



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

2 septembre 2021 \*

« Recours en annulation – Décisions (UE) 2020/245 et 2020/246 – Position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part – Accord dont certaines dispositions peuvent être rattachées à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes – Adoption de deux décisions distinctes – Choix de la base juridique – Article 37 TUE – Article 218, paragraphe 9, TFUE – Règle de vote »

Dans l'affaire C-180/20,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 24 avril 2020,

**Commission européenne**, représentée par MM. M. Kellerbauer et T. Ramopoulos, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenue par :

**République tchèque**, représentée par M<sup>me</sup> K. Najmanová ainsi que par MM. M. Švarc, J. Vláčil et M. Smolek, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représentée par M<sup>mes</sup> P. Mahnič et M. Balta ainsi que par M. M. Bishop, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par :

**République française**, représentée par MM. T. Stehelin et J.-L. Carré ainsi que par M<sup>me</sup> A.-L. Desjonquères, en qualité d'agents,

partie intervenante,

\* Langue de procédure : l'anglais.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M<sup>me</sup> A. Prechal, MM. N. Piçarra et A. Kumin, présidents de chambre, M<sup>me</sup> C. Toader (rapporteuse), MM. M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, P. G. Xuereb, M<sup>me</sup> L. S. Rossi et M. I. Jarukaitis, juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 juin 2021,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande l'annulation de la décision (UE) 2020/245 du Conseil, du 17 février 2020, sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord à l'exception de son titre II (JO 2020, L 52, p. 3), ainsi que de la décision (UE) 2020/246 du Conseil, du 17 février 2020, sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application du titre II dudit accord (JO 2020, L 52, p. 5) (ci-après, ensemble, les « décisions attaquées »).

**L'accord de partenariat global et renforcé et les décisions attaquées**

- 2 Le 20 novembre 2017, le Conseil a adopté la décision (UE) 2018/104 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part (JO 2018, L 23, p. 1). Cette décision était fondée sur l'article 37 TUE ainsi que sur l'article 91, l'article 100, paragraphe 2, et les articles 207 et 209 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphes 5, 7 et 8, second alinéa, TFUE.
- 3 Cet accord de partenariat (ci-après l'« accord de partenariat avec l'Arménie ») a été signé le 24 novembre 2017 et s'est appliqué à titre provisoire à compter du 1<sup>er</sup> juin 2018. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2021.

- 4 Les articles 362 et 363 de l'accord de partenariat avec l'Arménie instituent respectivement un conseil de partenariat et un comité de partenariat tandis que l'article 364 de cet accord prévoit la possibilité de constituer, le cas échéant, des sous-comités et d'autres organes. Par ailleurs, en vertu des dispositions combinées de l'article 362, paragraphe 4, et de l'article 363, paragraphe 4, dudit accord, il appartient au conseil de partenariat d'arrêter son règlement intérieur et de définir dans celui-ci la mission et le fonctionnement du comité de partenariat, ce dernier étant chargé notamment de préparer les réunions du conseil de partenariat.
- 5 Aux fins de la mise en œuvre des articles 362 à 364 de l'accord de partenariat avec l'Arménie, la Commission et la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ont conjointement adopté, le 29 novembre 2018, une proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat avec l'Arménie concernant l'adoption de décisions relatives aux règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités ou de tout autre organe spécialisé. Cette proposition était fondée sur l'article 37 TUE ainsi que sur l'article 91, l'article 100, paragraphe 2, et les articles 207 et 209 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, TFUE.
- 6 Toutefois, dans sa proposition modifiée du 19 juillet 2019, la Commission a supprimé la référence à l'article 37 TUE en tant que base juridique matérielle. Cette proposition modifiée faisait suite aux précisions apportées par la Cour dans l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662), ayant annulé la décision (UE) 2017/477 du Conseil, du 3 mars 2017, relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé (JO 2017, L 73, p. 15), au motif que le Conseil s'était fondé à tort, pour adopter cette décision, sur l'article 31, paragraphe 1, TUE.
- 7 Lors de la réunion du 4 décembre 2019, le Comité des représentants permanents (Coreper) a décidé de scinder l'acte relatif à la position à prendre au nom de l'Union en deux décisions du Conseil, à savoir, d'une part, la décision 2020/245, destinée à assurer l'application de l'accord de partenariat avec l'Arménie à l'exception de son titre II, fondée sur une base juridique matérielle constituée par l'article 91 et les articles 207 et 209 TFUE, et, d'autre part, la décision 2020/246, destinée à assurer l'application du titre II de cet accord, fondée sur une base juridique matérielle constituée du seul article 37 TUE. Le 17 février 2020, le Conseil a adopté les décisions attaquées, sur le fondement des mêmes bases juridiques matérielles. Alors que la décision 2020/245 a été adoptée à la majorité qualifiée, sa base juridique procédurale étant constituée en particulier par l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, et par l'article 218, paragraphe 9, TFUE, la décision 2020/246 a été adoptée à l'unanimité. En effet, la base juridique procédurale de cette décision comprend, outre l'article 218, paragraphe 9, TFUE, l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE, selon lequel le Conseil statue notamment à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel celle-ci est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union.
- 8 Ainsi, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision 2020/245 dispose que la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat avec l'Arménie en ce qui concerne l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et autres organes institués par le conseil de partenariat, ainsi que l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord à l'exception de son

