que si une telle intention ressortait de ce traité ou était établie par ailleurs. Enfin, la Cour ayant relevé que, en vertu du principe de l'effet relatif des traités, la mise en œuvre de l'accord d'association en cas d'inclusion du Sahara occidental dans le champ d'application de ce dernier devait recevoir le consentement du peuple de ce territoire, en tant que tiers à cet accord, elle a constaté que l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953) ne faisait pas apparaître que le peuple du Sahara occidental avait manifesté un tel consentement. Elle en a conclu que ces trois règles de droit international s'opposaient à ce que ce territoire non autonome soit considéré comme relevant du champ d'application territorial de l'accord d'association et de l'accord de libéralisation en vertu d'un accord tacite entre l'Union et le Royaume du Maroc (arrêt Conseil/Front Polisario, points 92 à 116).
- 302 En outre, la Cour a considéré que la pratique ultérieure à la conclusion de l'accord d'association ne pouvait pas justifier d'interpréter cet accord et l'accord de libéralisation en ce sens qu'ils s'appliquaient juridiquement au Sahara occidental, dès lors que, contrairement à l'article 31, paragraphe 3, sous b), de la convention de Vienne, il n'avait pas été vérifié par le Tribunal si cette pratique traduisait l'existence d'un accord entre les parties et qu'une prétendue volonté de l'Union d'exécuter ces accords d'une manière incompatible avec les principes d'autodétermination et de l'effet relatif des traités aurait été inconciliable avec le principe d'exécution des traités de bonne foi (arrêt Conseil/Front Polisario, points 122 à 125).
- 303 Les décisions des juridictions de l'Union visées aux points 42 et 44 ci-dessus, qui sont postérieures à l'arrêt Conseil/Front Polisario ont appliqué un raisonnement analogue, en se référant explicitement à cet arrêt. En effet, les affaires ayant donné lieu à ces décisions étaient relatives à des accords entre l'Union et le Royaume du Maroc ne comprenant pas de stipulations explicites étendant leur champ d'application territorial au Sahara occidental ou aux eaux adjacentes (voir, en ce sens, arrêt *Western Sahara Campaign UK*, points 62, 63, 71 à 73, 79 et 83 ; ordonnances du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil, T-180/14, non publiée, EU:T:2018:496, points 44 à 69, et du 30 novembre 2018, Front Polisario/Conseil, T-275/18, non publiée, EU:T:2018:869, points 27 à 41).
- 304 En revanche, dans le cadre de cette jurisprudence, les juridictions de l'Union ne se sont pas prononcées sur des litiges relatifs à des accords entre l'Union et le Royaume du Maroc comprenant une stipulation explicite incluant le Sahara occidental dans le champ d'application territorial de cet accord.
- 305 Or, comme il vient d'être rappelé au point 301 ci-dessus et comme l'ont, au demeurant, souligné la Commission et la République française, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour a constaté que la règle codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne ne s'oppose pas à ce qu'un traité lie

un État à l'égard d'un autre territoire que le sien si une telle intention ressort de ce traité. Or en l'espèce, une telle intention ressort explicitement du libellé de la déclaration commune sur le Sahara occidental et est corroborée par le considérant 6 de la décision attaquée. Contrairement à ce que le requérant affirme, l'accord litigieux ne peut donc pas être considéré comme « entérinant » une pratique exclue par la jurisprudence. En effet, d'une part, celle-ci n'a pas écarté totalement la possibilité qu'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc puisse légalement s'appliquer au Sahara occidental. D'autre part, cette application ne résulte pas, en l'espèce, d'une simple « pratique », mais des termes explicites de l'accord litigieux lui-même, reflétant la volonté commune des parties, et notamment de l'Union. La présente branche doit donc être rejetée.

306 Il convient de poursuivre l'examen du présent moyen par la troisième branche.

2) Sur la troisième branche du troisième moyen, tirée de la violation de l'exigence selon laquelle le peuple du Sahara occidental devait consentir à l'accord litigieux, en tant que tiers à celui-ci, au sens du principe de l'effet relatif des traités

307 Par la troisième branche du troisième moyen, le requérant conteste, en particulier, la validité des consultations effectuées par la Commission et le SEAE et la pertinence du rapport du 11 juin 2018 qui fait état, notamment, de celles-ci. En effet, ces consultations et ce rapport seraient centrés sur les bénéfices de l'accord litigieux, alors que le seul critère pertinent, énoncé par la Cour, serait le consentement du peuple du Sahara occidental à cet accord. En outre, selon le requérant, ces consultations, pour lesquelles les institutions et le Royaume du Maroc n'étaient pas, selon le requérant, compétents, n'ont pu avoir pour objet ou pour effet d'obtenir ledit consentement, au motif que, d'une part, ce dernier ne saurait résulter d'un processus informel de consultation et que, d'autre part, ce dernier concernerait des entités instituées en vertu de la loi marocaine et n'aurait pas inclus la partie de ce peuple vivant hors de la zone contrôlée par le Royaume du Maroc. En outre, au considérant 10 de la décision attaquée, le Conseil aurait changé la nature et la portée desdites consultations en les considérant comme une manifestation du consentement des « populations concernées ». Ces considérations du Conseil ne seraient pas conformes à l'arrêt Conseil/Front Polisario, notamment à son point 106.

308 Le Conseil, la République française, la Commission et la Comader soutiennent, en substance, que les consultations effectuées respectent les principes applicables du droit international, eu égard à la situation particulière du Sahara occidental, qui ne permettrait pas de recueillir directement le consentement de son peuple ou uniquement par l'intermédiaire du requérant, et au pouvoir d'appréciation important des institutions (voir points 252 à 257 ci-dessus).

309 L'examen de la présente branche implique d'examiner, premièrement, l'application du principe de l'effet relatif des traités dans le cas d'espèce, deuxièmement, les modalités selon lesquelles les institutions ont entendu, en l'occurrence, se conformer, selon l'expression du considérant 10 de la décision attaquée, aux « considérations sur le consentement dans l'arrêt [Conseil/Front Polisario] » et troisièmement, le bien-fondé de l'argumentation rappelée au point 307 ci-dessus.

i) Sur l'application du principe de l'effet relatif des traités au cas d'espèce

310 En premier lieu, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte des points 100 à 107 de l'arrêt Conseil/Front Polisario et, contrairement à ce que la Comader soutient, le principe de l'effet relatif des traités est applicable en l'espèce. En particulier, le fait allégué que, compte tenu de sa

position sur le Sahara occidental, le Royaume du Maroc n'aurait entendu accorder ni droits ni obligations au peuple de ce territoire n'a aucune incidence sur l'applicabilité de ce principe dans le cadre de l'interprétation, par les juridictions de l'Union, au regard du droit international, d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc applicable au Sahara occidental tel que l'accord litigieux.

311 En deuxième lieu, il y a lieu de constater que, dans l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour n'a pas indiqué les critères permettant de déterminer si le consentement du peuple du Sahara occidental avait été donné à la mise en œuvre de l'accord d'association sur ce territoire ni le mode selon lequel ce consentement pouvait s'exprimer, dès lors qu'elle a simplement constaté que l'arrêt du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), ne faisait pas apparaître que ce peuple avait manifesté un tel consentement.

312 Par ailleurs, il n'apparaît pas que les organes de l'ONU ont pris position sur la question du consentement du peuple du Sahara occidental à un accord international applicable à ce territoire. À cet égard, il peut être relevé que la lettre du conseiller juridique, secrétaire général adjoint aux affaires juridiques de l'ONU, du 29 janvier 2002 (ci-après la « lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU »), à laquelle le Conseil se réfère, ne se prononce pas sur cette question. En effet, d'une part, elle est relative à la question de la légalité de contrats de droit privé conclus entre des organismes publics marocains et des sociétés pétrolières en vue de la prospection et de l'évaluation de ressources pétrolières au large des côtes du Sahara occidental et, d'autre part, elle se prononce seulement sur la nécessité de prendre en compte les intérêts et la volonté de ce peuple, et non sur les modalités de cette prise en compte.

