



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre)

23 septembre 2020 \*

« Relations extérieures – Coopération technique – Communications électroniques – Règlement (UE) 2018/1971 – Organe des régulateurs européens des communications électroniques – Article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 – Participation des autorités de régulation des pays tiers à cet organe – Participation de l'autorité de régulation nationale du Kosovo – Notion de pays tiers – Erreur de droit »

Dans l'affaire T-370/19,

**Royaume d'Espagne**, représenté par M<sup>me</sup> S. Centeno Huerta, en qualité d'agent,

partie requérante,

contre

**Commission européenne**, représentée par MM. F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer et T. Ramopoulos, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 18 mars 2019 relative à la participation de l'autorité de régulation nationale du Kosovo à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (JO 2019, C 115, p. 26),

LE TRIBUNAL (neuvième chambre),

composé de M<sup>mes</sup> M. J. Costeira (rapporteuse), présidente, M. Kancheva et T. Perišin, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend le présent

**Arrêt**

### Antécédents du litige

- 1 Par le règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (JO 2009, L 337, p. 1), le législateur de l'Union européenne a décidé de mettre en place

\* Langue de procédure : l'espagnol.

l'ORECE et de le charger de contribuer à développer le marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques et à améliorer son fonctionnement, en visant à assurer une application cohérente du cadre réglementaire de l'Union européenne pour les communications électroniques. Conformément à ce règlement, l'ORECE devait exécuter ses tâches, de manière indépendante, en coopération avec les autorités de régulation nationales (ci-après les « ARN ») et la Commission européenne. De même, l'ORECE devait encourager la coopération entre les ARN et entre celles-ci et la Commission.

- 2 Conformément à l'article 4 du règlement n° 1211/2009, l'ORECE était constitué d'un conseil des régulateurs. Selon l'article 6 de ce règlement, l'ORECE était assisté de l'Office, placé sous la direction du conseil des régulateurs. L'Office comprenait notamment un comité de gestion. Le conseil des régulateurs et le comité de gestion se composaient chacun d'un membre par État membre, qui était le directeur ou le représentant à haut niveau de l'ARN mise en place dans chaque État membre. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, dudit règlement, les ARN des pays de l'Espace économique européen (EEE) et des pays candidats à l'adhésion avaient le statut d'observateur et participaient au conseil des régulateurs de l'ORECE et au comité de gestion de l'Office. Les pays tiers autres que les pays de l'EEE et les pays candidats avaient été exclus de la participation à l'ORECE et à ses organes.
- 3 En outre, de 2001 à 2015, l'Union a signé avec les pays des Balkans occidentaux des accords de stabilisation et d'association (ci-après les « ASA »), lesquels contiennent des dispositions spécifiques sur la coopération dans le domaine des communications électroniques. Tel est notamment le cas de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part (JO 2016, L 71, p. 3, ci-après l'« ASA Kosovo »), qui prévoit de telles dispositions dans son article 111, lequel, sous le titre « Réseaux et services de communications électroniques », est libellé en ces termes :

« La coopération porte essentiellement sur les domaines prioritaires de l'acquis de l'Union européenne dans ce secteur.

Les parties renforcent, en particulier, leur coopération en ce qui concerne les réseaux et services de communications électroniques, l'objectif ultime étant que le Kosovo adopte l'acquis de l'Union européenne dans ce secteur cinq ans après la date d'entrée en vigueur du présent accord, en veillant tout particulièrement à garantir et à renforcer l'indépendance des autorités de régulation compétentes. »

- 4 De manière générale, l'ASA Kosovo vise, notamment, à prendre des mesures concrètes afin de réaliser les aspirations européennes du Kosovo et le rapprochement entre celui-ci et l'Union. L'article 2 de l'ASA Kosovo précise toutefois que « [l]es termes, les formulations et les définitions utilisés dans le présent accord, ainsi que dans ses annexes et dans ses protocoles, ne constituent en aucune manière une reconnaissance du Kosovo en tant qu'État indépendant par l'Union européenne, ni par les différents États membres n'ayant pas pris de décision en ce sens. »
- 5 Le 6 février 2018, la Commission a adopté sa communication au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux » [COM(2018) 65 final]. Dans cette communication, il est indiqué que la Commission envisage de lancer une stratégie numérique pour les Balkans occidentaux, comprenant des actions visant à faciliter la réduction des tarifs d'itinérance, à soutenir le déploiement du haut débit, à développer la société numérique et, plus généralement, à soutenir l'adoption, la mise en œuvre et l'application de l'acquis dans le domaine du marché unique numérique.
- 6 Le 22 juin 2018, la Commission a publié un document de travail, intitulé « Mesures à l'appui d'une stratégie numérique pour les Balkans occidentaux » [SWD(2018) 360 final]. L'un des cinq principaux domaines couverts par cette stratégie numérique concerne le soutien à l'adoption, à la mise en œuvre

et à l'application de l'acquis dans le marché unique numérique. L'une des actions dans ce domaine principal consiste à intégrer les Balkans occidentaux au sein des organes de régulation ou dans les groupes d'experts existants, tels que l'ORECE, qui est explicitement mentionné. À cet égard, ce document précise, dans son point 8.3.1, abordant la question de l'ORECE, qu'« [u]ne relation plus étroite entre les ARN de l'UE et des Balkans occidentaux contribuera à rapprocher les pratiques de régulation de la région de celles de l'Union [...] Bien que quatre des six économies des Balkans occidentaux soient actuellement des observateurs de l'ORECE, le conseil des régulateurs de l'ORECE a accepté de collaborer plus étroitement avec l'ensemble des six ARN de la région. Cela restera possible dans le cadre de la révision du règlement [n° 1211/2009] ».

