

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

PAOLO MENGOZZI

prezentate la 19 septembrie 2007¹

Cuprins

I — Introducere	I - 3656
II — Cadrul juridic și istoricul cauzei	I - 3657
A — Acordul de la Cotonou	I - 3657
B — Acțiunea comună în litigiu	I - 3659
C — Decizia atacată	I - 3661
III — Concluziile părților și procedura în fața Curții	I - 3663
IV — Analiză	I - 3664
A — Cu privire la admisibilitate	I - 3664
1. Cu privire la admisibilitatea cererii de anulare a deciziei atacate	I - 3664
2. Cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate a acțiunii comune în litigiu	I - 3665
a) Argumentele părților	I - 3665
b) Analiză	I - 3666
i) Cu privire la admisibilitatea unei excepții de nelegalitate invocată de un reclamant privilegiat împotriva unui regulament, în temeiul articolului 241 CE	I - 3666
ii) Cu privire la admisibilitatea unei excepții de nelegalitate invocate împotriva unei acțiuni comune adoptate în temeiul titlului V din Tratatul UE	I - 3671

1 — Limba originală: franceza.

B — Cu privire la fond	I - 3674
1. Cu privire la interpretarea și la domeniul de aplicare al articolului 47 UE ..	I - 3674
a) Argumentele părților	I - 3674
b) Analiză	I - 3676
2. Cu privire la relația dintre combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și competențele comunitare	I - 3686
a) Argumentele părților	I - 3686
b) Analiză	I - 3687
i) Considerații introductive	I - 3687
ii) Domeniul de aplicare al cooperării pentru dezvoltare	I - 3690
iii) Combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și cooperarea pentru dezvoltare	I - 3695
3. Cu privire la legalitatea deciziei atacate și a acțiunii comune în litigiu	I - 3700
V — Cu privire la cheltuielile de judecată	I - 3706
VI — Concluzie	I - 3707

I — Introducere

1. Prin cererea introductivă formulată, Comisia Comunităților Europene solicită Curții anularea Deciziei 2004/833/PESC a Consiliului din 2 decembrie 2004 de punere în aplicare a Acțiunii comune 2002/589/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la

ECOWAS în cadrul Moratoriului privind armele ușoare și de calibru mic² (denumită în continuare „decizia atacată”) și constatarea inaplicabilității, pentru cauză de nelegalitate, a titlului II din Acțiunea comună 2002/589/PESC a Consiliului din 12 iulie 2002 privind contribuția Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibru mic și de abrogare a Acțiunii comune 1999/34/PESC³ (denumită în continuare „acțiunea comună în litigiu”).

2 — JO L 359, p. 65.

3 — JO L 191, p. 1, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 206.

2. În privința fondului, interesul major al prezentei cauze rezidă în interpretarea articolului 47 UE și în repartizarea competențelor între Uniunea Europeană, acționând în cadrul titlului V din Tratatul UE, intitulat „Dispoziții privind politica externă și de securitate comună” (denumită în continuare „PESC”), și Comunitatea Europeană în domeniul cooperării pentru dezvoltare (titlul XX din Tratatul CE). Sub aspect procedural, prezenta cauză ridică de asemenea problematica admisibilității excepției de nelegalitate invocate de un așa-zis reclamant „privilegiat” împotriva unui act cu caracter general în contextul original al raporturilor între primul și al doilea pilon ai Uniunii Europene.

de la Cotonou”), aprobat în numele Comunității prin Decizia 2003/159/CE a Consiliului din 19 decembrie 2002⁵. Acordul a intrat în vigoare la 1 aprilie 2003.

4. Articolul 1 din acest acord, intitulat „Obiectivele parteneriatului”, prevede:

„Comunitatea și statele sale membre, pe de o parte, și țările ACP, pe de altă parte, denumite în continuare «părțile», încheie prezentul acord în vederea promovării și a accelerării dezvoltării economice, culturale și sociale a țărilor ACP, a contribuției la pace și securitate și a promovării unui mediu politic stabil și democratic.

II — Cadrul juridic și istoricul cauzei

A — *Acordul de la Cotonou*

3. La 23 iunie 2000, s-a semnat la Cotonou (Benin) Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, Caraibe și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte⁴ (denumit în continuare „Acordul

Parteneriatul se axează pe obiectivul reducerii și, eventual, al eradicării sărăciei, în conformitate cu obiectivele dezvoltării durabile și integrării progresive a țărilor ACP în economia mondială.

Aceste obiective și angajamentele internaționale ale părților inspiră ansamblul strategiilor de dezvoltare și sunt tratate printr-o

4 — JO L 317, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 23, p. 3.

5 — JO 2003, L 65, p. 27, Ediție specială, 11/vol. 31, p. 93.

abordare integrată care ia în considerare, în același timp, aspectele politice, economice, sociale, culturale și de mediu ale dezvoltării. Parteneriatul asigură un cadru de susținere coerent strategiilor de dezvoltare adoptate de fiecare țară ACP.

telor urmăresc, în special, asigurarea unui echilibru între oportunitățile politice, economice, sociale și culturale oferite tuturor segmentelor societății, consolidarea legitimității democratice și a eficienței guvernării, stabilirea de mecanisme eficiente pentru concilierea pașnică a intereselor diferitelor grupuri, soluționarea divergențelor dintre diferite segmente ale societății, precum și susținerea unei societăți civile active și organizate.

[...]”

5. Articolul 11 din Acordul de la Cotonou, intitulat „Politici de consolidare a păcii, de prevenire și de soluționare a conflictelor”, prevede:

„(1) Părțile aplică o politică activă, globală și integrată de consolidare a păcii și de prevenire și soluționare a conflictelor în cadrul parteneriatului. Această politică se bazează pe principiul însușirii. Ea se concentrează, în special, pe construirea capacităților regionale, subregionale și naționale și pe prevenirea timpurie a conflictelor violente prin rezolvarea directă a cauzelor lor profunde și prin combinarea, în mod adecvat, a tuturor instrumentelor disponibile.

(3) Activitățile relevante includ, de asemenea, *inter alia*, susținerea eforturilor de mediere, de negociere și de reconciliere, a gestiunii regionale eficiente a resurselor naturale comune rare, demobilizarea și reintegrarea socială a foștilor combatanți, rezolvarea problemei copiilor soldați, precum și orice acțiuni adecvate de limitare la un nivel adecvat a cheltuielilor militare și a comerțului cu arme, inclusiv prin sprijinul acordat promovării și aplicării de norme și coduri de conduită. În acest context, se acordă un interes special luptei împotriva minelor anti-personal, precum și împotriva difuzării, a traficului ilicit și a acumulării excesive și necontrolate a armelor de calibru mic și a armelor ușoare.

(2) Activitățile din domeniul consolidării păcii, al prevenirii și al soluționării conflic-

[...]”

6. În temeiul articolelor 6-10 din anexa IV la Acordul de la Cotonou, intitulată „Proceduri de punere în aplicare și gestiune”, prin documentul semnat la 19 februarie 2003 de către Comisie, pe de o parte, și de către Comunitatea Economică a Statelor din Africa de Vest (ECOWAS)⁶ și Uniunea Economică și Monetară a Africii de Vest (UEMAO), pe de altă parte, se pun bazele unei strategii de cooperare regională, precum și ale unui program indicativ regional.

7. Documentul amintit evidențiază, la secțiunea 2.3.1, intitulată „Siguranța și prevenirea conflictelor”, „importanța controlului traficului de arme ușoare pentru care a fost instituit un moratoriu asupra exportului și a importului, susținut de Națiunile Unite”. În cadrul secțiunii 6.4.1, intitulată „Susținerea unei politici regionale de prevenire a conflictelor și de bună guvernare”, documentul amintit menționează că va fi avută în vedere o acțiune în sprijinul celei desfășurate de Națiunile Unite pentru îndeplinirea activităților prioritare din planul de acțiune, pentru punerea în aplicare a Moratoriului privind importul, exportul și fabricarea armelor ușoare.

6 — Această organizație regională, creată în 1975, urmărește promovarea cooperării și a integrării statelor din Africa de Vest și cuprinde în prezent 15 state membre, și anume Republica Benin, Burkina Faso, Republica Capului Verde, Republica Côte d'Ivoire, Republica Gambia, Republica Ghana, Republica Guinea, Republica Guinea Bissau, Republica Liberia, Republica Mali, Republica Niger, Republica Federală Nigeria, Republica Senegal, Republica Sierra Leone și Republica Togo. Republica Islamică a Mauritaniei a părăsit această organizație în 2002. A se vedea <http://www.ecowas.int/>

8. La solicitarea ECOWAS, Comisia a inițiat, în cursul anului 2004, procesul de redactare a unei propuneri de finanțare a operațiunilor de prevenire a conflictelor și de consolidare a păcii. Potrivit Comisiei, cea mai importantă parte a acestei finanțări urmează a fi alocată programului de control al armelor ușoare al ECOWAS.

B — Acțiunea comună în litigiu

9. La 12 iulie 2002, Consiliul Uniunii Europene a adoptat acțiunea comună în litigiu, prin care se abrogă și se înlocuiește Acțiunea comună 1999/34/PESC a Consiliului din 17 decembrie 1998 privind contribuția Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibru mic⁷. În ceea ce privește domeniul de aplicare material, acțiunea comună în litigiu include, acolo unde este necesar, munițiile pentru armele ușoare și pentru armele de calibru mic, păstrând în același timp, pe de o parte, în anexă, enumerarea armelor din anexa la Acțiunea comună 1999/34/PESC⁸ și, pe de

7 — JO 1999, L 9, p. 1.

8 — Anexa la acțiunea comună în litigiu cuprinde lista armelor ușoare și a armelor de calibru mic cărora li se aplică acest act, fără a aduce atingere definiției acestor arme, obiect al unui acord internațional. Acestea sunt, în cazul primei categorii, „arme ușoare portabile, individuale sau colective”, și anume tunuri, obuziere și mortiere, lansatoare de grenade, arme antitanc ușoare, proiectile antitanc și lansatoare, precum și proiectile antiaeriene și, în cazul celei de a doua categorii, „arme de calibru mic și accesoriile [acestora] concepute special pentru utilizare în scopuri militare”, și anume mitraliere, puști mitraliere, puști automate, puști semiautomate și amortizoare de sunet.

altă parte, în dispozitiv, convenția de utilizare a sintagmei „arme de calibru mic” din aceeași acțiune comună pentru a desemna „armele ușoare și armele de calibru mic”.

10. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din acțiunea comună în litigiu, aceasta are următoarele obiective:

„— să combată acumularea și proliferarea cu caracter destabilizator a armelor de calibru mic și să contribuie la încetarea acestor activități;

— să contribuie la reducerea stocurilor existente de arme și de muniții destinate acestora pentru a le aduce la un nivel corespunzător nevoilor legitime ale țărilor respective în domeniul securității și

— să contribuie la rezolvarea problemelor care decurg din acumularea de astfel de stocuri.”

11. Titlul I din acțiunea comună în litigiu, intitulat „Principii privind aspectele de prevenire și de reacție”, stabilește principiile

și obiectivele în legătură cu care Uniunea Europeană va depune eforturi pentru realizarea unui consens în cadrul instanțelor regionale și internaționale competente. În acest scop, sunt enumerate principiile și măsurile care trebuie să fie concretizate pentru prevenirea unei noi acumulări cu caracter destabilizator de arme de calibru mic (articolul 3) și pentru reducerea stocurilor existente de arme de calibru mic și de muniții destinate acestora (articolul 4).

12. Printre principiile și măsurile care trebuie concretizate pentru prevenirea unei noi acumulări cu caracter destabilizator de arme de calibru mic, articolul 3 din titlul I menționează angajamentul tuturor țărilor în cauză în domeniul producerii, exportului, importului și deținerii unor astfel de arme, precum și păstrarea și actualizarea de inventare naționale ale armelor și elaborarea unei legislații naționale restrictive.

13. Printre principiile și măsurile care trebuie concretizate pentru reducerea stocurilor existente de arme de calibru mic și de muniții destinate acestora, articolul 4 din titlul I indică, între altele, acordarea unei asistențe adecvate țărilor care solicită acordarea unui ajutor în vederea limitării sau eliminării de pe teritoriul lor a armelor de calibru mic excedentare, promovarea unor măsuri de consolidare a încrederii și a unor dispoziții menite să încurajeze predarea voluntară a armelor de calibru mic excedentare sau deținute ilegal și a munițiilor aferente acestora.

14. Titlul II din acțiunea comună în litigiu, intitulat „Contribuția Uniunii Europene la acțiuni specifice”, prevede, între altele, o asistență financiară și tehnică pentru programe și pentru proiecte care contribuie în mod direct la aplicarea principiilor și măsurilor prevăzute în titlul I.

15. În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din titlul II, în vederea furnizării acestei asistențe, Uniunea Europeană ia în considerare în special angajamentul destinatarului de a se conforma principiilor prevăzute la articolul 3 din acțiunea comună în litigiu, respectarea de către acesta a drepturilor omului și a dreptului umanitar internațional și apărarea statului de drept, precum și angajamentele internaționale ale acestuia, în special tratatele de pace și acordurile internaționale existente cu privire la controlul armamentului.

16. Articolul 8 din titlul II prevede:

„Consiliul ia act de intenția Comisiei de a-și concentra acțiunile în direcția îndeplinirii obiectivelor și priorităților prezentei acțiuni comune, prin măsuri comunitare pertinente, după caz.”

17. Articolul 9 alineatul (1) din titlul II prevede:

„Consiliul și Comisia au responsabilitatea de a asigura coerența activităților Uniunii Europene în domeniul armelor de calibru mic, ținând seama în special de politicile sale de dezvoltare. În acest sens, statele membre și Comisia comunică toate informațiile utile organelor competente ale Consiliului. Consiliul și Comisia asigură punerea în aplicare a acțiunilor lor respective, în funcție de competențele care îi revin fiecăruia.”

C — Decizia atacată

18. La 2 decembrie 2004, Consiliul a adoptat decizia atacată, prin care se pune în aplicare acțiunea comună în litigiu în vederea unei contribuții a Uniunii Europene la ECOWAS în cadrul Moratoriului privind armele ușoare și armele de calibru mic⁹. Decizia atacată menționează ca temei juridic acțiunea comună în litigiu, în special articolul 3 din aceasta, precum și articolul 23 alineatul (2) UE.

⁹ — Acest moratoriu a fost declarat în mod solemn de șefii de stat și de guvern ai statelor membre ale ECOWAS cu ocazia reuniunii la nivel înalt de la Abuja din 30 și 31 octombrie 1998, pentru o perioadă de trei ani, care a fost prelungită cu încă trei ani în 2001. Textul „Declarației privind moratoriul asupra transferurilor de arme ușoare și a fabricării acestora în Africa de Vest” este disponibil la următoarea adresă internet: <http://www.grip.org/bdg/g1650.html>

19. Preambulul la decizia atacată cuprinde următoarele considerente:

„(1) Acumularea și proliferarea excesive și necontrolate de arme ușoare și de arme de calibru mic reprezintă o amenințare la adresa păcii și a securității și reduc perspectivele de dezvoltare durabilă, în special în cazul Africii de Vest.

(2) Urmărind realizarea obiectivelor enunțate la articolul 1 din acțiunea comună [în litigiu], Uniunea Europeană are în vedere să acționeze în cadrul instanțelor internaționale competente pentru promovarea unor măsuri de creare a încrederii. În acest sens, prezenta decizie este menită să pună în aplicare respectiva acțiune comună.

(3) Uniunea Europeană consideră că o contribuție financiară și o asistență tehnică ar contribui la consolidarea inițiativei [ECOWAS] în domeniul armelor ușoare și al armelor de calibru mic.

(4) Uniunea Europeană intenționează așadar să acorde un ajutor financiar și o asistență tehnică ECOWAS în conformitate cu titlul II din acțiunea comună [în litigiu].” [traducere neoficială]

20. În conformitate cu articolul 1 din decizia atacată, Uniunea Europeană contribuie la realizarea de proiecte în cadrul Moratoriului ECOWAS asupra importului, exportului și fabricării de arme ușoare și de arme de calibru mic. În acest scop, Uniunea furnizează o contribuție financiară și o asistență tehnică pentru crearea Unității arme ușoare în cadrul Secretariatului tehnic al ECOWAS și pentru transformarea acestui moratoriu într-o convenție privind armele ușoare și armele de calibru mic între statele membre ale ECOWAS.

