



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOLZI
prezentate la 29 ianuarie 2015¹

Cauza C-28/12

**Comisia Europeană
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare — Articolul 218 TFUE — Decizie privind semnarea și aplicarea provizorie a unor acorduri internaționale — Decizie hibridă a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre — Procedură alternativă — Reguli de votare — Obligația de cooperare loială — Principiul autonomiei organizatorice a instituțiilor — Reprezentarea unificată a Uniunii”

1. În urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul Uniunii Europene și reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene pot adopta în comun decizii (așa-numite „mixte” sau „hibride”) în vederea luării măsurilor necesare în cadrul diferitor etape ale procedurii de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale, astfel cum este stabilită la articolul 218 TFUE? Fuziunea dintre, pe de o parte, un act al Uniunii precum o decizie a Consiliului care, în domeniul acordurilor internaționale, trebuie să fie adoptată cu majoritate calificată și, pe de altă parte, un act cu caracter interguvernamental, care, prin definiție, trebuie să fie adoptat de toate statele interesate, este admisibilă în dreptul Uniunii și mai ales în cazul negocierii și al încheierii de acorduri mixte? Ce roluri joacă în acest context cerința de reprezentare unificată a Uniunii pe plan internațional, obligația conexă de cooperare strânsă între Uniune și statele sale membre, cerința de securitate juridică în dreptul internațional pentru părțile contractante la acordurile mixte încheiate cu Uniunea și cu statele sale membre, precum și principiul autonomiei instituțiilor Uniunii?

2. Acestea sunt, în esență, întrebările cu care este confruntată Curtea în prezenta cauză, în care Comisia Europeană solicită anularea Deciziei 2011/708/UE, adoptată la 16 iunie 2011 de Consiliu și de reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului² (denumită în continuare „decizia atacată”), privind semnarea în numele Uniunii și aplicarea provizorie de către Uniune și de către statele sale membre a două acorduri internaționale în sectorul transportului aerian.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Decizia Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului, din 16 iunie 2011, privind semnarea în numele Uniunii și aplicarea provizorie a Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte; precum și privind semnarea în numele Uniunii și aplicarea provizorie a Acordului auxiliar dintre Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca primă parte, Islanda, ca a doua parte, și Regatul Norvegiei, ca a treia parte, referitor la aplicarea Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte (JO L 283, p. 1).

3. Deși la prima vedere poate părea că prezenta cauză are în principal un caracter procedural, domeniul său de aplicare depășește în realitate simplele aspecte de procedură. Astfel, prezenta cauză atinge probleme sensibile privind exercitarea competențelor externe ale Uniunii. Prin urmare, în soluția pe care va trebui să o identifice, Curtea va trebui să efectueze o evaluare comparativă a diferitor exigențe care intră în joc în prezenta cauză, ținând seama în același timp de modul real de funcționare în practică atât a procesului decizional, cât și a acțiunii externe a Uniunii.

I – Istoricul cauzei

4. La 25 și la 30 aprilie 2007, Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte, au semnat un acord privind transportul aerian³, modificat ulterior printr-un protocol semnat la Luxemburg la 24 iunie 2010⁴ (denumit în continuare „Acordul UE-Statele Unite privind transportul aerian”). Acest acord urmărea în special extinderea oportunităților de transport aerian internațional prin deschiderea accesului la piețe și prin maximizarea avantajelor consumatorilor, ale companiilor aeriene, ale forței de muncă și ale populației de ambele părți ale Oceanului Atlantic.

5. Întrucât Acordul UE-Statele Unite privind transportul aerian prevedea posibilitatea țărilor terțe de a adera la el, Republica Islanda și Regatul Norvegiei au depus o cerere de aderare în anul 2007. Astfel, în vederea aderării acestor două țări, au fost negociate două acorduri internaționale. Pe de o parte, Uniunea și statele membre ale acesteia, Statele Unite ale Americii, Republica Islanda și Regatul Norvegiei au negociat un acord de aderare care viza extinderea domeniului de aplicare al Acordului UE-Statele Unite privind transportul aerian, *mutatis mutandis*, la fiecare dintre părțile contractante (JO 2011, L 283, p. 3, denumit în continuare „Acordul de aderare”). Pe de altă parte, a fost negociat Acordul auxiliar între Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca primă parte, Islanda, ca a doua parte, și Regatul Norvegiei, ca a treia parte, referitor la aplicarea Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte (JO 2011, L 283, p. 16, denumit în continuare „Acordul auxiliar”). Acest acord urmărea să garanteze menținerea caracterului bilateral al Acordului UE-Statele Unite privind transportul aerian menționat.

6. La 2 mai 2011, Comisia a adoptat Propunerea de decizie a Consiliului, COM(2011) 239 final, referitoare la semnarea și la aplicarea provizorie a Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte, și privind semnarea și aplicarea provizorie a Acordului auxiliar dintre Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca primă parte, Islanda, ca a doua parte, și Regatul Norvegiei, ca a treia parte, referitor la aplicarea Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte. Această propunere prevedea adoptarea unei decizii numai de către Consiliu și era întemeiată pe articolul 100 alineatul (2) TFUE⁵ coroborat cu articolul 218 alineatul (5) TFUE⁶.

3 — JO 2007, L 134, p. 4.

4 — Protocolul de modificare a Acordului privind transportul aerian între Statele Unite ale Americii și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, semnat la 25 și 30 aprilie 2007 (JO 2010, L 223, p. 3).

5 — Potrivit acestei dispoziții, „Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili dispozițiile corespunzătoare în domeniul transporturilor maritime și aeriene [...]”.

6 — Potrivit acestei dispoziții, „Consiliul, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie care autorizează semnarea acordului și, după caz, de aplicare a sa cu titlu provizoriu înainte de intrarea în vigoare”.

7. Îndepărtându-se de propunerea menționată, Consiliul a adoptat decizia atacată sub forma unei decizii hibride, adică sub forma unei decizii atât a Consiliului, cât și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului. Decizia atacată se întemeia pe articolul 100 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolul 218 alineatele (5) și (8) TFUE⁷.

8. Potrivit articolului 1 din decizia atacată, „se autorizează, în numele Uniunii, semnarea [Acordului de aderare], precum și a Acordului auxiliar [...], sub rezerva încheierii respectivelor acorduri”.

9. Articolul 2 din această decizie prevede că „[p]reședintele Consiliului este autorizat să desemneze persoana sau persoanele împuternicite să semneze Acordul [de aderare] și Acordul auxiliar în numele Uniunii”.

10. Articolul 3 din aceeași decizie prevede că „[p]ână la finalizarea procedurilor pentru încheierea respectivelor acorduri, Acordul de aderare și Acordul auxiliar se aplică cu titlu provizoriu de la data semnării de către Uniunea Europeană și, în măsura în care legislația națională aplicabilă permite acest lucru, de către statele membre ale acesteia și de către celelalte părți relevante”.

11. Acordul de aderare și Acordul auxiliar au fost semnate la Luxemburg și la Oslo la 16 și, respectiv, la 21 iunie 2011.

II – Concluziile părților și procedura în fața Curții

12. Comisia solicită Curții anularea deciziei atacate, menținerea totuși a efectelor acesteia și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

13. Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau ca neîntemeiată și, cu titlu subsidiar, dacă și în măsura în care Curtea ar anula decizia atacată, declararea faptului că efectele acestei decizii sunt definitive, precum și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

14. Prin Ordonanța din 18 iunie 2012, președintele Curții a admis cererea de intervenție formulată de Parlamentul European în susținerea concluziilor Comisiei, precum și cererile de intervenție formulate de Republica Cehă, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Republica Elenă, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Polonă, de Republica Portugheză, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în susținerea concluziilor Consiliului.

15. Ședința în fața Curții a avut loc la 11 noiembrie 2014.

III – Analiză

16. Prin cererea formulată, Comisia contestă decizia atacată în întregime, în susținerea cererii invocând trei motive. Primul motiv este întemeiat pe încălcarea procedurii și a condițiilor privind autorizarea semnării și a aplicării provizorii a acordurilor internaționale de către Uniune. Al doilea motiv este întemeiat pe încălcarea regulilor de votare în cadrul Consiliului, iar al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea obiectivelor definite în tratate și pe nerespectarea principiului cooperării loiale. Înainte de a analiza aceste trei motive, trebuie să analizăm însă excepția de inadmisibilitate invocată de Consiliu.

7 — Potrivit articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE, „[p]e parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată”.

A – *Cu privire la admisibilitate*

17. Consiliul invocă trei motive de inadmisibilitate a acțiunii introduse de Comisie. În primul rând, acțiunea ar fi inadmisibilă deoarece ar fi trebuit să fie formulată împotriva statelor membre, iar nu a Consiliului. Astfel, Comisia ar contesta participarea statelor membre la decizia atacată, iar nu un demers reprobabil imputabil Consiliului. În al doilea rând, Consiliul susține că acțiunea este inadmisibilă pentru motivul că ar privi o decizie a statelor membre care nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 263 TFUE și care deci nu ar putea face obiectul controlului jurisdicțional al Curții. În al treilea rând, potrivit Consiliului, Comisia nu ar avea un interes de a exercita acțiunea întrucât anularea solicitată nu ar produce nicio consecință juridică.

18. În ceea ce privește primul și al doilea dintre argumentele invocate de Consiliu, trebuie amintit mai întâi că acțiunea în anulare trebuie să fie deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice⁸.