- 7 Le 11 décembre 2018, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2018/1971, établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE), modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant le règlement n° 1211/2009 (JO 2018, L 321, p. 1). Ce règlement est entré en vigueur le 20 décembre 2018.
- 8 En particulier, l'article 35 du règlement 2018/1971, intitulé « Coopération avec les organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales », est libellé comme suit :

« 1. Dans la mesure où cela est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans le présent règlement et accomplir ses tâches, et sans préjudice des compétences des États membres et des institutions de l'Union, l'ORECE et l'Office de l'ORECE peuvent coopérer avec les organismes, bureaux, agences et groupes consultatifs compétents de l'Union, avec les autorités compétentes des pays tiers et avec les organisations internationales.

À cet effet, l'ORECE et l'Office de l'ORECE peuvent, sous réserve de l'accord préalable de la Commission, établir des arrangements de travail. Ces arrangements ne créent pas d'obligations juridiques.

2. Le conseil des régulateurs, les groupes de travail et le conseil d'administration sont ouverts à la participation des autorités de régulation des pays tiers lorsque ces pays tiers ont conclu des accords avec l'Union à cette fin qui sont principalement compétentes dans le domaine des communications électroniques.

En vertu des dispositions pertinentes de ces accords, il est prévu des arrangements de travail qui précisent notamment la nature, l'étendue et les conditions de la participation, sans droit de vote, de ces autorités de régulation des pays tiers concernés aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, y compris des dispositions relatives à la participation aux initiatives menées par l'ORECE, aux contributions financières et au personnel de l'Office de l'ORECE. En ce qui concerne les questions relatives au personnel, lesdites modalités sont, en tout état de cause, conformes au statut.

3. Dans le cadre du programme de travail annuel mentionné à l'article 21, le conseil des régulateurs adopte une stratégie de l'ORECE pour les relations avec les organismes, bureaux, agences et groupes consultatifs compétents de l'Union, avec les autorités compétentes des pays tiers et avec les organisations internationales concernant les questions relevant de la compétence de l'ORECE. La Commission, l'ORECE et l'Office de l'ORECE concluent un arrangement de travail approprié visant à garantir que l'ORECE et l'Office de l'ORECE fonctionnent dans le cadre de leur mandat et du cadre institutionnel existant. »

- 9 Le 18 mars 2019, la Commission a adopté six décisions concernant la participation des ARN des six pays des Balkans occidentaux à l'ORECE. Ces décisions ont notamment été prises sur le fondement du nouveau cadre juridique et, en particulier, de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, régissant la participation des ARN de pays tiers aux organes de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE,

dans le but d'assurer la participation des ARN de ces six pays aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, conformément à la stratégie numérique pour les Balkans occidentaux mentionnée aux points 5 et 6 ci-dessus.

- 10 Parmi ces six décisions figure la décision de la Commission du 18 mars 2019 relative à la participation de l'autorité de régulation nationale du Kosovo à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (JO 2019, C 115, p. 26, ci-après la « décision attaquée »). Dans cette décision, la Commission a établi que l'ARN du Kosovo, qui a pour responsabilité première de surveiller quotidiennement le fonctionnement des marchés des réseaux et des services de communications électroniques, pouvait participer au conseil des régulateurs et aux groupes de travail de l'ORECE ainsi qu'au conseil d'administration de l'Office de l'ORECE. Par ailleurs, se référant à l'article 111 de l'ASA Kosovo, le considérant 3 de la décision attaquée énonce que l'Union et le Kosovo ont conclu un accord au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971. Au demeurant, la décision attaquée se réfère aussi à l'article 17 TUE dans son considérant 1.
- 11 Le 24 avril 2019, la Commission a adressé une lettre à l'autorité de régulation des communications irlandaise, en sa qualité de présidente de l'ORECE, dans laquelle elle expose les critères qu'elle a établis en ce qui concerne la participation des ARN de pays tiers à l'ORECE et à l'Office de l'ORECE. Dans cette lettre, la Commission présente, notamment, le cas de figure des Balkans occidentaux, qui concerne six partenaires ayant conclu des ASA avec l'Union, à savoir quatre pays candidats à l'adhésion à l'Union (l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie) ainsi que deux candidats potentiels (la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo). La Commission y indique que, dans chaque cas, les ASA sont considérés comme des accords au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 et y explique que les six décisions adoptées le 18 mars 2019 prévoient les dispositions contraignantes nécessaires quant à la nature, à l'étendue et aux modalités de la participation à l'ORECE et à l'Office de l'ORECE.

### **Procédure et conclusions des parties**

- 12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 juin 2019, le Royaume d'Espagne a introduit le présent recours.
- 13 Le mémoire en défense de la Commission a été déposé au greffe du Tribunal le 12 août 2019.
- 14 La réplique a été déposée au greffe du Tribunal le 25 octobre 2019.
- 15 La duplique a été déposée au greffe du Tribunal le 6 décembre 2019.
- 16 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal, la juge rapporteure a été affectée à la neuvième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 17 En réponse à une mesure d'organisation de la procédure ordonnée par le Tribunal le 3 avril 2020, les parties ont indiqué ne pas souhaiter être entendues en leurs observations lors d'une audience de plaidoiries. Par suite, le Tribunal (neuvième chambre) a décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure, de statuer sans phase orale de la procédure.
- 18 Le Royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
  - condamner la Commission aux dépens.