21. Articolul 3 din decizia atacată prevede:

„Punerea în aplicare a prezentei decizii din punct de vedere financiar este încredințată Comisiei. În acest scop, Comisia încheie un acord de finanțare cu ECOWAS, privitor la condițiile de utilizare a contribuției Uniunii Europene, care va avea forma unui ajutor nerambursabil. [...]” [traducere neoficială]

22. Articolul 4 alineatul (2) din decizia atacată prevede:

„Președinția și Comisia prezintă organelor competente ale Consiliului rapoarte

periodice privind coerența activităților Uniunii Europene în domeniul armelor ușoare și al armelor de calibrul mic, având în vedere în special politicile sale în domeniul dezvoltării, potrivit articolului 9 alineatul (1) din acțiunea comună [în litigiu]. Comisia va informa mai ales cu privire la aspectele menționate la articolul 3 prima teză. Aceste informații trebuie să se bazeze în special pe rapoarte regulate prezentate de ECOWAS în cadrul raportului contractual încheiat cu Comisia.” [traducere neoficială]

23. Cu ocazia adoptării deciziei atacate, Comisia a făcut următoarea declarație:

„Comisia consideră că această acțiune comună nu ar fi trebuit adoptată și că proiectul ar fi trebuit finanțat din al nouălea [Fond european de dezvoltare (FED)] în temeiul Acordului de la Cotonou. Această opinie este în mod clar confirmată prin prevederile articolului 11 alineatul (3) din Acordul de la Cotonou, care menționează în mod expres, printre activitățile relevante, combaterea acumulării de arme de calibrul mic și de arme ușoare. Pe de altă parte, din comentariile pe marginea liniei bugetare [a] PESC corespunzătoare (19 03 02) din bugetul 2004 rezultă că finanțarea de astfel de proiecte în temeiul PESC este exclusă în cazul în care acestea sunt deja acoperite prin Acordul de la Cotonou.

Acțiunea comună finanțată în temeiul PESC ar fi putut fi eligibilă în cadrul celui de al nouălea FED și s-ar fi încadrat perfect în programul indicativ regional al ECOWAS. Într-adevăr, Comisia pregătește deja o propunere de finanțare cu o valoare indicativă de 1,5 milioane de euro, destinată să susțină punerea în aplicare a Moratoriului ECOWAS asupra armelor ușoare și a armelor de calibrul mic.

În sfârșit, acțiunea comună ține de competența partajată care constituie fundamentul politicii comunitare de dezvoltare și al Acordului de la Cotonou. Articolul 47 [UE] se aplică în domeniile de competențe partajate în egală măsură cu domeniile de competențe exclusive, în caz contrar acesta fiind în mare parte privat de efectul său util. Comisia își rezervă dreptul de a-și exercita drepturile în materie.”¹⁰

III — Concluziile părților și procedura în fața Curții

24. Comisia a solicitat Curții:

— anularea deciziei atacate;

10 — Documentul nr. 15236/04 PESC 1039 din 25 noiembrie 2004.

- declararea acțiunii comune în litigiu, în special a titlului II din aceasta, ca nelegală și, prin urmare, inaplicabilă.

Consiliului formulate de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei, precum și de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord. Prin Ordonanța din 12 septembrie 2005, președintele Curții a admis de asemenea cererea de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului formulată de Regatul Danemarcei.

25. Consiliul a solicitat Curții:

- respingerea cererii de anulare a deciziei atacate ca neîntemeiată;
- respingerea cererii Comisiei care vizează declararea inaplicabilității acțiunii comune în litigiu ca inadmisibilă și, în subsidiar, ca neîntemeiată;

28. Comisia și Consiliul, precum și părțile interveniente în prezenta cauză, cu excepția Regatului Țărilor de Jos, care nu a fost reprezentat, au fost ascultate în ședința din 5 decembrie 2006.

IV — Analiză

- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

A — *Cu privire la admisibilitate*

26. Prin Ordonanța din 7 septembrie 2005, președintele Curții a admis cererea de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei formulată de Parlamentul European.

1. Cu privire la admisibilitatea cererii de anulare a deciziei atacate

27. Printr-o ordonanță pronunțată în aceeași zi, președintele Curții a admis cererile de intervenție în susținerea concluziilor

29. În mod neîndoielnic – de altfel, Consiliul și părțile care au intervenit în susținerea concluziilor acestuia nici nu au susținut contrariul –, cererea de anulare a deciziei

atacate este admisibilă în măsura în care urmărește să se constate că actul adoptat de Consiliu în cadrul titlului V din Tratatul UE („[d]ispoziții privind [PESC]”) nu aduce atingere competențelor Comunității Europene în domeniul cooperării pentru dezvoltare.

2. Cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate a acțiunii comune în litigiu

a) Argumentele părților

30. Astfel, deși decizia atacată, întemeiată pe articolul 23 UE și pe acțiunea comună în litigiu adoptată în temeiul titlului V din Tratatul UE, nu intră, în principiu, sub incidența controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 230 CE, este necesar să amintim că, potrivit articolului 46 litera (f) UE, dispozițiile Tratatului CE care vizează competența Curții și exercitarea acestei competențe se aplică, printre altele, articolului 47 UE, care prevede că *nicio dispoziție din Tratatul UE nu aduce atingere Tratatului CE.*

32. Potrivit Consiliului, susținut de guvernele spaniol și al Regatului Unit, excepția de nelegalitate invocată de Comisie împotriva acțiunii comune în litigiu este inadmisibilă în măsura în care, pe de o parte, Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la legalitatea unui act adoptat în domeniul PESC și, pe de altă parte, un reclamant privilegiat, cum este Comisia, este decăzut din dreptul de a invoca nelegalitatea unui act a cărui anulare ar fi putut să o solicite în mod direct pe calea unei acțiuni formulate în temeiul articolului 230 CE.

31. În mod analog cu cele deduse din articolul 46 litera (f) UE și din articolul 47 UE cu privire la controlul jurisdicțional al actelor Consiliului adoptate în temeiul actualului titlu VI din Tratatul UE (pilonul al treilea), îi revine, așadar, Curții sarcina de a se asigura că actele cu privire la care Consiliul susține că se încadrează în domeniul de aplicare al titlului V din Tratatul UE nu aduc atingere competențelor pe care dispozițiile Tratatului CE le conferă Comunității¹¹.

33. În cadrul replicii și al observațiilor scrise cu privire la memoriile în intervenție ale guvernelor spaniol și, respectiv, al Regatului Unit, Comisia respinge obiecțiile privind admisibilitatea excepției de nelegalitate, amintind mai întâi că aceasta a fost invocată numai în lumina articolului 47 UE, mai exact pentru aceleași motive pe care se întemeiază cererea principală de anulare a deciziei atacate și, în continuare, că reclamantii privilegiați ar fi îndreptățiți să invoce nelegalitatea unui act normativ atunci când respectiva nelegalitate devine pe deplin evidentă la

11 — A se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul (C-170/96, Rec., p. I-2763, punctul 16), și Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (C-176/03, Rec., p. I-7879, punctul 39).

momentul aplicării sale concrete, după expirarea termenului prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE pentru formularea unei acțiuni în anularea actului menționat.

i) Cu privire la admisibilitatea unei excepții de nelegalitate invocată de un reclamant privilegiat împotriva unui regulament, în temeiul articolului 241 CE

b) Analiză

34. Ținem să precizăm de la bun început că am considerat necesară examinarea admisibilității excepției de nelegalitate a acțiunii comune în litigiu în această etapă a observațiilor noastre, în măsura în care aprecierea fondului acțiunii cu privire la legalitatea deciziei atacate nu poate fi disociată, în opinia noastră, de aprecierea dispozițiilor acțiunii comune în litigiu.

35. Cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu și de guvernele spaniol și al Regatului Unit ridică, în esență, două categorii de dificultăți. Pe de o parte, problema dacă, în cadrul Tratatului CE, un așa-numit reclamant „privilegiat” poate invoca nelegalitatea unui act pe care ar fi putut în mod cert să îl conteste în mod direct, în temeiul articolului 230 CE. Pe de altă parte, dacă răspunsul la această întrebare este cel puțin parțial pozitiv, trebuie să se stabilească dacă această soluție poate fi extinsă la situația în care, precum în prezenta cauză, actul a cărui ilegalitate se invocă a fost adoptat în temeiul titlului V din Tratatul UE. Aceste două aspecte vor fi examinate pe rând în continuare.

36. Este necesar să amintim că, în temeiul articolului 241 CE, fără a fi afectată de expirarea termenului prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE, în cazul unui litigiu privind un *regulament* adoptat în comun de Parlamentul European și de Consiliu sau un regulament al Consiliului, al Comisiei sau al Băncii Centrale Europene, *orice parte* se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 230 al doilea paragraf CE pentru a invoca în fața Curții de Justiție inaplicabilitatea acestui regulament¹².

37. În ceea ce privește natura actului în cauză, jurisprudența admite că excepția de nelegalitate nu poate fi limitată la actele adoptate sub forma unui regulament în sensul articolului 241 CE, ci, favorizând o interpretare largă a articolului menționat, acordă mai degrabă importanță conținutului actului a cărui nelegalitate este invocată, care trebuie să prezinte un „caracter general”¹³.

¹² — Sublinierea noastră.

¹³ — Hotărârea din 6 martie 1979, Simmenthal/Comisia (92/78, Rec., p. 777, punctele 40 și 41). A se vedea de asemenea, în special, Hotărârea Tribunalului din 26 octombrie 1993, Reinartz/Comisia (T-6/92 și T-52/92, Rec., p. II-1047, punctul 6), și Hotărârea Tribunalului din 2 octombrie 2001, Martínez și alții/Parlamentul European (T-222/99, T-327/99 și T-329/99, Rec., p. II-2823, punctul 134).

38. Această precizare determină de îndată o primă consecință în sensul că orice reclamant, așadar inclusiv un reclamant privilegiat, este decăzut din dreptul de a invoca nelegalitatea unor decizii al căror destinatar formal este și pe care a omis să le conteste în mod direct în termenul prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE¹⁴, cu excepția ipotezei – lipsită, în orice caz, de relevanță în speță – în care actul ar fi afectat de vicii atât de grave și evidente încât ar putea fi calificat drept act inexistent¹⁵.

39. În ceea ce privește domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 241 CE, în pofida modului său de redactare, care permite *oricărei părți, fără a fi afectată* de expirarea termenului prevăzut la articolul 230 CE, să invoce, pe cale incidentă, inaplicabilitatea unui regulament – în accepțiunea de act cu „caracter general” –, problema admisibilității unei excepții de nelegalitate invocate în temeiul articolului 241 CE de către un reclamant privilegiat, precum o

instituție comunitară sau un stat membru, a fost ridicată totuși în mai multe rânduri de-a lungul ultimelor decenii.

40. Recurența acestei întrebări pare să fi fost parțial cauzată de refuzul repetat al Curții de a se pronunța cu privire la admisibilitatea excepțiilor de nelegalitate invocate de reclamantii privilegiați împotriva unor regulamente comunitare, fie în cadrul unei acțiuni în anularea unui act întemeiat pe regulamentul respectiv, fie ca mijloc de apărare contra unei pretense neîndepliniri a obligațiilor izvorâte dintr-un regulament¹⁶, în ciuda propunerilor prezentate de mai mulți avocați generali, care, referindu-se în principal la modul de redactare a articolului 241 CE, s-au pronunțat în favoarea admisibilității acestor cereri incidentale¹⁷.

41. Trebuie arătat că, deși Curtea a examinat în detaliu, în unele dintre aceste cauze,

14 — A se vedea, în ceea ce privește reclamantii privilegiați, Hotărârea din 12 octombrie 1978, Comisia/Belgia, 156/77, Rec., p. 1881, punctul 21, Hotărârea din 30 iunie 1988, Comisia/Grecia (226/87, Rec., p. 3611, punctul 14), Hotărârea din 10 iunie 1993, Comisia/Grecia (C-183/91, Rec., p. I-3131, punctul 10), și Hotărârea din 29 iunie 1995, Spania/Comisia (C-135/93, Rec., p. I-1651, punctele 16 și 17). În materia ajutoarelor de stat, instanța comunitară a considerat că beneficiarul unui ajutor individual este decăzut din dreptul de a invoca nelegalitatea unei decizii a Comisiei prin care se constată incompatibilitatea acestui ajutor, deși respectivul beneficiar nu este destinatarul formal al deciziei menționate, împotriva căreia ar fi putut însă, cu certitudine, să formuleze o acțiune în anulare: a se vedea, în legătură cu excepția invocată în fața instanței naționale (situație în care articolul 241 CE nu este aplicabil), Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec., p. I-833, punctele 17 și 18), iar în fața instanței comunitare, Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 1995, TWD/Comisia (T-244/93 și T-486/93, Rec., p. II-2265, punctul 103).

15 — A se vedea Hotărârea din 30 iunie 1988, Comisia/Grecia, citată anterior (punctul 16 și jurisprudența citată).

16 — A se vedea Hotărârea din 13 iulie 1966, Italia/Consiliul și Comisia (32/65, Rec., p. 563), Hotărârea din 18 septembrie 1986, Comisia/Germania (116/82, Rec., p. 2519), Hotărârea din 12 februarie 1987, Franța/Comisia (181/85, Rec., p. 689, punctul 31), Hotărârea din 27 septembrie 1988, Grecia/Consiliul (204/86, Rec., p. 5323), Hotărârea din 25 iulie 1991, Comisia/Spania (C-258/89, Rec., p. I-3977) și Hotărârea din 18 septembrie 2003, Grecia/Comisia (C-331/00, Rec., p. I-9085). În această din urmă cauză, excepția de nelegalitate nu a fost totuși invocată în mod clar de Grecia (a se vedea punctul 114 din concluziile avocatului general Tizzano).

17 — A se vedea Concluziile avocatului general Roemer prezentate în cauza Italia/Consiliul și Comisia, citată anterior, p. 600, Concluziile avocatului general Gordon Slynn prezentate în cauza Franța/Comisia, citată anterior, p. 703, punctul 6 din Concluziile avocatului general Mancini prezentate în cauza Grecia/Consiliul, citată anterior, și punctele 23-32 din Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Comisia/Spania, citată anterior.

nelegalitățile invocate cu privire la regulamentele în cauză¹⁸ și cu toate că fuseseră prezentate concluzii favorabile admisibilității excepțiilor de nelegalitate ridicate¹⁹, refuzul de a se pronunța în mod explicit cu privire la această admisibilitate a continuat să alimenteze anumite întrebări despre care putem presupune că au stat de asemenea la originea rezervei exprimate de avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate la 3 octombrie 2002 în cauza Comisia/BCE²⁰ – cu privire la care vom reveni în observațiile ulterioare – de a formula „o opinie definitivă” asupra acestei chestiuni²¹.

42. Controversa pare să fi fost suscitată de asemenea de interpretarea *per a contrario* a motivării anumitor hotărâri, în care instanța comunitară a considerat că articolul 241 CE reprezintă expresia unui principiu general ce garantează oricărei părți dreptul de a

contesta, pe cale incidentală, validitatea unor regulamente sau acte comunitare „cu caracter general”, în cazul în care respectiva parte nu dispune de dreptul de a formula, în temeiul articolului 230 CE, o acțiune directă împotriva acestor acte²².

43. Această motivare pare astfel să condiționeze dreptul de a iniția un control pe cale incidentală asupra unui regulament de lipsa posibilității de a formula o acțiune în anularea unui astfel de act.

44. De altfel, nu este inutil să arătăm că atât Consiliul, cât și guvernul spaniol își întemeiază în mare parte pe acest raționament cauza de inadmisibilitate opusă excepției de nelegalitate invocate de Comisie împotriva acțiunii comune în litigiu.

45. În plus, fără îndoială, controversa nu s-a risipit odată cu pronunțarea Hotărârii Nachi Europe, adoptată în domeniul complex al impunerii taxelor antidumping, în care Curtea a considerat că o întreprindere care avea, în mod incontestabil, dreptul de a sesiza instanța comunitară cu o acțiune în anularea

18 — Aceasta a fost situația în Hotărârile citate anterior Comisia/Germania (punctul 8), Franța/Comisia (punctele 4, 5 și 31), Grecia/Consiliul (punctul 11) și Grecia/Comisia (punctul 97). Trebuie remarcat că, în cauza Italia/Consiliul și Comisia, citată anterior, Curtea a respins excepția de nelegalitate ca inadmisibilă pentru motivul că nu exista nicio legătură între regulamentul a cărui nelegalitate a fost invocată și actul atacat; în cauza Comisia/Spania, citată anterior, Curtea a evitat dificultatea procedurală considerând (la punctul 6 din hotărâre) că mijlocul de apărare invocat de guvernul spaniol nu viza regulamentul în cauză ca atare, ci interpretarea regulamentului menționat propusă de Comisie în cadrul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate de aceasta.

19 — Trebuie remarcat totuși că în cauza Comisia/Germania, citată anterior, acestui aspect procedural nu i-a fost acordată o atenție specială, în timp ce în cauza Grecia/Comisia, citată anterior, avocatul general Tizzano a propus, la punctul 114 din concluziile prezentate, respingerea, cu titlu principal, a excepției de nelegalitate ca fiind inadmisibilă pentru motivul că guvernul elen nu atacase regulamentul în cauză în termenul prevăzut la articolul 230 CE.

20 — Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE (C-11/00, Rec., p. I-7147).

21 — Punctele 100 și 190 din Concluziile prezentate în cauza Comisia/BCE, citată anterior.

22 — A se vedea Hotărârea Simmenthal/Comisia, citată anterior (punctul 39). A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului Martinez și alții/Parlamentul European, citată anterior (punctul 133), și Hotărârea Tribunalului din 10 aprilie 2003, Alessandrini și alții/Comisia (T-93/00 și T-46/01, Rec., p. II-1635, punctul 76) (sublinierea noastră).

unui regulament comunitar de instituire a unor taxe antidumping nu poate repune în discuție, pe cale incidentală, în cadrul unui litigiu aflat pe rolul unei instanțe naționale, validitatea regulamentului respectiv pentru motive legate de securitatea juridică²³.