19. Or, în speță, acțiunea introdusă de Comisie vizează un act adoptat în comun de Consiliu și de reprezentanții statelor membre, în temeiul printre altele al articolului 218 alineatele (5) și (8) TFUE. După cum reiese din cuprinsul punctelor 8-10 din prezentele concluzii, acest act autorizează atât semnarea și aplicarea provizorie a acordurilor internaționale în cauză în ceea ce privește Uniunea, cât și aplicarea provizorie a respectivelor acorduri de către statele membre, în măsura permisă de legislația națională aplicabilă.

20. Rezultă, pe de o parte, că Consiliul a participat la adoptarea deciziei atacate și că, în consecință, este vorba într-adevăr despre o dispoziție adoptată de această instituție și, pe de altă parte, că decizia atacată reprezintă un act care produce efecte juridice și care, ca atare, poate face obiectul controlului jurisdicțional⁹. Prin urmare, primul și al doilea argument ale Consiliului trebuie respinse.

21. În ceea ce privește al treilea argument al Consiliului, este suficient să amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 263 al doilea paragraf TFUE recunoaște instituțiilor menționate în această dispoziție și oricărui stat membru dreptul de a contesta printr-o acțiune în anulare legalitatea oricărui act al Consiliului care produce efecte juridice, fără ca exercitarea acestui drept să fie condiționată de justificarea unui interes de a exercita acțiunea¹⁰. Pentru a introduce prezenta acțiune, Comisia nu trebuie deci să facă dovada niciunui interes de a exercita acțiunea. Întrucât și al treilea argument al Consiliului trebuie, prin urmare, respins, acțiunea este, în opinia noastră, admisibilă în privința deciziei atacate în ansamblul său.

8 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 39 și jurisprudența citată).

9 — *Ibidem* (punctele 40 și 41).

10 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul (45/86, EU:C:1987:163, punctul 3). În special, tratamentul favorabil aplicat instituțiilor Uniunii se întemeiază pe rolul acestora de protejare a ordinii juridice a Uniunii, de unde rezultă că interesele lor nu diferă de cele ale Uniunii înseși.

B – *Cu privire la fond*

1. Argumentația părților

a) Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea procedurii și a condițiilor privind autorizarea semnării și a aplicării provizorii a acordurilor internaționale de către Uniune

22. Comisia, susținută de Parlament, arată că, prin adoptarea deciziei atacate, Consiliul a încălcat articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE¹¹ coroborat cu articolul 218 alineatele (2) și (5) TFUE. Potrivit acestei din urmă dispoziții, Consiliul ar fi singura instituție abilitată să autorizeze semnarea și aplicarea provizorie a unui acord internațional de către Uniune. Prin urmare, decizia atacată ar fi trebuit să fie adoptată numai de Consiliu, nu și de statele membre reunite în cadrul Consiliului.

23. Prin implicarea în procesul decizional a statelor membre, care au luat o decizie colectivă în cadrul Consiliului, acesta ar fi derogat în mod unilateral de la procedura prevăzută la articolul 218 TFUE, deși din jurisprudență ar reieși că nu poate să renunțe la normele prevăzute de tratate și să recurgă la proceduri alternative de adoptare a actelor Uniunii. În aceste condiții, Consiliul nu și-ar fi îndeplinit nici obligația de a-și exercita competențele în limitele definite de procedurile și de condițiile prevăzute de tratate în sensul articolului 13 alineatul (2) prima teză TUE.

24. În special, în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, procedurile Uniunii ar trebui să se distingă în mod clar de domeniile în care statele membre își păstrează capacitatea de a-și exercita competențele. Prin urmare, nu ar fi posibil să se opereze o fuziune între un act interguvernamental și un act al Uniunii. Practica anterioară, care consta în recurgerea la acte hibride, în special în sectorul aviației, ar denatura în prezent procedurile Uniunii și nu ar mai putea fi admisă.

25. Caracterul mixt al unui acord internațional încheiat de Uniune și de fiecare dintre statele membre nu ar însemna în mod necesar că decizia Consiliului privind semnarea și aplicarea provizorie a acestui acord, adoptată în temeiul articolului 218 TFUE, poate fi modificată prin fuzionarea cu o decizie interguvernamentală a statelor membre. O astfel de implicare în procesul decizional al Consiliului nu ar fi necesară nici în privința semnării acordului, nici în privința aplicării provizorii a acestuia.

26. Consiliul, susținut de toate guvernele interveniente, consideră că, dimpotrivă, adoptarea deciziei atacate sub forma unei decizii hibride nu încalcă nicio dispoziție a tratatelor.

27. Mai întâi, Consiliul nici nu ar fi derogat de la dispozițiile articolului 218 alineatele (2) și (5) TFUE, nici nu ar fi recurs la o procedură alternativă. Astfel, reprezentanții statelor membre reuniți în cadrul Consiliului ar fi adoptat două decizii diferite care ar fi incluse în decizia atacată. Pe de o parte, conform articolului 218 TFUE, în calitate lor de membri ai Consiliului, ar fi autorizat semnarea și aplicarea provizorie a acordurilor în cauză de către Uniune. Pe de altă parte, în calitate de reprezentanți ai statelor membre, ar fi autorizat aplicarea provizorie a acestor acorduri de către statele membre în măsura permisă de legislația națională aplicabilă. Această ultimă parte a deciziei atacate ar fi fost adoptată în temeiul unor proceduri care nu sunt prevăzute de tratate. În consecință, statele membre nu ar fi participat la procedura prevăzută la articolul 218 alineatele (2) și (5) TFUE.

11 — Potrivit articolului 13 alineatul (2) TUE, „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial”.

28. Apoi, potrivit Consiliului, întrucât acordurile în cauză sunt acorduri mixte, adoptarea unei decizii hibride la care statele membre să fie coautoare ar fi pe deplin coerentă cu caracterul mixt al acordurilor subiacente și cu faptul că statele membre își exercită în anumite privințe competențele lor proprii. Adoptarea unei asemenea decizii ar reprezenta o consecință admisibilă a încheierii unor acorduri mixte, înscriindu-se într-o simetrie juridică cu acestea.

29. Opțiunea pentru decizia hibridă ar fi în realitate expresia obligației de cooperare strânsă între Uniune și statele membre și a cerinței de reprezentare unificată a Uniunii, astfel cum este impusă prin jurisprudență. Acest tip de decizii ar constitui cel mai bun mod de a asigura această unitate la nivelul reprezentării internaționale și de a garanta o abordare comună și coordonată din partea Uniunii și a statelor membre ale acesteia. Acest fapt ar fi cu atât mai adevărat atunci când, așa cum este cazul acordurilor în cauză, secțiunile acordului internațional care țin de competența Uniunii sunt intrinsec legate de cele care țin de competența statelor membre și când aceste secțiuni sunt, așadar, indisociabile. Argumentul Comisiei potrivit căruia deciziile Uniunii ar trebui să fie incluse într-un instrument separat de deciziile interguvernamentale ar amenința cooperarea dintre statele membre și Uniune și ar dăuna eficienței cadrului instituțional pentru încheierea de tratate internaționale.

30. În plus, în temeiul principiului autonomiei instituțiilor, Consiliul și statele membre ar avea libertatea de a stabili forma precisă a organizării activității lor. Împrejurarea că această autorizare ar fi comunicată printr-o decizie unică nu ar afecta în niciun fel integritatea procedurii impuse la articolul 218 alineatul (5) TFUE. În orice caz, adoptarea unei decizii hibride ar conduce în practică la același rezultat ca adoptarea a două decizii, una a Consiliului, cealaltă a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, sau ca adoptarea unei singure decizii a Consiliului. În sfârșit, intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona nu ar fi avut niciun impact asupra legalității deciziilor hibride și nu ar fi interzis adoptarea acestora. Dimpotrivă, adoptarea de decizii mixte ar constitui o practică consolidată, mai ales în sectorul transportului aerian, chiar și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

b) Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea regulilor de votare în cadrul Consiliului

31. Prin intermediul celui de al doilea motiv invocat, Comisia, susținută de Parlament, arată că, prin adoptarea deciziei atacate, Consiliul a încălcat articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE coroborat cu temeiul juridic material pentru adoptarea de măsuri în domeniul transportului aerian, și anume articolul 100 alineatul (2) TFUE. În acest sens, deși o decizie în temeiul acestor dispoziții trebuie să fie adoptată de Consiliu cu majoritate calificată, un act interguvernamental adoptat în mod colectiv de reprezentanții guvernelor statelor membre trebuie, în schimb, prin însuși caracterul său, să fie adoptat de comun acord de către toate statele membre. Or, fuziunea acestor acte într-o singură decizie și condiționarea lor de acordul comun ar face practic imposibilă aplicarea votului cu majoritate calificată, ceea ce ar face inoperantă *de facto* instituirea prin Tratatul de la Lisabona a unui astfel de vot ca regulă generală pentru procedura de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale de către Uniune. Această fuziune ar goli de însăși substanța sa procedura prevăzută la articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE și ar compromite la nivel general eficiența procedurilor Uniunii. În plus, fuziunea dintre cele două acte menționate ar avea drept consecință faptul că temeiul juridic indicat în decizia hibridă nu ar determina în realitate procedura de votare din cadrul Consiliului, care ar fi înlocuită în mod implicit, dar inevitabil din cauza componentei sale interguvernamentale.