19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours ;
- condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

### **En droit**

20 À l'appui du recours, le Royaume d'Espagne soulève trois moyens. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où le Kosovo ne serait pas un « pays tiers ». Le deuxième moyen est tiré de la violation de cet article dans la mesure où il n'existerait pas d'« accord » aux fins de la participation de l'ARN du Kosovo à l'ORECE. Le troisième moyen, quant à lui, est tiré de la violation dudit article dans la mesure où la Commission se serait écartée de la procédure établie pour la participation des ARN des pays tiers à l'ORECE.

### ***Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où le Kosovo ne serait pas un « pays tiers »***

21 Par le premier moyen, le Royaume d'Espagne soutient que, en autorisant, dans la décision attaquée, l'ARN du Kosovo à participer au conseil des régulateurs et aux groupes de travail de l'ORECE ainsi qu'au conseil d'administration de l'Office de l'ORECE, la Commission a violé l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où cette disposition ne permet cette participation qu'aux ARN des « pays tiers ». Selon le Royaume d'Espagne, le Kosovo n'étant juridiquement pas un « pays tiers », les conditions nécessaires à l'application de cet article au Kosovo ne sauraient être réunies.

22 À cet égard, le Royaume d'Espagne fait valoir que le libellé de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 est clair et confirmé par le considérant 34 de ce règlement, qui fait également référence à la possibilité d'une telle participation des ARN des « pays tiers ». Selon le Royaume d'Espagne, la participation à l'ORECE, prévue audit article 35, paragraphe 2, suppose la participation d'une autorité liée à une organisation à caractère étatique, de sorte qu'il ne peut y avoir d'ARN que dans un État. Le Royaume d'Espagne précise, en outre, que ledit considérant 34 évoque, à titre d'exemples de pays tiers, les États membres de l'EEE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les pays candidats à l'adhésion.

23 Le Royaume d'Espagne relève que la Commission a implicitement assimilé, dans la décision attaquée, le Kosovo à un « pays tiers » au sens de l'article 35 du règlement 2018/1971, alors qu'il n'y a aucune base juridique pour ce faire. Il fait observer que le fait que le Kosovo a conclu avec l'Union un ASA n'en fait pas un « pays tiers » au sens de cette disposition et que le Kosovo ne saurait être assimilé aux États membres de l'EEE ou de l'AELE ni aux pays candidats à l'adhésion. Il note également que l'article 2 de l'ASA Kosovo confirme cette approche.

24 Par ailleurs, le Royaume d'Espagne souligne qu'il n'est pas nécessaire que l'ARN du Kosovo participe à l'ORECE pour respecter l'article 111 de l'ASA Kosovo. La situation du Kosovo serait similaire au cinquième cas de figure mentionné dans la lettre de la Commission du 24 avril 2019, à savoir celui des « autres pays ». En effet, cet article ferait référence, de manière générale, à la coopération dans le secteur des communications électroniques et viserait à renforcer l'indépendance des ARN, mais il ne prévoirait aucune participation aux structures européennes dans ce domaine.

25 La Commission réfute les arguments du Royaume d'Espagne et conclut au rejet du premier moyen.

- 26 Par son premier moyen, le Royaume d'Espagne soutient, en substance, que la Commission a violé l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 dans la mesure où, dans la décision attaquée, elle a assimilé le Kosovo à un « pays tiers », alors que cette disposition suppose la participation d'une autorité liée à une organisation à caractère étatique, de sorte qu'il ne peut y avoir d'ARN que dans un État souverain, ce qui n'est pas le cas du Kosovo.
- 27 Il incombe, dès lors, au Tribunal d'examiner la portée de la notion de « pays tiers » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 et, en particulier, de déterminer si cette notion équivaut à celle d'« État tiers », comme le prétend le Royaume d'Espagne.
- 28 Tout d'abord, il convient de relever que la notion de « pays tiers » n'est nullement définie dans le règlement 2018/1971, ni d'ailleurs dans la réglementation de l'Union pertinente en l'espèce.
- 29 Le traité FUE, quant à lui, emploie aussi bien les termes « pays tiers » qu'« États tiers » dans ses dispositions. Cependant, il y a lieu de noter que de nombreuses dispositions qui traitent de questions relatives aux relations extérieures utilisent les termes « pays tiers », car la société internationale n'est pas seulement constituée d'« États ». En particulier, la cinquième partie du traité FUE, intitulée « L'action extérieure de l'Union », reflète le fait que la société internationale est composée de divers acteurs et, partant, contient un titre III sur la coopération « avec les pays tiers » ainsi qu'un titre VI sur les relations « avec les organisations internationales et les pays tiers ».
- 30 Il s'ensuit que les dispositions du traité FUE relatives aux « pays tiers » visent clairement à ouvrir la possibilité de conclure des accords internationaux avec des entités « autres que des États ». Ainsi, l'Union peut conclure des accords internationaux avec des entités territoriales, visées sous le concept souple de « pays », qui ont la capacité de conclure des traités en vertu du droit international, mais qui ne sont pas forcément des « États » au sens du droit international. Soutenir le contraire reviendrait à créer un vide juridique dans les relations extérieures de l'Union.
- 31 À cet égard, il convient de constater que l'Union a conclu plusieurs accords internationaux avec des entités autres que des États souverains. Il s'agit notamment des accords conclus avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), le territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu, le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine ou encore la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine.
- 32 Il importe également de souligner que l'Union a conclu plusieurs accords internationaux avec le Kosovo, lui reconnaissant ainsi sa capacité à conclure de tels accords. En effet, l'Union a notamment conclu l'ASA Kosovo au titre de l'article 217 TFUE ou encore l'accord-cadre entre l'Union européenne et le Kosovo établissant les principes généraux de la participation du Kosovo aux programmes de l'Union (JO 2017, L 195, p. 3), conformément à l'article 212 TFUE. La conclusion de ces accords n'a été juridiquement possible que parce que la notion de « pays tiers » visée dans ces dispositions du traité FUE a pu revêtir une acception large, permettant ainsi à l'Union de considérer le Kosovo comme tel.
- 33 Cependant, il y a lieu de relever que, à chaque fois, l'Union s'est abstenue de prendre position sur le statut d'État du Kosovo au regard du droit international, comme le démontrent les dispositions visées au considérant 17 et à l'article 2 de l'ASA Kosovo, lesquelles précisent que cet accord ne constitue pas une reconnaissance du Kosovo en tant qu'État indépendant par l'Union ni n'affecte les positions individuelles des États membres sur la question de son statut. De telles précautions figurent également dans d'autres actes de l'Union concernant le Kosovo, tels que l'accord-cadre mentionné au point 32 ci-dessus et les actes de base établissant divers programmes de l'Union, comme Erasmus + ou Horizon 2020, dans lesquels le Kosovo est admis à participer en tant que « pays tiers ».

