



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 31 mai 2018¹

Cauza C-244/17

**Comisia Europeană
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare – Decizia (UE) 2017/477 a Consiliului – Alegerea temeiului juridic adecvat – Delimitare între politica externă și de securitate comună și politicile «comunitarizate» – Acordul de parteneriat și cooperare consolidat dintre UE și Republica Kazahstan – Adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de cooperare și crearea unor subcomitete specializate – Decizie privind poziția Uniunii în Consiliul de cooperare – Adoptarea deciziilor în Consiliul Uniunii Europene în unanimitate sau cu majoritate calificată [articolul 218 alineatele (8) și (9) TFUE, articolul 16 alineatul (3) TUE și articolul 31 alineatul (1) TUE]”

I. Introducere

1. Dezbaterile de ordin juridic pe tema competențelor externe ale Uniunii Europene prezintă multiple aspecte. În prezentul litigiu între Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene, miza este aceea de a stabili dacă poziția adoptată de Uniune în vederea luării deciziilor în cadrul unui organism internațional trebuie determinată de Consiliu cu o majoritate calificată a voturilor sau în unanimitate, conform articolului 218 alineatul (9) TFUE.

2. Această întrebare se pune în contextul Acordului de parteneriat și cooperare consolidat dintre UE și Republica Kazahstan (denumit în continuare: „acordul de parteneriat” sau „acordul”)². Consiliul de cooperare, care a fost instituit pe baza acestui acord, a decis în anul 2017 să adopte un regulament de procedură și să instituie mai multe subcomitete specializate. Poziția Uniunii în ceea ce privește deliberarea Consiliului de cooperare cu privire la aceste întrebări a fost stabilită de Consiliu în unanimitate, făcând referire la articolul 218 alineatul (9) TFUE coroborat cu articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE, întrucât acesta a considerat că erau vizate în mod concomitent aspecte ale politicii externe și de securitate comune (PESC). În schimb, Comisia consideră că ar fi trebuit aplicat doar articolul 218 alineatul (9) TFUE, iar Consiliul ar fi trebuit să decidă cu majoritate calificată, indiferent dacă erau sau nu erau vizate chestiuni relevante în materie de PESC.

¹ Limba originală: germana.

² Textul acordului de parteneriat este reprodus în JO 2016, L 29, p. 3.

3. Așadar, pe fond, în centrul interesului se află delimitarea între PESC, pe de o parte, și acțiunea externă a Uniunii în celelalte domenii de politică „comunitarizate”³, pe de altă parte. Sub aspect formal, va trebui clarificat dacă, în stabilirea pozițiilor Uniunii în sensul articolului 218 alineatul (9) TFUE, se aplică întotdeauna și fără excepție norma privind majoritatea calificată sau dacă normele privind majoritatea cerută se stabilesc în fiecare caz în parte, pe baza articolului 16 alineatul (3) TUE și a articolului 31 alineatul (1) prima teză TUE, precum și, în unele cazuri, a articolului 218 alineatul (8) TFUE.

4. Spre deosebire de procedura privind zonele marine protejate din Antarctica (cauzele conexe C-626/15 și C-659/16), în care de asemenea prezentăm concluziile astăzi, în speță nu va trebui să se dezbată dacă Uniunea poate să acționeze singură pe scena internațională sau dacă statele membre trebuie să coopereze alături de ea („acțiune comună” respectiv „acord mixt”).

II. Cadrul juridic

5. Cadrul juridic al prezentei spețe este determinat de dispozițiile de drept primar din Tratatul UE și din Tratatul FUE. În completare, trebuie să facem referire la dispozițiile Acordului de parteneriat cu Kazahstanul.

A. Dreptul primar

1. Dispozițiile instituționale ale Tratatului UE

6. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, titlul III din Tratatul UE („Dispoziții privind instituțiile”) conține, la articolul 16 alineatul (3) TUE, următoarea regulă generală cu privire la normele privind majoritatea cerută pentru adoptarea deciziilor în Consiliu:

„Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel.”

2. Dispozițiile Tratatului UE privind acțiunea externă

7. În capitolul 1 din titlul V din Tratatul UE se găsesc „[d]ispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii”, în particular articolul 21 TUE, al cărui alineat (1) are următoarea formulare:

„Acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional.

Uniunea depune toate eforturile pentru a dezvolta relații și a construi parteneriate cu țările terțe și cu organizațiile internaționale, regionale sau globale care împărtășesc principiile prevăzute la primul paragraf. Aceasta promovează soluții multilaterale pentru problemele comune, în special în cadrul Organizației Națiunilor Unite.”

8. Capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE, căruia îi aparțin articolele 24, 31, 37 și 40 TUE, conține „[d]ispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună”.

³ Prin adjectivul „comunitarizat”, desemnăm acele domenii reglementate de tratate nu interguvernamental, ci supranațional; a se vedea de asemenea pentru comparație și Concluziile prezentate în cauza Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2015:729, punctul 43).

9. Articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE are următorul text:

„Politica externă și de securitate comună face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă. Politica externă și de securitate comună este pusă în aplicare de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și de statele membre, în conformitate cu tratatele. Rolurile specifice ale Parlamentului European și Comisiei în acest domeniu sunt definite prin tratate. Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă cu privire la aceste dispoziții, cu excepția competenței de a controla respectarea articolului 40 din prezentul tratat și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.”

10. În legătură cu acestea, articolul 31 TUE stabilește, cu privire la adoptarea în Consiliu a deciziilor în domeniul PESC, între altele, după cum urmează:

„(1) Deciziile care intră sub incidența prezentului capitol se adoptă de către Consiliul European și de către Consiliu hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care prezentul capitol dispune altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă.

[...]

(2) Prin derogare de la prevederile alineatului (1), Consiliul hotărăște cu majoritate calificată:

[...]

– în cazul în care adoptă orice decizie care pune în aplicare o decizie care definește o acțiune sau o poziție a Uniunii.

[...]”

11. În articolul 37 TUE este reglementată atribuția Uniunii privind încheierea de acorduri internaționale în domeniul PESC:

„Uniunea poate încheia acorduri cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale în domeniile care fac obiectul prezentului capitol.”

12. În cele din urmă, articolul 40 TUE reglementează raportul dintre PESC și politicile „comunitarizate” după cum urmează:

„Punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol.”