titre II, est fondée sur le projet de décision du conseil de partenariat. De même, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision 2020/246 a un contenu identique en ce qui concerne l'application du titre II de cet accord.

- 9 La Commission a exprimé des objections dans une déclaration inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil, faisant valoir que l'ajout de l'article 37 TUE en tant que base juridique de la décision 2020/246 et la scission de l'acte du Conseil en deux décisions étaient illégaux. La République tchèque a également fait inscrire une déclaration au procès-verbal des réunions du Coreper et du Conseil, selon laquelle ladite introduction était erronée à la lumière de l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662). De même, la Hongrie a exprimé des réserves quant à l'adoption de deux décisions distinctes. Ces deux États membres se sont abstenus de voter à l'occasion de l'adoption des décisions attaquées.

### **Les conclusions des parties**

- 10 La Commission demande à la Cour d'annuler les décisions attaquées, de maintenir leurs effets et de condamner le Conseil aux dépens.
- 11 Le Conseil conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens. À titre subsidiaire, en cas d'annulation des décisions attaquées, il demande à la Cour de maintenir les effets de celles-ci.
- 12 Par décisions du président de la Cour du 25 août 2020 et du 25 septembre 2020, la République tchèque et la République française ont, respectivement, été admises à intervenir au soutien des conclusions de la Commission et du Conseil.

### **Sur le recours**

- 13 La Commission invoque deux moyens tirés, le premier, du recours erroné à l'article 37 TUE comme base juridique matérielle de la décision 2020/246 et, le second, de la scission illégale, par l'adoption des décisions attaquées, de l'acte concernant la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat avec l'Arménie en deux décisions séparées.

### ***Sur le premier moyen***

### ***Argumentation des parties***

- 14 Par son premier moyen, la Commission, soutenue par la République tchèque, fait grief au Conseil d'avoir inclus l'article 37 TUE et l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE, dans la base juridique de la décision 2020/246, conduisant ainsi à l'application de la règle de vote à l'unanimité par le Conseil. Selon la Commission, les liens avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que présente le titre II de l'accord de partenariat avec l'Arménie ne seraient pas suffisants pour justifier cette inclusion.