313 En troisième lieu, il a été rappelé au point 194 ci-dessus que, en vertu du principe du droit international général de l'effet relatif des traités, dont la règle figurant à l'article 34 de la convention de Vienne constitue une expression particulière, les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers sans leur consentement.

314 Par ailleurs, l'article 35 de la convention de Vienne stipule :

« Une obligation naît pour un État tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'État tiers accepte expressément par écrit cette obligation. »

315 En outre l'article 36, paragraphe 1, de la convention de Vienne stipule :

« Un droit naît pour un État tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'État tiers ou à un groupe d'États auquel il appartient, soit à tous les États, et si l'État tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement. »

316 Il peut être déduit des dispositions des articles 35 et 36 de la convention de Vienne, qui expriment à l'égard des États des règles découlant du principe du droit coutumier de l'effet relatif des traités, que le consentement du peuple du Sahara occidental à l'égard de l'accord litigieux ne peut être présumé que dans l'hypothèse où les parties à cet accord ont entendu lui conférer un droit, sauf indication contraire, et que, en revanche, ce consentement doit être explicite à l'égard des obligations que ces mêmes parties entendent lui imposer.

- 317 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument du Conseil et de la Commission selon lequel l'exigence de consentement n'est pas susceptible de s'appliquer de la même manière à un État et à un territoire non autonome. En effet, d'une part, bien que les dispositions de la convention de Vienne se réfèrent uniquement aux relations entre États, les principes qu'elle codifie sont susceptibles de s'appliquer à d'autres sujets de droit international (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Front Polisario, point 100). D'autre part, force est de constater qu'une telle distinction ne ressort pas du point 106 de l'arrêt susmentionné. En effet, à ce point, la Cour n'a pas relevé de différence de contenu entre la qualification du peuple du Sahara occidental de « tiers », au sens du principe de l'effet relatif des traités, et la qualification d'un État de « tiers », au sens de l'article 34 de la convention de Vienne.
- 318 Or, en l'espèce, il y a lieu de relever que l'accord litigieux ne vise pas à accorder des droits au peuple du Sahara occidental, en tant que tiers à celui-ci.
- 319 D'une part, c'est le Royaume du Maroc, en tant que partie à l'accord litigieux, qui est titulaire des préférences tarifaires accordées par l'Union aux produits en provenance du Sahara occidental. Ce constat est confirmé par le fait que, comme le relève le requérant et ainsi que le précise la Commission dans l'exposé des motifs de la proposition relative à la conclusion de l'accord litigieux, les stipulations de la déclaration commune sur le Sahara occidental ne modifient pas le volume ni les catégories de produits couverts par le protocole n° 1. Ainsi, les préférences tarifaires visant les produits originaires du Sahara occidental placés sous le contrôle des autorités marocaines sont accordées dans la limite des volumes totaux déterminés par le protocole n° 1 pour les produits d'origine marocaine et uniquement pour les catégories de produits qui sont couverts par ce dernier protocole.
- 320 Par ailleurs, le Royaume du Maroc ne peut pas être considéré comme exerçant ces droits au nom du peuple du Sahara occidental, dès lors que, compte tenu de sa position sur ce territoire exprimée au troisième alinéa de l'accord litigieux, et comme l'indique, en substance, la Comader, il n'entend pas lui reconnaître de tels droits.
- 321 D'autre part, si l'accord litigieux est susceptible d'être créateur de droits à l'égard des exportateurs établis au Sahara occidental, ces effets concernent uniquement les particuliers et non un sujet tiers à celui-ci, susceptible d'y consentir. En outre, s'agissant des bénéfices susceptibles d'être retirés dudit accord par la population de ce territoire dans son ensemble, il s'agit là, en tout état de cause, d'effets purement socio-économiques et non juridiques. Ces bénéfices, au demeurant indirects, ne sauraient donc être assimilés à des droits accordés à un tiers, au sens de l'effet relatif des traités.
- 322 En revanche, l'accord litigieux a pour effet d'imposer au tiers en cause une obligation, en ce qu'il accorde à l'une des parties à celui-ci une compétence sur son territoire, qu'il n'est donc pas en droit d'exercer lui-même ou, le cas échéant, d'en déléguer l'exercice (voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, point 52). La circonstance alléguée par le Conseil qu'il ne serait pas, à ce stade, en mesure d'exercer ces compétences, compte tenu du statut de territoire non autonome du territoire en cause et de la situation qui prévaut actuellement sur celui-ci, ne saurait remettre en cause ce constat, ni la nécessité, pour ce tiers, de consentir à cette obligation.

323 Il s'ensuit que le principe exprimé à l'article 36, paragraphe 1, de la convention de Vienne, selon lequel le consentement d'un tiers à un traité peut être présumé lorsqu'un droit naît de ce traité à son égard, sauf indication contraire, n'est pas applicable en l'espèce. L'expression de ce consentement doit donc être explicite.

324 En quatrième lieu, s'agissant du contenu et de la portée de la notion de consentement, telle qu'elle est utilisée aux articles 34 à 36 de la convention de Vienne et visée au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il résulte du troisième alinéa du préambule de cette convention, le principe du libre consentement constitue, à l'instar du principe de bonne foi et de la règle « pacta sunt servanda », un principe « universellement reconnu » qui joue un rôle fondamental en matière de droit des traités.

325 Par ailleurs, il convient de relever que, lorsqu'une règle de droit international exige le consentement d'une partie ou d'un tiers, cette règle implique, premièrement, que l'expression de ce consentement conditionne la validité de l'acte pour lequel il est requis, deuxièmement, que la validité dudit consentement lui-même dépend de son caractère « libre et authentique » et, troisièmement, que ledit acte est opposable à la partie ou au tiers y ayant valablement consenti (voir, en ce sens, arrêt de la CIJ du 12 octobre 1984, Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine, CIJ, Recueil 1984, p. 246, points 127 à 130 et 138 à 140, et avis consultatif de la CIJ du 25 février 2019, Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, CIJ, Recueil 2019, p. 95, points 160, 172 et 174 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 janvier 2014, Manzi et Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, point 47 et jurisprudence citée).

326 Il y a donc lieu de considérer que, en principe, le consentement du peuple du Sahara occidental, en tant que tiers à l'accord litigieux, au sens du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, doit satisfaire aux mêmes exigences et produire les mêmes effets juridiques que ceux énoncés au point 325 ci-dessus.

327 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les démarches concrètes mises en œuvre par le Conseil et par la Commission pour se conformer à l'exigence énoncée au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario.

ii) Sur les consultations mises en œuvre par le Conseil et par la Commission pour se conformer à l'interprétation du principe de l'effet relatif des traités retenue dans l'arrêt Conseil/Front Polisario

328 À titre liminaire, il convient de rappeler que, au considérant 10 de la décision attaquée, le Conseil affirme que « la Commission, en lien avec le [SEAE], a pris toutes les mesures raisonnables et possibles dans le contexte actuel pour associer de manière appropriée les populations concernées afin de s'assurer de leur consentement à l'accord ». Ainsi que le confirment les explications du Conseil, de la Commission et de la République française devant le Tribunal, c'est dans le cadre de ces consultations que les institutions ont entendu tenir compte des « considérations sur le consentement » figurant au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario.