46. Cu toate că motivarea acestei soluții are ca teme și caracterul hibrid al acestui tip de regulamente, respectiv atât normativ, cât și susceptibil de a viza în mod direct și individual anumite persoane private²⁴, trimiterea la formularea din Hotărârea Simmenthal/Comisia²⁵, evidențiată la punctul 42 de mai sus, precum și extinderea acesteia la cazul unui regulament comunitar, fără ca motivarea Curții să fie limitată la specificitatea regulamentelor antidumping, poate contribui de asemenea la perpetuarea unor îndoieli cu privire la soarta unei excepții de nelegalitate invocate de reclamânți privilegiați în fața Curții, în cadrul aplicării formale a articolului 241 CE.

47. Totuși, Curtea a furnizat, în Hotărârea Comisia/BCE, citată anterior, unele precizări importante, care conduc la concluzia că un reclamant privilegiat poate invoca în

fața Curții, pe calea excepției de nelegalitate, inaplicabilitatea unui regulament cu caracter general sau normativ.

48. În această hotărâre, Comisia a solicitat anularea unei decizii a Băncii Centrale Europene (BCE) privind prevenirea fraudei, întrucât această decizie încalcă Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 mai 1999 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)²⁶. Între mijloacele de apărare invocate împotriva acțiunii în anulare, BCE a susținut că Regulamentul nr. 1073/1999 este ilegal și că trebuie declarat inaplicabil, în conformitate cu articolul 241 CE, pentru motivul că ar fi fost adoptat cu încălcarea mai multor dispoziții din tratat, în special a articolului 105 alineatul (4) CE privind consultarea BCE. Comisia a considerat că un astfel de mijloc de apărare este inadmisibil, întrucât BCE era decăzută din dreptul de a invoca nelegalitatea unui act a cărui anulare ar fi putut să o solicite în temeiul articolului 230 CE.

49. După ce a amintit, pe de o parte, că destinatarul unei decizii individuale este decăzut din dreptul de a invoca nelegalitatea acestei decizii și, pe de altă parte, că, în conformitate

23 — Hotărârea din 15 februarie 2001, *Nachi Europe (C-239/99)*, Rec., p. I-1197, punctele 37 și 38).

24 — Punctul 37 *in fine* din hotărâre.

25 — Hotărârea citată anterior (punctul 39).

26 — JO L 136, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 129.

cu Hotărârea Nachi Europe, citată anterior, un regulament comunitar poate deveni definitiv pentru o persoană privată în măsura în care acest regulament trebuie interpretat, în ceea ce îl privește pe respectivul particular, ca o decizie individuală, a cărei anulare ar fi putut în mod cert să o solicite în temeiul articolului 230 CE²⁷, Curtea a arătat că aceste „principii [...] nu afectează totuși în *niciun fel* norma instituită prin articolul 241 CE, al cărui *text* prevede că, în cadrul unui litigiu privind un regulament vizat de această dispoziție, orice parte se poate prevala de motivele prevăzute la articolul 230 al doilea paragraf CE pentru a invoca în fața Curții inaplicabilitatea acestui regulament”²⁸. Întrucât, în cauza menționată, nu a fost pus la îndoială „caracterul normativ” al Regulamentului nr. 1073/1999 și nici nu s-a susținut că acest regulament trebuie asimilat unei decizii al cărei destinatar ar fi fost, într-un astfel de caz, BCE²⁹, Curtea a respins cauza de inadmisibilitate invocată de Comisie și a examinat pe fond excepția de nelegalitate ridicată de BCE.

50. Întemeindu-se numai pe interpretarea literală a articolului 241 CE pentru a recunoaște oricărei părți dreptul de a invoca, pe cale incidentală, inaplicabilitatea unui regulament „cu caracter normativ”, Curtea a confirmat, de această dată în mod explicit, poziția adoptată de mai mulți avocați generali, evidențiată anterior.

51. Dacă însă, în urma lecturii Hotărârii Comisia/BCE, citată anterior, mai subzistă o îndoială în ceea ce privește extinderea, în beneficiul tuturor reclamanților privilegiați, a soluției reținute cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate invocată de BCE, având în vedere faptul că, în temeiul articolului 230 al treilea paragraf CE, BCE nu dispune de legitimare activă decât în scopul apărării prerogativelor sale, și un argument literal și logic, în plus față de cel indicat în hotărârea menționată, militează în favoarea acestei extinderi.

52. Astfel, trebuie amintit că articolul 241 CE acordă oricărei părți, în cadrul unui litigiu privind un regulament, dreptul de a invoca inaplicabilitatea acestui regulament „*fără a fi afectată de expirarea termenului prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf [CE]*”³⁰.

53. Or, ar fi neconvingător ca posibilitatea de a invoca nelegalitatea unui regulament să fie rezervată părților care nu au putut să formuleze o acțiune în anulare, în condițiile în care, potrivit textului articolului 241 CE, această excepție poate fi invocată „*fără a fi afectat de*” expirarea termenului de introducere a unei acțiuni în anulare³¹.

27 — A se vedea punctele 74 și, respectiv, 75 din hotărâre.

28 — Punctul 76 din hotărâre (sublinierea noastră).

29 — Punctul 77 din hotărâre.

30 — Sublinierea noastră.

31 — A se vedea în acest sens concluziile avocatului general Darmon, citate anterior (punctul 25).

54. Articolul 241 CE conferă, aşadar, în mod incontestabil, reclamanţilor privilegiaţi posibilitatea de a invoca, pe cale incidentală, nelegalitatea unui regulament „cu caracter normativ” şi în cazul în care ar fi putut ataca în mod direct actul menţionat în termenul prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE.

55. Este necesar, în consecinţă, să se stabilească dacă această concluzie poate fi extinsă la situaţia în care excepţia de nelegalitate este invocată de Comisie împotriva unei acţiuni comune adoptate în temeiul titlului V din Tratatul UE.

ii) Cu privire la admisibilitatea unei excepţii de nelegalitate invocate împotriva unei acţiuni comune adoptate în temeiul titlului V din Tratatul UE

56. Mai întâi, apreciem că primul aspect al cauzei de inadmisibilitate invocate de Consiliu, formulat într-un mod general şi întemeiat pe lipsa de competenţă a Curţii de a se pronunţa cu privire la excepţia de nelegalitate a acţiunii comune în litigiu, trebuie respins pentru motive similare celor prezentate la punctul 31 de mai sus.

57. Astfel, întrucât dispoziţiile Tratatului CE privind competenţa Curţii şi exercitarea

acesteia, dintre care face parte, cu siguranţă, articolul 241 CE, se aplică articolului 47 UE, Curtea poate fi chemată să cerceteze, în mod incident, dacă o acţiune comună a Consiliului adoptată în temeiul titlului V din Tratatul UE, pe care se întemeiază decizia împotriva căreia s-a formulat o acţiune, ar fi inaplicabilă în măsura în care Consiliul, prin adoptarea acţiunii comune menţionate, ar fi adus atingere competenţelor atribuite Comunităţii prin Tratatul CE.

58. Astfel cum reiese din cuprinsul punctului precedent, articolul 47 UE impune în mod firesc limite competenţei Curţii de a se pronunţa cu privire la excepţia de nelegalitate a unui act adoptat în temeiul titlului V din Tratatul UE, asemenea limitelor impuse în ceea ce priveşte aplicarea articolului 230 CE la aceleaşi acte. Astfel, motivele invocate în susţinerea excepţiei de nelegalitate, asemenea celor invocate în sprijinul cererii principale de anulare, trebuie să se limiteze, în opinia noastră, la contestarea competenţei Consiliului de a adopta actul a cărui nelegalitate este invocată pentru motivul că acest act ar fi adus atingere competenţelor conferite Comunităţii de Tratatul CE.

59. În acest sens, este necesar să subliniem că, fără a nega că aplicabilitatea generală a excepţiei de nelegalitate invocate în cadrul concluziilor Comisiei vizează ansamblul dispoziţiilor acţiunii comune în litigiu, Comisia a precizat, totuşi, în înscrisurile

prezentate, că titlul I din actul menționat (și anume, articolele 2-5) fac parte din domeniul PESC, cu excepția „anumitor elemente” din articolul 4³².

de a adopta actul respectiv. În schimb, dacă acțiunea comună în litigiu ar fi recalificată ca decizie având ca destinatar Comisia, aceasta din urmă ar fi decăzută din dreptul de a invoca nelegalitatea actului menționat.

60. Această poziție ar trebui să conducă la constatarea lipsei de competență a Curții pentru a se pronunța asupra excepției de nelegalitate, în măsura în care aceasta vizează articolele menționate anterior. Această constatare nu ar echivala totuși cu a considera că, în cadrul examinării legalității deciziei atacate, Curtea nu poate lua în considerare articolele menționate, având în vedere în special faptul că referirea unică din această decizie vizează articolul 3 din acțiunea comună în litigiu.

61. În continuare, opinăm că admisibilitatea excepției de nelegalitate în discuție în prezenta cauză depinde mai puțin de statutul de reclamant privilegiat al Comisiei decât de natura actului a cărui nelegalitate este invocată.

62. Astfel, în cazul în care acțiunea comună în litigiu prezintă un caracter normativ sau general în sensul jurisprudenței Curții și se aseamănă, astfel, unui regulament în sensul articolului 241 CE, Comisia, precum oricare parte, va putea să se prevaleze de calea prevăzută de această dispoziție pentru a contesta, cu titlu incidental, competența Consiliului

63. În acest sens, trebuie amintit că, în temeiul articolului 14 alineatul (1) UE, o acțiune comună privește anumite situații în care o acțiune operațională a Uniunii Europene este considerată necesară și stabilește obiectivele, importanța, mijloacele care trebuie puse la dispoziția Uniunii Europene, condițiile privind punerea sa în aplicare și, dacă este cazul, durata acesteia. Pe de altă parte, în temeiul alineatului (3) al articolului 14 UE, acțiunile comune angajează statele membre în luările lor de poziții și în desfășurarea acțiunilor lor.

64. În speță, amintim că articolul 1 din acțiunea comună în litigiu definește obiectivele legate de combaterea acumulării și a proliferării armelor ușoare și de calibru mic, în timp ce titlul I și titlul II din aceasta precizează principiile care reglementează aspectele de prevenire și de reacție și, respectiv, contribuția Uniunii Europene la realizarea principiilor menționate. Potrivit dispozițiilor titlului II din acțiunea comună în litigiu, Consiliul trebuie să hotărască, printre altele, cu privire la principiile, modalitățile și finanțarea proiectelor care contribuie în mod direct și clar la aplicarea principiilor menționate în titlul I din acțiunea comună în litigiu. În plus,

32 — A se vedea în special punctele 52-54 din cererea introductivă.

în temeiul articolului 8 din acțiunea comună în litigiu, Consiliul ia act de intenția Comisiei de a-și concentra acțiunile în direcția îndeplinirii obiectivelor și priorităților acțiunii comune în litigiu. În sfârșit, articolul 12 din acțiunea comună în litigiu prevede că aceasta intră în vigoare la data adoptării sale, fără a preciza destinatarul acesteia.

65. Având în vedere aceste caracteristici și chiar în condițiile în care acțiunea comună în litigiu prezintă în mod incontestabil, cel puțin în ceea ce privește titlul II, un aspect operațional, inerent înseși naturii unui astfel de act, aceasta nu pare deloc să prezinte, inclusiv în ceea ce privește titlul II, un caracter decizional în privința Comisiei, astfel încât aceasta din urmă să constituie destinatarul actului menționat.

66. De altfel, nu s-a susținut, în sprijinul cauzei de inadmisibilitate invocate împotriva excepției de nelegalitate, că acțiunea comună în litigiu ar prezenta, în privința Comisiei, caracterul unei decizii individuale și nici Consiliul, nici guvernele spaniol și al Regatului Unit nu au contestat caracterul general al acțiunii comune în litigiu susținut, în mod întemeiat, de Comisie.

67. În aceste condiții, considerăm că excepția de nelegalitate invocată de Comisie

împotriva acțiunii comune în litigiu este admisibilă, cel puțin în ceea ce privește titlul II din actul menționat.

68. Această concluzie nu este contestată de argumentul prezentat de Consiliu, conform căruia motivele formulate de Comisie ar demonstra că pretinsa nelegalitate a acțiunii comune în litigiu ar fi fost evidentă la momentul adoptării sale, astfel încât Comisia ar fi decăzută din dreptul de a invoca nelegalitatea acestei acțiuni.

69. În realitate, după cum o astfel de împrejurare nu este relevantă în cadrul unei excepții de nelegalitate invocate împotriva unui regulament în sensul articolului 241 CE, tot astfel nu poate fi luată în considerare ca o condiție pentru admisibilitatea unei excepții de nelegalitate a unui act cu caracter general, cum este acțiunea comună în litigiu adoptată în temeiul titlului V din Tratatul UE.

70. Pe de altă parte, a respinge relevanța acestei împrejurări nu înseamnă a permite Comisiei să eludeze termenul imperativ de introducere a unei acțiuni în anulare prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE. Astfel, cererea formulată de Comisie constituie exclusiv o declarație cu privire la inaplicabilitatea acțiunii comune în litigiu în

prezenta cauză, în conformitate cu articolul 241 CE, și nu implică, în cazul în care ar fi admisă, anularea actului sau a unora dintre dispozițiile sale.

aplicare al articolului 47 UE și, în al doilea rând, cu privire la relația dintre combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și competențele comunitare. În al treilea rând, acestea trag concluzii diametral opuse din argumentele prezentate asupra celor două aspecte menționate în ceea ce privește legalitatea deciziei atacate și cea a acțiunii comune în litigiu.

71. Prin urmare, este necesar, în opinia noastră, să se respingă cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu și de guvernele spaniol și al Regatului Unit și să se declare admisibilă excepția de nelegalitate a acțiunii comune în litigiu invocate de Comisie sau, cel puțin, a titlului II din aceasta.

74. Vom proceda, așadar, în observațiile care urmează, la examinarea acestor trei puncte.

72. Concluziile în sensul anulării deciziei atacate, precum și cererea Comisiei de declarare a acțiunii comune în litigiu sau, în orice caz, a titlului II din aceasta ca inaplicabilă sunt, așadar, admisibile.

1. Cu privire la interpretarea și la domeniul de aplicare al articolului 47 UE

a) Argumentele părților

B — *Cu privire la fond*

73. Astfel cum evidențiază înscrisurile prezentate, părțile principale și cele interveniente sunt în dezacord, în primul rând, cu privire la interpretarea și la domeniul de

75. Comisia, susținută de Parlamentul European, apreciază că decizia atacată privind combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic trebuie să fie anulată, deoarece aduce atingere competențelor atribuite Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare, nerespectând astfel prevederile articolului 47 UE.

76. Potrivit Comisiei și Parlamentului European, articolul 47 UE ar urmări protejarea competențelor comunitare față de acțiunea Uniunii Europene întemeiată pe Tratatul UE, prin instituirea unei limite „fixe” între competențele Comunității și cele ale Uniunii Europene.

77. Potrivit articolului 47 UE, relația dintre competențele comunitare și competențele Uniunii Europene acționând în cadrul PESC nu ar fi similară cu relația dintre competențele comunitare și competențele statelor membre, în sensul că, în vederea delimitării competențelor Comunității de cele ale Uniunii Europene, nu se poate recurge la principiul prevalenței. Dacă, într-un domeniu al competențelor partajate, precum cel al politicii de cooperare pentru dezvoltare, statele membre rămân competente să acționeze ele însele, în mod individual ori colectiv, cu condiția ca Comunitatea să nu își fi exercitat încă propria competență, această posibilitate nu ar fi recunoscută în privința Uniunii Europene, care, în temeiul articolului 47 UE, este obligată să respecte competențele, exclusive sau neexclusive, ale Comunității, chiar dacă este vorba despre competențe neexercitate.

78. Consiliul susține că, deși dezbaterile privind repartizarea competențelor între Comunitate și Uniunea Europeană este, desigur, relevantă, nu este mai puțin adevărat că, în speță, Comunitatea nu ar avea nicio competență (potențială sau efectivă) în domeniul combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic.

79. Cu privire la interpretarea articolului 47 UE, Consiliul susține că această dispoziție are ca obiect menținerea echilibrului puterilor instituit prin tratate și nu poate fi interpretată în sensul că vizează protejarea competențelor atribuite Comunității în detrimentul celor atribuite Uniunii Europene. Astfel, în temeiul articolului 5 CE, Comunitatea nu poate acționa decât în limitele competențelor care îi sunt conferite și ale obiectivelor care îi sunt atribuite prin Tratatul CE.

80. Consiliul adaugă că articolul 47 UE nu împiedică adoptarea, în cadrul PESC, a unor măsuri care recurg la aceleași instrumente precum cele care stau la dispoziția Comunității în cadrul cooperării pentru dezvoltare, din moment ce aceste măsuri nu urmăresc atingerea unor obiective privind cooperarea pentru dezvoltare, ci a unor obiective care fac parte din PESC.

81. Guvernul Regatului Unit apreciază, la rândul său, că, pentru a putea considera că un act întemeiat pe dispozițiile Tratatului UE este contrar articolului 47 UE, trebuie reunite două condiții.

82. În primul rând, Comunitatea trebuie să fie competentă să adopte un act cu aceeași finalitate și cu același conținut. Chiar dacă

actul adoptat în temeiul Tratatului UE se referă la un domeniu în care Comunitatea ar fi putut să acționeze în temeiul obiectivelor care îi sunt atribuite, articolul 47 UE nu ar fi, prin urmare, încălcat atunci când actul urmărește un obiectiv complet diferit, mai exact un obiectiv care face parte în mod specific din PESC.

83. În al doilea rând, actul întemeiat pe dispozițiile Tratatului UE trebuie să aducă atingere uneia dintre competențele atribuite Comunității, împiedicând sau limitând exercitarea acesteia. Or, un astfel de efect de prevalență ar fi exclus într-un domeniu precum cel al cooperării pentru dezvoltare, în cadrul căruia Comunitatea dispune de competențe paralele. Simplul fapt că, într-un domeniu de competențe paralele, Comunitatea și-a exercitat competența nu ar împiedica Uniunea Europeană să își exercite propria competență. Singura obligație care ar reveni Uniunii Europene ar fi respectarea obligației de coerență prevăzute la articolul 3 UE.

b) Analiză

84. Dezbaterea aprinsă care opune în special Comisia și guvernul Regatului Unit în ceea ce privește interpretarea articolului 47 UE nu pare a fi decât partea vizibilă a unei dispute mai profunde privind structura Uniunii Europene.

85. Potrivit modelului susținut de Comisie, relațiile dintre Uniunea Europeană și Comunitate nu sunt similare celor care guvernează raporturile dintre Comunitate și statele membre. În cadrul acestui model, care ar putea fi calificat drept „triumphiular”, Uniunea Europeană deține și exercită competențe proprii, care nu echivalează doar cu exercitarea colectivă a competențelor statelor membre. Astfel, Comisia susține teza unei limite „fixe” între Comunitate și Uniunea Europeană acționând în cadrul PESC.

86. În schimb, guvernul Regatului Unit susține un model care ar putea fi numit „dualist”, potrivit căruia limita dintre competențele Comunității și cele ale Uniunii Europene este asimilată limitei care separă Comunitatea și statele membre ale acesteia. Cu alte cuvinte, potrivit acestei abordări, o acțiune a Uniunii Europene întemeiată pe titlul V din Tratatul UE, care urmărește unul dintre obiectivele prevăzute la articolul 11 alineatul (1) UE, dintre care fac parte menținerea păcii și consolidarea securității internaționale, nu ar aduce *niciodată* atingere competențelor Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare, inclusiv în cazul în care această acțiune ar avea un conținut analog celui al acțiunii care ar fi adoptată de Comunitate, întrucât, asemenea statelor membre, Uniunea ar exercita competențe paralele cu cele ale

Comunității, făcând astfel să devină lipsită de interes recurgerea la articolul 47 UE³³.

87. Această dezbatere poate părea *a priori* retorică, în măsura în care nici Comisia, nici guvernul Regatului Unit nu neagă faptul că examinarea la care ar trebui să procedeze Curtea pentru a verifica eventuala încălcare a articolului 47 UE trebuie să se întemeieze pe aprecierea obiectivului și a conținutului deciziei atacate din perspectiva acțiunii comune în litigiu. Cu toate acestea, reiese la fel de clar din înscrisurile prezentate de guvernul Regatului Unit că teza acestuia presupune că acțiunea ar trebui respinsă fără a fi necesară examinarea conținutului deciziei atacate, întrucât, în realitate, numai obiectivul urmărit de acțiunea Uniunii Europene ar fi cu adevărat relevant în ceea ce privește constatarea, în speță, a unei încălcări a articolului 47 UE.

88. În pofida subtilității analizei propuse de guvernul Regatului Unit, considerăm că argumentația acestuia se sprijină pe unele premise eronate în ceea ce privește interpretarea articolului 47 UE, astfel cum rezultă aceasta din hotărârile Curții, fapt care ar trebui să determine respingerea tezei susținute.

89. Cu titlu de observație generală, vom preciza, mai întâi, că guvernul Regatului Unit nu susține că Uniunea Europeană ar putea adopta, în temeiul PESC, o acțiune care să urmărească un obiectiv socioeconomic de cooperare pentru dezvoltare fără a încălca dispozițiile articolului 47 UE. Astfel, acest guvern pare să admită, asemenea poziției explicitate a Consiliului cu privire la acest punct, că Uniunea Europeană nu ar putea urmări un asemenea obiectiv în cadrul titlului V din Tratatul UE. În orice caz, atât Consiliul, cât și guvernul Regatului Unit susțin că decizia atacată și acțiunea comună în litigiu urmăresc un obiectiv care face parte din PESC.

90. În schimb, guvernul Regatului Unit susține că, datorită paralelismului competențelor, Comunității nu i se interzice niciodată să adopte o acțiune privind cooperarea pentru dezvoltare, chiar și atunci când Uniunea Europeană a adoptat, în cadrul PESC, o acțiune al cărei conținut ar fi similar (și anume, în speță, ajutorul financiar și/sau tehnic acordat unei organizații regionale africane), dar care ar urmări unul dintre obiectivele prevăzute la articolul 11 alineatul (1) UE, în cazul de față menținerea păcii și consolidarea securității internaționale. Această teză se sprijină, în parte, pe premisa că, potrivit jurisprudenței Curții, ar trebui reunite două condiții independente pentru a se constata o încălcare a articolului 47 UE: pe de o parte, Comunitatea ar trebui să fie competentă să

33 — A se vedea în special punctele 70-72 din memoriul în intervenție al guvernului Regatului Unit.

adopte un act al cărui conținut și, mai ales, al cărui obiectiv ar fi similare celor ale actului adoptat de Uniunea Europeană și, pe de altă parte, existența unei atingeri aduse competențelor Comunității.

dreptului penal³⁶, adoptată în temeiul titlului VI din Tratatul UE, constatând că, *atât prin finalitatea, cât și prin conținutul lor*, articolele 1-7 din decizia-cadru menționată aveau ca obiectiv principal protecția mediului și *ar fi putut fi adoptate în mod valabil* în temeiul articolului 175 CE³⁷.

91. Mai întâi, trebuie amintit că, în temeiul articolului 47 UE, nicio dispoziție din Tratatul CE nu poate fi afectată de o dispoziție din Tratatul UE³⁴.

94. În continuare, Curtea a precizat că, „[i]n aceste condiții, prin faptul că aduce atingere competențelor pe care articolul 175 CE le atribuie Comunității, decizia-cadru încalcă în ansamblul său, ca urmare a indivizibilității sale, articolul 47 UE”³⁸.

92. Funcția articolului 47 UE constă în protejarea competențelor pe care dispozițiile Tratatului CE le atribuie Comunității, împotriva oricăror atingeri aduse de acte despre care Consiliul susține că ar intra sub incidența titlurilor V și VI din Tratatul UE³⁵.

95. Contrar sugestiilor guvernului Regatului Unit, din motivele Hotărârii din 13 septembrie 2005, citată anterior, nu rezultă că existența unei atingeri aduse competențelor Comunității poate constitui o condiție autonomă în plus față de cea care include examinarea conținutului și a finalității actului în litigiu. Dimpotrivă, reiese că, prin faptul că punctul 53 din această hotărâre începe cu expresia „în aceste condiții”, Curtea arată că atingerea adusă competențelor Comunității și, în consecință, încălcarea articolului

93. Amintim de asemenea că, în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, Curtea a admis acțiunea în anulare formulată de Comisie împotriva Deciziei-cadru 2003/80/JAI a Consiliului privind protecția mediului prin intermediul

36 — Această decizie-cadru a fost publicată în JO L 29, p. 55.

37 — Hotărâre citată anterior (punctul 51) (sublinierea noastră). Curtea a aplicat, prin urmare, astfel cum indica punctul 45 din această hotărâre, jurisprudența sa constantă privind alegerea temeiului juridic al unui act comunitar, potrivit căreia această alegere „trebuie să fie fondată pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, între care se înscriu finalitatea și conținutul actului”.

38 — *Idem* (punctul 53) (sublinierea noastră).

34 — Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior (punctul 38).

35 — A se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul, citată anterior (punctul 16), și Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior (punctul 39).

47 UE se deduc din examinarea prealabilă a obiectivului și a conținutului deciziei-cadru a Consiliului. Prin urmare, numai la sfârșitul acestei examinări Curtea a constatat că articolul 47 UE fusese încălcat, fără a mai fi nevoie să verifice dacă a fost îndeplinită pretinsa condiție suplimentară privind atingerea adusă competențelor Comunității.

96. În continuare, trebuie examinat argumentul guvernului Regatului Unit potrivit căruia, datorită caracterului paralel sau complementar al competențelor atribuite Comunității în raport cu cele ale statelor membre în materie de cooperare pentru dezvoltare³⁹, o acțiune a Uniunii Europene care urmărește un obiectiv din cadrul PESC nu ar putea niciodată aduce atingere competențelor Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare.

97. În acest sens, trebuie să arătăm, în primul rând, că această abordare generală rămâne condiționată cel puțin de examinarea de către Curte a autenticității obiectivului din cadrul PESC urmărit de acțiunea Uniunii

Europene în temeiul titlului V din Tratatul UE, aceasta din urmă neputând, astfel cum admit Consiliul și guvernul Regatului Unit, să urmărească un obiectiv privind cooperarea pentru dezvoltare care nu îi este atribuit prin vreo dispoziție din Tratatul UE⁴⁰.

98. În al doilea rând, trebuie subliniat că articolul 47 UE nu instituie nicio scară a gradelor de protecție în ceea ce privește protecția acordată dispozițiilor Tratatului CE în funcție de repartizarea competențelor între statele membre și Comunitate și, prin urmare, în funcție de natura competențelor atribuite Comunității. Articolul 47 UE pare, așadar, să se întemeieze pe prezumția că ansamblul competențelor atribuite Comunității, indiferent de repartizarea care există între Comunitate și statele membre, trebuie să fie protejat împotriva oricărei atingeri pe care Uniunea Europeană ar putea-o aduce prin adoptarea unui act în temeiul titlului V și/sau VI din Tratatul UE.

99. Reiese de asemenea din Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul, citată anterior, și din Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, că a fost examinată de către Curte eventuala încălcare a articolului 47 UE prin acte adoptate de Uniunea Europeană în domenii (politica

39 — Amintim, în orice scop util, că articolul I-12 din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa [JO (2004) C 310, p. 1] distinge între trei „categorii” de competențe ale Uniunii (contopită cu Comunitatea), și anume competența exclusivă, competența partajată cu statele membre într-un domeniu determinat, acestea din urmă exercitându-și competența „în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau a hotărât să înceteze să și-o mai exercite” și, respectiv, competența (necalificată) în anumite domenii „de a întreprinde acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre, fără a înlocui însă prin aceasta competența lor în aceste domenii”.

40 — Potrivit jurisprudenței Curții, alegerea temeiului juridic al unui act nu poate depinde numai de convingerea unei instituții cu privire la scopul urmărit, ci, astfel cum a fost deja precizat la nota de subsol 37 de mai sus, trebuie să fie fondată pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional: a se vedea în special Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493, punctul 11), și Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul (C-300/89, Rec., p. I-2867, punctul 10).

în domeniul vizelor și, respectiv, politica în domeniul mediului) care nu aparțin competenței exclusive a Comunității, însă care fac parte din sfera competenței partajate între Comunitate și statele membre și în care Comunitatea nu intervenise încă.

100. Aceste elemente par să constituie, în sensul articolului 47 UE, indicii cu privire la caracterul irelevant al naturii competenței atribuite Comunității și al repartizării competențelor între Comunitate și statele membre, în măsura în care există această competență. Or, nu se poate nega că există competența Comunității în materie de cooperare pentru dezvoltare, astfel cum atestă dispozițiile titlului XX din Tratatul CE.

101. Desigur, este adevărat că, după cum susține guvernul Regatului Unit, competența Comunității în materie de cooperare pentru dezvoltare o completează pe cea a statelor membre.

102. Astfel, trebuie observat că politica Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera (r) CE și în titlul XX din Tratatul CE, este, în temeiul articolului 177 alineatul (1) CE, „complementară politicilor statelor membre”. De asemenea, potrivit articolului 180 alineatul (1) CE, „Comunitatea și statele membre își coordonează politicile în domeniul cooperării pentru dezvoltare și se pun

de acord cu privire la programele de asistență” și „pot întreprinde acțiuni comune”. Articolul 181 primul paragraf CE adaugă că „[î]n cadrul competențelor lor, Comunitatea și statele membre cooperează cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente”, iar al doilea paragraf prevede că, în acest domeniu, competența Comunității „nu aduce atingere competenței statelor membre de a negocia în cadrul organismelor internaționale și de a încheia acorduri internaționale”.

103. Așadar, este neîndoielnic, astfel cum a constatat deja Curtea în cadrul unei Hotărâri din 2 martie 1994 – pronunțată după intrarea în vigoare a Tratatului UE, dar a cărei situație de fapt era anterioară intrării în vigoare menționate –, că, în acest domeniu, competența Comunității nu este exclusivă⁴¹. De altfel, Curtea a confirmat această apreciere, după intrarea în vigoare a Tratatului UE, în Hotărârea Portugalia/Consiliul⁴².

104. În Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, Curtea a dedus din

41 — Hotărârea din 2 martie 1994, Parlamentul European/Consiliul (C-316/91, Rec., p. I-625, punctul 26).

42 — Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul (C-268/94, Rec., p. I-6177, punctul 36). Curtea a precizat că totuși Comunitatea dispune de o competență specifică de a încheia acorduri cu statele terțe în domeniul cooperării pentru dezvoltare.

constatarea caracterului neexclusiv al competenței comunitare că statele membre au dreptul de a-și asuma ele însele angajamente față de state terțe, în mod colectiv ori individual sau chiar în asociere cu Comunitatea⁴³.

105. Deși Curtea nu a calificat în mod pozitiv competența exercitată de Comunitate, trebuie arătat că, urmând concluziile avocatului general Jacobs prezentate în această cauză, Curtea a respins întreaga argumentare prezentată de Parlamentul European, care susținea, printre altele, că, din moment ce Comunitatea și-a exercitat competența, statele membre nu mai au dreptul să o exercite pe cea proprie⁴⁴. În opinia avocatului general Jacobs, această teză nu poate fi acceptată într-un domeniu în care Comunitatea și statele membre dispun de competențe paralele⁴⁵.

106. Într-o hotărâre mai recentă, menționată în mai multe rânduri de părțile din prezenta cauză, în care s-a ridicat problema dacă decizia atacată de Parlamentul European constituie un act atacabil în sensul articolului 173 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 230 CE), Curtea a amintit de asemenea că, în domeniul ajutorului

umanitar, competența Comunității nu este exclusivă și că, prin urmare, statele membre nu sunt împiedicate să își exercite în mod colectiv, *în cadrul Consiliului sau în afara acestuia*, competențele în această privință⁴⁶.

107. Prin urmare, contrar celor sugerate de Comisie în înscrisurile prezentate, în domeniul cooperării pentru dezvoltare, statele membre nu sunt private de posibilitatea să își exercite propria competență, inclusiv în cazul în care Comunitatea și-a exercitat competența în domeniul respectiv⁴⁷.

108. O interpretare diferită a dispozițiilor titlului XX din Tratatul CE ar priva de orice efect util obligația prevăzută la articolul 180 CE, căreia îi sunt supuse Comunitatea și statele membre, ca acestea să își coordoneze politicile în domeniul cooperării pentru dezvoltare și să se pună de acord cu privire

43 — *Idem*.

44 — Punctul 42 din concluziile prezentate la 10 noiembrie 1993.

45 — A se vedea în special punctele 44 și 50 din concluziile citate anterior.

46 — Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul European/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, Rec., p. I-3685, punctul 16) (sublinierea noastră).

47 — Desigur, existența unor competențe paralele în materie de cooperare pentru dezvoltare nu înseamnă că statele membre se sustrag, prin exercitarea propriilor competențe, obligației de cooperare loială, astfel cum rezultă aceasta din articolul 10 CE. Această obligație este, de altfel, confirmată de necesitatea, prevăzută la articolul 180 alineatul (1) CE, de coordonare a politicilor comunitare și naționale de cooperare pentru dezvoltare. Astfel, un stat membru nu ar putea, de exemplu, în cadrul politicii sale bilaterale, să mențină sau să reinnoiască un program de ajutoare pentru dezvoltare în beneficiul unui stat terț față de care Comunitatea a decis să suspende propriile contribuții, în principal pentru motivul încălcării grave a drepturilor omului în statul terț respectiv.

la programele de asistență. Interpretarea susținută de Comisie ar face de asemenea ca posibilitatea oferită Comunității și statelor membre de a adopta acțiuni comune, în conformitate cu articolul 180 alineatul (1) CE, să devină greu de înțeles.

109. Acordul de cooperare între Comunitatea Europeană și Republica India privind parteneriatul și dezvoltarea⁴⁸, care se află la originea Hotărârii Portugalia/Consiliul, citată anterior, constituie, de altfel, un exemplu cu privire la caracterul paralel sau complementar al competențelor Comunității și ale statelor membre. Într-adevăr, potrivit articolului 25 din acordul menționat, acest acord și acțiunile întreprinse în cadrul acordului nu afectează în niciun fel competențele statelor membre de a întreprinde activități bilaterale cu Republica India în cadrul cooperării economice sau de a încheia, dacă este cazul, noi acorduri de cooperare economică cu acest stat. Curtea a dedus, în principal, din această dispoziție că „simpla includere [în acord] a unor dispoziții prin care se prevede o cooperare într-un domeniu specific [...] nu afectează [...] repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, nici temeiul juridic al actelor comunitare de punere în aplicare a cooperării într-un astfel de domeniu”⁴⁹.

110. Nu este mai puțin adevărat că trebuie să se facă o distincție între repartizarea

competențelor între Comunitate și statele membre și repartizarea, reglementată de articolul 47 UE, a competențelor între Comunitatea și Uniunea Europeană acționând în cadrul celui de al doilea și al celui de al treilea pilon⁵⁰.

111. Astfel, deși statele membre au, în principiu, posibilitatea de a acționa liber⁵¹, acțiunea Uniunii Europene întemeiată pe titlul V sau VI din Tratatul UE este, în principiu, exclusă în măsura în care există competențe corespunzătoare prevăzute de Tratatul CE, indiferent care ar fi natura (exclusivă, partajată sau paralelă) a acestor competențe atribuite Comunității.

112. Dacă Înaltele Părți Contractante ar fi avut intenția să delimiteze domeniul de aplicare al articolului 47 UE în funcție de repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, acest articol nu ar fi fost, în mod cert, redactat în sensul că, cu excepția dispozițiilor prevăzute în mod explicit la articolul 47 UE, „nicio” dispoziție din Tratatul UE „nu aduce atingere” Tratatului CE.

113. Faptul că statele membre au posibilitatea de a acționa liber în mod colectiv

48 — JO 1994, L 223, p. 35, Ediție specială, 11/vol. 9, p. 290.

49 — Hotărâre citată anterior (punctul 47).

50 — A se vedea în acest sens punctul 58 din Concluziile avocatului general Mazák prezentate la 28 iunie 2007 (cauza Comisia/Consiliul, C-440/05, Rep., p. I-9097).

51 — Cu excepția competenței exclusive a Comunității și a situației în care Comunitatea și-a exercitat competența într-un domeniu în care competența sa este partajată în mod simultan cu cea a statelor membre.

nu pare să fie contradictoriu cu faptul că Uniunea Europeană este împiedicată să întreprindă o acțiune întemeiată pe titlurile V și VI din Tratatul UE care ar putea fi de competența Comunității.

UE și politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare, interpretarea și domeniul de aplicare al articolului 47 UE ar trebui să depindă de repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în conformitate cu Tratatul CE.

114. Într-adevăr, în afara faptului că, astfel cum susține Comisia și după cum admit Consiliul și guvernul Regatului Unit, statele membre nu își exercită competența în mod colectiv în cazul adoptării unei acțiuni printr-un act al Consiliului în temeiul titlului V din Tratatul UE și cu atât mai mult în cazul în care acest act, asemenea deciziei atacate, poate fi adoptat cu majoritate calificată⁵², Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul, citată anterior, și Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, nu au exclus eventuala încălcare a articolului 47 UE de către Uniunea Europeană acționând în cadrul titlului VI din Tratatul UE – prin cea de a doua hotărâre decizându-se chiar, astfel cum s-a putut observa deja, că a fost adusă atingere competențelor Comunității – în măsura în care Comunitatea nu acționase încă în domeniile în cauză și, în consecință, statele membre erau, în principiu, competente să acționeze în domeniile menționate.

115. Nu vedem niciun motiv pentru care, în cadrul relațiilor dintre titlul V din Tratatul

116. Astfel cum a fost arătat mai sus, articolul 47 UE urmărește să mențină, în mod aproape ermetic, primatul acțiunii comunitare întemeiate pe Tratatul CE asupra acțiunilor întreprinse în temeiul titlului V și/sau al titlului VI din Tratatul UE, astfel încât, în cazul în care o acțiune *ar putea* fi întreprinsă în conformitate cu Tratatul CE, aceasta *trebuie* aibă ca temei tratatul menționat⁵³.

117. Protejarea acțiunii comunitare reiese de asemenea din alte câteva dispoziții ale Tratatului UE.

118. Desigur, este adevărat că, în materie de acțiuni externe, articolul 11 alineatul (1) din Tratatul UE conferă PESC un domeniu de aplicare „care include toate domeniile politicii externe și de securitate”, expresie suficient de cuprinzătoare pentru a include, între altele, politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare.

52 — Într-adevăr, potrivit articolului 23 alineatul (2) UE, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, printre altele, în cazul în care adoptă orice decizie care pune în aplicare o acțiune comună sau o poziție comună.

53 — A se vedea, deopotrivă în acest sens, punctul 53 din concluziile avocatului general Mazák, citate anterior.

119. Totuși, această dispoziție, care figurează în titlul V din Tratatul UE, nu poate fi înțeleasă în mod izolat, ci, dimpotrivă, trebuie interpretată în lumina dispozițiilor comune și finale ale tratatului menționat, care se referă la Uniunea Europeană ca „interfață” a celor trei piloni.

120. Astfel, vom arăta că, pe lângă articolul 47 UE, articolul 1 UE prevede că politicile și formele de cooperare instituite prin tratatul menționat, și anume, în special, PESC, completează Comunitățile Europene, iar articolul 2 UE prevede că Uniunea Europeană are ca obiectiv, printre altele, „să mențină integritatea acquis-ului comunitar și să îl dezvolte”, obiectiv reiterat într-o formă ușor diferită la articolul 3 primul paragraf UE.

121. Este vorba, prin urmare, de protejarea domeniilor de acțiune ale Comunității, astfel încât Uniunea Europeană trebuie să se abțină să intervină în aceste domenii prin recurgerea la modalități de cooperare mai puțin integrate decât cele prevăzute la titlurile V și VI din Tratatul UE. Deși, din punct de vedere material, trimiterea la noțiunea de acquis comunitar rămâne imprecisă, aceasta cuprinde, fără îndoială, competențele atribuite Comunității.

122. În concluzie, s-ar putea afirma că PESC acoperă „toate domeniile politicii externe și

de securitate”, cu excepția formelor de politică externă care intră în sfera competenței Comunității, cum ar fi politica comercială comună sau politica de cooperare pentru dezvoltare, indiferent de repartizarea competențelor între statele membre și Comunitate. Această abordare pare a fi singura care asigură o coerență de ansamblu dispozițiilor Tratatului UE.

123. Această teză este consolidată, *per a contrario*, prin singura punte instituită în mod specific prin Tratatul de la Maastricht și menținută în versiunea actuală a Tratatului UE, în conformitate cu articolul 47 UE⁵⁴, între acțiunea Comunității având ca obiect stabilirea de sancțiuni economice adoptate în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE și obiectivele Tratatului UE, prevăzute la articolul 11 alineatul (1) UE, în domeniul relațiilor externe. Aceste dispoziții speciale ale Tratatului CE⁵⁵ prevăd, astfel, în mod expres că Uniunea Europeană, acționând în temeiul titlului V din Tratatul UE, poate să anticipeze o acțiune a Comunității care urmărește întreruperea sau reducerea, totală sau parțială, a relațiilor economice cu unul sau mai multe state terțe, subordonând astfel acțiunea comunitară celei adoptate în cadrul PESC.

54 — Astfel, deși, după cum prevede acest articol, nicio dispoziție din Tratatul UE nu aduce atingere Tratatului CE, acest lucru se întâmplă numai „sub rezerva dispozițiilor de modificare a Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene în vederea constituirii Comunității Europene”.

55 — A se vedea Hotărârile Tribunalului din 21 septembrie 2005, Yusuf și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (T-306/01, Rec., p. II-3533, punctul 160) și Kadi/Consiliul și Comisia (T-315/01, Rec., p. II-3649, punctul 124). De remarcat că fiecare dintre aceste hotărâri a făcut obiectul unui recurs. Aceste recursuri au fost soluționate prin Hotărârea Curții din 3 septembrie 2008, Yassin Abdullah Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, nepublicată încă în Repertoriu).

124. În plus, contrar susținerilor guvernului Regatului Unit, ne îndoim că o acțiune a Uniunii Europene întemeiată pe titlul V din Tratatul UE nu ar putea *niciodată* să aducă atingere competențelor comunitare în materie de cooperare pentru dezvoltare.

125. În această privință, amintim că însuși guvernul Regatului Unit admite că o atingere nu poate fi exclusă decât în măsura în care acțiunea Uniunii Europene întemeiată pe titlul V din Tratatul UE urmărește un obiectiv din cadrul PESC. Or, după cum am arătat anterior, pentru a exclude o pretinsă încălcare a articolului 47 UE, Curtea trebuie totuși să verifice de fiecare dată autenticitatea unei astfel de finalități.

126. În plus, modul de redactare deosebit de prudent al articolului 8 din acțiunea comună în litigiu, potrivit căruia Consiliul „*ia act de intenția* Comisiei de a-și concentra acțiunile în direcția îndeplinirii obiectivelor și priorităților [...] acțiuni[i] comune [în litigiu], *prin măsuri comunitare pertinente, după caz*”⁵⁶, arată că, în mod clar, Consiliul este conștient de faptul că, pe plan general, o acțiune pe care o adoptă în temeiul titlului V

din Tratatul UE poate aduce atingere competențelor comunitare în materie de cooperare pentru dezvoltare.

127. Rezultă, din considerațiile de mai sus, că interpretarea și domeniul de aplicare al articolului 47 UE nu pot depinde de modul de repartizare a competențelor între Comunitate și statele membre în conformitate cu Tratatul CE.

128. Prin urmare, examinarea pe care trebuie să o efectueze Curtea în prezenta cauză trebuie să privească aspectul dacă, în temeiul competențelor atribuite Comunității în materie de cooperare pentru dezvoltare, decizia atacată, având în vedere obiectivul și conținutul său, precum și în lumina acțiunii comune în litigiu, pe care decizia menționată urmărește să o pună în aplicare, ar fi putut fi adoptată de Comunitate în temeiul titlului XX din Tratatul CE.

129. Această examinare este, cu toate acestea, subordonată aspectului, de asemenea aprins dezbătut de părți, dacă, în sine, combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic este exclusă din competențele comunitare. În acest caz, acțiunea ar trebui să fie, în principiu, respinsă.

56 — Sublinierea noastră.

2. Cu privire la relația dintre combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și competențele comunitare

a) Argumentele părților

130. Potrivit Comisiei și Parlamentului European, combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic, în măsura în care aceasta a devenit parte integrantă a politicii de cooperare pentru dezvoltare, este cuprinsă în sfera competențelor atribuite Comunității în acest domeniu.

131. Într-adevăr, cooperarea pentru dezvoltarea durabilă a unei țări nu s-ar putea dovedi eficace decât în condițiile existenței unui minim de stabilitate și de legitimitate democratică. Înscriindu-se în această optică a stabilității, politica privind deminarea și dezafectarea armelor ușoare și a armelor de calibru mic ar constitui un mijloc indispensabil pentru îndeplinirea obiectivelor politicii de cooperare pentru dezvoltare.

132. Comisia susține că integrarea combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic în politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare a fost consacrată prin Acordul de la Cotonou, cu toate că acesta este un acord mixt. Faptul că dezafectarea armelor ușoare și a armelor de calibru mic se înscrie în cadrul politicii comunitare de cooperare pentru dezvoltare

ar fi confirmat de integrarea sa în planificarea pusă în aplicare prin Programul indicativ regional pentru Africa de Vest din 19 februarie 2003 și prin includerea în bugetul general al Uniunii Europene pentru anul 2004, în cadrul capitolului privind PESC, a unui articol destinat finanțării operațiunilor care urmăresc în special combaterea proliferării armelor ușoare și a traficului ilicit de arme, în măsura în care astfel de acțiuni nu sunt deja reglementate prin Acordul de la Cotonou, care prevede același tip de acțiuni în țările ACP.

133. Liantul dintre politica de cooperare pentru dezvoltare, pe de o parte, și acumularea destabilizatoare de arme ușoare și de arme de calibru mic, pe de altă parte, ar fi, de altfel, admis de Consiliul însuși, precum și de comunitatea internațională. În răspunsul la memoriile în intervenție, Comisia precizează că acest fapt nu exclude posibilitatea ca anumite aspecte ale combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic să se încadreze, în funcție de finalitatea și de conținutul lor, în domeniul PESC.

134. Consiliul, cu susținerea tuturor guvernelor interveniente, consideră că printre competențele atribuite Comunității nu se regăsește combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic.

135. Nici combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic, nici obiectivele mai generale de menținere a păcii și de consolidare a securității nu ar fi menționate printre obiectivele Comunității prevăzute la articolele 2 CE și 3 CE, ci s-ar încadra exclusiv în domeniul de aplicare al Tratatului UE, în special în domeniul PESC. În schimb, potrivit articolului 177 alineatul (1) CE, obiectivul principal al politicii comunitare de cooperare pentru dezvoltare l-ar reprezenta combaterea sărăciei. Dispozițiile Tratatului CE nu pot fi interpretate extensiv fără a compromite coexistența Uniunii și a Comunității ca ordini juridice integrate, dar distincte, precum și arhitectura constituțională a pilonilor.

136. Consiliul, susținut de guvernele francez, olandez și al Regatului Unit, consideră că aspectul că proliferarea armelor ușoare și a armelor de calibru mic ar putea avea, pe plan accesoriu, incidență asupra perspectivelor de dezvoltare durabilă nu înseamnă că acest domeniu face parte în integralitatea sa dintre competențele comunitare. Consiliul și guvernul Regatului Unit subliniază că, prin admiterea tezei Comisiei, PESC ar fi privată de orice efect util.

137. Consiliul, susținut de guvernele spaniol, francez, suedez și al Regatului Unit, subliniază că existența unei competențe comunitare în materie de combatere a proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic

nu poate fi dedusă nici din Acordul de la Cotonou, având în vedere, în special, caracterul mixt al unui astfel de acord, nici din celelalte instrumente evocate de Comisie.

138. În ședință, guvernul francez a precizat că articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1717/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 de instituire a unui instrument de stabilitate⁵⁷ ar confirma faptul că ajutorul comunitar pentru dezvoltare nu cuprinde susținerea unor măsuri care urmăresc combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic.

b) Analiză

i) Considerații introductive

139. Două considerații introductive se impun cu privire la argumentația prezentată de Comisie.

140. În primul rând, trebuie subliniat că, în cursul prezentei proceduri, Comisia și-a nuanțat sensibil poziția cu privire la legătura

⁵⁷ — JO L 327, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 50, p. 215.

care există, în opinia acesteia, între combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și politica comunitară privind cooperarea pentru dezvoltare. Astfel, în timp ce a susținut, în esență, prin cererea formulată, că acțiunea împotriva proliferării acestor arme face parte integrantă din politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare sau chiar din orice politică de dezvoltare⁵⁸, în răspunsul la memoriile în intervenție, Comisia a susținut teza potrivit căreia această acțiune este de competența Comunității *în măsura în care* a devenit parte integrantă din politica comunitară în materie de cooperare pentru dezvoltare, admitând, prin urmare, că anumite aspecte ale acțiunii menționate s-ar putea încadra în domeniul PESC⁵⁹.

141. Nuanța introdusă de Comisie în observațiile scrise ar putea impune o analiză mai complexă, întrucât, în cazul în care ar fi acceptată, această abordare ar putea însemna că trebuie determinate criteriile care permit să se distingă eventualele aspecte ale combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic care intră sub incidența cooperării pentru dezvoltare de cele care s-ar încadra în domeniul PESC.

142. În această privință, astfel cum reiese, în special, din pledoaria sa, Comisia pare să traseze o linie de demarcație cu privire la natura acțiunilor în cauză, delimitând, pe de o parte, acțiunile de tip politic, precum desfășurarea unor misiuni militare sau de poliție pentru dezarmarea unor miliții locale sau decizia de a distruge fabrici de producție a armelor ușoare, acțiuni care s-ar încadra în domeniul PESC, și, pe de altă parte, acțiunile tehnice și financiare de susținere a inițiativelor locale în domeniul în cauză, care s-ar încadra în competența comunitară în materie de cooperare pentru dezvoltare.

143. În schimb, amintim că atât Consiliul, cât și guvernele interveniente se opun categoric încadrării, chiar și parțiale, a combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic în domeniul de aplicare al cooperării pentru dezvoltare.

144. În al doilea rând, observăm că, în cuprinsul înscrisurilor prezentate, Comisia a susținut, în mod izolat, că decizia atacată și acțiunea comună în litigiu ar fi adus atingere de asemenea competențelor Comunității întemeiate pe articolul 181 A CE, articol unic al titlului XXI din Tratatul CE privind „[c]ooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe”⁶⁰.

58 — A se vedea punctele 38 și 40 din cererea introductivă.

59 — A se vedea punctul 16, precum și punctele 9, 11, 12 și 19 din observațiile Comisiei cu privire la memoriile în intervenție.

60 — A se vedea punctele 52, 60 și 63 din cererea introductivă.

145. Titlul XXI a fost introdus în Tratatul CE cu ocazia modificării acestuia prin Tratatul de la Nisa. Articolul 181 A CE prevede în special că, fără a aduce atingere dispozițiilor Tratatului CE, mai ales celor din titlul XX, Comunitatea desfășoară, în cadrul competențelor sale, acțiuni de cooperare economică, financiară și tehnică cu țări terțe.

specific pentru acest tip de cooperare și simplifică procedura de adoptare a inițiativelor comunitare în acest domeniu, renunțând, prin recurgerea la majoritatea calificată în cadrul Consiliului, la cerința unanimității impuse de articolul 308 CE.

146. Înainte de intrarea în vigoare a acestui articol și în măsura în care instrumentele comunitare nu aparțineau altor politici, Comunitatea a adoptat măsuri și a încheiat acorduri de cooperare cu țări terțe care nu erau țări în curs de dezvoltare în temeiul articolului 235 din Tratatul CE (devenit articolul 308 CE), în lipsa unui temei juridic specific⁶¹.

148. În măsura în care articolul 181 A CE se aplică fără a aduce atingere titlului XX privind cooperarea pentru dezvoltare, acest articol nu reglementează și cooperarea cu țări terțe în curs de dezvoltare, astfel cum a admis, de altfel, Comisia în înscrisurile prezentate⁶².

147. Includerea în Tratatul CE a noului titlu XXI instituie, prin urmare, un temei juridic

61 — A se vedea în special Regulamentul (CEE) nr. 3906/89 al Consiliului din 18 decembrie 1989 privind ajutorul economic în favoarea Republicii Ungare și a Republicii Populare Polone (JO L 375, p. 11), Regulamentul (CE) nr. 2666/2000 al Consiliului din 5 decembrie 2000 privind ajutorul acordat Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Croației, Republicii Federale Iugoslavia și Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1628/96, precum și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3906/89 și (CEE) nr. 1360/90 și a Deciziilor 97/256/CE și 1999/311/CE (JO L 306, p. 1), precum și Regulamentul (CE) nr. 382/2001 al Consiliului din 26 februarie 2001 privind punerea în aplicare a proiectelor de promovare a cooperării și a relațiilor comerciale între Uniunea Europeană și țările industrializate din America de Nord, Extremul Orient și Australasia și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1035/1999 (JO L 57, p. 10). Potrivit jurisprudenței, recurgerea la articolul 308 CE ca temei juridic al unui act nu este justificată decât atunci când nicio altă dispoziție din Tratatul CE nu conferă instituțiilor comunitare competența necesară pentru a adopta acest act: a se vedea în special Hotărârea Portugalia/Consiliul, citată anterior (punctul 21 și jurisprudența citată).

149. Deși noțiunea „țări în curs de dezvoltare”, utilizată de mai multe ori în cadrul dispozițiilor Tratatului CE, nu este definită în tratat, este foarte clar, în speță, că toate statele părți la ECOWAS beneficiare ale deciziei atacate sunt părți contractante la Acordul de la Cotonou și se înscriu între țările în curs de dezvoltare, indiferent de criteriile și de indexul cu astfel de state luate în consi-

62 — A se vedea în special punctul 20 din cererea introductivă.

derare pentru a defini această noțiune⁶³. Astfel, în Comunicarea din 26 aprilie 2000 către Consiliu și către Parlamentul European privind politica pentru dezvoltare a Comunității Europene, Comisia a inclus, printre altele, în categoria țărilor în curs de dezvoltare din punct de vedere economic, social și structural toate țările care beneficiaseră în trecut de aplicarea Convenției de la Lomé (înlocuită, între timp, cu Acordul de la Cotonou)⁶⁴.

ii) Domeniul de aplicare al cooperării pentru dezvoltare

151. Înainte de a examina acest aspect, trebuie amintite mai întâi prevederile articolului 177 CE.

152. În conformitate cu alineatul (1) al acestui articol, „[p]olitica Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare, [...] favorizează:

150. În consecință, este necesar ca legătura dintre competența comunitară în materie de cooperare pentru dezvoltare și combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic să fie examinată exclusiv prin prisma primei dintre acestea.

— dezvoltarea economică și socială durabilă a țărilor în curs de dezvoltare și, în special, a celor mai defavorizate dintre ele;

63 — Banca Mondială utilizează în mod obișnuit expresia „țări în curs de dezvoltare” pentru a se referi la țările cu venituri scăzute și cu venituri medii calculate pe baza venitului național brut pe cap de locuitor. Comitetul de ajutor pentru dezvoltare al OCDE se ghidează, începând cu 2005, după aceleași criterii, care au fost preluate în Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 de stabilire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare (JO L 378, p. 41, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 232), a cărui anexă II vizează țările în curs de dezvoltare, astfel cum sunt menționate în lista Comitetului de ajutor pentru dezvoltare al OCDE, și care cuprinde, între altele, statele membre ale ECOWAS. Trebuie observat de asemenea că în cadrul Conferinței Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare (UNCTAD) se întocmește, începând cu anii '70, o listă actualizată o dată la trei ani, a țărilor cel mai puțin dezvoltate. Ultima listă s-a întemeiat pe trei criterii, și anume venitul național brut pe cap de locuitor, capitalul uman pe baza unui „human assets index” și vulnerabilitatea economică. În 2006, 12 dintre cele 15 state membre ale ECOWAS se aflau pe lista UNCTAD a țărilor cel mai puțin dezvoltate, cu excepția Côte d'Ivoire, a Liberiei și a Nigeriei: a se vedea <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2>

64 — COM (2000) 212 final, p. 5. A se vedea de asemenea articolul 30 și anexa II la Regulamentul nr. 1905/2006, citat anterior.

— integrarea armonioasă și progresivă a țărilor în curs de dezvoltare în economia mondială;

— combaterea sărăciei în țările în curs de dezvoltare.”

153. Articolul 177 alineatul (2) CE prevede că politica Comunității în acest domeniu contribuie la obiectivul general al dezvoltării și consolidării democrației și statului de drept, precum și la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

154. Potrivit articolului 177 alineatul (3) CE, Comunitatea își respectă angajamentele și ține seama de obiectivele pe care le-a acceptat în cadrul Organizației Națiunilor Unite și al altor organizații internaționale competente.

155. Alineatul (1) al acestui articol arată că obiectivele politicii de cooperare pentru dezvoltare sunt, înainte de toate, obiective de ordin economic și social. În cadrul realizării acestora, Comunitatea trebuie să contribuie la obiectivul general de ordin politic prevăzut la articolul 177 alineatul (2) CE.

156. Desigur, în lumina alineatului (3) al articolului 177 CE, s-ar putea afirma că enumerarea prevăzută la alineatul (1) nu este exhaustivă, în măsura în care Comunitatea trebuie să țină cont de obiectivele pe care le-a acceptat la nivel internațional, în special de cele din cadrul Organizației Națiunilor Unite.

157. Cu toate acestea, în afara faptului că Comunitatea trebuie numai să „țină cont”

de obiectivele pe care le-a acceptat în cadrul organizațiilor internaționale competente, această expresie nu înseamnă, în orice caz, că obiectivele menționate ar putea contribui în mod valabil la extinderea celor atribuite Comunității în temeiul titlului XX din Tratatul CE într-o astfel de măsură încât orice inițiativă a Uniunii Europene și/sau a Comunității destinată statelor în curs de dezvoltare ar face parte, pe viitor, din politica comunitară pentru dezvoltare⁶⁵.

158. O interpretare diferită ar fi în mod cert contrară articolului 5 CE, potrivit căruia, reamintim, Comunitatea nu poate acționa decât în limitele competențelor care îi sunt conferite și ale obiectivelor care îi sunt atribuite prin Tratatul CE.

159. Or, menținerea păcii și consolidarea securității internaționale nu pot decurge nici din vreunul dintre obiectivele atribuite în mod explicit Comunității prin articolele 2 CE și 3 CE, nici, în sens mai larg, din preambulul

65 — Subliniem, în plus, că cele opt obiective de dezvoltare ale mileniului adoptate în 2000 sub egida Organizației Națiunilor Unite, pe care statele membre și Comunitatea depun eforturi să le îndeplinească, se axează, în principal, pe asigurarea nevoilor elementare vitale ale populației, pe combaterea sărăciei și pe dezvoltarea socioeconomică, și anume reducerea sărăciei extreme și a foametei, asigurarea educației primare pentru toți, promovarea egalității de sex și a emancipării femeilor, reducerea mortalității infantile, îmbunătățirea sănătății materne, combaterea SIDA, a malariei și a altor boli, asigurarea unui mediu durabil și instituirea unui parteneriat mondial pentru dezvoltare: a se vedea în acest sens recenta Declarație comună a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, al Parlamentului European și al Comisiei privind politica de dezvoltare a Uniunii Europene, intitulată „Consensul european pentru dezvoltare” (JO 2006, C 46, p. 1).

la Tratatul CE. Cu toate că acțiunea Comunității trebuie să se coordoneze cu menținerea păcii și cu consolidarea securității internaționale, acestea nu se încadrează în domeniul de aplicare al Tratatului CE, ci fac parte din obiectivele Tratatului UE, în special din PESC, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) UE⁶⁶.

cele privind cooperarea pentru dezvoltare⁶⁸ și a verificat, pe de altă parte, în cadrul examinării uneia dintre clauzele acordului menționat, legată de cooperarea părților contractante în domeniul luptei împotriva drogurilor, dacă această clauză respecta limitele necesare îndeplinirii obiectivelor „de dezvoltare economică și socială” prevăzute la articolul 130 U din Tratatul CE sau a obiectivelor „social-economice” ale cooperării pentru dezvoltare, fără să fie necesară recurgerea la o competență și la un temei juridic proprii domeniului în cauză⁶⁹.

160. Natura socioeconomică a obiectivelor urmărite de politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare a fost confirmată de Curte prin Hotărârea Portugalia/Consiliul, citată anterior.

162. Această abordare poate părea destul de strictă în ceea ce privește delimitarea obiectivelor urmărite prin cooperarea pentru dezvoltare.

161. În această hotărâre, Curtea a admis, desigur, că obiectivele prevăzute la articolul 130 U din Tratatul CE (devenit articolul 177 CE) sunt unele ample, în sensul că măsurile necesare pentru îndeplinirea acestora trebuie să poată avea în vedere diverse domenii specifice⁶⁷. Totuși, Curtea a precizat, pe de o parte, că, pentru a fi adoptate în mod valabil în temeiul articolului 130 Y din Tratatul CE (devenit articolul 181 CE), clauzele unui acord de cooperare în aceste diverse domenii specifice nu pot cuprinde obligații care constituie, în realitate, obiective distincte de

163. Totuși, această strictețe relativă este atenuată, astfel cum indică Hotărârea Portugalia/Consiliul, citată anterior, de posibilitatea de a include, în sfera cooperării pentru dezvoltare, o gamă largă de domenii, în măsura în care acestea din urmă contribuie la realizarea obiectivelor prevăzute la articolul 177 CE.

164. Astfel, Comunitatea a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1724/2001 privind lupta împotriva minelor antipersonal în țările în

66 — A se vedea în acest sens Hotărârile Tribunalului citate anterior Yusuf și Al Barakaaf International Foundation/Consiliul și Comisia (punctele 152-155) și Kadi/Consiliul și Comisia (punctele 116-119).

67 — Hotărârea citată anterior (punctul 37).

68 — *Idem* (punctul 39).

69 — *Ibidem* (punctele 60, 61 și 63).

curs de dezvoltare⁷⁰ care, în conformitate cu articolul 2, are ca obiectiv asistarea țărilor care sunt afectate de aceste mine în vederea „creării condițiilor necesare pentru dezvoltarea lor economică și socială”, amintind în același timp, în considerentul (15), că este necesar să fie respectată coerența acțiunilor Comunității întreprinse în temeiul regulamentului menționat cu politica externă a Uniunii Europene în ansamblul său și în special cu PESC.

165. Exemplul proiectelor de deminare demonstrează că măsurile privind securitatea pot intra în domeniul de aplicare al ajutorului pentru dezvoltare în măsura în care contribuie la realizarea obiectivelor de dezvoltare socioeconomică prevăzute la articolul 177 CE.

166. Această delimitare a obiectivelor de cooperare pentru dezvoltare, fără ca, în schimb, domeniile care pot constitui obiectul cooperării menționate să fie excluse *a priori* din domeniul de aplicare al acestei cooperări, face posibilă, în opinia noastră, asigurarea caracterului dinamic al acestei politici, garantând în același timp respectarea de către Comunitate a principiului atribuirii competențelor și a alocării obiectivelor prevăzute la articolul 5 CE.

167. O astfel de abordare este de asemenea conformă, în opinia noastră, viziunii de ansamblu a Tratatului CE, care urmărește atingerea unor obiective limitate cu ajutorul unor mijloace vaste și nu invers.

168. Rămâne, cu toate acestea, valabilă întrebarea referitoare la gradul legăturii care trebuie să existe între o măsură determinată și obiectivele de dezvoltare socioeconomice prevăzute la articolul 177 CE pentru ca această măsură să poată intra în sfera de aplicare a competenței comunitare în conformitate cu titlul XX din Tratatul CE.

169. Nu se poate nega că există o legătură între, pe de o parte, menținerea păcii și consolidarea securității internaționale, prevăzute la articolul 11 alineatul (1) UE, precum și prevenirea conflictelor violente și, pe de altă parte, dezvoltarea. Niciuna dintre părțile la prezentul litigiu nu a contestat, de altfel, acest fapt și este, într-adevăr, incontestabil că aceste conflicte armate care devastează numeroase țări ale lumii și insecuritatea care domnește în aceste state reprezintă obstacole în calea dezvoltării lor⁷¹.

170. Cu toate acestea, o astfel de legătură nu poate conduce la includerea în domeniul cooperării pentru dezvoltare a unor măsuri

70 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2001 (JO L 234, p. 1). Începând cu 1 ianuarie 2007, acest regulament a fost abrogat și a fost înlocuit cu Regulamentul nr. 1717/2006, citat anterior.

71 — A se vedea, între altele, punctul 37 din Declarația privind „Consensul european pentru dezvoltare”, citată anterior.

care ar avea drept consecință nerespectarea repartizării competențelor în cadrul arhitecturii Uniunii Europene constituite pe piloni.

presupune, în cazul în care o măsură este susceptibilă atât de a face parte din obiectivele PESCE, cât și de a contribui la îndeplinirea obiectivelor socioeconomice ale politicii comunitare pentru dezvoltare, să se identifice, având în vedere conținutul și finalitatea acestei măsuri, obiectivul său principal.

171. Ar fi astfel eronat și excesiv să se considere că orice măsură care *favorizează* dezvoltarea economică și socială a unei țări în curs de dezvoltare se înscrie între competențele Comunității în conformitate cu titlul XX din Tratatul CE.

172. O interpretare diferită ar priva, fără îndoială, celelalte politici comunitare, cum ar fi politica comercială comună, de rațiunea și de eficacitatea lor⁷². Această interpretare ar putea de asemenea să afecteze efectul util al dispozițiilor titlului V din Tratatul UE, în pofida limitelor impuse acțiunii Comunității prin articolul 5 CE.

174. Acest demers a fost, astfel, adoptat de Curte în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, prin care aceasta, trebuie amintit, a anulat, printre altele, articolele 2-7 din Decizia-cadru 2003/80/JAI, deși acestea conțineau o armonizare parțială a legislațiilor penale ale statelor membre⁷³, în măsura în care examinarea finalității și a conținutului acestora arătase că aveau „ca obiectiv principal protecția mediului”⁷⁴.

173. Asigurarea echilibrului între respectarea articolului 47 UE și a articolului 5 CE

175. Interpretarea coroborată a articolelor 47 UE și 5 CE trebuie să conducă de asemenea la admiterea faptului că, în cazul în care o acțiune a Uniunii Europene urmărește în principal (și, desigur, *a fortiori* în mod exclusiv) un obiectiv privind menținerea păcii și consolidarea securității internaționale, contribuind indirect la dezvoltarea socio-economică a țărilor în curs de dezvoltare,

72 — Înainte de a i se fi atribuit în mod formal Comunității o competență proprie în materie de dezvoltare, Curtea s-a pronunțat, cu privire la aplicarea sistemului de preferințe tarifare generalizate unor produse determinate originare din țările în curs de dezvoltare, în sensul că, deși acest sistem reprezintă expresia unei noi concepții privind relațiile comerciale, care acordă o importanță deosebită obiectivelor de dezvoltare, „legătura cu problemele privind dezvoltarea” nu face ca un act să iasă de sub incidența domeniului politicii comerciale comune: a se vedea Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493, punctele 18 și 20).

73 — Hotărârea citată anterior (punctul 47).

74 — *Idem* (punctul 51) (sublinierea noastră).

este exclusă o atingere adusă competențelor comunitare.

iii) Combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic și cooperarea pentru dezvoltare

176. În schimb, în cazul în care cele două obiective ale măsurii sunt indisolubil legate, fără ca unul dintre acestea să fie secundar și indirect în raport cu celălalt⁷⁵, natura specifică a relațiilor dintre Uniunea Europeană și Comunitate ar trebui să aibă drept consecință prioritatea temeiului juridic comunitar, dat fiind că, în cadrul acestor relații, considerăm că ar fi deosebit de dificil, dacă nu imposibil, în stadiul actual al dreptului Uniunii Europene, să se recurgă la un dublu temei juridic fără a se încălca dispozițiile articolului 47 UE⁷⁶.

75 — Potrivit criteriului stabilit de jurisprudența Curții: a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-178/03, Rec., p. I-107, punctele 42 și 43, precum și jurisprudența citată).

76 — Trebuie arătat că, în cadrul Tratatului CE, recurgerea la un dublu temei juridic este excepțională și este exclusă atunci când, în pofida caracterului indivizibil al obiectivelor urmărite de actul în cauză, procedurile prevăzute în cazul celor două temeuri juridice sunt incompatibile și/sau atunci când cumulul de temeuri juridice este de natură să aducă atingere drepturilor Parlamentului European: a se vedea Hotărârea Comisia/Parlamentul European și Consiliul, citată anterior (punctul 57 și jurisprudența citată). Într-o cauză privind repartizarea competențelor între al doilea și primul pilon al Uniunii Europene, cumulul celor două temeuri juridice ar fi de asemenea imposibil din perspectiva diferitelor cerințe de procedură prevăzute în cadrul titlului V din Tratatul UE și în cadrul titlului XX din Tratatul CE. Astfel, în timp ce o acțiune comună care urmărește un obiectiv din cadrul PESC este, în principiu, adoptată exclusiv de Consiliu hotărând în unanimitate [sub rezerva dispozițiilor articolului 23 alineatul (2) UE], în schimb, în domeniul cooperării pentru dezvoltare, articolul 179 alineatul (1) CE prevede că „măsurile necesare urmării obiectivelor prevăzute la articolul 177 [CE]” sunt adoptate de Consiliu hotărând în conformitate cu procedura numită „de codecizie”. Tot astfel, este îndoielnic că procedurile desfășurate în vederea adoptării de decizii prin care se acordă sprijin financiar și/sau tehnic și care se întemeiază pe acte cu caracter general în cadrul unuia dintre piloni pot fi conciliate, întrucât, în cadrul titlului V din Tratatul UE, competența de a adopta astfel de decizii revine Consiliului, în timp ce, în cadrul cooperării pentru dezvoltare, sarcina de a adopta măsuri de asistență financiară și/sau tehnică revine Comisiei.

177. Considerațiile de mai sus permit deja desprinderea ideii că excluderea totală a combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic din domeniul de aplicare al politicii comunitare de cooperare pentru dezvoltare trebuie respinsă.

178. Astfel, domeniul respectiv, precum lupta împotriva drogurilor sau deminarea, nu este *a priori* exclus din domeniul de aplicare al măsurilor unilaterale sau al acordurilor încheiate de Comunitate cu țări terțe în materie de cooperare pentru dezvoltare, cu condiția ca acțiunile întreprinse sau preconizate să aibă ca obiectiv principal cooperarea pentru dezvoltare și să contribuie la îndeplinirea obiectivelor socioeconomice ale acestei politici.

179. Această analiză pare a fi confirmată de inițiativele instituțiilor Uniunii Europene legate de combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic.

180. În timpul războiului rece, numeroase state au acumulat stocuri importante de arme convenționale care, la sfârșitul acestuia, din diferite motive privind în special slăbirea structurilor statale, au întreținut principalele conflicte armate din anii '90⁷⁷.

181. La 26 iunie 1997, la câteva zile după Consiliul European de la Amsterdam, Consiliul Uniunii Europene a adoptat prima inițiativă de natură politică a Uniunii Europene în domeniul combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic, sub forma unui „Program pentru prevenirea și combaterea traficului ilicit de arme convenționale”⁷⁸ (denumit în continuare „Programul din 1997”). Programul din 1997, care răspundea mai multor rezoluții adoptate de Adunarea Generală a Organizației

Națiunilor Unite⁷⁹, includea o componentă internă, adresată statelor membre, care trebuiau să își intensifice eforturile colective în vederea prevenirii și combaterii traficului acestor arme pe teritoriul lor⁸⁰, și o componentă externă, care făcea cunoscut, printre altele, că statele membre și Comunitatea vor adopta, în limitele competențelor lor respective, măsuri concertate cu scopul de a acorda asistență altor state, pe de o parte, să prevină traficul ilicit de arme și, pe de altă parte, în special în situațiile „post-conflict” și cu condiția existenței unui nivel minim de securitate și stabilitate, să pună capăt circulației și traficului ilicit de arme⁸¹. Printre măsurile de asistență prevăzute în partea externă a Programului din 1997 se înscriu adoptarea sau, după caz, consolidarea unui ansamblu pertinent de acte cu putere de lege și de norme administrative destinate să reglementeze și să controleze în mod eficient transferurile de arme, punerea în aplicare a unor programe de colectare, de răscumpărare și de distrugere a armelor, punerea în aplicare a unor programe de educare destinate să promoveze conștientizarea de către populația locală a consecințelor negative ale traficului ilicit de arme și promovarea integrării foștilor combatanți în viața civilă.

77 — A se vedea în acest sens analiza de la punctele 1-8 din Strategia Uniunii Europene de combatere a acumulării ilicite și a traficului ilicit de arme ușoare și arme de calibrul mic și de muniție aferentă, adoptată de Consiliul European reunit la 15 și 16 decembrie 2005 (Documentul nr. 5319/06 PESC 31). Potrivit acestui document, peste 600 de milioane de arme ușoare s-ar afla în circulație la nivel mondial și, din 49 de conflicte armate majore din anii '90, 47 dintre acestea au fost purtate cu arme ușoare și arme de calibrul mic ca arme principale. Potrivit unui studiu datând din luna mai 2004, între 8 și 10 milioane de arme ușoare ar circula în mod ilicit în Africa de Vest (a se vedea Bah, A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, document de lucru al grupului de lucru cu privire la armele ușoare, Comitetul coordonator canadian pentru consolidarea păcii, Ploughshares, Ontario, 2004, p. 3. Acest document este disponibil la următoarea adresă internet: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 — Textul acestui program este disponibil la următoarea adresă internet: <http://grip.org/bdg/g1599.html>

79 — Programul din 1997 menționează, printre altele, Rezoluția 51/45 F privind „măsurile de încetare a transferului și a utilizării ilicite de arme convenționale”, Rezoluția 51/45 L privind „asistența acordată statelor în vederea stopării circulației ilicite a armelor mici și în vederea colectării acestora” și Rezoluția 51/45 N privind „consolidarea păcii prin măsuri concrete de dezarmare”, toate cele trei rezoluții fiind adoptate cu ocazia celei de a 79-a Adunări plenare din 10 decembrie 1996. În această din urmă rezoluție, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite se declară „convinsă că o abordare globală și integrată în privința anumitor măsuri concrete de dezarmare, în special controlul armelor de calibrul mic și al armelor ușoare, reprezintă adesea o condiție necesară pentru menținerea și consolidarea păcii și securității și constituie, astfel, fundamentul oricărui proces eficient de creștere și de dezvoltare economică și socială”.

80 — Punctul 1 din Programul din 1997.

81 — Punctele 2 și 3 din Programul din 1997.

182. Programul din 1997 a fost completat și consolidat prin Acțiunea comună 1999/34/PESC a Consiliului din 17 decembrie 1998, citată anterior, privind contribuția Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic, care a fost înlocuită în 2002 cu acțiunea comună în litigiu.

183. Uniunea Europeană a adoptat mai multe acțiuni specifice regionale care au pus în aplicare Acțiunea comună 1999/34/PESC⁸², în principal sub formă de contribuții financiare și de asistență tehnică pentru colectarea și

distrugerea armelor ușoare și a armelor de calibrul mic⁸³.

184. La 21 mai 1999, Consiliul, reamintind Acțiunea comună 1999/34/PESC, citată anterior, a adoptat o rezoluție privind armele ușoare, în care arată că proliferarea armelor de calibrul mic și insuficiența controalelor au alimentat conflictele interne sau intrastatale, împiedicând o dezvoltare economică și socială pacifică⁸⁴ și „recomand[ă] ca, în cadrul cooperării pentru dezvoltare, Comunitatea și statele membre să acorde o atenție deosebită măsurilor prin care se urmărește” în special „inclusiunea problematicii armelor de calibrul mic în cadrul dialogului politic cu statele ACP și cu ceilalți parteneri ai [Uniunii Europene] în cooperarea pentru dezvoltare, *oferirea unei susțineri în cadrul cooperării*”

82 — Decizia 1999/730/PESC a Consiliului din 15 noiembrie 1999 de punere în aplicare a Acțiunii comune 1999/34/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în Cambodgia (JO L 294, p. 5), Decizia 1999/845/PESC a Consiliului din 17 decembrie 1999 de punere în aplicare a Acțiunii comune 1999/34/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în Mozambic (JO L 326, p. 73), Decizia 2000/803/PESC a Consiliului din 14 decembrie 2000 de punere în aplicare a Acțiunii comune 1999/34/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în Osetia de Sud (JO L 326, p. 1), Decizia 2001/200/PESC a Consiliului din 12 martie 2001 de punere în aplicare a Acțiunii comune 1999/34/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în America Latină și în Caraibe (JO L 72, p. 1) și Decizia 2001/850/PESC a Consiliului din 29 noiembrie 2001 de punere în aplicare a Acțiunii comune 1999/34/PESC în vederea contribuției Uniunii Europene la combaterea acumulării și proliferării cu caracter destabilizator a armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în Albania (JO L 318, p. 1).

83 — Precum Decizia 1999/845/PESC, prin care Uniunea Europeană a acordat o contribuție sub forma unui ajutor financiar pentru localizarea, colectarea și distrugerea armelor în Mozambic prin operațiuni transfrontaliere întreprinse concomitent de poliția sud-africană și de poliția mozambicană (operațiunea Rachel), Decizia 2000/803/PESC, prin care a fost acordat un ajutor, sub forma unor echipamente, forțelor de poliție locale din Osetia de Sud responsabile cu controlul, colectarea și distrugerea armelor ușoare și a armelor de calibrul mic în această regiune și, într-o măsură mai mică, precum Decizia 1999/730/PESC, prin care se acordă o contribuție financiară și o asistență tehnică guvernului cambodgian, în special în vederea elaborării unor acte cu putere de lege și a unor norme administrative adecvate privind posesia, deținerea, folosirea, vânzarea și transferul de arme și muniții, a elaborării unor proceduri pentru predarea voluntară a armelor de calibrul mic și pentru identificarea și distrugerea excedentului de arme de calibrul mic, precum și în vederea sprijinirii programelor societății civile de sensibilizare a publicului în ceea ce privește problemele legate de armele ușoare și armele de calibrul mic și Decizia 2001/850/PESC, prin care se acordă o susținere financiară programului de control al armelor ușoare și al armelor de calibrul mic în Albania, instituit sub egida Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), și care contribuie în special la promovarea colectării armelor în acest stat. Prin Decizia 2001/200/PESC, Uniunea Europeană a acordat o contribuție financiară proiectelor Centrului regional al Națiunilor Unite pentru pace, dezarmare și dezvoltare în America Latină și în Caraibe, situat la Lima, destinate formării serviciilor vamale și de poliție locală.

84 — Punctul 1 din rezoluție. Textul rezoluției este disponibil pe situl: <http://grip.org/bdg/g1786.html>

pentru dezvoltare țărilor care doresc să beneficieze de un ajutor în vederea limitării sau a eliminării excedentului de arme de calibru mic și prevederea altor stimulente pentru încurajarea predării voluntare a acestor arme și a distrugerii lor”, precum și „*preconizarea, după caz, a unei susțineri menite să consolideze instituțiile guvernamentale și legislația relevantă în vederea unui mai bun control asupra armelor de calibru mic. Primele intervenții ar putea privi [...] Africa Occidentală (ECOWAS) unde au fost realizate progrese semnificative și a fost stabilit un cadru pentru combaterea proliferării armelor de calibru mic*”⁸⁵. Consiliul solicită de asemenea ca, în vederea asigurării unei abordări coordonate și complementare, să se asigure, la nivel comunitar, coerența acțiunilor Uniunii Europene privind armele de calibru mic, în special în raport cu PESC⁸⁶.

185. Programul din 1997 și Rezoluția Consiliului din 21 mai 1999 arată că Consiliul nu a exclus posibilitatea Comunității de a întreprinde acțiuni vizând combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic, în limita competențelor care îi sunt atribuite în materie de cooperare pentru dezvoltare.

85 — Punctul 7 din rezoluție (sublinierea noastră).

86 — Punctul 9 din rezoluție.

186. Considerăm, în lumina acestor documente adoptate de Consiliu, că nu este coerent să se susțină, astfel cum procedează Consiliul și guvernele interveniente în fața Curții, cu excepția guvernului olandez, că domeniul combaterii armelor ușoare și a armelor de calibru mic nu face în niciun caz parte din politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare.

187. Considerăm de asemenea că articolul 11 alineatul (3) din Acordul de la Cotonou, ale cărui interpretare și domeniu de aplicare au fost dezbătute pe larg între părțile din prezenta cauză, cu toate că nu detaliază repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, nu poate fi totuși interpretat în sensul că orice acțiune a Comunității care urmărește să sprijine „combaterea acumulării excesive și necontrolate a armelor de calibru mic și a armelor ușoare” ar fi exclusă.

188. În schimb, astfel cum a admis Comisia, simpla menționare a acestui domeniu în cadrul Acordului de la Cotonou nu înseamnă că Uniunea Europeană nu dispune de nicio competență de a adopta măsuri și acțiuni prin care se urmărește combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic.

189. Prin urmare, delimitarea competențelor care revin Comunității și, respectiv, Uniunii Europene presupune, în definitiv,

identificarea obiectivului măsurii în cauză după cum aceasta urmărește un obiectiv exclusiv sau principal de menținere a păcii și/sau de consolidare a securității internaționale, încadrându-se astfel în PESC, sau un obiectiv de dezvoltare socioeconomică, intrând, în acest caz, sub incidența politicii comunitare de cooperare pentru dezvoltare. Această abordare este de asemenea confirmată de notele explicative referitoare la capitolul PESC din cadrul bugetului general al Uniunii Europene pentru anul 2004 care, în pofida caracterului lor informativ, arată că atât Comunitatea, cât și Uniunea Europeană, aceasta din urmă acționând în temeiul titlului V din Tratatul UE, pot adopta, în conformitate cu competențele proprii, acțiuni în vederea combaterii acumulării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic.

190. În plus, spre deosebire de susținerile guvernului francez din ședință, nu considerăm că, în prezenta cauză, se poate deduce din articolul 3 din Regulamentul nr. 1717/2006 excluderea sistematică a combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic din domeniul politicii comunitare de cooperare pentru dezvoltare⁸⁷.

191. Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede că o asistență

comunitară tehnică și financiară poate fi inițiată pentru a răspunde, printre altele, la o situație de urgență, de criză sau de criză emergentă sau la o situație ce amenință să degenereze într-un conflict armat sau să destabilizeze grav țara sau țările terțe în cauză. Alineatul (2) al acestui articol enumeră domeniile vizate de asistența tehnică și financiară sus-menționată. În acest sens, articolul 3 alineatul (2) litera (i) primul paragraf menționează „sprijinul pentru măsurile care vizează abordarea, în cadrul politicilor și al obiectivelor cooperării comunitare, a impactului asupra populației civile al utilizării ilicite de arme de foc și al accesului la acestea. Acest sprijin se limitează la activități de supraveghere, de asistență acordată victimelor, de sensibilizare a opiniei publice și de dezvoltare a cunoștințelor și a bunelor practici în domeniul juridic și administrativ”. Al doilea paragraf al acestei dispoziții, asupra căruia insistă guvernul francez, prevede că „[a]sistența nu este oferită decât în măsura necesară pentru restabilirea condițiilor dezvoltării sociale și economice a populațiilor în cauză, într-o situație de criză sau de criză emergentă, astfel cum se prevede la alineatul (1). Asistența nu include sprijinirea măsurilor care vizează combaterea proliferării armelor”.

192. Or, trebuie arătat că, la momentul adoptării acestui act, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007, Consiliul și Comisia au adoptat o declarație comună potrivit căreia aceste instituții au convenit, în special, că niciuna dintre dispozițiile Regulamentului [nr. 1717/2006] nu trebuie „interpretată în sensul că aduce atingere pozițiilor adoptate

87 — Trebuie observat că un astfel de argument, chiar dacă a fost prezentat numai în ședință și se referă la un act comunitar ulterior formulării cererii introductive, ar trebui declarat admisibil, deoarece urmărește contestarea competenței Comunității de a adopta măsuri în domeniul combaterii proliferării armelor ușoare și a armelor de calibrul mic, aspect de ordine publică și care, în consecință, poate fi invocat din oficiu de instanța comunitară.

în cauza [C-]91/05” și că „[a]tât timp cât Curtea nu s-a pronunțat în această cauză, Comisia nu va adopta măsuri în temeiul articolului 3 alineatul (2) litera (i)” din regulamentul menționat, domeniul de aplicare al articolului menționat putând fi revizuit, dacă este cazul, pe baza unei propuneri a Comisiei și în lumina hotărârii Curții în prezenta cauză⁸⁸.

193. În orice caz, considerăm că, în ceea ce privește interpretarea articolului 3 alineatul (2) litera (i) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1717/2006, acesta nu pare să excludă sprijinirea măsurilor care vizează combaterea proliferării armelor decât în cazul asistenței comunitare care răspunde unor situații de criză sau de criză emergentă, însă nu și în cazul tuturor măsurilor comunitare care contribuie la realizarea obiectivelor socioeconomice ale cooperării pentru dezvoltare, întrucât asistența prevăzută de Regulamentul nr. 1717/2006 nu este oferită, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1), decât în măsura în care nu poate fi pusă în aplicare în cadrul altor instrumente comunitare consacrate asistenței externe, care includ în mod obligatoriu instrumentele geografice de cooperare pentru dezvoltare, cum ar fi Acordul de la Cotonou. Or, astfel cum a fost deja arătat, acest acord nu exclude posibilitatea adoptării de către Comunitate a unor măsuri care urmăresc să contribuie la combaterea proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic.

194. Apreciem că, pentru toate aceste motive, combaterea acumulării excesive a armelor ușoare și a armelor de calibru mic nu este exclusă, ca atare, din politica comunitară de cooperare pentru dezvoltare, ci, dimpotrivă, poate intra sub incidența acesteia în cazul în care o măsură care aduce o contribuție la această combatere are ca obiectiv exclusiv sau principal cooperarea pentru dezvoltare, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de dezvoltare socioeconomică ale acestei cooperări.

195. Trebuie examinată, în continuare, legalitatea deciziei atacate și a acțiunii comune în litigiu.

3. Cu privire la legalitatea deciziei atacate și a acțiunii comune în litigiu

196. În lumina, în special, a Hotărârii din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, și, astfel cum am arătat deja, pentru a stabili dacă, prin adoptarea deciziei atacate, Consiliul a adus atingere competențelor atribuite Comunității în materie de cooperare pentru dezvoltare, încălcând astfel dispozițiile articolului 47 UE, este necesar să se verifice dacă, având în vedere finalitatea și conținutul deciziei, aceasta are, cel puțin, ca obiectiv principal cooperarea pentru dezvoltare.

88 — Documentul nr. 14010/06, CODEC 1113, PESC 966 din 27 octombrie 2006, p. 1.

197. În ceea ce privește finalitatea deciziei atacate, trebuie amintit că, potrivit considerentului (1) al acesteia, acumularea și proliferarea excesive și necontrolate de arme ușoare și de arme de calibru mic reprezintă o amenințare la adresa păcii și a securității și reduc perspectivele de dezvoltare durabilă.

198. Considerentul (2) al deciziei atacate prevede că Uniunea Europeană are în vedere să acționeze în cadrul instanțelor internaționale competente pentru promovarea unor măsuri de creare a încrederii. Acesta subliniază că „în acest sens, prezenta decizie este menită să pună în aplicare respectiva acțiune comună” în litigiu. Acest considerent trebuie interpretat în lumina referirii unice din decizia atacată, care vizează articolul 3 din acțiunea comună în litigiu, dispoziție care menționează, de altfel, instituirea unor măsuri de consolidare a încrederii.

199. Potrivit articolului 3 din acțiunea comună în litigiu, în cadrul urmăririi obiectivelor acțiunii comune în litigiu, „Uniunea Europeană depune eforturi pentru realizarea unui consens în cadrul forumurilor internaționale competente și, după caz, *la nivel regional, în vederea concretizării principiilor și măsurilor menționate în continuare, pentru prevenirea unei noi acumulări* cu caracter destabilizator de arme de calibru mic”⁸⁹. Printre principiile și măsurile evocate

la articolul 3 figurează, la litera (a), „angajamentul tuturor țărilor de a nu importa și deține arme de calibru mic decât pentru a răspunde nevoilor lor legitime de securitate, la un nivel corespunzător nevoilor lor legitime de autoapărare și de securitate”, la litera (b), „angajamentul țărilor exportatoare de a nu furniza arme de calibru mic decât guvernelor [...], în conformitate cu criteriile restrictive regionale și internaționale”, la litera (c), „angajamentul tuturor țărilor de a nu produce arme de calibru mic decât în scopurile prevăzute la litera (a) sau pentru exportul prevăzut la litera (b)” și, la litera (e), „instituirea unor măsuri de consolidare a încrederii, în special măsuri care să aibă drept scop promovarea unui grad mai mare de transparență și de deschidere, prin păstrarea unor registre regionale pentru armele de calibru mic și prin schimbul periodic de informații disponibile privind exporturile, importurile, producția și deținerea de arme de calibru mic și privind legislația națională în domeniul armelor, precum și prin consultări între părțile în cauză cu privire la informațiile pe care și le furnizează reciproc”.

200. Comisia, trebuie amintit, nu contestă în niciun fel faptul că articolul 3 din acțiunea comună în litigiu, asemenea majorității celorlalte dispoziții din titlul I din actul menționat, se încadrează în domeniul PESC⁹⁰.

89 — Sublinierea noastră. De reținut că expresia „arme de calibru mic” utilizată în dispozitivul acțiunii comune în litigiu include „armele ușoare” (a se vedea punctul 9 de mai sus).

90 — A se vedea punctul 59 de mai sus.

201. Subliniem de asemenea, din nou, faptul că asistența acordată de Uniunea Europeană, prevăzută de decizia atacată, vizează, în esență, transformarea Moratoriului ECOWAS privind armele ușoare într-o convenție regională cu caracter obligatoriu.

ECOWAS de combatere a insecurității care ar decurge dintr-o nouă acumulare de arme ușoare și de arme de calibru mic în Africa de Vest. În consecință, considerăm că finalitatea deciziei atacate privește în principal, dacă nu chiar exclusiv, securitatea.

202. Moratoriul în cauză, adoptat de ECOWAS în octombrie 1998, vizează importul, exportul și fabricarea de arme ușoare în statele membre ale ECOWAS. Preambulul moratoriului subliniază că circulația armelor ușoare constituie un factor destabilizator pentru statele membre ale ECOWAS și o amenințare pentru pacea și securitatea popoarelor⁹¹.

203. Susținând transformarea acestei inițiative politice a ECOWAS într-o convenție regională obligatorie, decizia atacată acordă astfel sprijin, în conformitate cu articolul 3 din acțiunea comună în litigiu, prevenirii unei noi acumulări de arme ușoare și de arme de calibru mic în Africa de Vest, care ar putea destabiliza (și mai mult) această regiune.

204. Decizia atacată vizează, așadar, în mod concret și direct, susținerea eforturilor

205. Desigur, trebuie să recunoaștem că securitatea este o condiție necesară pentru dezvoltare⁹². Cu toate acestea, contrar celor sugerate de Comisie, simpla constatare, menționată în considerentul (1) al deciziei atacate, că acumularea și proliferarea excesive și necontrolate de arme ușoare și de arme de calibru mic reduc perspectivele de dezvoltare durabilă nu înseamnă că decizia atacată urmărește să acorde susținere unui proiect care vizează în mod direct și/sau în principal să îmbunătățească condițiile umane și/sau socioeconomice ale populațiilor din statele africane în cauză.

206. Dimpotrivă, acest din urmă obiectiv apare mai degrabă îndepărtat și, în orice caz, indirect și secundar în raport cu cel de menți-

91 — Al doilea considerent al Declarației moratorii privind transferurile și fabricarea armelor ușoare în Africa de Vest, citată anterior.

92 — Astfel cum amintesc, de altfel, punctele I și III din Strategia Uniunii Europene de combatere a acumulării ilicite și a traficului ilicit de arme ușoare și de muniție aferentă, cu referire la Strategia europeană pentru securitate, adoptată de Consiliul European în luna decembrie 2003.

nera a securității regionale în statele membre ale ECOWAS.

207. În ceea ce privește conținutul deciziei atacate, este necesar să amintim că aceasta stabilește o contribuție financiară și o asistență tehnică în cuantum de 515 000 EUR pentru o perioadă de 12 luni, pentru crearea Unității arme ușoare în cadrul Secretariatului tehnic al ECOWAS și pentru transformarea Moratoriului ECOWAS privind transferurile armelor ușoare și fabricarea acestora într-o convenție obligatorie din punct de vedere juridic.

208. Este adevărat că, astfel cum subliniază Comisia, contribuția financiară și asistența tehnică constituie instrumentele tipice utilizate în cadrul ajutorului pentru dezvoltare.

209. Totuși, considerăm că un astfel de argument nu ține seama de împrejurarea că, pentru a se încadra în domeniul cooperării și al ajutorului pentru dezvoltare, astfel de instrumente trebuie să vizeze în mod specific dezvoltarea. Cu alte cuvinte, simplul fapt de a recurge la un instrument financiar precum ajutorul nu presupune în mod automat că acest ajutor se încadrează în competența comunitară în materie de cooperare pentru dezvoltare, ci este necesar ca, în plus, să fie calificat drept „ajutor pentru dezvoltare”. Mai mult, nicio dispoziție din Tratatul UE

nu interzice recurgerea la un instrument financiar sau la asistență tehnică în cadrul titlului V din tratatul menționat. În definitiv, însăși Comisia a admis această posibilitate, iar practica decizională a Uniunii Europene oferă numeroase exemple în acest sens⁹³.

210. În general, considerăm că, în cazul în care o decizie stabilește o contribuție financiară și o asistență tehnică în beneficiul unei țări terțe sau, precum în prezenta cauză, în beneficiul unei organizații de cooperare regională, examinarea conținutului acestei decizii, spre deosebire de examinarea unei măsuri de tip normativ, este în mare parte subordonată verificării obiectivului urmărit de decizia menționată.

211. Într-adevăr, contribuția financiară și asistența tehnică sunt, în sine, neutre și, în opinia noastră, pot fi încadrate în domeniul cooperării pentru dezvoltare sau pot intra sub incidența PESC numai din perspectiva scopurilor urmărite.

212. Or, după cum am analizat deja, finalitatea urmărită de decizia atacată privește, în lumina acțiunii comune în litigiu, cel puțin în principal, securitatea. În plus, faptul că, astfel cum a susținut Comisia, decizia atacată contribuie la consolidarea instituțională,

93 — A se vedea, în special, deciziile menționate la nota de subsol 83 de mai sus.

în special prin crearea unei unități de arme ușoare în cadrul Secretariatului tehnic al ECOWAS, nu infirmă această apreciere, întrucât consolidarea administrațiilor publice, fie acestea naționale, regionale sau internaționale, nu poate constitui un scop în sine, ci ar trebui, pentru a intra sub incidența cooperării pentru dezvoltare, să urmărească un obiectiv privind dezvoltarea⁹⁴.

213. În aceste condiții, decizia atacată nu se încadrează în domeniul cooperării pentru dezvoltare, ci urmărește, cel puțin în principal, obiectivele menționate la articolul 11 alineatul (1) UE, în special cele de menținere a păcii și de consolidare a securității internaționale, care nu corespund vreunui dintre obiectivele atribuite Comunității, fapt necontestat de Comisie⁹⁵.

214. Faptul că, potrivit Comisiei, aceasta are în vedere o asistență (la prima vedere) similară celei adoptate prin decizia atacată nu modifică această apreciere. În afara faptului că această inițiativă nu modifică repartizarea competențelor între Comunitate și Uniunea Europeană, documentele menționate de Comisie în susținerea tezei sale nu

demonstrează angajamentul Comunității de a finanța un proiect cu un conținut identic sau similar celui prevăzut de decizia atacată.

215. Este necesar să subliniem că punctele relevante din Strategia de cooperare regională și din Programul indicativ regional pentru Africa de Vest, semnate la 19 februarie 2003 în conformitate cu Acordul de la Cotonou, între alții, de către ECOWAS și Comisie⁹⁶, documente menționate de aceasta din urmă în susținerea argumentației sale, amintesc, pe de o parte, în mod exclusiv descriptiv, importanța controlului asupra traficului de arme ușoare în regiunea în care a fost instituit un moratoriu privind exportul și importul acestor arme, sprijinit de Organizația Națiunilor Unite⁹⁷, și, pe de altă parte, că „*va fi avută în vedere* [o asistență] în sprijinul celei desfășurate de Națiunile Unite pentru [...] *punerea în aplicare* a Moratoriului privind importul, exportul și fabricarea armelor ușoare”⁹⁸.

216. Or, în ceea ce privește acest din urmă punct și indiferent de modul de repartizare a competențelor între statele membre și Comunitate privind finanțarea unor astfel de proiecte, a avea în vedere susținerea *punerii în aplicare* a moratoriului nu poate echivala

94 — A se vedea în acest sens punctul 63 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 22 mai 2007 (cauza Parlamentul European/Comisia, C-403/05, Rep., p. I-9045).

95 — A se vedea de asemenea punctul 159 de mai sus.

96 — Anexa IV la cererea introductivă. Actele pregătitoare și modalitățile de adoptare a strategiilor de cooperare și a programelor indicative sunt prevăzute în anexa IV la Acordul de la Cotonou. Potrivit articolului 10 alineatul (2) din această anexă, programele indicative regionale se adoptă de comun acord de către Comunitate și statele ACP în cauză.

97 — Secțiunea 2.3, p. 19 din document.

98 — Secțiunea 6.4.1, p. 40 din document.

cu a sprijini transformarea acestui moratoriu într-o convenție obligatorie din punct de vedere juridic.

Uniunii Europene și a Comunității prezintă rapoarte periodice „privind coerența activităților Uniunii Europene în domeniul armelor ușoare și al armelor de calibru mic, având în vedere în special politice *sale* în domeniul dezvoltării”⁹⁹.

217. Astfel, în timp ce, în cadrul punerii în aplicare a moratoriuului, pot fi avute în vedere o serie de măsuri susceptibile să urmărească, în principal, obiective de dezvoltare umană și socioeconomică, cum ar fi sprijinul acordat unor inițiative locale legate de sensibilizarea populațiilor în cauză cu privire la circulația excesivă a armelor, contribuția la proiecte care vizează descurajarea fabricării artizanale a armelor ușoare și/sau înlocuirea sa cu producerea de bunuri de consum sau chiar susținerea unor programe de răscumpărare a armelor de la populațiile locale sau oferirea de hrană în schimbul predării armelor ușoare și a armelor de calibru mic, tot astfel, susținerea transformării unui moratoriu cum este cel al ECOWAS într-o convenție obligatorie urmărește, astfel cum a fost deja arătat, cel puțin în principal, un obiectiv de consolidare a securității regionale și internaționale.

218. Aprecierea prezentată la punctul 213 de mai sus nu este infirmată nici de prevederea de la articolul 4 alineatul (2) din decizia atacată, care reia aproape identic redactarea articolului 9 alineatul (1) din acțiunea comună în litigiu, potrivit căreia președinția

219. Într-adevăr, pe de o parte, această constatare pare a fi conformă cu repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană în domeniul combaterii acumulării armelor ușoare și a armelor de calibru mic, admitând că, astfel cum a fost analizat mai sus, acest domeniu se poate încadra în domeniul cooperării pentru dezvoltare, cu condiția ca măsurile care sunt adoptate sau preconizate să aibă ca obiectiv principal cooperarea pentru dezvoltare, și anume să urmărească dezvoltarea socio-economică a populațiilor în cauză. În definitiv, tot astfel trebuie interpretat articolul 7 alineatul (2) din acțiunea comună în litigiu, potrivit căruia, „Consiliul hotărăște cu privire la principiul, mecanismele și finanțarea acestor proiecte [...] *fără a aduce atingere contribuțiilor bilaterale ale statelor membre și funcționării Comunității*”, precum și articolul 8 din acțiunea menționată, prin care, reamintim, „Consiliul *ia act* de intenția Comisiei de a-și concentra acțiunile în direcția îndeplinirii obiectivelor și priorită-

99 — Sublinierea noastră.

ților [...] acțiuni[i] comune [în litigiu], *prin măsuri comunitare pertinente, după caz*¹⁰⁰.

litigiu nu poate fi declarată inaplicabilă în prezenta cauză, întrucât acest act nu autorizează Consiliul să adopte decizia atacată cu încălcarea dispozițiilor articolului 47 UE. În consecință, propunem Curții să respingă acțiunea.

220. Pe de altă parte, contrar celor sugerate de Comisie, nu există nicio îndoială că expresiile „Uniunea Europeană” și „politicile sale în materie de dezvoltare”, cuprinse la articolul 4 alineatul (2) din decizia atacată și la articolul 9 alineatul (1) din acțiunea comună în litigiu, nu desemnează Uniunea Europeană acționând în cadrul titlului V din Tratatul UE, ci, dimpotrivă, constituie, ținând cont deopotrivă de menționarea necesității de a asigura „coerența activităților”, o trimitere explicită la obligația generală formulată la articolul 3 UE care, fiind inclusă în dispozițiile comune ale Tratatului UE și vizând, prin urmare, Uniunea Europeană ca „interfață” a celor trei piloni, îi impune acestuia să asigure, în special, „coerența ansamblului acțiunii sale pe plan extern în cadrul politicilor sale în materie de relații externe, *de securitate*, de economie și *de dezvoltare*”¹⁰¹.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

222. În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă urmează, în opinia noastră, să cadă în pretenții, considerăm, așadar, că se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

221. Pentru toate aceste considerații, apreciem că decizia atacată nu putea fi adoptată de Comunitate în temeiul titlului XX din Tratatul CE. În plus, acțiunea comună în

223. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Regatul Danemarcei, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată.

100 — Sublinierea noastră.

101 — Sublinierea noastră.

VI — Concluzie

224. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Danemarcei, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată.”