- 15 À l'appui de ce moyen, la Commission fait valoir qu'une décision du Conseil au titre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, relative à la mise en œuvre d'un accord international dans son ensemble, doit être adoptée à la majorité qualifiée lorsque le centre de gravité dudit accord se trouve dans un domaine pour lequel les bases juridiques matérielles requièrent une telle majorité. Ainsi, le choix de la base juridique devrait se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, notamment sur le contenu et la finalité de l'acte concerné.
- 16 Dans ce cadre, si des objectifs généraux peuvent être énoncés dans le préambule ou dans les articles initiaux de l'acte en cause, ce serait la portée des obligations effectivement prévues pour poursuivre les objectifs en question et la prédominance de certains sujets couverts qui seraient déterminants pour définir le domaine dont il relève. Lorsque l'acte dont l'adoption est envisagée concerne, de manière générale, le fonctionnement d'instances créées sur le fondement d'un accord international, le domaine dont relève ledit acte devrait être apprécié au regard de l'accord dans son ensemble. La pratique d'une institution contraire à ces règles ne saurait modifier celles-ci ou justifier des dérogations.
- 17 Or, en l'occurrence, selon la Commission, l'accord de partenariat avec l'Arménie concernerait principalement le commerce et la coopération au développement ainsi que le commerce des services de transport, auxquels la grande majorité des dispositions de cet accord est consacrée. Les liens avec la PESC que présentent les neuf articles composant le titre II de cet accord seraient purement accessoires à ces composantes et insuffisamment importants pour justifier le recours à une base juridique matérielle distincte.
- 18 Du reste, ces neuf articles seraient, en contenu et en nombre, comparables aux dispositions de l'accord de partenariat avec la République du Kazakhstan examinées dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662), que la Cour n'a pas jugées suffisantes pour justifier l'ajout d'une base juridique matérielle spécifique relative à la PESC et les titres des deux accords pouvant être rattachés à la PESC établiraient, en tout état de cause, le même niveau limité d'engagement.
- 19 En outre, le seul fait que l'accord de partenariat avec l'Arménie a été conclu dans un contexte géopolitique complexe, marqué par le conflit du Haut-Karabakh, ne justifierait pas d'attribuer à cet accord une dimension relative à la PESC qui ne ressort pas de son contenu.
- 20 La République tchèque souscrit aux conclusions de la Commission. Selon cet État membre, les objectifs rattachables à la PESC dans le cadre de l'accord de partenariat avec l'Arménie peuvent également être intégrés dans le cadre de la politique de coopération au développement ainsi que du commerce. De plus, le cumul de plusieurs dispositions dans une base juridique matérielle devrait rester l'exception. Au vu de la faible importance qualitative et quantitative des éléments du titre II de cet accord pouvant être rattachés à la PESC, une telle exception ne serait pas justifiée en l'occurrence.
- 21 En défense, le Conseil allègue que les finalités d'un accord international sont essentielles pour établir la relation entre les dispositions ayant trait à différentes politiques, le contenu dudit accord ne devant être examiné que dans un deuxième temps. Or, en l'espèce, les arguments de la Commission ne tiendraient pas suffisamment compte des finalités de l'accord de partenariat avec l'Arménie. En effet, l'analyse des objectifs de cet accord et le contenu de son titre II démontreraient que les dispositions liées à la PESC ne sont pas accessoires par rapport aux domaines du commerce et de la coopération au développement, mais constituent une composante indépendante de cet accord.

- 22 À cet égard, le Conseil soutient que, à la différence de l'accord de partenariat en cause dans l'arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662), l'accord de partenariat avec l'Arménie inclut au moins un objectif substantiel supplémentaire, à savoir celui de renforcer le partenariat politique global [article 1<sup>er</sup>, sous a)] et de favoriser l'établissement de relations politiques étroites entre les parties [article 1<sup>er</sup>, sous b)].
- 23 Le Conseil en déduit que l'accord de partenariat avec l'Arménie n'est pas un simple instrument en matière de coopération au développement et de commerce. En effet, son article 3 traduirait certains des objectifs généraux énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de celui-ci en un ensemble d'objectifs plus précis, poursuivis spécifiquement par les dispositions du titre II sur le dialogue politique, les réformes intérieures et la coopération dans le domaine de la PESC. Or, il ne ressortirait pas de la jurisprudence de la Cour que des dispositions prévoyant une coopération sous la forme d'un dialogue politique ne peuvent constituer une telle mise en œuvre des objectifs de la PESC.
- 24 En outre, s'agissant de l'argument de la Commission selon lequel la quasi-totalité des dispositions de l'accord de partenariat avec l'Arménie relève de domaines non liés à la PESC, le Conseil fait observer que le critère portant sur la taille du titre II est sans rapport avec la finalité ou le contenu des mesures adoptées, de sorte qu'il ne saurait être déterminant pour le choix de la base juridique de l'action de l'Union. En particulier, ce critère serait sans pertinence aux fins d'apprécier le rapport entre les dispositions concernées et les autres parties de l'accord.
- 25 La République française, qui intervient au soutien des arguments du Conseil, fait observer que la détermination des objectifs poursuivis par un acte doit être effectuée en analysant le contenu de celui-ci et que, en même temps, l'examen de ce contenu doit se faire à la lumière de la finalité dudit acte. Cette approche serait d'autant plus importante lorsque l'acte relève en partie de la PESC, puisque celle-ci est soumise à des règles et à des procédures spécifiques en vertu de l'article 24, paragraphe 1, TUE. Ainsi, l'infériorité quantitative des dispositions visant la PESC ne saurait, en présence de finalités relevant clairement de celle-ci, permettre de conclure que cette dernière n'est qu'accessoire par rapport aux autres politiques impliquées. En effet, une coopération économique nécessiterait, par sa nature, un nombre plus élevé de précisions pour sa mise en œuvre que l'établissement d'un dialogue politique.
- 26 Le contexte de l'accord de partenariat avec l'Arménie devrait également être pris en compte et démontrerait, lui aussi, que cet accord relève de la PESC, étant donné qu'il a été conclu dans un contexte politique et sécuritaire spécifique marqué par des crises régionales, telles que le conflit dans le Haut-Karabakh.