329 À cet égard, premièrement, il ressort des explications du Conseil ainsi que du rapport du 11 juin 2018 que, dans la décision du Conseil du 29 mai 2017 autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec le Royaume du Maroc conformément à l'article 218, paragraphe 2, TFUE, il avait assorti son autorisation de deux conditions, l'une relative à l'évaluation, par la Commission,

des « répercussions potentielles de l'accord litigieux sur le développement durable du Sahara occidental » et l'autre exigeant que « les populations concernées par cet accord [aient été] associées de manière appropriée ».

330 Deuxièmement, dans le rapport du 11 juin 2018, dans lequel la Commission fait le bilan de l'évaluation et des consultations auxquelles elle a procédé à la demande du Conseil, elle indique :

« En l'absence de toute alternative concevable, permettant de consulter directement la population du Sahara occidental, les services de la [Commission] et le SEAE ont en conséquence tenu des consultations avec un large éventail d'organisations représentatives de la société civile sahraouie, des parlementaires, des opérateurs économiques et des organisations parmi lesquelles [le requérant] [...] Ces consultations se sont concentrées sur l'objectif principal d'échanger positions et commentaires sur l'intérêt que pourrait revêtir pour les populations du Sahara occidental et l'économie du territoire l'extension du traitement préférentiel accordé aux produits marocains aux produits du Sahara occidental lors de leur importation dans l'Union européenne. »

331 Plus particulièrement, toujours dans le rapport du 11 juin 2018, la Commission précise ce qui suit :

« [L]'exercice de consultation poursuivi par les services de la Commission et le SEAE a revêtu une triple dimension. En tant que partenaire de la négociation, le [g]ouvernement du Maroc a mené pour sa part un large exercice de consultation des élus régionaux, en vertu et dans le respect de ses propres règles institutionnelles, et en a partagé les conclusions avec les services de la Commission européenne et le SEAE. Par ailleurs, ces derniers ont également souhaité consulter le plus large éventail possible d'organisations politiques, socio-économiques ou issues de la société civile susceptibles de représenter les intérêts locaux ou régionaux du Sahara occidental. Enfin, des discussions ont aussi eu lieu avec le [requérant], en tant qu'une des parties au processus de paix conduit par les Nations unies. »

332 Troisièmement, dans les conclusions relatives aux résultats de « l'exercice de consultation » des « populations concernées » de ce même rapport, la Commission indique :

« Le processus de consultation mené par les services de la Commission européenne et le SEAE indique que la majorité des populations vivant actuellement au Sahara occidental est très largement en faveur de l'extension des préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental dans le cadre de l'accord [d'association]. Une opinion positive a également été exprimée par les représentants élus du Sahara occidental au sein des organes nationaux, régionaux et locaux suite à l'exercice de sensibilisation et consultation mené par les autorités dans le cadre institutionnel marocain. Cette opinion est partagée par une large majorité d'organisations socio-économiques de terrain au sein de la société civile. »

333 En revanche, dans les conclusions mentionnées au point 331 ci-dessus, la Commission indique que « [le requérant] rejette la modification visant à étendre les préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental dans le cadre de l'accord [d'association] essentiellement car la couverture du Sahara occidental par [cet] accord est perçue comme consolidant la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental, et non parce que l'extension des préférences tarifaires s'exercerait au détriment des intérêts de développement des populations vivant sur le territoire. »

334 Ainsi, comme l'expose la Commission dans son mémoire en intervention, elle a considéré que, d'une part, en raison de l'impossibilité de consulter directement ou par l'intermédiaire d'un seul représentant « légitime » le peuple du Sahara occidental et, d'autre part, dans un souci de

« non-ingérence » dans le « conflit de légitimité qui oppos[ait] [le Royaume du] Maroc au requérant », « aucune [de ces] [p]arties n'a[yant] l'apanage de la légitimité », il lui appartenait, en lien avec le SEAE, de « mener des consultations aussi "inclusives" que possible » en élargissant « la base de la consultation au-delà des interlocuteurs promus par l'une ou l'autre des [p]arties, en l'étendant, autant que faire se pouvait, à la société civile ». Le Conseil a approuvé cette approche au considérant 10 de la décision attaquée en indiquant que cette institution et ce service avaient « pris toutes les mesures raisonnables et possibles dans le contexte actuel afin de s'assurer [du] consentement [des populations concernées] à l'accord [litigieux] ».

335 Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ces considérations.

336 Tout d'abord, il peut en être déduit que les institutions n'ont pas considéré comme possible, en pratique, de recueillir, directement ou uniquement par l'intermédiaire du requérant, le consentement du peuple du Sahara occidental, en tant que tiers à l'accord litigieux, en raison de la situation particulière de ce territoire, mais que, en revanche, elles ont considéré que la consultation d'« organisations représentatives » des « populations concernées » afin de recueillir leur consentement à cet accord permettait, néanmoins, eu égard à cette situation, de se conformer, dans la mesure du possible, aux exigences qui pouvaient être déduites du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario.

337 Ensuite, il peut en être déduit que la notion de « populations concernées » visée par les institutions inclut pour l'essentiel les populations qui se trouvent actuellement sur le territoire du Sahara occidental, indépendamment de leur appartenance ou non au peuple de ce territoire, sans préjudice, néanmoins, selon les termes du rapport du 11 juin 2018, du « [recueil de] l'opinion de la population sahraouie réfugiée » que permettrait « [l']inclus[ion] [du] requérant parmi les parties consultées ». Ainsi, cette notion se distingue de celle de « peuple du Sahara occidental » d'une part, en ce qu'elle est susceptible d'inclure l'ensemble des populations locales affectées, positivement ou négativement, par l'application de l'accord litigieux sur ce territoire et, d'autre part, en ce qu'elle ne possède pas le contenu politique de cette seconde notion, découlant, notamment, du droit à l'autodétermination reconnu audit peuple.

338 Enfin, comme le requérant l'a relevé, en substance, les consultations effectuées par la Commission et par le SEAE reposent sur une approche comparable à celle exigée par l'article 11, paragraphe 3, TUE et par l'article 2 du protocole n° 2 du TFUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, selon lesquels la Commission doit procéder à de larges consultations des parties concernées, notamment avant de proposer un acte législatif.

339 Cependant, il peut être souligné que cette approche implique seulement, en principe, de recueillir les opinions des différentes parties concernées et d'en tenir compte, en particulier pour l'adoption de l'acte proposé, dans un souci de cohérence et de transparence. Ainsi, si la prise en compte de ces opinions est susceptible d'avoir une influence sur l'adoption ou non dudit acte, elle ne produit pas d'effets juridiques comparables à celui de l'expression du consentement d'une partie contractante ou d'un tiers, requise pour l'adoption d'un tel acte.