32. Parlamentul European adaugă că fuziunea dintre cele două tipuri de acte implică de asemenea o încălcare a echilibrului instituțional în procedura aplicabilă încheierii de acorduri internaționale de către Uniune, cu încălcarea articolului 218 alineatele (6) și (10) TFUE.

33. Consiliul, susținut de guvernele interveniente, consideră că a respectat regulile de votare enunțate în tratate. Astfel, potrivit Consiliului, decizia atacată ar fi fost adoptată cu majoritate calificată în cadrul Consiliului în privința aspectelor care țin de competențele exclusive ale Uniunii și prin acordul comun al reprezentanților guvernelor statelor membre în privința aspectelor care țin de competențele statelor membre. Prin urmare, ar fi inexact să se afirme că ea a fost adoptată în unanimitate sau că regula privind majoritatea calificată a fost modificată. Faptul că nicio delegație din cadrul Consiliului nu s-a opus deciziei atacate nu poate însemna că votul cu majoritate calificată nu a fost respectat. În orice caz, orice decizie adoptată în unanimitate ar presupune într-adevăr în mod necesar o majoritate calificată. De altfel, faptul că s-a obținut consensul statelor membre nu ar compromite eficiența acțiunii Uniunii și nici a procedurilor sale.

34. Consiliul și anumite guverne susțin de asemenea că, în materia acordurilor internaționale, cumulara mai multor reguli de votare ar fi o practică curentă și conformă cu jurisprudența. În plus, potrivit guvernului finlandez, metoda de votare aleasă de Consiliu s-ar întemeia pe articolul 293 alineatul (1) TFUE, conform căruia, în cazul în care Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate. În speță, întrucât Consiliul ar fi modificat propunerea Comisiei în ceea ce privește articolul 3 din decizia atacată, acesta ar fi trebuit, în orice caz, să voteze în unanimitate.

c) Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nerespectarea obiectivelor definite în tratat și a principiului cooperării loiale

35. Comisia, susținută de Parlament, reproșează Consiliului că a încălcat obiectivele tratatelor și principiul cooperării loiale enunțat la articolul 13 alineatul (2) TUE. Mai întâi, prin faptul că a permis statelor membre să intervină în procedurile Uniunii, Consiliul ar fi „generat incertitudine” în ceea ce privește personalitatea independentă a Uniunii în relațiile internaționale. Mesajul transmis de Consiliu pe scena internațională ar fi că Uniunea nu este în măsură să ia singură o decizie. Apoi, acționând în acest mod, Consiliul nu ar fi respectat principiul cooperării loiale, întrucât ar fi trebuit să își exercite competențele astfel încât să nu eludeze procedurile Uniunii prevăzute la articolul 218 TFUE. Consiliul ar fi încălcat acest principiu atât în cadrul relațiilor instituționale, cât și în ceea ce privește Uniunea în ansamblul său. În sfârșit, Consiliul ar fi fragilizat cadrul instituțional al Uniunii prin faptul că le-a acordat statelor membre un rol în cadrul Uniunii care nu este prevăzut de tratate și în special la articolul 218 TFUE, riscând astfel ca interesele statelor membre să prevaleze în fața celor ale Uniunii.

36. Consiliul, susținut de guvernele interveniente, apreciază că decizia atacată nu ar crea niciun fel de confuzie în rândul terților sau în cadrul comunității internaționale. Dimpotrivă, în contextul acordurilor mixte, situația ar produce confuzie în rândul terților dacă aceștia ar vedea numai o decizie a Consiliului, fără o decizie asociată a statelor membre. Decizia atacată ar fi de altfel nu numai conformă cu obiectivul de unitate de reprezentare internațională a Uniunii, ci ar garanta, ar promova și ar consolida acest obiectiv, punând clar în evidență poziția comună a Uniunii și a statelor sale membre. Adoptarea unei asemenea decizii ar fi expresia obligației de cooperare strânsă și a abordării comune din partea Uniunii și a statelor membre. Dimpotrivă, adoptarea unei decizii numai de către Consiliu, fără implicarea statelor membre, ar putea crea în exterior imaginea unei Uniuni dezbinată, iar existența unei proceduri interguvernamentale paralele ar prezenta riscul apariției unor divergențe între statele membre și a unor întârzieri. Această procedură ar fi astfel mai puțin favorabilă în raport cu obiectivele urmărite prin tratat. În orice caz, o decizie hibridă ar constitui un act intern al Uniunii, care nu ar putea ajunge la cunoștința țărilor terțe și, chiar dacă ar ajunge la cunoștința acestora, ar fi puțin probabil să se acorde vreo importanță determinării autorilor săi.

2. Analiză

37. Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții anularea deciziei atacate, în ceea ce privește, pe de o parte, semnarea de către Uniune și, pe de altă parte, aplicarea provizorie de către Uniune și statele sale membre a Acordului de aderare și a Acordului auxiliar, având în vedere faptul că această decizie a fost adoptată în comun de Consiliu și de reprezentanții statelor membre, în calitate de act hibrid în care fuzionează un act al Uniunii și un act interguvernamental.

38. Trebuie arătat, cu titlu introductiv, că Comisia a afirmat în mod explicit că prin acțiunea sa nu intenționează să conteste caracterul mixt al celor două acorduri internaționale în cauză¹². Domeniul de aplicare al acțiunii din prezenta cauză se limitează, așadar, numai la problema legalității adoptării deciziei atacate sub forma unei decizii hibride.

39. În continuare, tot cu titlu introductiv, arătăm că, deși decizia atacată constituie un act unic din punct de vedere formal, ea conține în realitate două decizii distincte din punct de vedere material, și anume, pe de o parte, o decizie a Consiliului privind semnarea și aplicarea provizorie de către Uniune a acordurilor în cauză și, pe de altă parte, un act interguvernamental al reprezentanților statelor membre privind aplicarea provizorie de către acestea din urmă a acordurilor menționate. Tocmai problema legalității adoptării în comun a acestor două acte diferite și fuziunea lor într-un singur act face obiectul contestației Comisiei.

40. Cele trei motive invocate de Comisie în cererea introductivă, deși vizează această problemă sub diferite aspecte, se intersectează, în opinia noastră, la diverse niveluri. Astfel, acțiunea de față ridică, în esență, două tipuri de probleme. Pe de o parte, în cadrul unei componente pe care o putem defini drept *internă*, prezenta cauză se referă la aplicarea dispozițiilor privind procedurile și regulile de votare pentru adoptarea actelor Uniunii legate de negocierea și de încheierea acordurilor internaționale în cadrul procedural stabilit de articolul 218 TFUE. În acest context, se pune de asemenea problema întinderii autonomiei organizatorice și funcționale proprii instituțiilor Uniunii. Pe de altă parte, în cadrul componentei sale *externe*, prezenta cauză se referă în egală măsură și la cerințele privind desfășurarea concretă a acțiunii externe a Uniunii. Ea ridică de fapt probleme privind mai ales cerința de reprezentare unificată a Uniunii pe scena internațională și obligația conexasă de cooperare strânsă între Uniune și statele membre în cadrul procedurii de negociere și de încheiere a acordurilor mixte. Prezenta cauză privește de asemenea obligațiile de drept internațional care decurg din acțiunea externă a Uniunii față de celelalte părți contractante.

41. Prin urmare, soluția la problemele juridice ridicate în prezenta cauză nu se poate limita la analiza chestiunilor de procedură internă, ci trebuie să țină seama și de impactul pe care aceste chestiuni îl au asupra acțiunii externe a Uniunii. Acest lucru face deci necesară efectuarea unei evaluări comparative a diferitor principii și cerințe practice implicate în prezenta cauză. În aceste condiții, considerăm adecvată analizarea celor trei motive împreună, începând cu o prezentare generală a problemelor ridicate în prezenta cauză, pentru a examina apoi motivele invocate de Comisie în cererea introductivă în lumina principiilor derivate din jurisprudență.

a) Cu privire la cadrul procedural pentru negocierea și pentru încheierea de către Uniune a acordurilor internaționale, prevăzut la articolul 218 TFUE

42. În ceea ce privește componenta sa internă, prezenta cauză ridică mai întâi o problemă privind conformitatea procedurii urmate pentru adoptarea deciziei atacate cu dispozițiile articolului 218 TFUE.

12 — În inscrierile sale, Comisia a explicat că, dat fiind că cele două acorduri în cauză se referă pur și simplu la aderarea Republicii Islanda și a Regatului Norvegiei la Acordul UE-Statele Unite privind transportul aerian, care fusese deja încheiat sub forma unui acord mixt, nu înțelege să conteste caracterul mixt al acestor acorduri pentru a evita crearea unei incertitudini juridice și politice în relațiile dintre Uniune și Statele Unite ale Americii.

43. Reiese din articolul 218 alineatul (1) TFUE că acest articol vizează reglementarea procedurii de negociere și de încheiere a acordurilor dintre Uniune și statele terțe sau organizațiile internaționale. Acest articol, cuprins în titlul V, denumit „Acordurile internaționale”, din partea a cincea a Tratatului FUE, intitulată „Acțiunea externă a Uniunii”, constituie o dispoziție cu caracter general care are drept scop crearea unei proceduri unice și unificate pentru negocierea și pentru încheierea de către Uniune a acordurilor menționate. Această dispoziție reprezintă expresia, pe de o parte, a noii structuri a Uniunii în urma dispariției formale a pilonilor odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona¹³ și, pe de altă parte, a noii dimensiuni consolidate a acțiunii externe a Uniunii, reflectată de introducerea articolelor 21 TUE și 22 TUE, precum și a părții a cincea a Tratatului FUE.