3. Dispozițiile Tratatului FUE privind acțiunea externă

13. În partea a cincea a Tratatului FUE („Acțiunea externă a Uniunii”), titlul V este dedicat acordurilor internaționale încheiate de Uniune. Acestui titlul îi aparține, între altele, articolul 218 TFUE, care prevede printre altele:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale articolului 207, acordurile dintre Uniune și țări terțe sau organizații internaționale sunt negociate și încheiate în conformitate cu procedura de mai jos.

[...]

(8) Pe parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.

Cu toate acestea, Consiliul hotărăște în unanimitate în cazul în care acordul se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea în vederea adoptării unui act al Uniunii, precum și în cazul acordurilor de asociere și al acordurilor prevăzute la articolul 212 cu statele candidate la aderare. Consiliul hotărăște de asemenea în unanimitate în ceea ce privește acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; decizia privind încheierea acestui acord intră în vigoare după aprobarea sa de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale.

(9) Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, adoptă o decizie privind suspendarea aplicării unui acord și de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.

(10) [...]”

B. Acordul de parteneriat cu Kazahstanul

14. Acordul de parteneriat și cooperare consolidat dintre Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Kazahstan, pe de altă parte, a fost semnat la 21 decembrie 2015 la Astana (Kazahstan) și aplicat cu titlu provizoriu începând din 1 mai 2016. Pentru Uniunea Europeană, Consiliul aprobase anterior semnarea acordului și aplicarea sa provizorie prin Decizia (UE) 2016/123⁴, adoptată în temeiul articolelor 37 și 31 alineatul (1) TUE, precum și al articolelor 91, 100 alineatul (2), 207 și 209 TFUE.

15. Conform articolului 268 din acordul de parteneriat, se instituie un Consiliu de cooperare. Conform articolului 269 alineatul (1) din acord, acest Consiliu de cooperare este sprijinit de un Comitet de cooperare. În temeiul articolului 269 alineatul (6) din acordul de parteneriat, pot fi instituite, pe lângă acesta, subcomitete specializate și alte organisme.

16. În temeiul articolului 268 alineatul (7) din acordul de parteneriat, Consiliul de cooperare adoptă un regulament de procedură în care sunt stabilite, conform articolului 269 alineatul (7) din același acord, sarcinile și modul de funcționare ale Comitetului de cooperare și ale oricărui subcomitet sau organism instituit de Consiliul de cooperare.

⁴ Decizia (UE) 2016/123 a Consiliului din 26 octombrie 2015 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului de parteneriat și cooperare consolidat dintre Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Kazahstan, pe de altă parte (JO 2016, L 29, p. 1).

III. Istoricul cauzei

17. În cadrul acordului de parteneriat cu Kazahstanul, în 2017, se intenționa adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de cooperare, precum și a regulamentelor de procedură ale Comitetului de cooperare, ale subcomitetelor specializate și, respectiv, ale celorlalte organisme. În plus, trebuiau instituite trei subcomitete specializate.

18. În acest scop, Consiliul a adoptat Decizia (UE) 2017/477 din 3 martie 2017 privind poziția care trebuie adoptată de Uniune în Consiliul de cooperare⁵ (denumită în continuare „decizia atacată”), bazându-se pe articolul 218 alineatul (9) TFUE și pe articolul 31 alineatul (1) TUE ca temei juridic procedural, precum și pe articolul 37 TUE și pe articolele 91, 100 alineatul (2), 207 și 209 TFUE ca temei juridic material. Procedând astfel, a invocat aceleași dispoziții, la care a recurs deja cu ocazia aprobării acordului de parteneriat.

19. Pe de altă parte, Comisia și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și-au întemeiat propunerea comună făcută Consiliului pentru stabilirea poziției menționate pe articolul 218 alineatul (9) TFUE ca temei juridic procedural, precum și pe articolele 207 și 209 TFUE ca temei juridic material⁶.

20. Comisia consideră că, prin includerea articolului 31 alineatul (1) TUE ca temei juridic procedural suplimentar, Consiliul a comis o eroare de drept. Mai mult, aceasta consideră ca fiind de asemenea o eroare de drept includerea articolelor 91 și 100 TFUE ca temeiuri juridice de drept material suplimentare, însă nu atribuie acestei din urmă împrejurări efecte practice în scopurile prezentei proceduri.

IV. Concluziile părților și procedura în fața Curții

21. Prin memoriul din 10 mai 2017, Comisia a introdus prezenta acțiune în anulare în conformitate cu articolul 263 al doilea paragraf TFUE. Aceasta solicită Tribunalului:

- anularea Deciziei (UE) 2017/477 și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

22. Consiliul solicită, la rândul său, Curții:

- respingerea acțiunii;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată;
- în subsidiar, în ipoteza anulării Deciziei 2017/477, menținerea efectelor acesteia.

23. Procedura în fața Curții cu privire la acțiunea Comisiei s-a desfășurat în scris, iar în ședința din 17 aprilie 2018, oral.

5 Decizia (UE) 2017/477 a Consiliului din 3 martie 2017 privind poziția care urmează să fie adoptată, în numele Uniunii Europene, în cadrul Consiliului de cooperare instituit în temeiul Acordului de parteneriat și cooperare consolidat dintre Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Kazahstan, pe de altă parte, în ceea ce privește modalitățile de lucru ale Consiliului de cooperare, ale Comitetului de cooperare, ale subcomitetelor specializate sau ale oricăror alte organisme (JO 2017, L 73, p. 15).

6 Propunerea comună din 3 februarie 2017 de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată, în numele Uniunii Europene, în cadrul Consiliului de cooperare instituit în temeiul Acordului de parteneriat și cooperare consolidat dintre Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Kazahstan, pe de altă parte, în ceea ce privește modalitățile de lucru ale Consiliului de cooperare, ale Comitetului de cooperare, ale subcomitetelor specializate sau oricăror altor organisme, JOIN(2017) 5 final.

V. Apreciere juridică

24. Așa cum rezultă din elementele dosarului, prezenta speță trebuie văzută în contextul unei controverse mai ample între Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene cu privire la alegerea temeiurilor juridice adecvate în vederea încheierii acordurilor de parteneriat de nouă generație și punerii în aplicare a acestora.

25. Obiectul propriu-zis al prezentului litigiu este însă unul mult mai limitat. Astfel, prin acțiunea în anulare formulată de Comisie, sunt vizate doar cerințele privind majoritatea pentru adoptarea deciziilor în interiorul Uniunii, în Consiliu, înaintea unei ședințe a Consiliului de cooperare. Este important să se clarifice dacă Consiliul trebuia să voteze cu majoritate calificată cu privire la poziția care trebuia adoptată, în numele Uniunii, în Consiliul de cooperare, așa cum consideră Comisia, sau dacă era necesară adoptarea în unanimitate a deciziei, așa cum a presupus și totodată a practicat Consiliul.

26. Concret, disputa dintre Comisie și Consiliu gravitează în jurul întrebării dacă articolul 218 alineatul (9) TFUE ar fi fost suficient ca *temei juridic procedural* în vederea adoptării deciziei privind poziția Uniunii, conform propunerii comune a Comisiei și a Înaltului Reprezentant, sau dacă Consiliul a recurs în mod întemeiat la articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE care prevede, de regulă, unanimitatea pentru deciziile în domeniul PESC⁷.

27. Spre deosebire de Consiliu, noi nu vedem în obligația instituțiilor de a-și respecta atribuțiile și de a coopera între ele în mod loial [articolul 13 alineatul (2) TUE], amintită de Comisie în memoriul său în replică, un motiv distinct, nou, care ar trebui respins ca tardiv având în vedere articolul 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură. Dimpotrivă, Comisia ilustrează, referindu-se la articolul 13 alineatul (2) TUE, doar motivul său de bază, conform căruia Consiliul ar fi reținut în speță, prin articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE, un *temei juridic procedural* eronat, nerespectând astfel jurisprudența Curții⁸. Prin urmare, vom analiza în continuare doar aspectul dacă Consiliul a recurs în mod întemeiat sau în mod neîntemeiat la regula unanimității, prevăzută la articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE.

A. Competența Curții

28. La o primă vedere, ar putea părea că problemele juridice din jurul articolului 31 TUE ar fi retrase din domeniul de competență jurisdicțională al Curții, conform articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf prima parte a celei de a șasea teze TUE coroborat cu articolul 275 alineatul (1) TFUE.

29. Pe de o parte, în temeiul articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf a doua parte a celei de a șasea teze TUE și al primei ipoteze din articolul 275 alineatul (2) TFUE, Curtea este competentă pentru supravegherea respectării articolului 40 TUE⁹. Cea din urmă dispoziție are ca obiect interfața dintre PESC și domeniile politicilor „comunitarizate”. Aceasta interzice atât intruziunea PESC în domeniile politicilor „comunitarizate”, cât și, invers, intruziunea politicilor „comunitarizate” în domeniul PESC.

30. Pe de altă parte, Curtea de Justiție și-a recunoscut deja în mod expres competența cu privire la interpretarea articolului 218 TFUE, mai ales în cazurile care au legătură cu PESC¹⁰.

⁷ Cu privire la distincția între temeiul juridic procedural și cel material, a se vedea deja Concluziile prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punctele 44-47).

⁸ De altfel, Comisia răspunde astfel și unor argumente ale Consiliului din memoriul în apărare al acestuia.

⁹ Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 42), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 85).

¹⁰ Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 73); în același sens, Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctele 68-85).

31. Din aceste două motive, Curtea de Justiție este chemată, în speță, să se pronunțe, cu ocazia acțiunii formulate de Comisie, cu privire la interpretarea și domeniul de aplicare al articolului 31 alineatul (1) TUE și al articolului 218 alineatul (9) TFUE.

B. Cerințele privind majoritatea în cadrul articolului 218 alineatul (9) TFUE

32. Acțiunea Comisiei se întemeiază pe un singur motiv de nulitate. Consiliului i se reproșează că, la stabilirea poziției Uniunii în sensul articolului 218 alineatul (9) TFUE, a aplicat în mod neîntemeiat regula unanimității conform articolului 31 alineatul (1) prima teză TUE, în loc de a hotărî cu majoritate calificată.

1. Observație preliminară privind domeniul de aplicare al articolului 218 alineatul (9) TFUE

33. Dacă un organism internațional trebuie să adopte acte cu efecte juridice, Consiliul stabilește în prealabil prin decizie, conform articolului 218 alineatul (9) TFUE, poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii în cadrul acestui organism.

34. Conform articolului 218 alineatul (9) TFUE, sunt stabilite nu doar acele poziții ale Uniunii care țin de domeniul politicilor „comunitarizate”, ci și acelea care intră, integral sau parțial, sub incidența domeniului de aplicare al PESC. Astfel, articolul 218 TFUE aparține dispozițiilor privind acțiunea externă a Uniunii din partea a cincea a Tratatului FUE și impune, așadar, să fie aplicat în mai multe domenii de competență. Exact în acest sens, Curtea a clarificat deja că, în ansamblu, dispoziția cuprinsă la articolul 218 TFUE prevede „o procedură unificată și cu aplicabilitate generală în ceea ce privește negocierea și încheierea acordurilor internaționale pe care Uniunea este competentă să le încheie în domeniile sale de acțiune, inclusiv PESC, cu excepția cazului în care tratatele prevăd proceduri speciale”¹¹.

35. Într-adevăr, procedura în vederea stabilirii pozițiilor în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE nu se aplică în cazul în care, în cadrul unui organism internațional, este necesar a se hotărî cu privire la completarea sau la modificarea cadrului instituțional al unui acord internațional. Însă nu acesta era subiectul prezentei spețe, după cum consideră, de comun acord, toate părțile. Cadrul instituțional al acordului de parteneriat nu trebuia, în acest caz, nici modificat, nici completat, ci se dorea mai curând a da viață acestui cadru instituțional prin adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de cooperare și prin instituirea subcomitetelor specializate, așa cum se prevede în mod expres la articolele 268 și 269 din acordul de parteneriat.

36. Prin urmare, în speță este aplicabil articolul 218 alineatul (9) TFUE.

2. Majoritate calificată versus unanimitate în adoptarea deciziilor Consiliului conform articolului 218 alineatul (9) TFUE

37. Formularea articolului 218 alineatul (9) TFUE nu permite să se deducă în mod univoc care sunt normele aplicabile în ceea ce privește majoritatea cerută pentru votul în cadrul Consiliului cu privire la poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism internațional. Părțile sunt în dezacord în ceea ce privește aspectul dacă aceste norme aplicabile referitor la majoritatea cerută rezultă din articolul adiacent 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE sau din articolul 16 alineatul (3) și din articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE.

¹¹ Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 52).

a) Nerecurgerea la articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE

38. Comisia urmărește să deducă din articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE că deciziile Consiliului în vederea stabilirii pozițiilor potrivit alineatului (9) trebuie adoptate întotdeauna cu majoritate calificată.

39. Într-adevăr, Curtea a afirmat, într-o hotărâre din anul 2014, că poziția care trebuia adoptată de Uniune în cadrul Acordului de asociere CEE-Turcia conform articolului 218 alineatul (9) TFUE cu privire la extinderea legislației în domeniul social la Turcia ar fi trebuit adoptată de Consiliu cu majoritate calificată. În acest context, Curtea a citat articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE, fără a explica mai detaliat motivul aplicării acestei dispoziții¹².

40. Contrar opiniei Comisiei, noi considerăm prematur să se deducă din menționarea mai curând conjuncturală a articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE în Hotărârea privind extinderea legislației în domeniul social la Turcia că Consiliul ar trebui să hotărască în mod necesar cu majoritate calificată cu privire la toate pozițiile care trebuie adoptate în numele Uniunii conform articolului 218 alineatul (9) TFUE. Astfel, așa cum Curtea a subliniat cu altă ocazie, procedura conform articolului 218 TFUE, tocmai datorită caracterului său general, trebuie să țină seama de specificitățile prevăzute de tratate pentru fiecare domeniu de acțiune al Uniunii, în special în ceea ce privește atribuțiile instituțiilor¹³. În plus, nici din articolul 40 TUE nu rezultă altceva.

41. În stabilirea pozițiilor, așa cum este prevăzut la articolul 218 alineatul (9) TFUE, nu se poate ține cont de specificitățile diferitor domenii de activitate ale Uniunii printr-o trimitere nediferențiată la articolul 218 alineatul (8) TFUE. La o privire mai atentă, se dovedește chiar că articolul 218 alineatul (8) TFUE nu conține nicio reglementare cu privire la normele privind majoritatea cerută pentru adoptarea deciziilor Consiliului cu privire la poziții, conform articolului adiacent 218 alineatul (9) TFUE.

42. La articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE se menționează că, „[p]e parcursul întregii proceduri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată”. Așa cum rezultă însă din formularea următorului paragraf, acest lucru se referă la *încheierea unor acorduri internaționale*. De asemenea, din poziționarea alineatului (8) în sistemul dispoziției prevăzute la articolul 218 TFUE, reiese că prin „procedura” pe parcursul căreia Consiliul ar trebui să hotărască cu majoritate calificată, este avută în vedere procedura prevăzută la alineatele (1)-(7) anterioare, cu alte cuvinte toate acele etape care trebuie parcurse de la negocieri până la încheierea unui acord internațional.

43. Spre deosebire de aceasta, alineatul (9), care este așezat în economia articolului 218 TFUE nu fără motiv *după* alineatul (8), nu este parte a procedurii de încheiere a acordurilor internaționale menționate, ci reglementează altceva¹⁴. Articolul 218 alineatul (9) TFUE se referă practic la aspecte importante ale *punerii în aplicare* a acordurilor deja încheiate, și anume în special la participarea Uniunii la deciziile unor organisme instituite prin aceste acorduri. În acest scop, articolul 218 alineatul (9) TFUE prevede o procedură *specială, simplificată*, care se supune propriilor sale principii și care derogă de la procedura clasică de încheiere a acordurilor internaționale. Doar astfel se poate explica motivul pentru care articolul 218 alineatul (9) TFUE reglementează în mod expres și separat drepturile de propunere ale Comisiei, respectiv ale Înalțului Reprezentant.

¹² Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 66).

¹³ Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 53).

¹⁴ A se vedea în acest sens Concluziile prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2114, nota de subsol 63); în același sens, Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Germania/Consiliul (Vie și vin, C-399/12, EU:C:2014:289, punctele 52 și 75), unde se menționează o *lex specialis*.

44. În ansamblu, ar trebui, prin urmare, respinsă argumentația Comisiei care se întemeiază pe articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE.

b) Recurgerea la dispozițiile generale prevăzute la articolul 16 alineatul (3) TUE și la articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE

45. Întrucât articolul 218 alineatul (9) TFUE nu conține nicio reglementare clară privind cerințele de majoritate aplicabile în cadrul Consiliului în stabilirea pozițiilor Uniunii și nici articolul 218 alineatul (8) TFUE nu furnizează – așa cum tocmai am arătat – indicii adecvate în acest scop, trebuie să facem apel la dispozițiile generale privind adoptarea deciziilor în cadrul Consiliului¹⁵. În funcție de domeniu, acestea se găsesc fie la articolul 16 alineatul (3) TUE, fie la articolul 31 TUE.

46. Potrivit normei generale prevăzute la articolul 16 alineatul (3) TUE, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Prin derogare de această normă, articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE prevede că deciziile care intră sub incidența capitolului privind PESC din Tratatul UE se adoptă de către Consiliu hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tocmai acest capitol dispune altfel.

47. Din examinarea ambelor dispoziții luate împreună reiese că, în vederea adoptării deciziilor de către Consiliu în cadrul politicilor „comunitarizate”, este în mod normal suficientă majoritatea calificată, în timp ce în domeniul PESC se aplică în continuare doar principiul unanimității.

48. În trecere, ar trebui remarcat că poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii conform articolului 218 alineatul (9) TFUE nu poate fi văzută ca o simplă măsură de punere în aplicare, căreia i s-ar aplica cerința majorității calificate conform articolului 31 alineatul (2) a treia liniuță TUE, inclusiv atunci când aceasta ține de PESC.

c) Relevanța materiei vizate de fondul cauzei

49. Contrar a ceea ce pare să considere Consiliul, nu orice punct de tangență cu PESC, oricât ar fi de nesemnificativ, al unui act juridic ce trebuie adoptat de acest organ poate declanșa aplicarea articolului 31 alineatul (1) prima teză TUE, făcând necesară adoptarea cu unanimitate de voturi a hotărârilor.

50. Așa cum, de pildă, clarifică articolul 40 primul paragraf TUE, punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comună (PESC) nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în vederea aplicării politicilor „comunitarizate”. Invers, conform articolului 40 al doilea paragraf TUE, punerea în aplicare a politicilor „comunitarizate” nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în cadrul PESC. Aceste două clauze de neafectare din primul și din al doilea paragraf ale articolului 40 TUE sunt, de la adoptarea Tratatului de la Lisabona, redactate în mod simetric. Pentru a respecta spiritul articolului 40 TUE, trebuie evitată atât golirea de sens, prin regulile procedurale ale politicilor „comunitarizate”, a principiului unanimității în domeniul PESC, cât și „contaminarea” politicilor „comunitarizate” cu acest principiu al unanimității în domeniul PESC.

¹⁵ A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Conferința mondială pentru radiocomunicații din 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, punctul 81).

51. Deci, pentru a decide dacă, în adoptarea unui act juridic concret, Consiliul hotărăște pe baza cerinței privind majoritatea calificată, conform articolului 16 alineatul (3) TUE, sau dacă guvernează obligația privind unanimitatea, conform articolului 31 alineatul (1) prima teză TUE, trebuie stabilit dacă obiectul respectivului act juridic se referă la PESC sau la o politică „comunitarizată”. Criteriul decisiv este, în acest caz, *temeiul juridic material* (sau temeiurile juridice materiale) căruia (căroră) îi (le) este subsumată respectiva hotărâre a Consiliului¹⁶.

52. Alegerea acestui temei juridic trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul deciziei atacate¹⁷, dar și contextul în care se înscrie această decizie¹⁸.

53. În schimb, evaluarea subiectivă și intențiile politice generale ale celor implicați nu au nicio relevanță în alegerea temeiului juridic¹⁹. De asemenea, este lipsit de relevanță ce temeiuri juridice au fost utilizate în adoptarea altor acțiuni ale Uniunii, care dovedesc eventual trăsături similare sau se află într-o strânsă legătură cu decizia atacată²⁰ (de exemplu, Decizia 2016/123 a Consiliului privind semnarea și aplicarea cu titlu provizoriu a acordului de parteneriat). Conform unei jurisprudențe constante, o simplă practică a Consiliului nu poate modifica normele tratatelor și nu poate, prin urmare, să creeze un precedent obligatoriu pentru instituțiile Uniunii²¹.

54. Decizia atacată stabilește poziția Uniunii cu privire la adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de cooperare și la instituirea mai multor subcomitete specializate în cadrul acordului de parteneriat. Astfel, este vorba despre un act juridic care vizează în general funcționarea organismelor internaționale instituite prin acordul de parteneriat și care – contrar altor câteva cazuri deja soluționate de Curte²² – nu se referă doar la anumite subiecte reglementate prin acest acord cuprinzător. Consiliul a precizat, în mod întemeiat, acest aspect în faza orală a procedurii.

55. În aceste împrejurări, trebuie avut în vedere în speță, în alegerea temeiului juridic corect pentru decizia atacată, acordul de parteneriat în ansamblul său²³.

16 Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul (Temeiul juridic pentru măsuri restrictive, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 80), Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 57), și Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (Măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 46).

17 Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul (Dioxidul de titan, C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 10) și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 43), precum și Avizul 1/15 din 26 iulie 2017 (Acordul preconizat cu Canada privind datele pasagerilor aerieni, EU:C:2017:592, punctul 76).

18 Hotărârea din 26 septembrie 2013, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la SEE, C-431/11, EU:C:2013:589, punctul 48), Hotărârea din 27 februarie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Elveția, C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 50), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 38).

19 A se vedea de pildă în acest sens Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea, EU:C:2001:664, punctul 22).

20 Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (Convenția de la Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punctul 50), Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 48), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 36).

21 Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul (Substanțe cu efect hormonal, 68/86, EU:C:1988:85, punctul 24), Avizul 1/94 (Acordul OMC, EU:C:1994:384, punctul 52) și Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (Conferința mondială pentru radiocomunicații din 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punctul 42).

22 A se vedea de pildă Hotărârea din 26 septembrie 2013, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la SEE, C-431/11, EU:C:2013:589, în special punctul 61), Hotărârea din 27 februarie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Elveția, C-656/11, EU:C:2014:97, în special punctul 64) și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul (Extinderea legislației în domeniul social la Turcia, C-81/13, EU:C:2014:2449, în special punctul 63).

23 O idee similară este exprimată în Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (Acordul de la Lisabona revizuit, C-389/15, EU:C:2017:798, punctul 64), conform căreia modalitățile pe care un acord internațional le prevede pentru a asigura executarea și administrarea sa viitoare trebuie înțelese în lumina obiectivelor care au determinat părțile să încheie acest acord, iar nu invers. În același sens, în Avizul 2/15 din 16 mai 2017 (Acordul de liber schimb cu Singapore, EU:C:2017:376, punctul 276) se precizează că dispozițiile instituționale au un caracter auxiliar și țin, așadar, de aceeași competență ca cea de care țin dispozițiile de fond pe care le însoțesc.

56. Pe lângă dispozițiile privind dialogul politic și cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, acordul de parteneriat conține numeroase reglementări cu privire la tema comerțului și la tema economiei, precum și cu privire la cele mai diverse forme de cooperare, nu în ultimul rând în domeniul economiei și dezvoltării durabile (inclusiv în domeniul transporturilor și al mediului), precum și în domeniul libertății, securității și justiției.

57. Prin urmare, în cazul deciziei atacate, trebuie avută în vedere, în principiu, o întreagă gamă de temeuri juridice materiale, așa cum s-a întâmplat deja anterior, la semnarea de către Uniune a acordului de parteneriat. Între acestea se află competența Uniunii de a încheia acorduri în domeniul PESC (articolul 37 TUE), precum și politica comercială comună (articolul 207 TFUE), politica de cooperare pentru dezvoltare [articolul 209 alineatul (2) TFUE], politica privind transporturile [articolul 91 coroborat cu articolul 100 alineatul (2) și cu a doua parte a articolului 216 alineatul (1) TFUE], politica în domeniul mediului [articolul 192 coroborat cu articolul 191 alineatul (1) a patra liniuță TFUE] sau spațiul de libertate, securitate și justiție [articolul 67 și următoarele coroborat cu a doua parte a articolului 216 alineatul (1) TFUE], pentru a numi doar cele mai importante competențe externe, potențial relevante, ale Uniunii.

58. Într-o astfel de situație, în care sunt potențial aplicabile mai multe temeuri juridice materiale, o abordare axată pe centrul de greutate este în conformitate cu o jurisprudență constantă. În acest sens, sunt valabile următoarele linii directoare: dacă un act juridic are mai multe finalități sau mai multe componente și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală sau preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul respectiv trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume acela impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă. O măsură poate fi întemeiată simultan pe mai multe temeuri juridice doar cel mult cu titlu de excepție, respectiv atunci când sunt urmărite simultan mai multe obiective sau când aceasta cuprinde simultan mai multe componente, care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu cealaltă²⁴.

59. Așa cum am precizat deja în alt loc²⁵, abordarea axată pe centrul de greutate menționată nu poate conduce, *in plan vertical*, la o extindere a competențelor Uniunii față de statele membre; în caz contrar, ar fi eludat principiul atribuirii competențelor [articolul 5 alineatul (1) prima teză și alineatul (2) TUE coroborat cu articolul 4 alineatul (1) TUE]. Ea se aplică *ipso facto in plan orizontal*, cu alte cuvinte în cazurile în care Uniunea dispune de competențe pentru toate componentele unei acțiuni pe care o planifică, iar miza este doar alegerea corectă între aceste prerogative. Litigiul dintre Comisie și Consiliu, în speță, are în vedere doar acest din urmă aspect.

60. Pe de altă parte, prezenta cauză nu este deloc prima în care Curtea trebuie să soluționeze, pe baza unei abordări axate pe centrul de greutate, litigii privind temeiul juridic corect cu referire la acorduri de cooperare sau parteneriat cuprinzătoare între Uniune și anumite țări cu economii în curs de dezvoltare sau emergente²⁶. Și în raportul dintre PESC și domeniile politicilor „comunitarizate”, Curtea a realizat deja asemenea abordări axate pe centrul de greutate, balanța înclinând uneori în favoarea și, alteori, în defavoarea PESC²⁷. În acest context, temerea Consiliului că PESC va rămâne în

24 Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea, EU:C:2001:664, punctul 23), precum și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 34), și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 44).

25 A se vedea în acest sens Concluziile prezentate în cauza Comisia/Consiliul (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punctul 113).

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul (Acordul de parteneriat și cooperare UE-India, C-268/94, EU:C:1996:461) și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903); o situație similară se regăsește în Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288), cu privire la corelațiile dintre o măsură a Consiliului în domeniul PESC și un acord de parteneriat.

27 Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288, în special punctele 73 și 74) și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctele 44-55).

mod necesar în suspensie în cazul unei abordări axate pe centrul de greutate este nefondată. Cu atât mai mult se cuvine, având în vedere jurisprudența existentă²⁸, să se respingă argumentul prezentat de Consiliu în ședință, conform căruia nu ar trebui aplicată de la început o abordare axată pe centrul de greutate, în cazul în care există referiri la PESC.

d) Abordarea axată pe centrul de greutate în cazul de față

61. În faza scrisă a procedurii, părțile nu s-au exprimat cu privire la chestiunea conținutului, în opinia lor, a obiectivului central al acordului de parteneriat și, astfel, a obiectivului central al disputatei poziții a Uniunii în cadrul Consiliului de cooperare. Curtea a utilizat totuși procedura orală pentru a dezbate cu părțile obiectivele, conținutul și contextul parteneriatului cu Kazahstanul.

62. Contrar Comisiei, Consiliul a considerat că corelațiile acordului cu PESC sunt în orice caz destul de importante pentru a justifica recurgerea la articolul 37 TUE ca temei juridic material și la articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE ca temei juridic procedural *pe lângă* celelalte temeiuri juridice pertinente.

63. În acest sens, ne permitem imediat să precizăm că un asemenea cumul de temeiuri juridice - desemnat uneori pentru simplificare ca „temei juridic dublu” - reprezintă, conform jurisprudenței Curții, un caz excepțional²⁹, fiind până în prezent foarte rar acceptat³⁰. Premisa cumulării temeiurilor este, așa cum am menționat anterior, ca o măsură să urmărească simultan realizarea mai multor obiective sau să cuprindă simultan mai multe componente, care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu cealaltă³¹.

– Corelațiile dintre acordul de parteneriat și PESC

64. Dacă privim obiectivele și conținutul acordului de parteneriat, trebuie să recunoaștem Consiliului că apar mai multe teme care joacă un rol important în cadrul PESC.

65. Astfel, în preambulul acordului de parteneriat, sunt subliniate chiar de la început principiile și dispozițiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, cele ale Declarației universale a drepturilor omului și ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), în special ale Actului final de la Helsinki, precum și ale altor norme de drept internațional general recunoscute³².

²⁸ A se vedea încă o dată hotărârile citate la notele de subsol 26 și 27.

²⁹ Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 75); a se vedea și jurisprudența citată anterior, la nota de subsol 21.

³⁰ Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (Convenția de la Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punctul 51) și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul și Consiliul (Importul de substanțe chimice periculoase, C-178/03, EU:C:2006:4, punctul 56), precum și Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288, punctele 99, 108 și 109) și Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul/Consiliul (Pierderile Băncii Europene de Investiții, C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 84).

³¹ A se vedea încă o dată Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea, EU:C:2001:664, punctul 23), precum și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 34) și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 44).

³² Al doilea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

66. Părțile acordului fac cunoscută intenția lor de a promova pacea și siguranța internațională, precum și de a soluționa litigiile pe cale pașnică, în special printr-o cooperare eficientă în acest scop în cadrul Națiunilor Unite și al OSCE³³. Acestea declară că doresc să dezvolte în continuare dialogul politic periodic privind aspectele bilaterale și internaționale de interes comun³⁴. În plus, părțile la acord se arată decise să combată proliferarea armelor de distrugere în masă și a vectorilor acestora, precum și să colaboreze în domeniul neproliferării și în legătură cu securitatea nucleară³⁵ și, mai mult, să combată comerțul ilegal cu arme de calibru mic și armament ușor și proliferarea acestora³⁶.

67. În cele din urmă, o anumită legătură cu PESC are și angajamentul ferm al părților la acord în privința unei mai bune promovări, protecții și puneri în aplicare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și în privința unei mai bune respectări a principiilor democratice, a statului de drept și a unei bune guvernante³⁷. În domeniul drepturilor omului și democrației, părțile se declară în mod ferm în favoarea promovării obiectivelor comune, pentru un dialog politic deschis și constructiv, pentru transparență și pentru respectarea normelor internaționale privind drepturile omului³⁸.

68. În conformitate cu toate aceste declarații din preambul, un titlu II de sine stătător, ale cărui dispoziții se întind în total pe zece articole, poziționat într-un loc foarte vizibil al acordului de parteneriat, a fost dedicat dialogului politic și colaborării în domeniul politicii externe și de securitate. Aceste dispoziții includ, pe lângă dialogul politic (articolul 4 din acord) și politica externă și de securitate în sens strict (articolul 6 din acord), teme precum democrația și statul de drept (articolul 5 din acord), prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor (articolul 9 din acord), precum și stabilitatea regională (articolul 10 din acord).

69. În pofida acestor conexiuni cu PESC, existente în mod evident în preambul și în câteva dispoziții ale acordului de parteneriat, trebuie să constatăm totuși că temele PESC nu constituie nici pe departe centrul de greutate al respectivului acord. O mult mai mare pondere revine în acord acelor teme care se află în mod clar în afara domeniului de aplicare al PESC și aparțin politicilor „comunitarizate” din Tratatul FUE. În cele ce urmează vom analiza aceste teme.

– Conexiunile dintre acordul de parteneriat și politicile „comunitarizate” din Tratatul FUE

70. Dacă privim obiectivele și conținutul acordului de parteneriat în ansamblul lor, sunt evidente în special temele comerciale și economice, însă totodată diverse forme de cooperare, dintre care niciuna nu poate fi atribuită domeniului PESC.

71. În primul rând, trebuie să remarcăm că cea mai mare parte a dispozițiilor acordului de parteneriat este dedicată relațiilor comerciale dintre Uniune și Kazahstan: din totalul de 287 de articole ale acordului, o foarte mare majoritate a acestora (185 de articole, de la articolul 14 la articolul 198) aparțin titlului III („Comerț și economie”). Acesta cuprinde, pe lângă dispozițiile clasice, care astăzi fac parte din repertoriul standard al multor acorduri comerciale (de exemplu, normele privind clauza națiunii celei mai favorizate, tratamentul național, măsurile antidumping și de compensare), și dispoziții prin comparație moderne, așa cum se regăsesc în mod uzual în acordurile comerciale de dată mai recentă (de exemplu, normele din domeniul dreptului concurenței și al achizițiilor publice, precum și dispoziții de punere în aplicare a drepturilor de proprietate intelectuală)³⁹.

33 Al nouălea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

34 Al zecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

35 Al unsprezecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

36 Al doisprezecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

37 Al treilea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

38 Al patrulea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

39 A se vedea, de pildă, în acest sens Avizul 2/15 din 16 mai 2017 (Acordul de liber schimb cu Singapore, EU:C:2017:376, punctul 276).

72. Tot în preambulul acordului se subliniază, pe de o parte, principiile economiei de piață⁴⁰ și, pe de altă parte, importanța tot mai mare a relațiilor comerciale și de investiții între cele două părți⁴¹, relațiile economice strânse vor fi consolidate, iar fluxurile comerciale și investiționale dezvoltate în continuare⁴², comerțul și investițiile vor fi promovate mai intens pe baza Acordului OMC⁴³ și vor fi asigurate condiții echilibrate în relațiile comerciale bilaterale⁴⁴.

73. În al doilea rând - pe lângă politica comercială clasică – un rol important în acordul de parteneriat îl are principiul dezvoltării durabile, părțile la acord asumându-și în mod explicit obligația de a ameliora nivelul de siguranță a sănătății publice și de protecție a sănătății umane ca o condiție prealabilă pentru dezvoltarea durabilă și pentru creșterea economică⁴⁵. Prin urmare, numeroase capitole din titlul IV („Cooperarea în domeniul dezvoltării economice și durabile”) și din titlul VI („Alte politici de cooperare”) din acord tratează teme care pot fi situate în mod clar în afara domeniului PESC și care au legătură cu colaborarea pentru dezvoltare, precum și eventual cu diverse politici „comunitarizate” prevăzute de Tratatul FUE (de exemplu, politica în domeniul mediului, transporturilor, culturii și protecției consumatorilor).

74. În al treilea și cel din urmă rând, trebuie să remarcăm că acordul de parteneriat a dedicat titlul V „Cooperării în domeniul libertății, securității și justiției”. Importanța acestei teme, care prezintă nu doar conexiuni cu spațiul libertății, securității și justiției (partea a treia titlul V din Tratatul FUE), ci și cu colaborarea pentru dezvoltare (articolele 208 și 209 TFUE)⁴⁶, se reflectă de asemenea în mod semnificativ în preambulul acordului de parteneriat. În acest titlu, părțile la acord își exprimă hotărârea de a combate crima organizată și traficul de persoane, precum și să își intensifice colaborarea în combaterea terorismului⁴⁷, dorind totodată să își intensifice dialogul și cooperarea în problemele privind migrația⁴⁸.

– Concluzii privind abordarea axată pe centrul de greutate în cazul de față

75. În ansamblu, putem reține că obiectivele și conținutul acordului de parteneriat prezintă conexiuni cu domeniul PESC. Contrar opiniei Consiliului, aceste conexiuni nu sunt însă nici pe departe suficient de pregnante încât să deplaseze tema centrală a acordului în domeniul PESC.

76. În opinia noastră, conexiunile menționate ale acordului de parteneriat cu domeniul PESC nu au nici suficientă greutate pentru a justifica ipoteza că componenta de politică externă și de securitate este una dintre componentele acordului care „sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu cealaltă”⁴⁹. Dimpotrivă, putem constata în acest caz o preponderență a acelor teme care se situează în afara PESC și pot fi atribuite diferitor politici din partea „comunitarizată” a tratatelor. Din acest motiv, în cazul de față, nu ni se pare deloc justificată recurgerea simultană la temeuri juridice din domeniul PESC și la cele din domeniul politicilor „comunitarizate” ale Tratatului FUE (cumularea temeiurilor juridice).

40 Al cincilea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

41 Al șaselea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

42 Al șaptelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

43 Al optulea considerent din preambulul acordului de parteneriat; a se vedea de asemenea cel de al șaptesprezecelea considerent din acel preambul.

44 Al șaisprezecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

45 Al optsprezecelea, al douăzecișidoilea și al douăzecișipatrulea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

46 Conexiunile cu cooperarea pentru dezvoltare sunt ilustrate, de exemplu, de Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288), și de Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903, în special punctele 55 și 60).

47 Al paisprezecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

48 Al cincisprezecelea considerent din preambulul acordului de parteneriat.

49 A se vedea încă o dată Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea, EU:C:2001:664, punctul 23), precum și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 34), și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 44).

77. În plus, renunțarea la temeiurile juridice din domeniul PESC nu duce la slăbirea componentei de politică externă și de securitate a acordului de parteneriat. Astfel, obiectivele și conținutul acordului de parteneriat identificate mai sus care au conexiuni cu politica externă și de securitate nu pot fi realizate doar cu mijloacele clasice ale domeniului PESC. Dimpotrivă, angajamentul față de democrație și statul de drept, respectarea drepturilor omului, soluționarea pe cale pașnică a litigiilor, precum și respectarea dreptului internațional aparțin valorilor fundamentale ale Uniunii, care o ghidează în toate acțiunile sale externe, conform clauzei orizontale prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TUE, deci nu doar în cadrul PESC, ci și, de exemplu, în cadrul politicii comerciale comune (articolul 207 TFUE) și al cooperării pentru dezvoltare [articolul 208 alineatul (1) și articolul 209 alineatul (2) TFUE].

78. Exact în acest sens, Curtea a pronunțat deja o hotărâre, conform căreia competențele Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare nu trebuie înțelese într-un sens strict și că acestea pot viza, în scopul urmăririi obiectivelor cooperării pentru dezvoltare, diverse domenii particulare⁵⁰. Nu în ultimul rând, rezultă că competențele Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare pot acoperi de asemenea clauze dintr-un acord de cooperare și parteneriat care sunt dedicate dialogului politic și respectării drepturilor omului⁵¹.

C. Anularea deciziei atacate cu menținerea provizorie a efectelor acesteia

79. În contextul precizărilor anterioare, Consiliul s-a bazat în mod eronat, în adoptarea deciziei atacate, pe cerințele articolului 31 alineatul (1) prima teză TUE. Motivul de anulare invocat de Comisie este astfel valabil.

80. Prin utilizarea recurgerii la articolul 31 alineatul (1) prima teză TUE, în deliberarea privind poziția ce urma a fi adoptată de Uniune în Consiliul de cooperare, Consiliul a plecat în mod eronat de la premisa obligației de unanimitate, în loc să voteze cu majoritate calificată. Nu se poate exclude posibilitatea ca, în cazul în care s-ar fi plecat de la premisa majorității calificate, decizia să fi avut un alt conținut decât cel avut în cazul unanimității⁵².

81. Prin urmare, decizia atacată trebuie anulată în temeiul articolului 264 primul paragraf TFUE. Astfel, din motive de securitate juridică, se recomandă, așa cum solicită în subsidiar Consiliul, menținerea efectelor deciziei anulate în temeiul articolului 264 al doilea paragraf TFUE până la o nouă deliberare a Consiliului pe baza regulii de votare adecvate – respectiv regula majorității calificate. Astfel, pe baza poziției stabilite prin această decizie, Uniunea a participat deja la adoptarea unor decizii în Consiliul de cooperare. Chiar dacă validitatea juridică internațională a unor astfel de decizii ale Consiliului de cooperare este diferită de validitatea unei poziții a Uniunii stabilite în prealabil de Consiliu, ar trebui eliminate de la bun început orice îndoieli cu privire la natura și la dimensiunea asumării de către Uniune a obligațiilor rezultate din actele juridice adoptate în Consiliul de cooperare.

50 Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul (Acordul de parteneriat și cooperare UE-India, C-268/94, EU:C:1996:461, punctele 37-39), și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul (Acordul-cadru de parteneriat și cooperare UE-Filipine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctele 38, 42 și 43); similar, Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Arme de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 92).

51 Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul (Acordul de parteneriat și cooperare UE-India, C-268/94, EU:C:1996:461, în special punctele 24 și 39), și Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (Armele de calibru mic, C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 65).

52 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul (Găini ouătoare, 131/86, EU:C:1988:86, punctul 11) și Hotărârea din 29 martie 1990, Grecia/Consiliul (Cernobil, C-62/88, EU:C:1990:153, punctul 12); a se vedea, în plus, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Comisia/Consiliul (Sistemul Armonizat, 165/87, EU:C:1988:458, punctul 19).

82. În conformitate cu jurisprudența sa mai recentă⁵³, Curtea ar trebui să mențină totuși efectele deciziei atacate doar atât timp cât este rezonabil necesar pentru o nouă deliberare în cadrul Consiliului. În acest scop, pare indicată în speță stabilirea unui termen rezonabil, care să nu depășească șase luni.

VI. Cheltuieli de judecată

83. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții va fi obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât, potrivit soluției pe care o propunem, Consiliul a căzut în pretenții, iar Comisia a solicitat obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată, Consiliul trebuie să fie obligat la plata acestora.

VII. Concluzie

84. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să hotărască:

- 1) Anulează Decizia (UE) 2017/477 a Consiliului Uniunii Europene din 3 martie 2017.
- 2) Menține, pe un termen rezonabil care nu trebuie să depășească șase luni, efectele deciziei anulate până la data adoptării de către Consiliu, cu majoritate calificată, a unei noi decizii.
- 3) Obligă Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

⁵³ Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul (Serviciile de acces condiționat, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 81), Hotărârea din 6 mai 2014, Comisia/Parlamentul și Consiliul (Schimb de informații privind încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră, C-43/12, EU:C:2014:298, punctul 56) și Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (Acordul revizuit de la Lisabona, C-389/15, EU:C:2017:798, punctul 84); a se vedea de asemenea Hotărârea din 5 septembrie 2012, Parlamentul/Consiliul (Supravegherea frontierelor maritime externe, C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 90).