340 Par conséquent, lorsque le Conseil vise le « consentement des populations concernées » au considérant 10 de la décision attaquée, cette notion ne peut pas être interprétée comme revêtant le contenu juridique indiqué au point 325 ci-dessus. En effet, ainsi qu'il résulte, en particulier, des conclusions du rapport du 11 juin 2018, les institutions et les organisations considérées comme représentatives des « populations concernées » par la Commission et par le SEAE et consultées tant par ces derniers que par le Royaume du Maroc ont seulement exprimé une opinion

majoritairement favorable à la conclusion de l'accord litigieux. En revanche, en elle-même, cette opinion ne peut pas être considérée comme conditionnant la validité de cet accord et de la décision attaquée et comme liant ces institutions et ces organisations ou les « populations concernées » elles-mêmes, de sorte que ledit accord leur serait opposable. La notion de consentement visée par la décision attaquée doit donc être comprise, dans ce contexte particulier, comme renvoyant seulement à cette opinion majoritairement favorable. C'est dans le cadre de l'examen du bien-fondé de la présente branche qu'il conviendra de vérifier si le sens particulier que la décision attaquée confère à la notion de consentement est compatible avec l'interprétation du principe de l'effet relatif des traités retenue par la Cour au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario.

iii) Sur la question de savoir si le sens particulier conféré à la notion de consentement dans la décision attaquée est compatible avec l'interprétation du principe de l'effet relatif des traités retenue par la Cour dans l'arrêt Conseil/Front Polisario

- 341 À titre liminaire, il convient de relever que les arguments invoqués par le requérant au soutien de la présente branche du troisième moyen soulèvent la question de savoir si, au regard de la situation particulière du Sahara occidental, le Conseil a pu faire usage ou non de sa marge d'appréciation pour interpréter l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait exprimer son consentement à l'accord litigieux comme impliquant seulement de recueillir l'opinion majoritairement favorable des populations « concernées » dans le cadre des consultations effectuées par la Commission et par le SEAE.
- 342 À cet égard, en premier lieu, il convient de rappeler que, dans le cadre des relations extérieures, et en particulier de la politique commerciale, les institutions disposent d'une marge d'appréciation importante, compte tenu de la complexité des évaluations, notamment, d'ordre politique et économique, qu'il leur incombe, dans ce cadre, d'effectuer (voir arrêt du 27 septembre 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, EU:C:2007:547, point 40 et jurisprudence citée). En outre, dans le cadre d'un accord d'association, tel que celui en cause en l'espèce, qui constitue un ensemble conventionnel complexe, comportant plusieurs volets et qui répond à la volonté commune des parties d'établir des relations étroites et, le cas échéant, de les intensifier (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK UK, C-266/16, EU:C:2018:118, points 59 à 61), les institutions doivent pouvoir opérer les arbitrages nécessaires entre les différents intérêts en cause dans les relations avec le pays tiers partenaire de l'Union et déterminer la stratégie la plus appropriée à cet égard (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 25 septembre 2019, Magnan/Commission, T-99/19, EU:T:2019:693, point 54 et jurisprudence citée).
- 343 Par ailleurs, la Cour a jugé que, dès lors qu'un principe du droit international coutumier ne revêtait pas le même degré de précision qu'une disposition d'un accord international, le contrôle juridictionnel devait nécessairement se limiter à la question de savoir si les institutions de l'Union, en adoptant l'acte en cause, avaient commis des erreurs manifestes d'appréciation quant aux conditions d'application d'un tel principe (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 110 et jurisprudence citée).
- 344 Cela étant, d'une part, la Cour a jugé que le contrôle juridictionnel de l'erreur manifeste d'appréciation requiert que les institutions de l'Union, auteurs de l'acte en cause, soient en mesure d'établir devant le juge de l'Union que l'acte a été adopté moyennant un exercice effectif

de leur pouvoir d'appréciation, lequel suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que cet acte a entendu régir (arrêt du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil, C-310/04, EU:C:2006:521, point 122).

- 345 D'autre part, la Cour a également jugé que, s'agissant de savoir si la condition selon laquelle une décision autorisant une coopération renforcée avait été adoptée en dernier ressort avait été respectée ou non, il lui appartenait de vérifier si le Conseil, qui était le mieux placé pour apprécier si les États membres étaient susceptibles de parvenir à l'adoption d'une réglementation pour l'Union dans son ensemble, avait examiné avec soin et impartialité les éléments qui étaient pertinents à ce sujet et si la conclusion à laquelle il était parvenu était suffisamment motivée (voir, en ce sens, arrêt du 16 avril 2013, Espagne et Italie/Conseil, C-274/11 et C-295/11, EU:C:2013:240, points 52 à 54).
- 346 Les considérations de la Cour rappelées aux points 344 et 345 ci-dessus, énoncées dans le contexte de recours, d'une part, contre un acte législatif et, d'autre part, contre une décision du Conseil d'autoriser une coopération renforcée, prise sur le fondement de l'article 329, paragraphe 1, TFUE, à savoir des actes impliquant un pouvoir d'appréciation de leurs auteurs particulièrement important, sont transposables, mutatis mutandis, à un recours contre une décision de conclusion d'un accord international (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, points 224 à 227).
- 347 En outre, le pouvoir d'appréciation des institutions peut être limité, y compris dans le cadre des relations extérieures, par une notion juridique instaurant des critères objectifs et garantissant le degré de prévisibilité requis par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2014, National Iranian Oil Company/Conseil, T-578/12, non publié, EU:T:2014:678, point 123).
- 348 En l'espèce, ainsi qu'il a été constaté au point 281 ci-dessus, en déduisant, d'une part, du principe d'autodétermination l'obligation, dans le cadre des relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, de respecter le statut séparé et distinct du Sahara occidental et, d'autre part, du principe de l'effet relatif des traités l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait consentir à un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc qui serait mis en œuvre sur celui-ci, la Cour a énoncé des obligations claires, précises et inconditionnelles s'imposant aux institutions à l'égard du tiers représenté par le requérant.
- 349 Par conséquent, la marge d'appréciation dont dispose le Conseil afin de conclure un accord avec le Royaume du Maroc s'appliquant explicitement au Sahara occidental est encadrée juridiquement par les obligations visées au point 348 ci-dessus. En particulier, s'agissant de l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait consentir à un tel accord, il appartenait, certes, au Conseil d'apprécier si la situation actuelle de ce territoire justifiait une adaptation des modalités de l'expression de ce consentement et si les conditions étaient réunies pour considérer qu'il s'était exprimé. Toutefois, il ne lui appartenait pas de décider s'il pouvait être fait l'économie dudit consentement, sauf à violer cette exigence.
- 350 En deuxième lieu, il a été rappelé, au point 203 ci-dessus, la situation particulière du Sahara occidental, territoire non autonome, à l'égard duquel la puissance administrante, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, a renoncé à exercer toute responsabilité à caractère international, et qui fait l'objet d'un processus d'autodétermination toujours en cours, faute pour les parties à ce dernier, à savoir le Royaume du Maroc et le requérant, en tant que représentant du peuple de ce territoire, d'être parvenues à un accord concernant le règlement de la situation de ce territoire, en raison, notamment, du « conflit de légitimité » qui les oppose à cet égard.