### *Appréciation de la Cour*

- 27 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 218 TFUE, afin de satisfaire à des exigences de clarté, de cohérence et de rationalisation, prévoit une procédure unifiée et de portée générale concernant, notamment, la négociation et la conclusion des accords internationaux que l'Union est compétente pour conclure dans ses domaines d'action, y compris la PESC, sauf lorsque les traités prévoient des procédures spéciales [arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 21 et jurisprudence citée].
- 28 S'agissant de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, celui-ci prévoit une procédure simplifiée aux fins, notamment, de la définition de la position à prendre au nom de l'Union au titre de sa participation à l'adoption, au sein de l'instance décisionnelle instituée par l'accord international concerné, d'actes relevant de l'application ou de la mise en œuvre de ce dernier. Il ressort néanmoins d'une

lecture conjointe des paragraphes 6, 9 et 10 de l'article 218 TFUE que cette simplification, qui ne s'applique qu'à l'égard d'actes ne complétant ni ne modifiant le cadre institutionnel de l'accord, réside exclusivement dans une limitation de la participation du Parlement européen [voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, points 25 et 26].

- 29 L'article 218, paragraphe 9, TFUE ne prévoyant, en revanche, aucune règle de vote en vue de l'adoption par le Conseil des catégories de décisions qu'il vise, c'est par référence à l'article 218, paragraphe 8, TFUE que la règle de vote applicable doit, dans chaque cas d'espèce, être déterminée. Eu égard à l'emploi, d'une part, de l'expression « [t]out au long de la procédure », au premier alinéa de cette disposition, et, d'autre part, du terme « [t]outefois », au début du second alinéa de ladite disposition, il y a lieu de considérer que, en règle générale, le Conseil statue à la majorité qualifiée et que c'est uniquement dans les cas exposés à ce second alinéa qu'il statue à l'unanimité. Dans ces conditions, la règle de vote applicable doit, dans chaque cas d'espèce, être déterminée selon qu'elle relève ou non de ces derniers cas.
- 30 Ainsi, s'agissant d'une décision par laquelle le Conseil établit la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord international, la Cour a déjà eu l'occasion de juger que, dans l'hypothèse où une telle décision ne répond à aucun des cas de figure dans lesquels l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE requiert un vote à l'unanimité, c'est, en principe, conformément aux dispositions combinées de l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, et de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, en statuant à la majorité qualifiée, que le Conseil doit adopter ladite décision [arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 27 et jurisprudence citée].
- 31 Dans le premier de ces cas de figure, l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE exige qu'une décision au titre du paragraphe 9 de cet article soit adoptée à l'unanimité lorsque celle-ci relève d'un domaine dans lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. En vue de déterminer, dans ce contexte, si une décision adoptée dans le cadre de ce dernier paragraphe porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise, il y a lieu de se référer à sa base juridique matérielle [arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 35].
- 32 Or, selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte [arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 36 et jurisprudence citée].
- 33 À cet égard, contrairement à ce que soutient en substance le Conseil et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 28 et 29 de ses conclusions, il ne résulte nullement de la jurisprudence de la Cour que l'un de ces critères prévaudrait sur l'autre. En effet, c'est en s'appuyant sur tous les éléments objectifs identifiables afférents à l'un et à l'autre de ces critères qu'il convient, dans chaque cas spécifique, de déterminer le domaine dont relève un acte.
- 34 Si l'examen d'un acte de l'Union démontre que ce dernier poursuit une double finalité ou a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme étant principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à