- 34 Ces précautions prises par l'Union dans ses actes concernant le Kosovo, en y mentionnant explicitement l'absence de reconnaissance de l'État du Kosovo, ne sauraient, contrairement à ce que prétend le Royaume d'Espagne, être interprétées comme excluant le Kosovo de la notion de « pays tiers ». Au contraire, lesdites précautions visent précisément à distinguer, d'une part, le statut d'« État » et, d'autre part, la capacité du Kosovo à s'engager en vertu du droit international, en tant qu'acteur de ce droit relevant de la notion plus large de « pays tiers ».
- 35 Il s'ensuit que la notion de « pays tiers » visée dans le droit primaire de l'Union, notamment aux articles 212 et 216 à 218 TFUE, afin de désigner des entités soumises au droit international pouvant avoir des droits et des obligations, ne saurait recouvrir une acception différente lorsque cette même notion figure dans un texte de droit dérivé comme celui de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971. Par ailleurs, rien n'indique que la notion de « pays tiers » mentionnée dans cette dernière disposition devrait recevoir une interprétation différente de celle qui figure dans lesdites dispositions du traité FUE.
- 36 En conséquence, la notion de « pays tiers » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 ne saurait, contrairement à ce qu'avance le Royaume d'Espagne, équivaloir à celle d'« État tiers ». Cette notion de « pays tiers » a une portée plus large qui va au-delà des seuls États souverains, de sorte que le Kosovo est susceptible de relever d'une telle notion de « pays tiers », sans préjudice de la position de l'Union ou de celle de ses États membres en ce qui concerne le statut du Kosovo en tant qu'État indépendant. De même, en sa qualité de « pays tiers », le Kosovo peut également disposer d'autorités publiques, telles que l'ARN du Kosovo, de sorte que l'affirmation du Royaume d'Espagne selon laquelle « il ne peut y avoir d'ARN que dans un État » ne saurait valablement prospérer.
- 37 Dès lors, en considérant dans la décision attaquée que le Kosovo était un « pays tiers » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, la Commission n'a pas violé cette disposition.
- 38 Partant, le premier moyen soulevé par le Royaume d'Espagne doit être écarté.

***Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où il n'existerait pas d'« accord » aux fins de la participation de l'ARN du Kosovo à l'ORECE***

- 39 Par le deuxième moyen, le Royaume d'Espagne soutient que la Commission a violé l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où il n'existe pas d'« accord », au sens du paragraphe 2 de cette disposition, aux fins de la participation de l'ARN du Kosovo au conseil des régulateurs, aux groupes de travail et au conseil d'administration de l'ORECE.
- 40 Le Royaume d'Espagne estime que, contrairement à ce qu'indique la décision attaquée, l'article 111 de l'ASA Kosovo ne permet pas de considérer que le Kosovo ait conclu avec l'Union un accord de participation à l'ORECE. Cette disposition prévoirait seulement un renforcement de la coopération afin que le Kosovo adopte l'acquis de l'Union, mais aucunement la participation aux structures européennes. Par conséquent, la participation de l'ARN du Kosovo à l'ORECE impliquerait d'aller au-delà de cette coopération et de l'objectif fixé par ladite disposition.
- 41 À cet égard, le Royaume d'Espagne fait valoir que, dans la décision attaquée et dans sa lettre du 24 avril 2019, la Commission a confondu, d'une part, la « coopération », visée à l'article 35, paragraphe 1, du règlement 2018/1971 ainsi qu'à l'article 111 de l'ASA Kosovo, et, d'autre part, l'« intégration », visée à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971. En effet, la décision attaquée ne serait pas limitée à une « coopération », mais concrétiserait l'« intégration » de l'ARN du Kosovo à l'ORECE. Or, la « coopération » d'une ARN avec l'ORECE devrait être distinguée de son « intégration » ou de sa « participation » aux structures européennes de l'ORECE, puisque ces deux hypothèses visées par ledit article 35 auraient une étendue et une nature différentes.

- 42 Le Royaume d'Espagne en conclut que la décision attaquée établit une intégration à la structure de l'ORECE qui n'est prévue ni par l'ASA Kosovo ni par aucun autre accord conclu à cette fin avec l'Union. Ainsi, l'interprétation « extensive » de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, retenue par la Commission, serait erronée.
- 43 La Commission conteste ces arguments et conclut au rejet du deuxième moyen.
- 44 Par son deuxième moyen, le Royaume d'Espagne soutient, en substance, que la Commission a violé l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 dans la mesure où elle a considéré, dans la décision attaquée, que, en ce qui concerne le Kosovo, il existait un « accord avec l'Union » au sens de cette disposition, aux fins de la participation de l'ARN du Kosovo au conseil des régulateurs et aux groupes de travail de l'ORECE ainsi qu'au conseil d'administration de l'Office de l'ORECE. Selon le Royaume d'Espagne, l'article 111 de l'ASA Kosovo ne permettrait pas de considérer que le Kosovo aurait conclu avec l'Union un « accord » de participation à l'ORECE.
- 45 Il incombe, dès lors, au Tribunal d'examiner la portée de la notion d'« accord avec l'Union à cette fin » visée à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, puis de déterminer si l'ASA Kosovo, en particulier son article 111, relève de cette notion.
- 46 À cet égard, il convient de noter que, contrairement à l'article 35, paragraphe 1, du règlement 2018/1971, le paragraphe 2 de cet article subordonne la participation des ARN des pays tiers aux organes compétents de l'ORECE à la double condition, d'une part, de l'existence d'un « accord » entre le pays tiers concerné et l'Union et, d'autre part, que la conclusion de cet accord ait été effectuée « à cette fin ».
- 47 Premièrement, s'agissant de la première condition tenant à l'existence d'un « accord avec l'Union », il ressort du contexte dans lequel ces termes s'inscrivent que ces derniers renvoient à un accord international conclu entre deux sujets de droit international public, à savoir l'Union et le pays tiers concerné. Dès lors, l'ASA Kosovo est assurément susceptible de constituer un tel accord, puisqu'il lie les parties en vertu du droit international public.
- 48 Deuxièmement, s'agissant de la seconde condition consistant en ce que l'accord a été conclu « à cette fin », cette dernière expression indique que les accords concernés doivent contenir des dispositions servant de base à la coopération entre l'Union et le pays tiers concerné dans le domaine en question, en l'occurrence « le domaine des communications électroniques », comme le mentionne explicitement l'article 35, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement 2018/1971. Le sens de cette expression est, par ailleurs, précisé au considérant 34 de ce règlement, en ce qu'il fait référence aux « États membres de l'EEE/AELE et [aux] pays candidats à l'adhésion » en tant qu'exemples de « pays tiers [ayant] conclu des accords avec l'Union à cette fin ».
- 49 À cet égard, il convient d'observer que, s'agissant des pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion à l'Union (à savoir l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie), ces derniers ont conclu des ASA avec l'Union qui ont un objet équivalent à celui de l'ASA Kosovo et qui contiennent des dispositions très similaires, en termes de formulation et de contexte, à l'article 111 de l'ASA Kosovo. Tel est particulièrement le cas de l'article 104 de l'ASA avec l'Albanie (JO 2009, L 107, p. 166), de l'article 106 de l'ASA avec le Monténégro (JO 2010, L 108, p. 3) ou encore de l'article 106 de l'ASA avec la Serbie (JO 2013, L 278, p. 16), qui sont tous considérés comme étant des accords conclus avec l'Union « à cette fin » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, ce que le Royaume d'Espagne ne conteste d'ailleurs pas. Il s'ensuit que l'ASA Kosovo, en particulier son article 111, doit donc également être considéré comme un tel « accord à cette fin ».
- 50 En outre, cette approche est confirmée par une analyse des termes de l'article 111 de l'ASA Kosovo ainsi que de l'objet et du but de cette disposition.