44. Prin urmare, procedura prevăzută la articolul 218 TFUE este menită să se aplice tuturor acordurilor negociate și încheiate de Uniune, indiferent de natura și de conținutul lor, cu excepția cazurilor prevăzute în mod expres de dispoziții speciale ale tratatelor¹⁴. Această dispoziție se aplică de altfel acordurilor încheiate în cadrul politicii externe și de securitate comună. În special, nimic nu indică faptul că acest articol nu și-ar găsi aplicarea în cazul în care acordul internațional ar fi încheiat sub forma unui acord mixt.

45. Întrucât procedura care conduce la încheierea unui acord internațional este o procedură etapizată, articolul 218 TFUE precizează modul de desfășurare a acestor diferite etape, precum și rolul și competențele diferitor instituții implicate în negocierea și în încheierea de către Uniune a acordurilor internaționale.

46. Mai precis, în ceea ce privește dispozițiile relevante pentru prezenta cauză, reiese din articolul 218 alineatul (2) TFUE că Consiliul este instituția abilitată să autorizeze începerea negocierilor, să adopte directivele de negociere, să autorizeze semnarea și să încheie acordurile Uniunii. Astfel, în conformitate cu alineatul (5) al articolului menționat, Consiliul, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie care autorizează semnarea acordului și, după caz, de aplicare a sa cu titlu provizoriu înainte de intrarea în vigoare. Alineatul (6) al aceluiași articol, pe de o parte, prevede că Consiliul, la propunerea negociatorului, adoptă o decizie privind încheierea acordului și, pe de altă parte, îi conferă Parlamentului o competență de aprobare sau de simplă consultare, în funcție de obiectul acordului care urmează să fie încheiat. Alineatul (8) al articolului 218 TFUE consacră regula generală potrivit căreia, pe parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, mai puțin în cadrul excepțiilor prevăzute la doilea paragraf al acestei dispoziții.

47. Din contextul în care se înscrie articolul 218 TFUE, precum și din litera și din economia sa – dar mai ales din obiectivul său de instituire a unui sistem și a unor norme de procedură cu caracter general privind negocierea și încheierea de către Uniune a acordurilor internaționale – rezultă că, exceptând cazurile prevăzute în mod expres de tratate înseși, Consiliul nu poate să renunțe la procedurile prevăzute de tratate și să recurgă la proceduri alternative sau diferite de cele prevăzute la articolul respectiv în cadrul diverselor etape din care este compusă procedura de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale. În special, Consiliul nu poate adopta acte care nu ar constitui una dintre deciziile prevăzute într-o anumită etapă a procedurii respective sau care ar fi adoptate în condiții

13 — Anterior, diverse dispoziții ale tratatelor prevedeau norme de procedură diferite privind negocierea și încheierea acordurilor internaționale, după cum aceste acorduri fuseseră încheiate în cadrul în primul pilon (articolul 300 CE) sau în cadrul celui de al doilea sau al celui de al treilea pilon (articolul 24 UE și, respectiv, articolul 38 UE).

14 — Precum articolul 207 TFUE sau articolul 219 TFUE.

diferite de cele impuse prin însuși articolul 218 TFUE¹⁵. Obligația Consiliului de a urma procedurile impuse de tratate se întemeiază de asemenea pe articolul 13 alineatul (2) TUE, potrivit căruia fiecare instituție este obligată să acționeze în conformitate cu procedurile, cu condițiile și cu scopurile prevăzute de tratate.

48. În această privință, mai trebuie subliniat faptul că, mai puțin în ceea ce privește două aspecte specifice¹⁶, articolul 218 TFUE nu prevede în niciun moment intervenția statelor membre în procedura de negociere sau de încheiere a acordurilor internaționale de către Uniune¹⁷. Prin urmare, statele membre ca atare nu trebuie să joace niciun rol în cadrul procedurii în sensul articolului 218 TFUE, care constituie o procedură proprie a Uniunii.

49. Or, această constatare nu este repusă în discuție de împrejurarea că articolul 218 TFUE se aplică nu doar acordurilor proprii ale Uniunii, ci și acordurilor mixte. Astfel, în cazul acordurilor mixte, articolul 218 TFUE se va aplica exclusiv participării Uniunii la acordul mixt, iar nu participării statelor membre. Participarea acestora din urmă la acordurile mixte va fi reglementată, în ceea ce privește componenta internă a participării lor, de fiecare drept național în parte și, în ceea ce privește componenta externă a participării lor, de dreptul internațional public¹⁸.

b) Cu privire la temeiul juridic și la regulile de votare

50. Adoptarea deciziei atacate sub formă de decizie hibridă în cadrul căreia fuzionează un act al Uniunii și un act interguvernamental ridică apoi probleme privind, pe de o parte, temeiul juridic utilizat și, pe de altă parte, respectarea regulilor de votare prevăzute de tratate.

51. În această privință, trebuie amintit că s-a statuat de către Curte că imperativul de securitate juridică impune ca orice act al Uniunii care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție de drept al Uniunii care trebuie să fie menționată expres drept temei legal și care indică forma juridică pe care trebuie să o ia acel act. Această indicare, în primul rând, este necesară pentru stabilirea modalităților de vot în cadrul Consiliului, în al doilea rând, prezintă o importanță particulară în scopul apărării prerogativelor instituțiilor Uniunii vizate de procedura de adoptare a unui act și, în al treilea rând, stabilește repartizarea competențelor între Uniune și statele membre, evitând apariția unei confuzii cu privire la natura competenței Uniunii și fragilizarea acesteia din urmă în apărarea poziției sale cu ocazia negocierilor internaționale¹⁹.

52. De altfel, trebuie de asemenea subliniat că Curtea a afirmat în mai multe rânduri că normele referitoare la formarea voinței instituțiilor Uniunii sunt stabilite de tratate și nu sunt nici la discreția statelor membre, nici a instituțiilor înseși²⁰. Numai tratatele pot abilita, în cazuri speciale, o instituție să modifice o procedură decizională pe care acestea o stabilesc. În definitiv, a recunoaște unei instituții posibilitatea de a se îndepărta de la o procedură decizională precum cea prevăzută de tratate și de a adopta o procedură alternativă ar însemna, pe de o parte, să i se atribuie competența de a

15 — A se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Consiliul (C-27/04, EU:C:2004:436, punctul 81). În înscrisurile sale, Consiliul contestă aplicabilitatea acestei hotărâri în prezenta cauză pentru motivul că respectiva hotărâre ar fi vizat o situație diferită, și anume un caz în care Consiliul nu adoptase un act preconizat și într-un domeniu diferit de cel al relațiilor internaționale ale Uniunii. În această privință, considerăm totuși că afirmațiile de principiu făcute de Curte în hotărârea respectivă au o aplicabilitate generală de fiecare dată când, la fel ca în cazul articolului 218 TFUE, tratatele prevăd dispoziții precise privind procedura care trebuie urmată în anumite materii.

16 — Este vorba, pe de o parte, despre acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, menționat la articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE și, pe de altă parte, de posibilitatea de a obține avizul prealabil al Curții, în temeiul alineatului (11) al aceluiași articol.

17 — A se vedea în același sens și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:224, punctul 174).

18 — A se vedea în același sens, *ibidem* (punctul 171).

19 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctele 39, 48 și 49).

20 — A se vedea Hotărârile Regatul Unit/Consiliul (68/86, EU:C:1988:85, punctul 38) și Parlamentul/Consiliul (C-133/06, EU:C:2008:257, punctul 54).

deroga în mod unilateral de la normele prevăzute de tratat, ceea ce cu certitudine nu este admisibil²¹, și, pe de altă parte, să i se permită să aducă atingere principiului echilibrului instituțional, care implică faptul că fiecare instituție își exercită competențele cu respectarea competențelor celorlalte instituții²².

53. În această privință, mai trebuie subliniat că Curtea a adoptat o abordare mai degrabă sceptică în privința fuzionării unor proceduri diferite pentru adoptarea actelor Uniunii. Astfel, în ceea ce privește utilizarea unui dublu temei juridic, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că se exclude cumularea a două temeuri juridice atunci când procedurile prevăzute pentru cele două temeuri juridice sunt incompatibile²³. Tocmai aceasta a fost situația în cauza cunoscută sub numele „Dioxid de titan”²⁴, a cărei aplicabilitate în prezenta cauză a făcut obiectul unei lungi dezbateri între părți. În cauza respectivă, Consiliul adoptase în unanimitate o directivă²⁵ în temeiul articolului 130 S din Tratatul CEE²⁶, în timp ce Comisia, în acțiunea sa în anulare, arăta că această directivă ar fi trebuit să fie adoptată în temeiul articolului 100 A din Tratatul CEE, care prevedea că Consiliul hotărăște cu majoritate calificată²⁷. Curtea a concluzionat că, în cazul cumulării temeiurilor juridice, Consiliul ar fi fost obligat, în orice caz, să voteze în unanimitate, ceea ce ar fi compromis un element esențial al procedurii de cooperare, și anume votul cu majoritate calificată, golind deci de conținut această procedură^{28,29}.

c) Cu privire la principiul autonomiei instituțiilor

54. Consiliul și anumite state membre susțin că adoptarea de decizii hibride ar fi expresia principiului autonomiei instituțiilor Uniunii, care ar permite Consiliului să aleagă forma de acordare a autorizărilor necesare în procedura de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale.