l'autre, qu'un tel acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes [voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 37 et jurisprudence citée]. Le cumul de deux bases juridiques est toutefois exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, point 37).

- 35 Ainsi, à l'instar des décisions portant sur la conclusion d'un accord international par l'Union, une décision par laquelle le Conseil établit la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, au titre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, et portant exclusivement sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise, doit, par dérogation à la règle générale de la majorité qualifiée, prévue au premier alinéa de l'article 218, paragraphe 8, TFUE, en principe être adoptée à l'unanimité, conformément au second alinéa de cette disposition. Tel est le cas en ce qui concerne la PESC, l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, TUE prévoyant notamment que les décisions relevant du chapitre 2 du titre V du traité UE sont prises à l'unanimité, sauf dans les cas où ledit chapitre en dispose autrement. En revanche, si une telle décision comprend plusieurs composantes ou poursuit plusieurs finalités, dont certaines relèvent de la PESC, la règle de vote applicable pour son adoption doit être déterminée au regard de sa finalité ou de sa composante principale ou prépondérante. Si la finalité ou la composante principale ou prépondérante de la décision relève d'un domaine pour lequel l'unanimité n'est pas requise pour l'adoption d'un acte de l'Union, ladite décision doit, conformément à l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, TFUE, être adoptée à la majorité qualifiée [voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 38].
- 36 C'est à la lumière des considérations exposées aux points 27 à 35 du présent arrêt qu'il convient d'examiner si les décisions attaquées relèvent d'un domaine, tel que la PESC, pour lequel l'unanimité est requise ou si celles-ci s'inscrivent dans le cadre des politiques de l'Union pour lesquelles il doit en principe être statué à la majorité qualifiée, notamment dans les domaines du transport, de la politique commerciale commune et de la coopération au développement, au sens des articles 91, 207 et 209 TFUE.
- 37 À cet égard, les décisions attaquées ont été adoptées aux fins d'établir la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat avec l'Arménie concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord. En particulier, la décision 2020/245 concerne l'ensemble de l'accord de partenariat avec l'Arménie, à l'exception de son titre II, tandis que la décision 2020/246 a seulement trait à ce titre II.
- 38 Il convient néanmoins de préciser que, bien que ces décisions concernent formellement des titres différents de l'accord de partenariat avec l'Arménie, le domaine dont elles relèvent et, partant, la base juridique matérielle de l'action externe de l'Union en cause doivent être appréciés au regard de cet accord dans son ensemble.
- 39 En effet, les décisions attaquées concernent, de manière générale, le fonctionnement des instances internationales créées sur le fondement de l'accord de partenariat avec l'Arménie.
- 40 Or, ainsi que l'a fait observer en substance M. l'avocat général au point 43 de ses conclusions, l'adoption de deux décisions distinctes du Conseil, fondées sur des bases juridiques différentes, mais qui visent à établir la position unique à prendre au nom de l'Union sur le fonctionnement



des organes établis par cet accord, ne saurait se justifier que si l'accord, considéré dans son ensemble, comporte des composantes distinctes correspondant aux différentes bases juridiques utilisées pour l'adoption desdites décisions.

- 41 S'agissant, premièrement, du contenu de l'accord de partenariat avec l'Arménie, il est vrai que le titre II de celui-ci, intitulé « Dialogue et réformes politiques ; Coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité », et dans lequel figurent les articles 3 à 11 dudit accord, contient des dispositions concernant la promotion du dialogue politique dans le domaine de la sécurité et, par suite, traite de questions susceptibles d'être rattachées à la PESC.
- 42 Ainsi, l'article 3 de l'accord de partenariat avec l'Arménie rappelle les buts du dialogue politique et énumère, à son paragraphe 2, les onze objectifs poursuivis dans le cadre de ce dialogue, parmi lesquels figurent le renforcement du partenariat politique, la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité internationale, le renforcement de la coopération en matière de gestion des crises, le renforcement de la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes, le renforcement du respect des principes démocratiques, de l'État de droit et des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le développement du dialogue et l'approfondissement de la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense, ainsi que le développement des relations de bon voisinage.
- 43 Par ailleurs, l'article 4 de cet accord, intitulé « Réformes intérieures », énumère une série d'objectifs généraux poursuivis par la coopération des parties à cet accord, parmi lesquels figurent le développement, la consolidation et l'accroissement de la stabilité et de l'efficacité des institutions démocratiques et de l'État de droit, ainsi que le fait de garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 44 De son côté, l'article 5 dudit accord, intitulé « Politique étrangère et de sécurité », prévoit, à son paragraphe 1, que « [l]es parties intensifient le dialogue et la coopération entre elles dans le domaine de la [PESC], en reconnaissant l'importance que la République d'Arménie attache à sa participation aux organisations internationales et aux cadres de coopération internationale et à ses obligations existantes qui en découlent, et se penchent en particulier sur les questions de prévention des conflits et de gestion de crises, de réduction des risques, de cybersécurité, de réforme du secteur de la sécurité, de stabilité régionale, de désarmement, de non-prolifération, de maîtrise des armements et de contrôle des exportations ». Ce même article 5 précise, à son paragraphe 2, que « [l]es parties réaffirment leur attachement aux principes et aux normes du droit international, y compris ceux qui figurent dans la charte des Nations unies et l'acte final d'Helsinki de l'[Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)], ainsi que leur engagement à promouvoir ces principes dans le cadre de leurs relations bilatérales et multilatérales ». Quant aux articles 6 à 11 dudit accord, ceux-ci réaffirment l'attachement des parties à la prévention des crimes graves de portée internationale, à la prévention des conflits et à la gestion des crises, à la stabilité régionale et au règlement pacifique des conflits, au désarmement, à la lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre et à la lutte contre le terrorisme, ainsi que leur volonté de coopération et de dialogue dans ces domaines.
- 45 Toutefois, la qualification d'un accord en tant qu'accord de coopération au développement doit être faite en considération de l'objet essentiel de celui-ci et non en fonction de ses clauses particulières, à condition que ces clauses ne comportent pas d'obligations d'une telle portée, dans les matières spécifiques qu'elles visent, que ces obligations constituent en réalité des objectifs

distincts de ceux de la coopération au développement (voir, en ce sens, arrêts du 11 juin 2014, Commission/Conseil, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 39, et du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 47).

- 46 Or, s'il est vrai que les dispositions du titre II de l'accord de partenariat avec l'Arménie portent sur des sujets susceptibles de relever de la PESC et réaffirment la volonté des parties de collaborer entre elles en la matière, il y a lieu de constater, comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 65 et 70 de ses conclusions, que ces mêmes dispositions, peu nombreuses par rapport au total des 386 articles de cet accord, dont la plupart concernent les domaines du commerce et de la coopération au développement, se limitent pour l'essentiel à des déclarations des parties contractantes de nature programmatique, se bornant à décrire les relations existant entre elles et leurs intentions communes pour l'avenir, sans établir un programme d'action ou déterminer des modalités concrètes de leur coopération.
- 47 S'agissant, deuxièmement, des finalités de cet accord, il ressort d'une analyse d'ensemble de son préambule, des objectifs énumérés à son article 1<sup>er</sup> ainsi que de la grande majorité de ses dispositions que cet accord vise principalement à établir le cadre de la coopération en matière de transports, de commerce et de développement entre l'Union et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part.
- 48 En particulier, l'article 1<sup>er</sup> dudit accord décline ces finalités en plusieurs objectifs, au nombre desquels figurent le renforcement du partenariat politique et économique global et de la coopération entre les parties, le renforcement du cadre du dialogue politique dans tous les domaines d'intérêt commun, en favorisant l'établissement de relations politiques étroites entre les parties, la contribution au renforcement de la démocratie et de la stabilité politique, économique et institutionnelle en Arménie, l'encouragement, la sauvegarde et la consolidation de la paix et de la stabilité à l'échelle tant régionale qu'internationale, le renforcement de la coopération en matière de liberté, de sécurité et de justice, le renforcement de la mobilité et des contacts entre les peuples, le soutien aux efforts consentis par la République d'Arménie pour développer son potentiel économique grâce à la coopération internationale, l'établissement d'une coopération commerciale renforcée et la mise en place des conditions nécessaires à une coopération de plus en plus étroite dans d'autres domaines d'intérêt commun.
- 49 À cet égard, il convient de rappeler que la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement au sens de l'article 208 TFUE, qui constitue l'une des composantes principales de l'accord de partenariat avec l'Arménie, ne se limite pas aux mesures visant directement l'éradication de la pauvreté, mais poursuit aussi les objectifs généraux de l'action extérieure de l'Union visés à l'article 21 TUE, tels que celui, énoncé à son paragraphe 2, sous c), de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, de même que celui, énoncé à son paragraphe 2, sous d), consistant à soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2014, Commission/Conseil, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 37). La Cour a d'ailleurs eu l'occasion de souligner, dès avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre peut être considérée comme servant les objectifs de la politique de coopération au développement, en ce qu'elle peut contribuer à éliminer ou à réduire des entraves au développement économique et social du pays concerné (voir, en ce sens, arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil, C-91/05, EU:C:2008:288, point 68).