- 51 En effet, premièrement, s'agissant du libellé de l'article 111 de l'ASA Kosovo, il y a lieu de noter que celui-ci invite à une interprétation large de son champ d'application, dès lors qu'il prévoit que l'Union et le Kosovo « renforcent, en particulier, leur coopération » dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques, l'objectif ultime étant que le Kosovo adopte l'acquis de l'Union dans ce secteur. Le renforcement de la coopération dans ce domaine constitue ainsi un moyen par lequel l'ASA Kosovo envisage d'atteindre son objectif de mise en œuvre de l'acquis de l'Union par le Kosovo. De plus, ledit article fait expressément référence aux « autorités de régulation » dans ce domaine, ce qui invite également à considérer que cette disposition permet l'ouverture de l'ORECE à ces autorités.
- 52 Deuxièmement, s'agissant de l'objet et du but de l'article 111 de l'ASA Kosovo, il convient de rappeler que ceux-ci visent à l'adoption, par le Kosovo, de l'acquis de l'Union dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques. Or, cette adoption de l'acquis serait fortement facilitée par la participation de l'ARN du Kosovo aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE, compte tenu du rôle de ces derniers, qui va de la préparation à la mise en œuvre cohérente de la réglementation de l'Union dans ce domaine. Cette participation se justifierait même davantage lorsque ces travaux visent à l'élaboration d'une nouvelle réglementation de l'Union dans ledit domaine. À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 4, paragraphe 4, du règlement 2018/1971 exige que les ARN et la Commission tiennent le plus grand compte de tous les avis, lignes directrices, recommandations, positions communes et bonnes pratiques adoptés par l'ORECE afin d'assurer la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire de l'Union en matière de communications électroniques. Dès lors, dans la mesure où la mission principale de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE consiste à garantir l'homogénéité de l'application de l'acquis de l'Union dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques, ainsi que cela ressort notamment de l'article 3, paragraphe 2, et de l'article 4, paragraphe 1, sous k), du règlement 2018/1971, il est cohérent de considérer que toutes les autorités ayant pour mission d'appliquer le même acquis de l'Union dans ce domaine peuvent, dans le respect notamment des conditions visées à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, participer aux travaux de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE.
- 53 Il s'ensuit que l'article 111 de l'ASA Kosovo prévoit une coopération étroite, en se référant expressément à un « renforcement » de la coopération entre l'Union et le Kosovo. À cet égard, il convient de relever que le titre de l'article 35 du règlement 2018/1971 emploie également le terme « coopération », de sorte que le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de cet article ont vocation à régir des modalités de coopération, qui sont différentes. En effet, cette coopération peut prendre la forme soit d'un accord de coopération au titre dudit paragraphe 1 soit d'une participation, assortie de droits limités, au titre dudit paragraphe 2. Cette dernière forme de coopération correspond à la coopération étroite visée audit article 111, mais elle ne saurait aucunement équivaloir à une quelconque « intégration » de l'ARN du Kosovo dans la structure de l'ORECE, contrairement à ce que prétend le Royaume d'Espagne. De plus, l'article 111 de l'ASA Kosovo souligne explicitement l'importance des « autorités de régulation » et leur indépendance.
- 54 Il ressort de toutes ces considérations que l'article 111 de l'ASA Kosovo constitue un accord « à cette fin », au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971.
- 55 Dès lors, en considérant dans la décision attaquée que l'article 111 de l'ASA Kosovo permettait de soutenir que le Kosovo avait conclu un « accord avec l'Union à cette fin » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, la Commission n'a pas violé cette disposition.
- 56 Partant, le deuxième moyen invoqué par le Royaume d'Espagne doit être rejeté.

***Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où la Commission se serait écartée de la procédure établie pour la participation des ARN des pays tiers à l'ORECE***

- 57 Par le troisième moyen, le Royaume d'Espagne soutient que la décision attaquée viole l'article 35 du règlement 2018/1971 dans la mesure où la Commission s'est écartée de la procédure établie pour la participation des ARN des pays tiers à l'ORECE. Cette attitude aurait, en outre, abouti à l'adoption d'un acte juridique sans aucune base légale, créateur d'obligations à l'égard des tiers, sans que la Commission se soit vue attribuer des compétences spécifiques pour ce faire.
- 58 En particulier, le Royaume d'Espagne relève que l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 prévoit que les arrangements de travail sont établis « en vertu des dispositions pertinentes de ces accords [de participation à l'ORECE] » et que ces dispositions viennent ainsi, en premier lieu, déterminer les modalités de fixation des arrangements de travail. Un accord de participation conclu entre l'Union et le pays tiers devrait dès lors exister, puisque des obligations juridiques seraient créées à l'égard d'un pays tiers en vue de sa participation à l'ORECE. Or, en l'absence d'un tel accord, comme il est allégué dans le cadre du deuxième moyen, la Commission aurait établi lesdites dispositions de manière unilatérale, dans la décision attaquée, en violation de la procédure de détermination des arrangements de travail prévue à l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971.
- 59 À cet égard, le Royaume d'Espagne souligne que des « dispositions pertinentes », au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, ne peuvent être fixées que dans l'accord de participation à l'ORECE. Le fait que ces dispositions ne soient pas prévues dans un tel accord n'habiliterait pas la Commission à les établir de manière unilatérale, en dehors du cadre d'un accord international, contrairement à ce qu'elle a indiqué dans sa lettre du 24 avril 2019, dans laquelle elle s'était déclarée compétente pour adopter des arrangements de travail contraignants en fonction des besoins.
- 60 En outre, le Royaume d'Espagne fait valoir que la Commission a, en réalité, adopté un acte ayant des effets juridiques sans aucune base juridique pour ce faire. Bien que la décision attaquée mentionne comme base juridique l'article 17, paragraphe 1, TUE, cette disposition ne constituerait cependant pas une base juridique suffisante, permettant à la Commission d'adopter unilatéralement des actes prévoyant la participation de « pays tiers » aux structures européennes. Ladite disposition attribuerait à la Commission une habilitation générale afin d'exercer des fonctions de coordination en termes généraux, et non dans un domaine spécifique.
- 61 De plus, selon le Royaume d'Espagne, le règlement 2018/1971 n'attribuerait pas non plus à la Commission la compétence de fixer des « dispositions pertinentes », au sens de l'article 35, paragraphe 2, de ce règlement, en cas de lacune dans l'accord de participation. La Commission ne saurait dès lors établir, par une décision unilatérale, ces dispositions pertinentes et les arrangements de travail les mettant en œuvre, sans que ledit règlement lui en ait accordé la compétence.
- 62 Par ailleurs, le Royaume d'Espagne relève que, contrairement à ce que la Commission a indiqué dans sa lettre du 24 avril 2019, le règlement 2018/1971 ne lui a pas attribué une compétence pour adopter des arrangements de travail contraignants en fonction des besoins. D'une part, l'article 35, paragraphe 1, de ce règlement, lequel ne s'applique pas en l'espèce, n'attribuerait pas à la Commission la compétence d'établir des arrangements de travail contraignants, mais seulement celle d'approuver des arrangements de travail ne créant pas d'obligations juridiques, établis par l'ORECE et l'Office de l'ORECE. D'autre part, l'article 35, paragraphe 2, dudit règlement n'attribuerait aucun rôle à la Commission, celle-ci n'étant pas citée dans cette disposition.
- 63 Le Royaume d'Espagne en conclut que, en l'absence de dispositions pertinentes dans l'ASA Kosovo permettant la participation à l'ORECE, la Commission ne saurait adopter, par une décision unilatérale, des dispositions nécessaires en vue de réaliser l'objectif de participation à l'ORECE et prévoyant des

obligations à charge du Kosovo. Ce rôle ne pourrait être assumé que par le conseil de stabilisation et d'association, institué par l'article 126 de l'ASA Kosovo, dans la mesure où il est le seul organisme habilité à prendre des décisions obligatoires pour le Kosovo et pour l'Union dans le cadre de l'ASA Kosovo, conformément à l'article 128 de l'ASA Kosovo.

- 64 La Commission réfute les arguments du Royaume d'Espagne et conclut au rejet du troisième moyen.
- 65 Par son troisième moyen, le Royaume d'Espagne soutient, en substance, que la Commission a violé l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971, dans la mesure où elle a fixé unilatéralement, dans la décision attaquée, les « arrangements de travail » au sens de cette disposition, aux fins de la participation de l'ARN du Kosovo au conseil des régulateurs et aux groupes de travail de l'ORECE ainsi qu'au conseil d'administration de l'Office de l'ORECE. Selon le Royaume d'Espagne, ces arrangements de travail contraignants devraient être établis « en vertu des dispositions pertinentes [des] accords » de participation à l'ORECE, de sorte que seuls ces accords eux-mêmes devraient déterminer les modalités de fixation desdits arrangements de travail.
- 66 Le Royaume d'Espagne en conclut que, en prenant la décision attaquée, la Commission se serait non seulement écartée de la procédure établie à ladite disposition pour la participation des ARN de pays tiers à l'ORECE, mais aurait également adopté un acte juridique contraignant sans aucune base légale, puisque cette institution ne disposerait pas des compétences nécessaires pour ce faire.
- 67 Il incombe, dès lors, au Tribunal d'examiner la procédure de détermination des arrangements de travail applicables à la participation des ARN de pays tiers à l'ORECE, visée à l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971, afin d'établir si la Commission était compétente pour fixer unilatéralement ces arrangements de travail dans la décision attaquée et si la base juridique sur laquelle cette dernière se fonde est valable.
- 68 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971 est libellé comme suit : « En vertu des dispositions pertinentes de ces accords [de participation des ARN des pays tiers à l'ORECE], il est prévu des arrangements de travail, qui précisent notamment la nature, l'étendue et les conditions de [cette] participation [...] y compris des dispositions relatives à la participation aux initiatives menées par l'ORECE, aux contributions financières et au personnel de l'Office de l'ORECE [...] »
- 69 Le Royaume d'Espagne s'appuie particulièrement sur cette formulation de l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971 pour alléguer que seuls les accords de participation à l'ORECE devraient déterminer les modalités de fixation de ces « arrangements de travail ». Or, une telle approche est difficilement conciliable avec l'effet utile de cette disposition. En effet, si la nature, l'étendue et les conditions de cette participation devaient déjà être détaillées dans ces accords de participation eux-mêmes, ladite disposition, laquelle a précisément pour objet de prévoir l'adoption desdits arrangements de travail, serait privée de son utilité et n'aurait dès lors plus aucune raison d'être.
- 70 Il s'ensuit que les termes « dispositions pertinentes [des] accords », mentionnés à l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971, ne sauraient signifier que des dispositions détaillées relatives à la participation à l'ORECE doivent déjà être contenues dans l'accord de participation concerné. La référence auxdites « dispositions pertinentes [des] accords », accompagnée de la locution « en vertu de », vise plutôt à indiquer que l'adoption des « arrangements de travail » doit être effectuée « conformément » aux dispositions de ces accords de participation.
- 71 Le Royaume d'Espagne fait cependant valoir qu'un accord avec le pays tiers concerné est nécessaire pour déterminer les détails de la participation de ses autorités à l'ORECE, dès lors que des obligations sont créées à l'égard de ces autorités. Or, selon le Royaume d'Espagne, un tel accord ferait défaut en ce qui concerne le Kosovo.

- 72 À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort de l'examen du deuxième moyen, il existe un « accord » de participation conclu entre le Kosovo et l'Union, au sens de l'article 35, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement 2018/1971. En outre, il découle des considérations figurant aux points 69 et 70 ci-dessus qu'un tel accord ne doit pas nécessairement contenir des dispositions détaillées relatives à la participation à l'ORECE. De plus, il y a lieu de relever que le règlement 2018/1971 n'exige pas que la nature, l'étendue et les conditions de cette participation fassent l'objet d'un accord formel ou d'un instrument bilatéral avec le pays tiers concerné. De manière générale, il n'est pas juridiquement nécessaire d'exiger que l'« ouverture à la participation » d'une ARN d'un pays tiers soit soumise à une autorisation spécifique établie dans le cadre d'un accord international. En effet, cette ouverture et les « règles d'entrée » adoptées pour participer à l'ORECE n'impliquent aucune obligation juridique à l'égard de cette ARN, puisqu'il appartient, en définitive, à cette dernière de prendre librement la décision ultérieure de participer à l'ORECE conformément à ces règles.
- 73 En outre, le Royaume d'Espagne soutient que la base juridique sur laquelle se fonde la décision attaquée fait défaut, puisque la Commission ne disposerait pas des compétences nécessaires pour établir les arrangements de travail applicables à la participation de l'ARN du Kosovo à l'ORECE et à l'Office de l'ORECE.
- 74 À cet égard, la Commission indique que, en l'absence d'une compétence expresse dans le libellé de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, elle a jugé plus approprié de faire référence, dans le considérant 1 de la décision attaquée, à l'article 17 TUE.
- 75 En effet, il convient de relever que, dans son considérant 1, la décision attaquée mentionne l'article 17 TUE. En particulier, ce considérant énonce que « [l]'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne énumère les compétences de la Commission et dispose que celle-ci promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin, qu'elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités et qu'elle assure la représentation extérieure de l'Union, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités ».
- 76 Il convient également de noter que l'Office de l'ORECE est une agence décentralisée de l'Union chargée d'appliquer le droit de l'Union. Cette agence dispose de pouvoirs dérivés dévolus normalement à la Commission au titre de ses fonctions exécutives et de ses pouvoirs de représentation extérieure, puisque cela concerne la coopération avec les ARN des pays tiers, conformément à l'article 17 TUE.
- 77 Il s'ensuit que les compétences qui n'ont pas été explicitement déléguées à une agence de l'Union dans le cadre d'un acte législatif demeurent de la compétence de la Commission. Dès lors que ni le règlement 2018/1971 ni aucune autre réglementation de l'Union n'ont expressément attribué à l'Office de l'ORECE ni à un autre organisme la compétence d'établir les arrangements de travail applicables à la participation des ARN des pays tiers, notamment de l'ARN du Kosovo, cette compétence revient à la Commission.
- 78 Cette conclusion est corroborée par la différence de formulation employée dans l'article 35, paragraphe 1, et dans l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971. En effet, le paragraphe 1 délègue explicitement à l'ORECE et à l'Office de l'ORECE le pouvoir d'établir des « arrangements de travail », mais sous réserve de l'« accord préalable de la Commission », qui joue ainsi un rôle de supervision, alors que le paragraphe 2 ne prévoit pas cette délégation de pouvoir. Ce pouvoir continue donc de relever de la compétence de la Commission, ce qui lui permet d'adopter des « arrangements de travail » au titre de l'article 35, paragraphe 2, dudit règlement, sauf si l'accord international concerné prévoit une autre procédure, comme c'est le cas pour les États membres de l'EEE.

- 79 Dès lors, il appartient à la Commission de mettre en œuvre les exigences de la législation en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 17 TUE et il ne saurait lui être reproché d'avoir fait référence à cette disposition dans le considérant 1 de la décision attaquée, en l'absence d'une compétence expressément mentionnée dans le libellé de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971.
- 80 Par ailleurs, le Royaume d'Espagne allègue qu'une disposition générale telle que l'article 17 TUE, qui prévoit la coopération en général, ne peut pas servir de base à l'adoption de la décision attaquée.
- 81 À cet égard, il convient de relever que, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil, la Cour a reconnu que l'article 16 TUE pouvait servir de base à certains pouvoirs du Conseil (arrêt du 28 juillet 2016, Conseil/Commission, C-660/13, EU:C:2016:616, point 40). Dès lors, si tel a été le cas pour l'article 16 TUE, il n'y a pas de raison qu'une telle interprétation ne soit pas retenue en ce qui concerne l'article 17 TUE, qui constitue la disposition équivalente pour la Commission. Partant, contrairement à ce que soutient le Royaume d'Espagne, le fait que l'article 17 TUE soit une disposition générale n'implique pas qu'il ne puisse pas constituer une base juridique suffisante.
- 82 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Commission était compétente pour fixer unilatéralement, dans la décision attaquée, des « arrangements de travail » applicables à la participation des ARN de pays tiers à l'ORECE, visés à l'article 35, paragraphe 2, second alinéa, du règlement 2018/1971, de sorte qu'il ne saurait lui être reproché de s'être écartée, dans cette décision, de la procédure établie à ladite disposition. De même, il ne saurait être reproché à la Commission l'absence de base juridique de ladite décision.
- 83 Partant, le troisième moyen soulevé par le Royaume d'Espagne doit également être écarté et le recours rejeté dans son intégralité.

### **Sur les dépens**

- 84 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.
- 85 Le Royaume d'Espagne ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 septembre 2020.

Signatures