55. Astfel, în cadrul atribuțiilor lor, instituțiile Uniunii sunt împuternicite să își organizeze liber modul de funcționare. Această prerogativă este expresia principiului autonomiei instituțiilor, a cărui origine se regăsește în dispozițiile tratatelor care conferă instituțiilor în cauză competența de a-și adopta ele însele regulamentele de procedură pentru a asigura propria funcționare și pe cea a serviciilor lor³⁰. Acest

21 — A se vedea Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:2008:257, punctele 55 și 56).

22 — *Ibidem* (punctul 57) și Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-70/88, EU:C:1990:217, punctul 22). A se vedea de asemenea articolul 13 alineatul (2) TUE.

23 — Hotărârile Parlamentul/Consiliul (C-164/97 și C-165/97, EU:C:1999:99, punctul 14), Comisia/Consiliul (C-338/01, EU:C:2004:253, punctul 57), precum și Parlamentul/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 45 și urm. și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxid de titan” (C-300/89, EU:C:1991:244, în special punctele 17-21).

25 — A se vedea în special Directiva 89/428/CEE a Consiliului din 21 iunie 1989 de stabilire a modalităților de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării cauzate de deșeurile provenite din industria dioxidului de titan (JO L 201, p. 56).

26 — Acest articol prevedea, pentru acțiunile în materie de mediu, votul în unanimitate în cadrul Consiliului, după o simplă consultare a Parlamentului.

27 — Acest articol, care corespunde în esență actualului articol 114 TFUE, prevedea aplicarea procedurii de cooperare cu Parlamentul, în cadrul căreia Consiliul hotăra cu majoritate calificată.

28 — A se vedea punctele 16-20 din hotărârea menționată. La punctul 21 din aceeași hotărâre, Curtea a considerat de asemenea că prerogativele Parlamentului ar fi fost încălcate. Cu toate acestea, după cum reiese din hotărârile citate la nota de subsol următoare din prezentele concluzii, încălcarea prerogativelor Parlamentului nu constituie în jurisprudență o condiție necesară pentru a se constata incompatibilitatea temeiurilor juridice, caracterul ireconciliabil al regulilor de votare fiind o condiție suficientă în acest scop.

29 — În alte cauze, Curtea a constatat că cele două temeuri juridice în cauză erau incompatibile întrucât pentru adoptarea unui act pe baza unuia dintre cele două temeuri era necesară unanimitatea, în timp ce pentru adoptarea unui act pe baza celuilalt temei era suficientă majoritatea calificată. A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (EU:C:2004:253, punctul 58), precum și Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:2012:472, punctele 47 și 48).

30 — A se vedea în special, în ceea ce privește Parlamentul, articolul 232 TFUE, în ceea ce privește Consiliul European, articolul 235 alineatul (3) TFUE, în ceea ce privește Consiliul, articolul 240 alineatul (3) TFUE și în ceea ce privește Comisia, articolul 249 alineatul (1) TFUE.

principiu, recunoscut în repetate rânduri de Curte³¹, este corolarul misiunii specifice încredințate instituțiilor de a acționa în interesul Uniunii și constituie o condiție esențială pentru buna lor funcționare³². Așadar, Consiliul și-a adoptat propriul regulament de procedură, care stabilește regulile sale de funcționare și de organizare³³.

56. Cu toate acestea, principiul autonomiei instituțiilor nu este nelimitat. Această autonomie trebuie exercitată, potrivit articolului 13 alineatul (2) TUE, „în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate” și „în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”. În consecință, dacă fiecare instituție este autorizată, în temeiul competenței de organizare internă conferite de dispozițiile pertinente ale tratatelor, să adopte măsurile adecvate în vederea asigurării bunei sale funcționări și a bunei desfășurări a procedurilor sale³⁴, aceste măsuri sau aplicarea lor nu pot deroga de la procedurile prevăzute de tratate. În plus, competența de organizare internă nu trebuie să aducă atingere echilibrului instituțional sau repartizării competențelor între Uniune și statele membre.

57. Pe de altă parte, principiul autonomiei instituțiilor constituie o limită pentru statele membre. Astfel, acest principiu implică faptul că funcționarea internă și organizatorică a instituțiilor trebuie să fie complet independentă de statele membre³⁵, care trebuie să se abțină de la a interveni în autodeterminarea organizării, a procedurilor și a funcțiilor instituțiilor Uniunii, în limitele stabilite de tratate. Această obligație a statelor membre de a nu interveni reprezintă, în plus, expresia principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE.

d) Cu privire la cerința existenței unei unități de reprezentare internațională a Uniunii și cu privire la principiul cooperării loiale

58. În ceea ce privește componenta sa externă, prezenta cauză ridică mai întâi probleme privind reprezentarea Uniunii pe scena internațională și configurația relațiilor dintre Uniune și statele sale membre în această privință.

59. Pozițiile părților cu privire la acest aspect sunt complet opuse. Astfel, Comisia apreciază că adoptarea deciziilor hibride poate „genera incertitudine” cu privire la personalitatea independentă a Uniunii în cadrul relațiilor internaționale, în timp ce Consiliul apreciază că deciziile hibride constituie expresia maximă a cooperării dintre Uniune și statele membre.

60. În această privință, trebuie să se amintească mai întâi că tratatele prevăd în mod explicit obligația de cooperare loială reciprocă între Uniune și statele sale membre [articolul 4 alineatul (3) TUE], precum și între instituțiile Uniunii [articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE]³⁶. În special, potrivit articolului 4 alineatul (3) al treilea paragraf TUE, statele membre au obligația de a facilita îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

31 — Curtea a recunoscut principiul autonomiei instituțiilor în privința diverselor aspecte ale activităților acestora: de exemplu, în privința selectării funcționarilor și a agenților lor, a se vedea printre altele Hotărârea AB (C-288/04, EU:C:2005:526, punctele 26 și 30) sau, în cadrul reparării prejudiciilor provocate de instituțiile și de agenții acestora în exercitarea funcțiilor lor, Hotărârea Sayag (9/69, EU:C:1969:37, punctele 5 și 6).

32 — A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Geelhoed în cauza Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, punctul 98) și în cauza AB (C-288/04, EU:C:2005:262 punctul 23).

33 — A se vedea Regulamentul de procedură al Consiliului, anexat la Decizia 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului de procedură al acestuia (JO L 325, p. 36), cu modificările ulterioare.

34 — A se vedea în acest sens Hotărârea Luxemburg/Parlamentul (230/81, EU:C:1983:32, punctul 38).

35 — A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed în cauza Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, punctul 98) și în cauza AB (EU:C:2005:262 punctul 23).

36 — A se vedea în această privință Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-65/93, EU:C:1995:91, punctele 23, 27 și 28).

61. În continuare, trebuie de asemenea să se arate că, atunci când a trebuit să se pronunțe cu privire la probleme legate de acțiunea externă a Uniunii, Curtea a subliniat în mod repetat cerința ca Uniunea să fie reprezentată în mod unificat pe scena internațională³⁷, precum și necesitatea de a se garanta unitatea și coerența acțiunii și a reprezentării Uniunii în relațiile externe³⁸.

62. Aceste cerințe devin cu atât mai mult imperative atunci când materia unui acord sau a unei convenții intră în parte în competența Uniunii și în parte în competența statelor membre, iar acordurile sunt încheiate ca acorduri mixte, cum este cazul Acordului de aderare și al Acordului auxiliar. În aceste cazuri, jurisprudența a insistat în mod deosebit asupra faptului că cerințele respective de reprezentare unificată a Uniunii și de garantare a unității și a coerenței în relațiile externe ale Uniunii impun asigurarea unei cooperări strânse între statele membre și instituțiile Uniunii, atât în procesul de negociere și de încheiere a angajamentelor asumate, cât și cu ocazia executării acestora³⁹. Prin urmare, există o legătură strânsă între cerința de reprezentare unificată a Uniunii pe scena internațională și obligația de cooperare loială reciprocă între Uniune și statele membre⁴⁰.

63. În acest context, Curtea a recunoscut, pe de o parte, că instituțiilor și statelor membre le revine obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura în modul cel mai adecvat această cooperare⁴¹. Pe de altă parte, Curtea a recunoscut că din obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al treilea paragraf TUE derivă faptul că statele membre nu trebuie să intervină în exercitarea prerogativelor Uniunii, acest drept aparținând exclusiv instituțiilor Uniunii, și nu trebuie să pună în discuție capacitatea de acțiune autonomă a Uniunii în relațiile externe⁴².

e) Cu privire la relevanța deciziei atacate pentru statele terțe

64. Prezenta cauză ridică de asemenea problema relevanței deciziilor hibride pentru statele terțe care sunt părți contractante la acordul internațional. Astfel, Consiliul și anumite guverne califică deciziile de tipul deciziei atacate drept acte pur interne. În opinia lor, ar rezulta de aici că aceste acte nu ar putea să ajungă la cunoștința statelor terțe și că deci acestea din urmă nu ar acorda importanță determinării autorilor respectivelor acte.

65. În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că, atunci când adoptă un act, Uniunea este obligată să respecte dreptul internațional în ansamblul său, inclusiv dreptul internațional cutumiar, care este obligatoriu pentru instituțiile Uniunii⁴³. Pe de altă parte, atunci când Uniunea și statele sale membre încheie acorduri internaționale, indiferent dacă sunt sau nu sunt acorduri mixte, acestea trebuie să respecte dreptul internațional, astfel cum a fost codificat, în ceea ce privește normele cutumiare de drept al tratatelor, de Convențiile de la Viena din 1969 și din 1986⁴⁴.