- 351 Plus particulièrement, il peut être observé, en l'espèce, qu'il n'existe pas, à ce jour, d'accord entre ces parties par lequel l'une d'entre elles aurait consenti à ce que l'autre partie exerce au profit de ce territoire des compétences douanières et commerciales, notamment dans le cadre d'un accord international s'y appliquant tel que l'accord litigieux.
- 352 À cet égard, il y a lieu de relever que, au considérant 6 de la décision attaquée, le Conseil a indiqué qu'« [u]n accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc constitu[ait] le seul moyen d'assurer que l'importation de produits originaires du Sahara occidental bénéfici[ât] d'une origine préférentielle, étant donné que les autorités marocaines [étaient] les seules capables d'assurer le respect des règles nécessaires pour l'octroi de telles préférences ». Il doit donc être déduit que c'est en vue de tirer les conséquences de la situation particulière du Sahara occidental, décrite aux points 350 et 351 ci-dessus, que le Conseil a décidé de conclure l'accord litigieux avec le Royaume du Maroc, qui lui paraissait la seule des parties au processus d'autodétermination de ce territoire en mesure d'exercer les compétences requises par cet accord, ce que confirment, au demeurant, les arguments du Conseil et de la Commission relatifs à l'incapacité du requérant d'exercer de telles compétences, énoncés dans le cadre du présent litige.
- 353 Cependant, ainsi qu'il a été rappelé au point 336 ci-dessus, les institutions ont également considéré que la situation particulière du Sahara occidental ne leur permettait pas, en pratique, de recueillir le consentement du peuple de ce territoire, en tant que tiers à l'accord litigieux, et qu'il leur appartenait de procéder à une consultation des populations locales de ce territoire, visant à recueillir leur opinion sur la conclusion de cet accord. En particulier, les institutions ont considéré qu'il n'était pas possible de consulter ce peuple directement ou par l'intermédiaire d'un seul représentant, à savoir le requérant, et qu'il leur appartenait de mener des consultations aussi inclusives que possible pour ne pas s'ingérer dans le conflit de légitimité entre ce dernier et le Royaume du Maroc.
- 354 Cela étant, force est de constater que les différents éléments relatifs à la situation particulière du Sahara occidental que le Conseil et la Commission ont fait valoir pour justifier la décision visée au point 353 ci-dessus ne sauraient être retenus.
- 355 En effet, premièrement, s'agissant de l'argument du Conseil et de la Commission selon lequel l'exigence de consentement n'est pas susceptible de s'appliquer de la même manière à un État ou à un territoire non autonome, il a été constaté au point 317 ci-dessus que les principes codifiés par la convention de Vienne étaient susceptibles de s'appliquer à d'autres sujets de droit international que les États et que, en tout état de cause, au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, la Cour n'avait pas relevé une différence de contenu entre la qualification du peuple du Sahara occidental de « tiers », au sens du principe de l'effet relatif des traités, et la qualification d'un État de « tiers », au sens de l'article 34 de la convention de Vienne.
- 356 Deuxièmement, s'agissant du principe invoqué par la Commission, consacré à l'article 36, paragraphe 1, seconde phrase, de la convention de Vienne, et selon lequel le consentement est présumé lorsqu'un accord crée des bénéfices ou des droits au profit du tiers concerné, il convient de rappeler que, pour les raisons énoncées aux points 319 à 322 ci-dessus, il a été constaté au point 323 que ce principe n'était pas applicable.
- 357 Troisièmement, s'agissant de l'argumentation du Conseil et de la Commission relative à la difficulté d'identifier les membres du peuple du Sahara occidental, il y a lieu de constater, à l'instar du requérant, qu'une telle difficulté ne saurait, par elle-même, constituer un obstacle à ce que ce peuple puisse consentir à l'accord litigieux. En effet, d'une part, il ne ressort pas de l'arrêt du

21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ni des différents principes du droit international interprétés dans cet arrêt que le consentement de ce peuple devrait nécessairement être obtenu grâce à une consultation directe de ses membres. Au demeurant, le requérant lui-même ne soutient pas une telle thèse et fait valoir, au contraire, dans la réplique, que les institutions n'auraient aucune compétence pour procéder à ce type de consultation. D'autre part, comme le requérant le relève, à bon droit, le droit à l'autodétermination est un droit collectif et ledit peuple s'est vu reconnaître, par les instances de l'ONU, ce droit et, par là même, son existence, indépendamment des individualités qui le composent et de leur nombre. Au demeurant, il se déduit du point 106 de l'arrêt susmentionné que la Cour a considéré, implicitement, ce peuple comme un sujet de droit autonome capable d'exprimer son consentement à un accord international indépendamment de l'identification de ses membres.

358 Quatrièmement, s'agissant de la nécessité de ne pas s'ingérer dans le « conflit de légitimité » entre le requérant et le Royaume du Maroc concernant le Sahara occidental, invoquée par le Conseil et par la Commission, il suffit de relever que cet argument est difficile à concilier avec le fait que, comme le rappelle le Conseil lui-même, il a explicitement précisé, au considérant 10 de la décision attaquée, que rien dans les termes de l'accord litigieux ne permettait de considérer qu'il reconnaîtrait la souveraineté du Royaume du Maroc sur le Sahara occidental. En effet, l'Union ne pouvant pas reconnaître, conformément au droit international et à l'interprétation que la Cour en a retenue, les revendications du Royaume du Maroc sur ce territoire, les institutions ne sauraient invoquer le risque d'ingérence dans le différend opposant le requérant à ce pays tiers au sujet de ces revendications pour s'abstenir de procéder aux démarches appropriées en vue de s'assurer du consentement du peuple de celui-ci.

359 Cinquièmement, indépendamment de la question de savoir si le consentement du peuple du Sahara occidental ne peut être exprimé que par le truchement du requérant, le fait allégué, en particulier par le Conseil, que le Sahara occidental est, à ce stade, un territoire non autonome et qu'il ne dispose donc pas de la capacité d'exprimer son consentement à la manière d'un État indépendant n'est pas déterminant.

360 D'une part, cette argumentation repose, en définitive, sur la prémisse erronée mentionnée au point 295 ci-dessus, selon laquelle le peuple du Sahara occidental ne jouirait pas déjà du droit à l'autodétermination au motif que, à ce stade, le processus relatif au statut définitif de ce territoire n'est pas arrivé à son terme et que ledit peuple n'est pas en mesure de l'exercer pleinement. Or, ainsi qu'il a été constaté au même point, cette prémisse n'est pas compatible avec les constats effectués par la Cour, au regard de la reconnaissance, par les organes de l'ONU, du droit à l'autodétermination dont ce peuple est titulaire.

361 D'autre part, la circonstance alléguée que les peuples des territoires non autonomes, tels que celui du Sahara occidental, ne seraient pas nécessairement en mesure de conclure un traité en vue de l'octroi de préférences commerciales ou d'exercer les compétences qu'implique un tel traité ne signifie pas qu'ils ne seraient pas en mesure d'exprimer, de manière valide, leur consentement à un tel traité, en tant que tiers à celui-ci. En particulier, il ne se déduit pas du principe de l'effet relatif des traités, tel qu'interprété par la Cour, que le consentement d'un tel tiers devrait nécessairement être lui-même recueilli au moyen d'un traité.

362 Sixièmement, le fait que les institutions considèrent le Royaume du Maroc comme la « puissance administrante de facto » au Sahara occidental ne paraît pas une circonstance de nature à exclure la nécessité que le peuple de ce territoire consente à l'accord litigieux. À cet égard, il suffit de

rappeler que, au point 72 de l'arrêt *Western Sahara Campaign UK*, la Cour a constaté que le Royaume du Maroc avait catégoriquement exclu d'être, notamment, une puissance administrante du territoire du Sahara occidental.