- 50 En outre, les objectifs visés par la coopération au développement sont larges en ce sens que les mesures nécessaires à leur poursuite doivent pouvoir concerner différentes matières spécifiques. Il en est ainsi notamment dans le cas d'un accord qui fixe le cadre de cette coopération (arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C-268/94, EU:C:1996:461, point 37).
- 51 Dans ce contexte, exiger qu'un accord de coopération au développement soit également fondé sur une disposition autre que celle relative à cette politique chaque fois qu'il affecterait une matière spécifique serait, en pratique, de nature à vider de leur substance la compétence et la procédure prévues à cette dernière disposition (voir, en ce sens, arrêts du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C-268/94, EU:C:1996:461, point 38, et du 11 juin 2014, Commission/Conseil, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 38).
- 52 En l'occurrence, l'article 1<sup>er</sup> de l'accord de partenariat avec l'Arménie exprime la volonté des parties de « renforcer le cadre du dialogue politique » qu'elles envisagent d'entretenir, tandis que l'article 3, paragraphe 2, de cet accord précise les objectifs de ce dialogue en énumérant une série de buts plus spécifiques. Ainsi que le soutient le Conseil, certains de ces buts spécifiques, en particulier celui, énoncé à l'article 3, paragraphe 2, sous b), dudit accord, consistant à accroître l'efficacité de la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, sont susceptibles d'être rattachés à la PESC. Toutefois, l'énumération de ces buts spécifiques n'est, comme il a été souligné en substance au point 46 du présent arrêt, assortie d'aucun programme d'action ou de modalités concrètes de coopération dans ce domaine, qui seraient de nature à établir que la PESC constitue l'une des composantes distinctes de ce même accord, en marge des aspects liés au commerce et à la coopération au développement.
- 53 Eu égard à la conception large des objectifs de la coopération au développement dans le cadre des politiques de l'Union, telle que rappelée aux points 49 et 50 du présent arrêt, et au fait que l'accord de partenariat avec l'Arménie dans son ensemble poursuit principalement des objectifs liés au commerce et à la coopération au développement dans la relation avec cet État, il y a lieu de considérer que les composantes principales de cet accord que sont la politique commerciale commune, le commerce des services de transport et la coopération au développement englobent les éléments de dialogue politique rattachables à la PESC qu'il contient, de sorte que cette dernière ne saurait être regardée comme constituant une composante distincte de cet accord mais est, au contraire, accessoire auxdites composantes principales [voir, par analogie, arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 46].
- 54 En outre, le contexte dans lequel un acte s'insère peut certes également être pris en compte afin de déterminer sa base juridique (voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil, C-81/13, EU:C:2014:2449, point 38 et jurisprudence citée). À cet égard, la République française souligne en particulier l'élément de contexte que représente le conflit du Haut-Karabakh. Toutefois, force est de constater que l'accord de partenariat avec l'Arménie n'envisage aucune mesure concrète ou spécifique en vue de faire face à cette situation mettant en jeu la sécurité internationale.
- 55 Ce constat est corroboré par le fait que, ainsi qu'il ressort des points 38 à 40 du présent arrêt, les décisions attaquées ont pour objet le fonctionnement des instances internationales créées sur le fondement de cet accord, de sorte que ces décisions ne sauraient être regardées comme concernant les mesures concrètes qui peuvent éventuellement être prises sur le fondement dudit accord.