37 — A se vedea, *inter alia*, Avizul 2/91 (EU:C:1993:106, punctul 36) și Avizul 1/94 (EU:C:1994:384, punctul 108), precum și Hotărârea Comisia/Suedia (C-246/07, EU:C:2010:203, punctul 73 și jurisprudența citată).

38 — Hotărârile Comisia/Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, punctul 60), Comisia/Germania (C-433/03, EU:C:2005:462, punctul 66) și Comisia/Suedia (EU:C:2010:203, punctul 75).

39 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Suedia (EU:C:2010:203, punctul 73 și jurisprudența citată).

40 — A se vedea în această privință Hotărârile Comisia/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345, punctele 173 și 174) și Comisia/Suedia (EU:C:2010:203, punctele 69-71 și 73 și jurisprudența citată).

41 — A se vedea în această privință Avizul 2/91 (EU:C:1993:106, punctul 38) și Hotărârea Comisia/Consiliul (C-25/94, EU:C:1996:114, punctul 48).

42 — A se vedea în acest sens Deliberarea 1/78 (Rec., 1978, p. 2151, punctul 33), în ceea ce privește articolul 192 din Tratatul CEEA, al cărui text corespunde în esență articolului 4 alineatul (3) al treilea paragraf TUE.

43 — Hotărârea Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 101 și jurisprudența citată).

44 — Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331) și Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor dintre state și organizații internaționale sau dintre organizații internaționale din 21 martie 1986 (A/CONF.129/15).

66. Or, regula generală în dreptul internațional este cea potrivit căreia măsurile prin care o parte își execută, în conformitate cu dreptul său intern sau, în cazul unei organizații internaționale, în conformitate cu regulile sale organizatorice interne, obligațiile care decurg dintr-un tratat internațional nu privesc, în principiu, celelalte state care sunt părți la convenție⁴⁵.

67. Cu toate acestea, pe de o parte, dreptul internațional recunoaște o anumită relevanță, chiar dacă limitată, dispozițiilor de drept intern privind competența de a încheia tratate, precum și regulilor interne ale unei organizații internaționale⁴⁶. Prin urmare, relevanța pentru celelalte state contractante a unei decizii adoptate în cadrul procedurii prevăzute de articolul 218 TFUE nu este complet exclusă în dreptul internațional.

68. Pe de altă parte, în cazul în care acordul este încheiat ca acord mixt și astfel Uniunea și statele sale membre pot fi considerate părți la acord, cu siguranță legate, dar distincte, cerințele de securitate juridică între părțile la un acord internațional, precum și obligația de executare cu bună-credință a tratatelor⁴⁷ impun, în opinia noastră, ca actul intern al Uniunii prin care aceasta aprobă un acord mixt să nu poată disimula faptul că Uniunea este o parte contractantă de sine stătătoare la acord.

f) Cu privire la legalitatea deciziei atacate

69. În speță, legalitatea deciziei atacate trebuie apreciată în lumina tuturor principiilor prezentate la punctele de mai sus și a cerințelor puse în evidență la aceste puncte. În acest scop, trebuie să pornim de la o analiză a acestei decizii.

70. În primul rând, în ceea ce privește autorii deciziei, reiese din titlul deciziei atacate și din indicația inclusă înainte de prima referire că aceasta constituie un act adoptat în comun de Consiliu și de reprezentanții statelor membre reuniți în cadrul Consiliului. În al doilea rând, în ceea ce privește temeiul juridic pe care se fondează adoptarea deciziei atacate, trebuie constatat că aceasta indică în mod expres că se întemeiază pe articolul 100 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolul 218 alineatul (5) și alineatul (8) primul paragraf TFUE. Toate aceste temeiuri juridice prevăd adoptarea unui act cu majoritate calificată. Decizia atacată nu menționează niciun alt temei juridic.

71. În ceea ce privește, în continuare, conținutul deciziei atacate, reiese din cuprinsul punctelor 8-10 și 19 din prezentele concluzii că aceasta autorizează atât semnarea și aplicarea provizorie a acordurilor internaționale în cauză în ceea ce privește Uniunea, cât și aplicarea provizorie a respectivelor acorduri de către statele membre, în măsura permisă de legislația națională aplicabilă. Actul respectiv reunește toate aceste elemente fără să se poată distinge în mod clar partea care poate fi atribuită (în sens material) deciziei Consiliului și partea care poate fi atribuită deciziei reprezentanților statelor membre. Acest fapt reiese în mod deosebit din formularea articolului 3 din decizia atacată, care reunește în aceeași dispoziție autorizarea aplicării provizorii a acordurilor în cauză de către Uniune și de către statele membre.

45 — Reiese astfel din articolul 27 din Convențiile de la Viena din 1969 și din 1986 menționate că o parte la un tratat nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern – sau, în cazul unei organizații internaționale, regulile sale organizatorice – pentru a justifica neexecutarea tratatului. Această regulă nu aduce totuși atingere articolului 46 din aceste două convenții (a se vedea nota de subsol următoare).

46 — Potrivit articolului 46 din aceleași Convenții de la Viena din 1969 și din 1986, o încălcare a dreptului intern privind competența de a încheia un tratat devine relevantă numai dacă există o încălcare vădită a regulilor în cauză sau dacă încălcarea se referă la o regulă de importanță fundamentală. A se vedea și articolul 5 din convențiile menționate.

47 — A se vedea articolele 26 din Convențiile de la Viena din 1969 și din 1986.

72. În lumina cuprinsului deciziei atacate, precum și a modului în care aceasta este structurată, trebuie să se constate că atât Consiliul, cât și reprezentanții statelor membre au participat la adoptarea acestei decizii în ansamblul ei și în toate elementele sale. Astfel, pe de o parte, reprezentanții statelor membre au participat la autorizarea semnării și a aplicării provizorii a acordurilor în cauză de către Uniune, iar Consiliul a participat la autorizarea aplicării provizorii a acordurilor în cauză de către statele membre⁴⁸.

73. Această constatare este confirmată de altfel de modalitățile procedurale care au fost utilizate pentru adoptarea deciziei atacate, care arată că procedura de adoptare a deciziei Uniunii nu a fost separată de procedura de adoptare a actului interguvernamental al statelor membre. Într-adevăr, cu toate că, în înscrisurile lor, mai multe state membre au luat în considerare posibilitatea ca cele două componente materiale ale deciziei atacate să fi fost adoptate conform unor proceduri de votare distincte, în ședința în fața Curții, Consiliul a precizat totuși în mod definitiv că decizia atacată a fost adoptată o singură dată, prin consens, conform unei proceduri simplificate, fără dezbateri și fără să se procedeze la o votare. Prin urmare, nu s-au utilizat procese decizionale distincte pentru cele două componente ale actului, ci o procedură de adoptare unică.

74. Constatările care precedă ne conduc la considerațiile de mai jos.

75. În primul rând, decizia atacată, ca act hibrid, constituie un act care nu este prevăzut de tratate. Mai exact, este vorba despre un act pe care Consiliul l-a adoptat în cadrul uneia dintre etapele procedurii de negociere și de încheiere a acordurilor internaționale de către Uniune, dar care nu este prevăzut la articolul 218 TFUE. În plus, acest act a fost adoptat prin utilizarea unei proceduri care nu este, nici ea, prevăzută la articolul menționat. Astfel, după cum am subliniat deja la punctul 48 din prezentele concluzii, articolul 218 TFUE nu prevede niciun rol pentru statele membre ca atare în cadrul procedurii de adoptare a măsurilor pe care Uniunea trebuie să le ia în diferitele etape ale procedurii prevăzute la acest articol. În consecință, prin implicarea statelor membre în adoptarea deciziei atacate, Consiliul a derogat în mod unilateral de la această procedură și a adoptat un act care nu este prevăzut de tratate.

76. În al doilea rând, adoptarea actului hibrid o singură dată în toate componentele sale indisociabile a avut drept consecință faptul că a fost urmat un singur proces decizional pentru adoptarea sa, proces în care s-au îmbinat procedura prevăzută de articolul 218 alineatele (5) și (8) TFUE pentru adoptarea unui act al Uniunii cu majoritate calificată și o procedură străină cadrului juridic al Uniunii, care, în plus, este utilizată pentru adoptarea unui act care nu este prevăzut de tratate și a cărui adoptare necesită acordul comun al tuturor statelor care intervin. De altfel, Consiliul și anumite guverne au admis chiar ele că normele de procedură pentru adoptarea deciziei interguvernamentale se află în afara cadrului juridic al tratatelor.

77. Or, această fuziune a avut drept consecință și faptul că temeiurile juridice indicate în decizia atacată nu au determinat în mod real regula de votare necesară pentru adoptarea actului hibrid. Astfel, deși aceste temeiuri juridice impun adoptarea unei decizii cu majoritate calificată, actul hibrid, pentru a fi adoptat în această formă, necesită acordul comun ca urmare a configurației sale ca act ale

48 — Curtea a interpretat în aceeași manieră o decizie hibridă a Consiliului și a reprezentanților statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, în analiza sa cu privire la admisibilitatea acțiunii în Hotărârea Comisia/Consiliul (EU:C:2014:2151, punctul 41).

cărui două componente materiale constituie o unitate indisociabilă. În opinia noastră, acest lucru a avut în mod necesar drept consecință golirea de conținut a procedurii de vot cu majoritate calificată și compromiterea regulii majoritare, element esențial al procedurii prevăzute la articolul 218 TFUE, conform jurisprudenței Dioxid de titan⁴⁹.