- 363 Or il n'apparaît pas que la position du Royaume du Maroc a évolué, dans la mesure où, comme le rappelle la Comader, cet État tiers considère toujours que « la région du Sahara est une partie intégrante du territoire national sur laquelle [il] exerce la plénitude de ses attributs de souveraineté comme sur le reste du territoire national ». Cette position, qui est rappelée, au demeurant, au troisième alinéa de l'accord litigieux, est inconciliable avec la qualité de puissance administrante, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, laquelle implique, comme l'indique la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée de l'ONU (voir point 5 ci-dessus) et comme le requérant l'a souligné, qu'un territoire non autonome possède un statut séparé et distinct du territoire de l'État qui l'administre. En tout état de cause, même en admettant que le Royaume du Maroc jouerait le rôle de puissance administrante « de facto » à l'égard du Sahara occidental, cette circonstance ne saurait priver de nécessité le consentement du peuple de celui-ci à l'accord litigieux, compte tenu de son droit à l'autodétermination et de l'application du principe de l'effet relatif des traités.
- 364 Septièmement, il convient de rappeler que, comme il a été constaté dans le cadre de l'examen de la qualité pour agir du requérant, la participation de celui-ci au processus d'autodétermination ne signifie pas qu'il ne peut pas représenter ce peuple dans le contexte d'un accord entre l'Union et le Royaume du Maroc et il ne ressort pas des pièces du dossier que les organes de l'ONU aient reconnu d'autres organisations que lui habilitées à représenter ledit peuple (voir points 207 et 208 ci-dessus). Par conséquent, il n'était pas impossible de recueillir le consentement de ce dernier par l'intermédiaire du requérant. L'argument du Conseil et de la Commission selon lequel cette hypothèse conférerait un « droit de veto » à cette organisation sur l'application audit territoire de l'accord litigieux ne peut qu'être rejeté. En effet, il suffit de rappeler, à cet égard, que, comme il a été constaté au point 349 ci-dessus, il n'appartenait pas au Conseil de décider s'il était possible de faire l'économie du consentement du peuple du Sahara occidental pour conclure l'accord litigieux. Par conséquent, la circonstance alléguée que la compétence du requérant pour exprimer ce consentement lui conférerait un « droit de veto » ne saurait justifier une telle décision.
- 365 Il s'ensuit que les éléments relatifs à la situation particulière du Sahara occidental invoqués par le Conseil et par la Commission ne sont pas de nature à exclure la possibilité pour le peuple du Sahara occidental d'exprimer son consentement à l'accord, en tant que tiers à celui-ci.
- 366 En troisième lieu, ainsi qu'il a été constaté au point 339 ci-dessus, les consultations effectuées par la Commission et par le SEAE ont eu seulement pour objet de recueillir l'opinion des « populations concernées » à l'égard de l'accord litigieux et non le consentement du peuple du Sahara occidental à celui-ci. Par conséquent, comme le soutient, à bon droit, le requérant, ces consultations ne sauraient être considérées comme conformes aux exigences déduites par la Cour du principe de l'effet relatif des traités, applicable audit peuple en vertu de son droit à l'autodétermination.
- 367 L'argumentation du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader, selon laquelle les consultations en cause respecteraient les principes pertinents du droit international ne saurait remettre en cause cette conclusion.

- 368 À cet égard, d'une part, le Conseil soutient que la consultation menée par l'Union serait conforme aux principes pertinents du droit international, dès lors qu'elle aurait été conduite auprès d'instances représentatives et dans le but d'obtenir un consentement. Le Conseil déduit, en particulier, ces critères de la convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, adoptée à Genève le 27 juin 1989, et de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 septembre 2007. Ainsi, la consultation en cause aurait eu pour objectif d'assurer la participation la plus large possible des instances et des organisations représentatives des populations concernées. Dans ce cadre, le Royaume du Maroc aurait consulté, en particulier, les élus régionaux, désignés au suffrage universel direct en 2015 et dont une partie significative est issue des tribus locales. La Commission et le SEAE auraient consulté un large éventail d'organisations locales politiques et sociopolitiques et de représentants de la société civile ainsi que le requérant.
- 369 D'autre part, selon le Conseil, soutenu par la République française et par la Commission, les institutions se seraient fondées sur un critère objectif, à savoir celui du caractère bénéfique ou non des préférences tarifaires résultant de l'accord d'association pour les populations du Sahara occidental, lequel serait conforme aux principes qui peuvent être dégagés de la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU.
- 370 S'agissant de l'argumentation du Conseil visée au point 368 ci-dessus, il suffit de relever que, comme le requérant le fait valoir en substance, les critères que ce dernier déduit de cette convention et de cette déclaration, à savoir que toute consultation devrait être menée auprès des instances représentatives des populations concernées et devrait avoir pour but d'obtenir leur consentement, ne correspondent pas aux exigences déduites par la Cour du principe de l'effet relatif des traités en lien avec le principe d'autodétermination.
- 371 En effet, d'une part, il y a lieu de relever, d'emblée, que, comme il a déjà été indiqué de manière réitérée, le Conseil ne confère pas à la notion de consentement les effets juridiques qui s'attachent, en principe, en droit international, à cette notion, cette institution ne visant pas, en l'espèce, le consentement d'un sujet tiers à l'accord litigieux, au sens du point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, mais l'opinion majoritairement favorable des populations locales (voir points 336 à 340 ci-dessus).
- 372 Au demeurant, comme le requérant le souligne, dans le rapport du 11 juin 2018, la Commission ne se réfère pas à la notion de consentement, mais indique seulement, dans ses conclusions, que « la majorité des populations vivant actuellement au Sahara occidental est très largement en faveur de l'extension des préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental dans le cadre de l'accord [d'association] ». De même, elle se réfère à l'« opinion positive » « exprimée par les représentants élus du Sahara occidental au sein des organes nationaux, régionaux et locaux suite à l'exercice de sensibilisation et consultation mené par les autorités dans le cadre institutionnel marocain », laquelle « est partagée par une large majorité d'organisations socio-économiques de terrain au sein de la société civile ».
- 373 D'autre part, ainsi qu'il a été exposé au point 337 ci-dessus et comme le requérant le fait valoir à plusieurs reprises au soutien de son recours, notamment dans le cadre de la présente branche, la notion de « populations concernées », à laquelle les institutions se réfère, ne coïncide pas avec celle de « peuple du Sahara occidental », dont le contenu implique le droit à l'autodétermination. Par conséquent, les institutions ne sauraient soutenir que ces deux notions sont équivalentes pour démontrer qu'elles se sont conformées aux exigences découlant du respect de ce droit.

- 374 En particulier, il n'apparaît pas que, en dehors du requérant, les parties consultées par la Commission puissent être considérées comme des « instances représentatives » du peuple du Sahara occidental.
- 375 Premièrement, en ce qui concerne la consultation des élus locaux par le Royaume du Maroc, il y a lieu de relever que, comme la Commission le précise, ces autorités locales et régionales ont été désignées en vertu de l'ordre constitutionnel marocain et que, comme le requérant le souligne, en substance, l'exercice de leurs compétences est fondé sur les revendications de souveraineté du Royaume du Maroc sur le Sahara occidental. Par conséquent, les institutions ne sauraient considérer, en tout état de cause, que les consultations menées auprès de ces autorités par cet État, partie à l'accord litigieux, visaient à obtenir le consentement d'un tiers à cet accord, mais, tout au plus, à associer à la conclusion de celui-ci les collectivités locales et les organismes publics intéressés relevant dudit État.
- 376 Le fait, allégué par le Conseil, que ces élus soient d'« origine sahraouie » est, à cet égard, dénué de portée, d'autant plus que, comme la Commission l'a précisé dans le rapport du 11 juin 2018 et comme le relève le requérant, le Royaume du Maroc ne fait pas de distinction sur une base ethnique ou communautaire entre les populations se trouvant sur la partie du Sahara occidental qu'il contrôle.
- 377 Deuxièmement, en ce qui concerne la consultation, par la Commission et par le SEAE, des différentes organisations non gouvernementales et des opérateurs économiques auxquels il est fait référence dans le rapport du 11 juin 2018, la Commission, interrogée à cet égard par le Tribunal dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, a indiqué que, pour sélectionner ces entités, le SEAE et elle-même s'étaient fondés essentiellement sur trois critères. Ces critères sont, premièrement, la présence effective de l'entité ou la poursuite d'activités de manière régulière au Sahara occidental, deuxièmement, le type d'activité exercée (activités socio-économiques et droits de l'homme) et, troisièmement, l'importance ou la pertinence de l'activité menée au bénéfice de la population du Sahara occidental et sa reconnaissance dans son secteur d'activité au Sahara occidental ou au niveau international. Elle ajoute, dans sa réponse écrite, que la majorité des interlocuteurs consultés avait déclaré être d'origine sahraouie.
- 378 À cet égard, d'une part, il peut être relevé que ces critères de sélection ne peuvent être considérés comme visant à sélectionner des « instances représentatives » du peuple du Sahara occidental, mais, tout au plus, un échantillon d'entités exerçant des activités sur ce territoire, soit dans le domaine socio-économique, soit dans le domaine des droits fondamentaux, susceptibles d'être bénéfiques pour la population locale. L'indication de la Commission, selon laquelle la majorité des interlocuteurs consultés avait déclaré être d'« origine sahraouie » est, à cet égard, dénuée d'incidence. En effet, il ressort des explications de cette institution que cette origine n'a pas constitué un critère de sélection desdites entités et que, en tout état de cause, ces interlocuteurs ne se sont pas exprimés en tant que membres dudit peuple, mais en tant que représentants des entités consultées.
- 379 D'autre part, il y a lieu de relever que ces entités et organismes sont, tout au plus, représentatifs de différents intérêts socio-économiques et propres à la société civile, mais il ne ressort ni du rapport du 11 juin 2018, ni des écritures du Conseil et de la Commission que ces entités ou ces organismes se considèrent eux-mêmes ou devraient être considérés comme des instances représentatives du peuple du Sahara occidental et habilitées à exprimer le consentement de ce dernier. En tout état de

cause, même en admettant que les critères visés au point 368 soient applicables, il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'ils se considèrent ou qu'ils devraient être considérés comme des « instances représentatives » des « populations concernées ».