- 56 Il résulte de tout ce qui précède que les éléments ou les déclarations d'intention de l'accord de partenariat avec l'Arménie rattachables à la PESC ne suffisent pas à constituer une composante autonome de cet accord. Partant, c'est à tort que le Conseil a choisi l'article 37 TUE comme base juridique matérielle et l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE comme base juridique procédurale de la décision 2020/246.
- 57 En conséquence, il convient d'accueillir le premier moyen de la Commission et d'annuler la décision 2020/246.
- 58 S'agissant de la décision 2020/245, il y a lieu de constater que, comme il ressort de son considérant 10 et de son article 1<sup>er</sup>, celle-ci ne concerne pas la position à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat avec l'Arménie en tant que cette position a trait à l'application du titre II de cet accord. Or, il résulte de l'examen du premier moyen que les dispositions que comprend ce titre ne constituent pas une composante distincte dudit accord, qui imposait au Conseil de se fonder, entre autres, sur l'article 37 TUE et sur l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, TFUE en vue d'établir cette même position. Conformément à ce qui a été exposé au point 40 du présent arrêt, il y a dès lors lieu de constater que rien ne justifiait que le Conseil exclue de l'objet de la décision 2020/245 la position en question, en ce qu'elle a trait à l'application du titre II du même accord, et adopte une décision distincte au titre de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, ayant pour objet d'établir ladite position en ce qu'elle a trait à cette même application. Il s'ensuit que la décision 2020/245 doit également être annulée.

### *Sur le second moyen*

- 59 Le premier moyen ayant été accueilli et les décisions attaquées annulées, il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner le second moyen.

### **Sur le maintien des effets des décisions attaquées**

- 60 Le Conseil, la Commission ainsi que la République tchèque s'accordent pour demander, en cas d'annulation des décisions attaquées, le maintien de leurs effets, afin d'éviter toute conséquence négative pour la mise en œuvre de l'accord de partenariat avec l'Arménie.
- 61 Selon les termes de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.
- 62 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, eu égard à des motifs ayant trait à la sécurité juridique, les effets d'un tel acte peuvent être maintenus notamment lorsque les effets immédiats de son annulation entraîneraient des conséquences négatives graves pour les parties concernées (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, Conseil/Commission, C-660/13, EU:C:2016:616, point 51).
- 63 En l'espèce, l'annulation des décisions attaquées sans que leurs effets soient maintenus serait susceptible de perturber le fonctionnement des instances instituées par l'accord de partenariat avec l'Arménie, de mettre en doute l'engagement de l'Union relativement aux actes juridiques adoptés par ces instances et de gêner, ainsi, la bonne exécution de cet accord [voir, par analogie, arrêt du 4 septembre 2018, Commission/Conseil (Accord avec le Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, point 51 et jurisprudence citée].

- 64 Par conséquent, il y a lieu de maintenir, pour des motifs de sécurité juridique, les effets des décisions attaquées, dont l'annulation est prononcée par le présent arrêt, en attendant que le Conseil prenne une nouvelle décision en conformité avec cet arrêt.

### **Sur les dépens**

- 65 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.
- 66 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Il y a dès lors lieu de décider que la République française et la République tchèque supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête :

- 1) **La décision (UE) 2020/245 du Conseil, du 17 février 2020, sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord à l'exception de son titre II, ainsi que la décision (UE) 2020/246 du Conseil, du 17 février 2020, sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application du titre II dudit accord, sont annulées.**
- 2) **Les effets des décisions 2020/245 et 2020/246 sont maintenus.**
- 3) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**
- 4) **La République française et la République tchèque supportent leurs propres dépens.**

Signatures