78. Reiese din aceste considerații că adoptarea deciziei atacate sub forma unui act hibrid nu este conformă cu articolul 218 alineatele (2), (5) și (8) TFUE și nici cu cerințele exprimate în jurisprudența menționată la punctele 47 și 51-53 din prezentele concluzii.

79. În ceea ce privește respectarea regulilor de votare, trebuie să mai arătăm că în prezenta cauză nu este vorba despre punerea la îndoială a modului în care se desfășoară procedurile de votare în cadrul Consiliului, a căror organizare intră în sfera de autonomie a acestuia. Obiectul prezentei cauze nu se referă la legalitatea procedurii interne simplificate de votare, utilizată, fără îndoială, pentru adoptarea deciziei atacate, pe care Consiliul a menționat-o în ședință. Însă, în speță, această procedură simplificată a fost utilizată pentru adoptarea unei decizii prin care fuzionează un act adoptat conform unei proceduri prevăzute de tratate cu un act străin cadrului juridic al Uniunii, adoptat conform unor proceduri de asemenea străine acestui cadru și pentru a cărui adoptare este necesară o regulă de votare diferită de cea impusă pentru adoptarea actului Uniunii.

80. Or, considerăm că acceptarea unei astfel de fuziuni ar putea constitui, în pofida eventualului caracter consolidat⁵⁰ sau rezidual⁵¹ al practicii, un precedent periculos de contaminare a procesului decizional autonom al instituțiilor Uniunii, care poate, prin urmare, să prejudicieze autonomia Uniunii ca ordine juridică proprie⁵², iar aceasta chiar dacă, după cum reiese din cuprinsul punctului 53 din prezentele concluzii, jurisprudența Curții adoptă o abordare restrictivă chiar și în ceea ce privește fuzionarea procedurilor interne ale Uniunii și cumularea temeiurilor juridice⁵³.

81. În plus, considerăm că nu poate fi admis argumentul potrivit căruia în speță nu s-ar fi încălcat regula de votare prevăzută la articolul 218 TFUE întrucât unanimitatea include întotdeauna majoritatea calificată. Mai întâi, așa cum am arătat la punctele 76 și 77 din prezentele concluzii, decizia atacată a fost adoptată nu în unanimitate conform unei proceduri prevăzute de tratate și încadrate în acestea, ci conform unei proceduri și unei reguli de votare care se situează în afara cadrului tratatelor. Această

49 — Consiliul și anumite guverne interveniente contestă aplicabilitatea în speță a jurisprudenței Dioxid de titan (EU:C:1991:244) menționate. În această privință, considerăm că este adevărat că între cauza Dioxid de titan și prezenta cauză există diferența că prima se referea la aplicarea a două temeiuri juridice din dreptul Uniunii, în timp ce în cea de a doua nu este necesar un temei juridic de drept al Uniunii pentru componenta interguvernamentală a deciziei hibride. Cu toate acestea, considerăm că principiile jurisprudențiale exprimate în această hotărâre (a se vedea punctul 53 din prezentele concluzii) pot fi aplicate în mod indubitabil prin analogie și chiar *a fortiori* într-un caz precum cel în speță, care se referă nu la fuziunea a două proceduri interne ale Uniunii, ci la fuziunea unei proceduri a Uniunii cu o procedură străină cadrului juridic al acesteia.

50 — Împrejurarea invocată de Consiliu, potrivit căreia adoptarea deciziilor hibride ar constitui o practică consolidată, în special în sectorul transportului aerian, chiar și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, nu poate nici să justifice această practică, nici să aibă efect asupra legalității deciziei atacate, în măsura în care, potrivit unei jurisprudențe constante, o simplă practică a Consiliului nu poate să deroge de la normele tratatului (a se vedea Avizul 1/08, EU:C:2009:739, punctul 172, precum și Hotărârea Comisia/Consiliul, EU:C:2009:590, punctul 54 și jurisprudența citată).

51 — Împrejurarea, evidențiată în ședință, potrivit căreia adoptarea de acte hibride ar constitui o practică cu caracter aproape rezidual utilizată în special în sectorul aviației atunci când nu există în mod vădit un dezacord între subiecții intervenienți (state membre și instituții) nu constituie o justificare pentru adoptarea unei practici ilegale. În plus, din dezbaterile din cadrul ședinței a rezultat că aplicarea acestei practici nu s-ar limita în mod obligatoriu la aceste cazuri.

52 — În ceea ce privește autonomia ordinii juridice a Uniunii, a se vedea Hotărârea Costa (6/64, EU:C:1964:66, p. 1158), precum și Avizul 2/13 (EU:C:2014:2454, punctele 174, 183 și 201 și jurisprudența citată).

53 — În această privință, trebuie remarcat faptul că Consiliul, susținut de mai multe state membre, afirmă că practica de a combina diferite reguli de votare ar fi o practică curentă în cadrul Consiliului și că Curtea ar fi admis combinarea regulilor de votare diferite în cadrul Consiliului. Consiliul face trimitere la Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 211-214), precum și la Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-166/07, EU:C:2009:499, punctul 69). Cu toate acestea, jurisprudența menționată, care privește exclusiv utilizarea articolului din tratat care corespunde actualului articol 352 TFUE, nu invalidează în niciun caz principiul jurisprudențial prezentat la punctul 53 din prezentele concluzii, potrivit căruia este exclusă cumularea temeiurilor juridice atunci când procedurile prevăzute de acestea sunt incompatibile. Or, în speță, nici măcar nu este vorba despre compatibilitatea dintre două temeiuri juridice diferite în cadrul procedurilor Uniunii, ci despre fuziunea dintre un act al Uniunii și un act adoptat în totalitate în afara procedurilor Uniunii conform unei reguli de votare diferite. Prin urmare, în opinia noastră, principiul jurisprudențial menționat se aplică *a fortiori* în speță.

constatare exclude de altfel posibilitatea ca Consiliul să fi putut recurge la articolul 293 alineatul (1) TFUE, așa cum susține guvernul finlandez. Apoi, după cum a arătat deja în mod întemeiat avocatul general Sharpston, o decizie în privința căreia nimeni nu se opune nu este în mod necesar similară cu o decizie pe care o aprobă o majoritate calificată, în măsura în care conținutul unei decizii care poate impune o majoritate calificată ar putea fi diminuat în scopul de a fi aprobat în unanimitate sau fără nicio opoziție⁵⁴.

82. În ceea ce privește invocarea principiului autonomiei, din considerațiile formulate la punctul 56 din prezentele concluzii reiese că acest principiu nu poate justifica o derogare de la procedurile prevăzute de tratate. Deși este adevărat că Consiliul are libertatea de a-și organiza funcționarea internă și modalitățile de adoptare a deciziilor, el nu poate totuși să recurgă la proceduri alternative sau să modifice regulile de votare prevăzute de tratate. De fapt, în lumina celor prezentate la punctul 57 din prezentele concluzii, ne întrebăm dacă nu s-a încălcat însuși principiul autonomiei instituțiilor prin admiterea participării statelor membre la procesul decizional al unei instituții a Uniunii.

83. Adoptarea unei decizii hibride era totuși consecința obligatorie a caracterului mixt al acordurilor internaționale subiacente? Adoptarea unei astfel de decizii era necesară pentru a garanta reprezentarea unificată a Uniunii pe scena internațională? Nu suntem convingși de aceste lucruri.

84. În primul rând, este adevărat că adoptarea unei decizii comune constituie forma cea mai strânsă de cooperare între Uniune și statele sale membre și că, în cazul încheierii de acorduri mixte, Curtea a evidențiat în mod deosebit necesitatea acestei cooperări strânse. Cu toate acestea, pe de o parte, așa cum s-a remarcat deja în mod întemeiat⁵⁵, principiul cooperării loiale, din care, după cum s-a arătat la punctul 62 din prezentele concluzii, derivă obligația de cooperare strânsă, nu poate fi invocat pentru a justifica o încălcare a normelor de procedură. Cooperarea strânsă dintre Uniune și statele sale membre în cadrul acordurilor mixte trebuie, prin urmare, să se desfășoare în conformitate cu normele stabilite de tratate.

85. Intervenția statelor membre ca atare în procedura Uniunii nu era necesară nici pentru semnarea acordului în numele Uniunii, nici pentru aplicarea provizorie a acestuia de către Uniune. Prin permisiunea acordată statelor membre de a interveni în decizia Uniunii, Consiliul nu a susținut interesele statelor membre potrivit articolului 13 alineatul (1) TUE, după cum a afirmat în ședință, ci mai degrabă le-a permis acestora să intervină în exercitarea prerogativelor Uniunii, punând în discuție capacitatea de acțiune autonomă a Uniunii în relațiile externe, cu încălcarea jurisprudenței menționate la punctul 63 din prezentele concluzii.

86. Astfel, această intervenție poate lăsa să se înțeleagă că Uniunea nu este abilitată să adopte singură decizia de a semna și de a aplica cu titlu provizoriu acorduri internaționale în domeniile în care își exercită competențele proprii care i-au fost conferite de statele membre. Această abordare nu numai că nu consolidează imaginea internațională a Uniunii, ci, în opinia noastră, poate să fragilizeze Uniunea în calitate de actor de sine stătător pe scena internațională, disimulându-i personalitatea internațională independentă și autonomă.