380 Au surplus, il convient d'ajouter que la représentativité des entités et des organismes consultés par la Commission et par le SEAE est contestée par le requérant qui soutient, d'une part, que la grande majorité des organisations que la Commission indique avoir consultées dans le rapport du 11 juin 2018 n'ont en réalité pas participé à ladite consultation (94 sur 112 organisations mentionnées en annexe du rapport) et qui étaye, à cet égard, son affirmation par des éléments précis et concrets. D'autre part, le requérant affirme que les seules entités consultées par la Commission sont, dans leur grande majorité, soit des opérateurs marocains, soit des organisations favorables aux intérêts du Royaume du Maroc. Le Conseil et la Commission ne contestent pas la première de ces affirmations et les précisions apportées par la Commission en ce qui concerne les entités réellement consultées tendent à confirmer la seconde d'entre elles.

381 Troisièmement, en ce qui concerne le requérant lui-même, ce dernier affirme que la rencontre qui a eu lieu le 5 février 2018, à Bruxelles, entre son représentant et celui du SEAE ne s'inscrivait pas, en tant que telle, dans le cadre des consultations visées au point 377 ci-dessus. En effet, le requérant conteste le principe même de ces consultations, pour lesquelles, selon lui, la Commission et le SEAE n'avaient pas de compétence, et précise que cette rencontre avait été organisée à sa demande et uniquement dans le but de reprendre le dialogue avec la Commission. Pour sa part, la Commission indique, dans le rapport du 11 juin 2018, que des « discussions techniques » ont eu lieu avec le requérant « en sa qualité d'interlocuteur des Nations unies et parti[e] au processus de paix des Nations unies ».

382 Cela étant, dans la mesure où l'opinion du requérant en ce qui concerne l'accord litigieux a été, néanmoins, prise en compte dans le rapport du 11 juin 2018 tout comme celle des autres entités citées dans ce rapport, il y a lieu de relever, en tout état de cause, que la Commission n'a pas considéré que le requérant était une instance représentative du peuple du Sahara occidental habilitée à exprimer son consentement, mais, tout au plus, une des nombreuses « parties concernées » au sens de l'article 11, paragraphe 3, TUE, qu'il lui appartenait de consulter, conformément à ces dispositions.

383 Dès lors, il ne saurait être considéré que les consultations dont il est fait état dans le rapport du 11 juin 2018 ont été menées auprès d'« instances représentatives » du peuple du Sahara occidental, mais, tout au plus, comme le relève le requérant, en substance, auprès de « parties concernées » que les institutions étaient susceptibles, en tout état de cause, d'associer à la conclusion de l'accord litigieux, conformément aux traités, indépendamment des « considérations sur le consentement » de la Cour visées au considérant 10 de la décision attaquée.

384 Il résulte donc des points 371 à 383 ci-dessus que les consultations menées à la demande du Conseil par la Commission et par le SEAE ne peuvent pas être considérées comme ayant permis de recueillir le consentement du peuple du Sahara occidental à l'accord litigieux, conformément au principe de l'effet relatif des traités tel qu'interprété par la Cour.

385 S'agissant, à présent, de l'interprétation du droit international défendue par le Conseil sur la base de la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU, soutenu, à cet égard, par la Commission et par la République française (voir point 369 ci-dessus), premièrement, il convient de relever que, ainsi qu'il a déjà été rappelé au point 111 ci-dessus, l'Union constitue un système juridique autonome. Il s'ensuit que les institutions ne sauraient se soustraire à l'obligation de se

conformer à l'interprétation par la Cour des règles de droit international applicables à un accord relatif à un territoire non autonome, en substituant à cette interprétation des critères différents tirés d'une lettre du conseiller juridique de l'ONU au Conseil de sécurité, dénués, au surplus, de caractère contraignant.

- 386 Au demeurant, les avis du conseiller juridique de l'ONU sont délivrés aux organes de celle-ci dans le cadre des fonctions incombant au secrétariat de cette organisation internationale en vertu de l'article 98 de la charte des Nations unies. Leur portée n'est donc pas équivalente à celle des avis consultatifs rendus conformément à l'article 96 de ladite charte par la CIJ, organe judiciaire principal des Nations unies aux termes de l'article 92 de cette charte, lesquels avis déterminent le droit applicable à la question posée (voir, en ce sens, avis consultatif du 25 février 2019, Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, CIJ, Recueil 2019, p. 95, point 137).
- 387 Deuxièmement, il y a lieu de relever que, comme il a été rappelé au point 312 ci-dessus, la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU ne portait pas sur la question du consentement du peuple du Sahara occidental à un accord international applicable à ce territoire, mais sur la question de la légalité des contrats de droit privé conclus entre des organismes publics marocains et des sociétés pétrolières en vue de la prospection et de l'évaluation de ressources pétrolières au large des côtes du Sahara occidental.
- 388 Troisièmement, il convient de relever que, dans sa lettre du 29 janvier 2002, le conseiller juridique de l'ONU a examiné la question du Conseil de sécurité sur la base d'analogies avec la question de savoir si, plus généralement, les activités d'une puissance administrante, au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, touchant aux ressources minérales d'un territoire non autonome sont illégales en soi ou seulement à certaines conditions. Or, ainsi qu'il a déjà été exposé aux points 362 et 363 ci-dessus, le Royaume du Maroc n'entend pas être considéré comme une puissance administrante du Sahara occidental et ne saurait être considéré comme telle, compte tenu de sa position en ce qui concerne le statut de ce territoire, laquelle est, au demeurant, reflétée dans le préambule de l'accord litigieux.
- 389 Quatrièmement il résulte de la partie « Conclusions » de la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU que ce dernier considère que l'exploitation des ressources naturelles des territoires non autonomes contrevient aux principes du droit international applicables à ces territoires si cette exploitation est entreprise au mépris des intérêts et de la volonté des peuples de ces territoires non autonomes. Ainsi, même à supposer que ces conclusions puissent être transposables, par analogie, à l'extension des préférences commerciales accordées par l'Union dans le cadre de l'accord d'association, force est de constater qu'elles ne viennent pas au soutien de la thèse du Conseil, de la Commission et de la République française selon laquelle les institutions se sont conformées aux principes de droit international applicables. En effet, il en résulte expressément que des activités de prospection et d'exploitation menées au Sahara occidental doivent être conformes non seulement aux intérêts du peuple de ce territoire, mais également à sa volonté et que, à défaut, elles sont contraires à ces principes.
- 390 Par conséquent, le Conseil et la Commission ne pouvaient, en tout état de cause, se fonder sur la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU pour considérer que l'accord litigieux était conforme aux principes du droit international applicables aux territoires non autonomes, dès lors qu'il pouvait être considéré comme bénéfique pour le développement économique du Sahara occidental, indépendamment de la question de savoir si le consentement du peuple du Sahara occidental s'était exprimé. Ainsi, c'est à bon droit que le requérant soutient que les

institutions ne pouvaient substituer à l'exigence de l'expression de ce consentement, énoncée par la Cour au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, le critère des bénéfices de l'accord litigieux pour les populations concernées.

391 Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil n'a pas suffisamment pris en compte tous les éléments pertinents relatifs à la situation du Sahara occidental et a considéré, à tort, qu'il disposait d'une marge d'appréciation pour décider s'il y avait lieu de se conformer à l'exigence selon laquelle le peuple de ce territoire devait exprimer son consentement à l'application de l'accord litigieux à celui-ci, en tant que tiers à celui-ci, conformément à l'interprétation retenue par la Cour du principe de l'effet relatif des traités en lien avec le principe d'autodétermination. En particulier, premièrement, c'est à tort que le Conseil et la Commission ont considéré que la situation actuelle de ce territoire ne permettait pas de s'assurer de l'existence de ce consentement et, en particulier, par l'intermédiaire du requérant. Deuxièmement, en considérant que les consultations menées par la Commission et par le SEAE, lesquelles n'avaient pas pour objet de recueillir un tel consentement et n'avaient pas pour objectif de s'adresser à des « instances représentatives » dudit peuple, avaient permis de se conformer au principe de l'effet relatif des traités tel qu'interprété par la Cour au point 106 de l'arrêt Conseil/Front Polisario, le Conseil s'est mépris tant sur la portée de ces consultations que sur celle de l'exigence énoncée à ce point. Troisièmement, c'est à tort que le Conseil a considéré qu'il pouvait se fonder sur la lettre du 29 janvier 2002 du conseiller juridique de l'ONU pour substituer à cette exigence les critères prétendument énoncés dans cette lettre. Il s'ensuit que la présente branche du troisième moyen est fondée et est de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée.

392 Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner la deuxième branche du troisième moyen et les autres moyens de la requête, il y a lieu d'annuler la décision attaquée.

C. Sur le maintien dans le temps des effets de la décision attaquée

393 En vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, le Tribunal peut, s'il l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

394 À cet égard, il ressort de la jurisprudence que les effets d'un acte attaqué, notamment la décision de conclusion d'un accord international, peuvent être maintenus pour des motifs de sécurité juridique, lorsque les effets immédiats de l'annulation de cet acte entraîneraient des conséquences négatives graves [voir, en ce sens, arrêts du 28 avril 2015, Commission/Conseil, C-28/12, EU:C:2015:282, point 60 et jurisprudence citée, et du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 51].

395 En l'espèce, il y a lieu de relever que l'annulation de la décision attaquée avec effet immédiat est susceptible d'avoir des conséquences graves sur l'action extérieure de l'Union et de remettre en cause la sécurité juridique des engagements internationaux auxquels elle a consenti et qui lient les institutions et les États membres.

396 Dans ces circonstances, il y a lieu de faire application, d'office, de l'article 264, second alinéa, TFUE, en maintenant les effets de la décision attaquée pendant une période ne pouvant excéder le délai visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour statuant sur ce pourvoi.

Sur les dépens

- 397 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 398 Le Conseil ayant succombé, il y a donc lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du requérant.
- 399 Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, la République française et la Commission supporteront leurs propres dépens.
- 400 Selon l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut décider qu'une partie intervenante autre que celles mentionnées aux paragraphes 1 et 2 supportera ses propres dépens.
- 401 En l'espèce, il y a lieu de décider que la Comader supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) La décision (UE) 2019/217 du Conseil, du 28 janvier 2019, relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, est annulée.**
- 2) Les effets de la décision 2019/217 sont maintenus pendant une période ne pouvant excéder le délai visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour statuant sur ce pourvoi.**
- 3) Le Conseil de l'Union européenne est condamné à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario).**
- 4) La République française, la Commission européenne et la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) supporteront leurs propres dépens.**

Costeira

Gratsias

Kancheva

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 septembre 2021.

Le greffier
E. Coulon

Le président
S. Papasavvas

Table des matières

I.	Antécédents du litige	2
A.	Contexte international	2
B.	Accord d'association et accord de libéralisation	6
C.	Litiges en lien avec l'accord d'association	8
1.	Affaires T-512/12 et C-104/16 P	8
2.	Affaire C-266/16	9
3.	Ordonnances dans les affaires T-180/14, T-275/18, T-376/18	10
D.	Décision attaquée et accord litigieux.....	10
II.	Procédure et conclusions des parties	13
III.	En droit	15
A.	Sur la recevabilité du recours	16
1.	Sur la première fin de non-recevoir du Conseil, tirée du défaut de capacité d'ester en justice du requérant	16
2.	Sur la validité du mandat délivré par le requérant à son avocat	22
3.	Sur la seconde fin de non-recevoir du Conseil, tirée du défaut de qualité pour agir du requérant	25
a)	Sur l'affectation directe du requérant	26
1)	Sur le respect, par le requérant, du premier critère de l'affectation directe, selon lequel la mesure contestée doit produire directement des effets sur sa situation juridique	27
i)	Sur la première branche de l'argumentation du Conseil, relative aux effets juridiques intrinsèques d'une décision de conclusion, au nom de l'Union, d'un accord international	27
ii)	Sur la deuxième branche de l'argumentation du Conseil, relative, aux effets juridiques spécifiques de la décision attaquée, compte tenu de son application territoriale	31
–	Sur l'application de l'accord litigieux au Sahara occidental	31
–	Sur l'affectation du peuple du Sahara occidental par l'accord litigieux, en tant que tiers à celui-ci	35

iii) Sur la troisième branche de l'argumentation du Conseil, tirée de l'absence de modification de la situation juridique du requérant, compte tenu de son rôle limité à la participation au processus d'autodétermination du Sahara occidental	36
2) Sur le second critère de l'affectation directe, relatif au caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union de la mise en œuvre de la mesure contestée	40
b) Sur l'affectation individuelle du requérant	40
B. Sur le bien-fondé du recours	42
1. Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence du Conseil pour adopter la décision attaquée	43
2. Sur le troisième moyen, tiré, en substance, de la violation, par le Conseil, de son obligation de se conformer aux exigences déduites par la jurisprudence du principe d'autodétermination et du principe de l'effet relatif des traités	44
a) Sur les arguments du Conseil, de la République française, de la Commission et de la Comader tirés, en substance, du caractère inopérant du troisième moyen	46
b) Sur le bien-fondé des arguments invoqués par le requérant au soutien du présent moyen	52
1) Sur la première branche du troisième moyen, tirée de l'impossibilité pour l'Union et le Royaume du Maroc de conclure un accord applicable au Sahara occidental	52
2) Sur la troisième branche du troisième moyen, tirée de la violation de l'exigence selon laquelle le peuple du Sahara occidental devait consentir à l'accord litigieux, en tant que tiers à celui-ci, au sens du principe de l'effet relatif des traités	54
i) Sur l'application du principe de l'effet relatif des traités au cas d'espèce . . .	54
ii) Sur les consultations mises en œuvre par le Conseil et par la Commission pour se conformer à l'interprétation du principe de l'effet relatif des traités retenue dans l'arrêt Conseil/Front Polisario	57
iii) Sur la question de savoir si le sens particulier conféré à la notion de consentement dans la décision attaquée est compatible avec l'interprétation du principe de l'effet relatif des traités retenue par la Cour dans l'arrêt Conseil/Front Polisario	60
C. Sur le maintien dans le temps des effets de la décision attaquée	69
Sur les dépens	70