54 — A se vedea în același sens Concluziile avocatului general Sharpston în cauza Comisia/Consiliul (EU:C:2014:224, punctul 189).

55 — În același sens, *ibidem* (punctul 195).

87. Rezultă că, procedând în acest mod, Consiliul a depășit, în opinia noastră, limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate și a acționat contrar scopurilor prevăzute de acestea, cu încălcarea articolului 13 alineatul (2) TUE⁵⁶.

88. În al doilea rând, trebuie arătat că însuși Consiliul a admis că există soluții alternative la adoptarea unei decizii hibride, precum adoptarea simultană a două decizii distincte, una de către Consiliu și cealaltă de către reprezentanții statelor membre⁵⁷. Consiliul și statele membre arată însă că această soluție ar fi în mod clar mai puțin preferabilă, întrucât ar fi mai puțin eficientă și ar putea să creeze probleme importante la nivel practic, mai ales în ceea ce privește delimitarea competențelor, atunci când – așa cum este de obicei cazul acordurilor din sectorul transportului aerian – acordul constituie un întreg indivizibil, astfel încât competențele Uniunii și cele ale statelor membre sunt indisociabile.

89. În această privință, observăm, în primul rând, că motivele de eficiență sau de oportunitate nu pot justifica încălcarea procedurilor prevăzute de tratate. Cadrul procedural al Uniunii pentru negocierea și pentru încheierea acordurilor internaționale a fost stabilit prin Tratatul de la Lisabona, care, printre altele, a introdus ca normă generală regula majorității calificate. Statele membre au aprobat și au ratificat acest tratat și sunt obligate în temeiul acestuia. Ele nu pot eluda sau ignora norme edictate de ele însele, invocând pretinse motive de oportunitate sau de eficiență.

90. Or, problema juridică ridicată în prezenta cauză nu se referă, în opinia noastră, la împrejurarea că cele două decizii au fost adoptate prin coordonarea lor, și nici chiar la faptul că ele sunt incluse într-un act unic din punct de vedere formal. Problema, în opinia noastră, este caracterul hibrid al deciziei atacate, care a avut drept consecință faptul că Consiliul a permis includerea în procedura de adoptare a unui act propriu al Uniunii a unui element extern care l-a denaturat și, în plus, a participat la adoptarea unui act care nu intră în competența sa, și anume o decizie prin care sunt autorizate statele membre să aplice cu titlu provizoriu acordurile în cauză. Or, în măsura în care ar rezulta în mod clar dintr-o decizie a Consiliului adoptată în conformitate cu articolul 218 TFUE că s-au respectat procedurile Uniunii, în special cele de votare, și că Uniunea, în ceea ce privește competențele care îi revin, a adoptat o decizie care îi este specifică în calitate de actor de sine stătător pe scena internațională, nu am ridica nicio obiecție față de includerea într-un act unic din punct de vedere formal a acestei decizii și a unei decizii interguvernamentale a statelor membre adoptate în coordonare.

56 — În această privință, trebuie să adăugăm că nu suntem convingeți de posibilitatea, preconizată de Comisie, de a configura o obligație de cooperare a instituțiilor Uniunii în raport cu Uniunea ca atare. Astfel, instituțiile Uniunii fac parte din Uniune și, în consecință, ele constituie Uniunea în sine. În opinia noastră, configurarea unei astfel de obligații de cooperare pare să corespundă cu afirmarea unei obligații de cooperare cu sine însuși. În schimb, considerăm că mai degrabă comportamentele care, potrivit Comisiei, ar constitui o încălcare a obligației de cooperare a Consiliului cu Uniunea ar putea să fie calificate drept o încălcare a principiului cooperării între instituții și/sau o încălcare a obligației de a acționa în interesul Uniunii, în conformitate cu scopurile prevăzute de aceasta în temeiul articolului 13 alineatul (2) TUE.

57 — Nu considerăm necesar, în scopul soluționării prezentei cauze, să abordăm problema, totuși foarte sensibilă, ridicată de Comisie, privind posibilitatea, în speță, de a garanta aplicarea provizorie a acordurilor în cauză printr-o decizie adoptată doar de Consiliu, în pofida caracterului mixt al acordurilor subiacente. Astfel, în opinia noastră, această problemă nu are un impact asupra legalității deciziei atacate. Dar ea lasă deschise mai multe chestiuni juridice care au apărut în mod clar în cursul procedurii. Consiliul a explicat în înscrisurile sale că nu a existat niciodată în cadrul său voința politică de a adopta o decizie care să autorizeze Uniunea să își exercite pe deplin competența potențială, nici chiar la nivelul aplicării provizorii a acordurilor. O astfel de opțiune cu caracter politic generează însă în mod inevitabil un anumit grad de insecuritate juridică în ceea ce privește posibilitatea aplicării provizorii a unor acorduri internaționale în statele membre în care aplicarea provizorie a tratatelor internaționale nu este admisibilă din punct de vedere constituțional sau în care este supusă aplicării unor norme de drept intern. Chiar dacă suntem conștienți de caracterul sensibil al acestei probleme, care poate aduce atingere prerogativelor parlamentelor naționale, ne întrebăm totuși dacă nu ar fi preferabilă din punct de vedere juridic soluția avută în vedere de Comisie, care constă în garantarea aplicării provizorii a acordurilor de către Uniune atât timp cât aceasta intră în sfera sa de competență. Astfel, aplicarea provizorie „pe cale administrativă” a acordurilor respective, menționată de Consiliu și de anumite state membre, care ar avea loc în statele membre în care aplicarea provizorie a acordurilor internaționale este problematică, pare să ridice în orice caz probleme de conformitate cu cerințele constituționale ale statelor membre în cauză.

91. În ceea ce privește, în continuare, problema caracterului indisociabil al competențelor, deși este adevărat că Curtea a evidențiat faptul că în acest tip de cazuri obligația de cooperare strânsă între Uniune și statele membre se impune într-un mod imperios⁵⁸, Consiliul nu explică totuși motivul pentru care, în cazul adoptării a două decizii coordonate – și anume o decizie a Consiliului privind aplicarea provizorie a acordului mixt de către Uniune, în măsura în care acest lucru intră în competența Uniunii, și o decizie a reprezentanților statelor membre privind aplicarea provizorie a aceluiași acord mixt, în măsura în care materiile reglementate de respectivul acord țin de competența acestora –, ar fi necesar să se precizeze în mod sistematic care părți ale acordului țin de competența Uniunii și care țin de competența statelor membre. Observăm de altfel că o precizare de acest fel nu este făcută nici în decizia hibridă.

92. În sfârșit, contrar celor susținute de Consiliu și de anumite guverne, deciziile adoptate în conformitate cu articolul 218 alineatul (5) TFUE nu au un domeniu de aplicare exclusiv intern. Faptul că ele sunt notificate părților contractante și că sunt publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* dovedește că aceste decizii pot să ajungă la cunoștința atât a celorlalte părți la acordul internațional, cât și a terților în general. În consecință, în măsura în care, după cum am arătat la punctul 86 din prezentele concluzii, adoptarea unor astfel de decizii sub formă de decizii hibride poate să disimuleze personalitatea internațională independentă a Uniunii, deși aceasta este parte de sine stătătoare la acordul mixt, adoptarea respectivă poate, în opinia noastră, să ridice și probleme de securitate juridică în relațiile dintre părțile la acordul internațional.

g) Concluzie

93. Din ansamblul considerațiilor de mai sus reiese că, prin adoptarea deciziei atacate ca decizie hibridă, Consiliul a încălcat articolul 218 alineatele (2), (5) și (8) TFUE și a acționat cu depășirea atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, încălcând astfel articolul 13 alineatul (2) TUE. În consecință, considerăm că decizia atacată trebuie să fie anulată.

C – Cu privire la menținerea efectelor în timp ale deciziei anulate

94. În conformitate cu dorința părților și pentru a evita orice repercusiune negativă asupra relațiilor dintre Uniune și statele terțe care sunt părți la acordurile a căror semnare și aplicare provizorie au fost deja decise prin intermediul deciziei atacate, considerăm că trebuie admisă solicitarea părților ca Curtea să facă uz de posibilitatea oferită de articolul 264 al doilea paragraf TFUE de a menține efectele în timp ale deciziei anulate până la adoptarea unei noi decizii.

IV – Cu privire la cheltuielile de judecată

95. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, iar Consiliul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, potrivit căruia statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, părțile interveniente în prezentul litigiu vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

58 — A se vedea Avizul 1/94 (EU:C:1994:384, punctul 109).

V – Concluzie

96. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Anulează Decizia 2011/708/UE a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului, din 16 iunie 2011 privind semnarea în numele Uniunii și aplicarea provizorie a Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte, precum și privind semnarea în numele Uniunii și aplicarea provizorie a Acordului auxiliar dintre Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca primă parte, Islanda, ca a doua parte, și Regatul Norvegiei, ca a treia parte, referitor la aplicarea Acordului privind transportul aerian dintre Statele Unite ale Americii, ca primă parte, Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, ca a doua parte, Islanda, ca a treia parte, și Regatul Norvegiei, ca a patra parte.
- 2) Menține efectele Deciziei 2011/708 până la adoptarea unei noi decizii.
- 3) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.
- 4) Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Italiană, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată.