



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

2 septembrie 2021 *

„Acțiune în anulare – Deciziile (UE) 2020/245 și 2020/246 – Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte – Acord în care anumite dispoziții pot intra sub incidența politicii externe și de securitate comune (PESC) – Adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme – Adoptare a două decizii distincte – Alegerea temeiului juridic – Articolul 37 TUE – Articolul 218 alineatul (9) TFUE – Regula de vot”

În cauza C-180/20,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 24 aprilie 2020,

Comisia Europeană, reprezentată de M. Kellerbauer și T. Ramopoulos, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de:

Republica Cehă, reprezentată de K. Najmanová, M. Švarc, J. Vlácil și M. Smolek, în calitate de agenți,

intervenientă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de P. Mahnič, M. Balta și M. Bishop, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Republica Franceză, reprezentată de T. Stehelin, J.-L. Carré și A.-L. Desjonquères, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: engleza.

intervenientă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna A. Prechal și domnii N. Piçarra și A. Kumin, președinți de cameră, doamna C. Toader (raportoare), domnii M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen și P. G. Xuereb, doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul G. Pitruzzella,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 iunie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită anularea Deciziei (UE) 2020/245 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta (JO 2020, L 52, p. 3), precum și a Deciziei (UE) 2020/246 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea titlului II din acordul respectiv (JO 2020, L 52, p. 5) (denumite în continuare, împreună, „deciziile atacate”).

Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat și deciziile atacate

- 2 La 20 noiembrie 2017, Consiliul a adoptat Decizia (UE) 2018/104 privind semnarea, în numele Uniunii, și aplicarea provizorie a Acordului de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte (JO 2018, L 23, p. 1). Această decizie a fost întemeiată pe articolul 37 TUE, precum și pe articolul 91, pe articolul 100 alineatul (2) și pe articolele 207 și 209 TFUE coroborate cu articolul 218 alineatele (5) și (7) și alineatul (8) al doilea paragraf TFUE.

- 3 Acest acord de parteneriat (denumit în continuare „Acordul de parteneriat cu Armenia”) a fost semnat la 24 noiembrie 2017 și s-a aplicat cu titlu provizoriu de la 1 iunie 2018. El a intrat în vigoare la 1 martie 2021.
- 4 Articolele 362 și 363 din Acordul de parteneriat cu Armenia instituie un Consiliu de parteneriat și, respectiv, un Comitet de parteneriat, în timp ce articolul 364 din acest acord prevede posibilitatea de a institui, după caz, subcomitete și alte organisme. Pe de altă parte, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 362 alineatul (4) și ale articolului 363 alineatul (4) din acordul menționat, Consiliul de parteneriat adoptă propriul regulament de procedură și stabilește în cadrul acestuia sarcinile și modul de funcționare ale Comitetului de parteneriat, acesta din urmă având în special misiunea de a pregăti reuniunile Consiliului de parteneriat.
- 5 În scopul punerii în aplicare a articolelor 362-364 din Acordul de parteneriat cu Armenia, Comisia și Înalta Reprezentantă a Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate au adoptat în comun la 29 noiembrie 2018 o Propunere de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat instituit prin Acordul de parteneriat cu Armenia în legătură cu adoptarea unor decizii privind regulamentul de procedură al Consiliului de parteneriat, al Comitetului de parteneriat și al subcomitetelor specializate sau al altor organisme. Această propunere se întemeiea pe articolul 37 TUE, precum și pe articolul 91, pe articolul 100 alineatul (2) și pe articolele 207 și 209 TFUE coroborate cu articolul 218 alineatul (9) TFUE.
- 6 În propunerea sa modificată din 19 iulie 2019, Comisia a eliminat însă referirea la articolul 37 TUE ca temei juridic material. Această propunere modificată a fost redactată ca urmare a precizărilor aduse de Curte în Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul) (C-244/17, EU:C:2018:662), prin care a fost anulată 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), pentru motivul că Consiliul se întemeiea în mod eronat pentru adoptarea acestei decizii pe articolul 31 alineatul (1) TUE.
- 7 În cadrul reuniunii din 4 decembrie 2019, Comitetul Reprezentanților Permanenți (Coreper) a decis să scindeze actul privind poziția care urma să fie adoptată în numele Uniunii în două decizii ale Consiliului, și anume, pe de o parte, Decizia 2020/245, destinată să asigure aplicarea Acordului de parteneriat cu Armenia, cu excepția titlului II din acesta, pe baza unui temei juridic material constituit din articolul 91 și articolele 207 și 209 TFUE și, pe de altă parte, Decizia 2020/246, destinată să asigure aplicarea titlului II din acest acord, pe baza unui temei juridic material constituit doar din articolul 37 TUE. La 17 februarie 2020, Consiliul a adoptat deciziile atacate, pe baza aceluiași temeiuri juridice materiale. În timp ce Decizia 2020/245 a fost adoptată cu majoritate calificată, temeiul său juridic procedural fiind constituit în special de articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE și de articolul 218 alineatul (9) TFUE, Decizia 2020/246 a fost adoptată în unanimitate. Astfel, temeiul juridic procedural al acestei decizii cuprinde, pe lângă articolul 218 alineatul (9) TFUE, articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE, potrivit căruia Consiliul hotărăște în unanimitate printre altele în cazul în care acordul se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea în vederea adoptării unui act al Uniunii.

- 8 Astfel, articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2020/245 prevede că poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat instituit prin Acordul de parteneriat cu Armenia în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta, se bazează pe proiectul de decizie a Consiliului de parteneriat. De asemenea, articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2020/246 are un conținut identic în ceea ce privește aplicarea titlului II din acest acord.
- 9 Comisia a exprimat obiecții într-o declarație înscrisă în procesul-verbal al reuniunii Consiliului, susținând că adăugarea articolului 37 TUE ca temei juridic al Deciziei 2020/246 și scindarea actului Consiliului în două decizii erau nelegale. Republica Cehă a formulat și ea o declarație în procesul-verbal al reuniunilor Coreper și ale Consiliului, potrivit căreia introducerea respectivă era eronată în lumina Hotărârii din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul) (C-244/17, EU:C:2018:662). De asemenea, Ungaria a exprimat rezerve cu privire la adoptarea a două decizii distincte. Aceste două state membre s-au abținut să voteze cu ocazia adoptării deciziilor atacate.

Concluziile părților

- 10 Comisia solicită Curții anularea deciziilor atacate, menținerea efectelor acestora și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 11 Consiliul solicită respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Cu titlu subsidiar, în caz de anulare a deciziilor atacate, el solicită Curții menținerea efectelor acestora.
- 12 Prin deciziile președintelui Curții din 25 august 2020 și 25 septembrie 2020 au fost admise cererile de intervenție formulate de Republica Cehă și, respectiv, de Republica Franceză în susținerea concluziilor Comisiei și, respectiv, ale Consiliului.

Cu privire la acțiune

- 13 Comisia invocă două motive, întemeiate, primul, pe recurgerea eronată la articolul 37 TUE ca temei juridic material al Deciziei 2020/246 și, al doilea, pe scindarea nelegală, prin adoptarea deciziilor atacate, a actului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cu Armenia în două decizii separate.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

- 14 Prin intermediul primului motiv, Comisia, susținută de Republica Cehă, reproșează Consiliului că a inclus articolul 37 TUE și articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE în temeiul juridic al Deciziei 2020/246, determinând astfel aplicarea regulii votului în unanimitate de către Consiliu.

Potrivit Comisiei, legăturile cu politica externă și de securitate comună (PESC) pe care le prezintă titlul II din Acordul de parteneriat cu Armenia nu ar fi suficiente pentru a justifica această includere.

- 15 În susținerea motivului respectiv, Comisia arată că o decizie a Consiliului în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE referitoare la punerea în aplicare a unui acord internațional în ansamblul său trebuie să fie adoptată cu majoritate calificată atunci când centrul de greutate al acordului menționat este constituit dintr-un domeniu pentru care temeiurile juridice materiale impun o asemenea majoritate. Astfel, alegerea temeiului juridic ar trebui să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, în special pe conținutul și pe finalitatea actului în cauză.
- 16 În acest cadru, deși pot fi enunțate obiective generale în preambulul actului în cauză sau în articolele inițiale ale acestuia, întinderea obligațiilor efectiv prevăzute pentru realizarea obiectivelor în discuție și predominanța anumitor subiecte acoperite sunt cele care ar fi determinante pentru definirea domeniului din care acesta face parte. Atunci când actul a cărui adoptare este avută în vedere privește, în mod general, funcționarea unor organisme create în temeiul unui acord internațional, domeniul din care face parte actul menționat ar trebui să fie apreciat în raport cu acordul în ansamblul său. Practica unei instituții contrară acestor norme nu poate modifica respectivele norme sau justifica derogări.
- 17 Or, în speță, potrivit Comisiei, Acordul de parteneriat cu Armenia ar privi în principal comerțul și cooperarea pentru dezvoltare, precum și comerțul cu servicii de transport, cărora le este consacrată majoritatea dispozițiilor acestui acord. Legăturile cu PESC pe care le prezintă cele nouă articole care compun titlul II din acest acord ar fi pur accesorii acestor componente și insuficient de importante pentru a justifica recurgerea la un temei juridic material distinct.
- 18 De altfel, aceste nouă articole ar fi, în ceea ce privește conținutul și numărul lor, comparabile cu dispozițiile Acordului de parteneriat cu Republica Kazahstan examinate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul) (C-244/17, EU:C:2018:662), pe care Curtea nu le-a considerat suficiente pentru a justifica adăugarea unui temei juridic material specific referitor la PESC, iar titlurile celor două acorduri care pot intra sub incidența PESC ar stabili, în orice caz, același nivel limitat de angajament.
- 19 În plus, simplul fapt că Acordul de parteneriat cu Armenia a fost încheiat într-un context geopolitic complex, marcat de conflictul din Nagorno-Karabakh, nu ar justifica să se atribuie acestui acord o dimensiune referitoare la PESC care nu reiese din conținutul său.
- 20 Republica Cehă este de acord cu concluziile Comisiei. Potrivit acestui stat membru, obiectivele care pot intra sub incidența PESC în cadrul Acordului de parteneriat cu Armenia pot fi de asemenea integrate în cadrul politicii de cooperare pentru dezvoltare, precum și în cadrul comerțului. În plus, cumularea mai multor dispoziții într-un temei juridic material ar trebui să rămână excepția. Având în vedere importanța calitativă și cantitativă scăzută a elementelor titlului II din acest acord care pot intra sub incidența PESC, o astfel de excepție nu ar fi justificată în speță.
- 21 În apărare, Consiliul susține că finalitățile unui acord internațional sunt esențiale pentru a stabili relația dintre dispozițiile care au legătură cu diferite politici, conținutul acordului respectiv trebuind să fie examinat numai într-o a doua etapă. Or, în speță, argumentele Comisiei nu ar ține seama în mod suficient de finalitățile Acordului de parteneriat cu Armenia. Astfel, analiza

obiectivelor respectivului acord și conținutul titlului II din acesta ar demonstra că dispozițiile legate de PESC nu sunt accesorii în raport cu domeniile comerțului și al cooperării pentru dezvoltare, ci constituie o componentă independentă a acordului menționat.

- 22 În această privință, Consiliul susține că, spre deosebire de acordul de parteneriat în discuție în Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul) (C-244/17, EU:C:2018:662), Acordul de parteneriat cu Armenia include cel puțin un obiectiv substanțial suplimentar, și anume cel de a intensifica parteneriatul politic cuprinzător [articolul 1 litera (a)] și de a promova dezvoltarea unor relații politice strânse între părți [articolul 1 litera (b)].
- 23 Consiliul deduce de aici că Acordul de parteneriat cu Armenia nu este un simplu instrument în materie de cooperare pentru dezvoltare și de comerț. Astfel, articolul 3 din acesta ar exprima unele dintre obiectivele generale enunțate la articolul 1 într-un ansamblu de obiective mai precise, urmărite în mod specific de dispozițiile titlului II privind dialogul politic, reformele interne și cooperarea în domeniul PESC. Or, din jurisprudența Curții nu ar reieși că dispozițiile care prevăd o cooperare sub forma unui dialog politic nu pot constitui o asemenea punere în aplicare a obiectivelor PESC.
- 24 În plus, în ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia cvasitotalitatea dispozițiilor Acordului de parteneriat cu Armenia intră sub incidența unor domenii care nu au legătură cu PESC, Consiliul arată că criteriul privind dimensiunea titlului II este lipsit de orice raport cu finalitatea sau cu conținutul măsurilor adoptate, astfel încât nu poate fi determinant pentru alegerea temeiului juridic al acțiunii Uniunii. În special, acest criteriu ar fi lipsit de relevanță pentru a aprecia raportul dintre dispozițiile în cauză și celelalte părți ale acordului.
- 25 Republica Franceză, care intervine în susținerea argumentelor Consiliului, arată că stabilirea obiectivelor urmărite printr-un act trebuie efectuată analizând conținutul acestuia și că, în același timp, examinarea respectivului conținut trebuie efectuată în lumina finalității actului menționat. Această abordare ar fi și mai importantă atunci când actul intră în parte sub incidența PESC, întrucât aceasta este supusă unor norme și unor proceduri specifice în temeiul articolului 24 alineatul (1) TUE. Așadar, inferioritatea cantitativă a dispozițiilor referitoare la PESC nu poate permite, în prezența unor finalități care intră în mod clar sub incidența sa, să se concluzioneze că aceasta din urmă este doar accesorie în raport cu celelalte politici implicate. Astfel, o cooperare economică ar necesita, prin natura sa, un număr mai ridicat de precizări pentru punerea sa în aplicare decât stabilirea unui dialog politic.
- 26 Contextul Acordului de parteneriat cu Armenia ar trebui de asemenea să fie luat în considerare și ar demonstra, la rândul său, că acest acord intră sub incidența PESC, dat fiind că a fost încheiat într-un context politic și de securitate specific, marcat de crize regionale, precum conflictul din Nagorno-Karabah.

Aprecierea Curții

- 27 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 218 TFUE prevede, pentru a îndeplini cerințe de claritate, de coerență și de raționalizare, o procedură unificată și cu aplicabilitate generală în ceea ce privește, printre altele, 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 [Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 21 și jurisprudența citată].

- 28 În ceea ce privește articolul 218 alineatul (9) TFUE, acesta prevede o procedură simplificată tocmai în scopul definirii poziției care trebuie adoptată în numele Uniunii în contextul participării sale la adoptarea, în cadrul organismului decizional instituit prin acordul internațional în cauză, a unor acte legate de aplicarea sau de punerea în aplicare a acestuia din urmă. Reiese însă din interpretarea coroborată a alineatelor (6), (9) și (10) ale articolului 218 TFUE că această simplificare, care nu se aplică decât în privința unor acte care nu completează și nu aduc modificări cadrului instituțional al acordului, constă exclusiv într-o limitare a participării Parlamentului European [a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul, C-244/17, EU:C:2018:662, punctele 25 și 26].
- 29 Întrucât articolul 218 alineatul (9) TFUE nu prevede, în schimb, nicio regulă de vot în vederea adoptării de către Consiliu a categoriilor de decizii pe care le vizează, regula de vot aplicabilă trebuie determinată în fiecare situație în raport cu articolul 218 alineatul (8) TFUE. Având în vedere utilizarea, pe de o parte, a expresiei „[p]e parcursul întregii proceduri” la primul paragraf al acestei dispoziții și, pe de altă parte, a termenilor „[c]u toate acestea” la începutul celui de al doilea paragraf al dispoziției menționate, este necesar să se considere că Consiliul hotărăște, ca regulă generală, cu majoritate calificată și că numai în cazurile expuse la acest al doilea paragraf hotărăște în unanimitate. În aceste condiții, regula de vot aplicabilă trebuie să fie determinată în fiecare caz după cum se încadrează sau nu în aceste din urmă cazuri.
- 30 Astfel, în ceea ce privește o decizie prin care Consiliul stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord internațional, Curtea a avut deja ocazia să statueze că, în ipoteza în care o asemenea decizie nu corespunde niciuneia dintre ipotezele în care articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE impune un vot în unanimitate, Consiliul trebuie în principiu să adopte decizia menționată în conformitate cu dispozițiile articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE coroborate cu cele ale articolului 218 alineatul (9) TFUE, hotărând cu majoritate calificată [Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 27 și jurisprudența citată].
- 31 În prima dintre aceste ipoteze, articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE impune ca o decizie în temeiul alineatului (9) al acestui articol să fie adoptată în unanimitate atunci când aceasta se referă la un domeniu pentru care unanimitatea este necesară pentru adoptarea unui act al Uniunii. Pentru a stabili, în acest context, dacă o decizie adoptată în cadrul acestui din urmă alineat se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea, trebuie să se facă referire la temeiul său juridic material [Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 35].
- 32 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul acestui act [Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 36 și jurisprudența citată].
- 33 În această privință, contrar celor susținute în esență de Consiliu și după cum a arătat domnul avocat general la punctele 28 și 29 din concluzii, nu rezultă nicidecum din jurisprudența Curții că unul dintre aceste criterii ar prevala asupra celuilalt. Astfel, pe baza tuturor elementelor obiective identificabile aferente unuia și celuilalt dintre aceste criterii trebuie să se determine în fiecare caz specific domeniul în care se încadrează un act.

- 34 Dacă prin examinarea unui act al Uniunii se demonstrează că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca principală sau preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă. Numai cu titlu excepțional, dacă se dovedește că actul urmărește mai multe obiective sau că are mai multe componente care sunt legate în mod indisolubil, fără ca una dintre acestea să fie accesorie în raport cu cealaltă, un astfel de act trebuie să fie adoptat pe baza diverselor temeiuri juridice corespunzătoare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 37 și jurisprudența citată]. Cumulul celor două temeiuri juridice este însă exclus atunci când procedurile prevăzute pentru un temei juridic sau pentru celălalt sunt incompatibile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul/Consiliul, C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 37).
- 35 Astfel, la fel ca deciziile privind încheierea unui acord internațional de către Uniune, o decizie prin care Consiliul stabilește poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, și care privește exclusiv un domeniu pentru este necesară unanimitatea trebuie, prin derogare de la regula generală a majorității calificate prevăzută la articolul 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE, în principiu să fie adoptată în unanimitate, în conformitate cu al doilea paragraf al acestei dispoziții. Aceasta este situația în ceea ce privește PESC, articolul 31 alineatul (1) primul paragraf TUE prevăzând în special că deciziile care intră sub incidența capitolului 2 din titlul V din Tratatul UE se adoptă în unanimitate, cu excepția cazurilor în care capitolul respectiv dispune altfel. În schimb, dacă o asemenea decizie cuprinde mai multe elemente sau urmărește mai multe finalități, dintre care unele intră sub incidența PESC, regula de vot aplicabilă pentru adoptarea sa trebuie determinată în raport cu finalitatea sau cu componenta sa principală ori preponderentă. Dacă finalitatea sau componenta principală ori preponderentă a deciziei ține de un domeniu pentru care unanimitatea nu este necesară pentru adoptarea unui act al Uniunii, decizia menționată trebuie adoptată, conform articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE, cu majoritate calificată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 38].
- 36 În lumina considerațiilor prezentate la punctele 27-35 din prezenta hotărâre trebuie să se examineze dacă deciziile atacate intră sub incidența unui domeniu, precum PESC, pentru care este necesară unanimitatea sau dacă acestea se înscriu în cadrul politicilor Uniunii pentru care trebuie să se hotărască în principiu cu majoritate calificată, în special în domeniile transportului, politici comerciale comune și cooperării pentru dezvoltare, în sensul articolelor 91, 207 și 209 TFUE.
- 37 În această privință, deciziile atacate au fost adoptate în scopul stabilirii poziției care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cu Armenia în legătură cu adoptarea regulamentelor de procedură al Consiliului de parteneriat, al Comitetului de parteneriat, al subcomitetelor și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în legătură cu stabilirea listei subcomitetelor, în temeiul acordului menționat. Mai precis, Decizia 2020/245 privește întregul Acord de parteneriat cu Armenia cu excepția titlului II din acesta, în timp ce Decizia 2020/246 se referă numai la acest titlu II.
- 38 Trebuie totuși să se precizeze că, deși deciziile amintite privesc în mod formal titluri diferite din Acordul de parteneriat cu Armenia, domeniul din care fac parte acestea și, prin urmare, temeiul juridic material al acțiunii externe a Uniunii în cauză trebuie apreciate în raport cu acest acord în ansamblul său.

- 39 Astfel, deciziile atacate privesc, în mod general, funcționarea organismelor internaționale create în temeiul Acordului de parteneriat cu Armenia.
- 40 Or, după cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 43 din concluzii, adoptarea a două decizii distincte ale Consiliului, pe baza unor temeuri juridice diferite, dar care urmăresc stabilirea poziției unice care urmează să fie adoptată în numele Uniunii cu privire la funcționarea organismelor înființate prin acest acord nu se poate justifica decât dacă acordul, luat în considerare în ansamblul său, cuprinde componente distincte, care corespund diferitor temeuri juridice utilizate pentru adoptarea deciziilor menționate.
- 41 În ceea ce privește, în primul rând, conținutul Acordului de parteneriat cu Armenia, este adevărat că titlul II din acesta, intitulat „Dialogul politic și reforma; Cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate”, în care figurează articolele 3-11 din acord, conține dispoziții privind promovarea dialogului politic în domeniul securității și, prin urmare, reglementează chestiuni care pot intra sub incidența PESC.
- 42 Astfel, articolul 3 din Acordul de parteneriat cu Armenia amintește obiectivele dialogului politic și enumeră, la alineatul (2), cele unsprezece obiective urmărite în cadrul acestui dialog, printre care figurează consolidarea parteneriatului politic, promovarea păcii, stabilității și securității în lume, consolidarea cooperării cu privire la gestionarea crizelor, consolidarea cooperării în domeniul combaterii proliferării armelor, consolidarea respectării principiilor democratice, a statului de drept și a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dezvoltarea dialogului și aprofundarea cooperării în domeniul securității și apărării, precum și dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate.
- 43 Pe de altă parte, articolul 4 din acest acord, intitulat „Reforma internă”, enumeră o serie de obiective generale urmărite prin cooperarea părților la acest acord, printre care figurează dezvoltarea, consolidarea și sporirea stabilității și a eficacității instituțiilor democratice și a statului de drept și asigurarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
- 44 La rândul său, articolul 5 din acordul menționat, intitulat „Politica externă și de securitate”, prevede la alineatul (1) că „[p]ărțile își intensifică dialogul și cooperarea în domeniul [PESC], recunoscând importanța pe care Republica Armenia o acordă participării sale la organizațiile internaționale și la formatele de cooperare internațională și obligațiilor existente care îi revin în temeiul acestei participări, și abordează în special aspecte legate de prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, reducerea riscurilor, securitatea cibernetică, reforma sectorului securității, stabilitatea regională, dezarmarea, neproliferarea, controlul armamentului și controlul exporturilor de armament”. Același articol 5 precizează la alineatul (2) că „[p]ărțile își reafirmă angajamentul față de principiile și normele de drept internațional, inclusiv cele consacrate în Carta Organizației Națiunilor Unite și în Actul final de la Helsinki al [Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)], și față de promovarea acestor principii în relațiile lor bilaterale și multilaterale”. În ceea ce privește articolele 6-11 din același acord, acestea reafirmă angajamentul părților pentru prevenirea infracțiunilor grave care preocupă comunitatea internațională, pentru prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, pentru stabilitatea regională și soluționarea pașnică a conflictelor, pentru dezarmare, pentru combaterea comerțului ilicit cu arme de calibru mic și armament ușor și pentru combaterea terorismului, precum și voința lor de cooperare și de dialog în aceste domenii.

- 45 Cu toate acestea, calificarea unui acord drept acord de cooperare pentru dezvoltare trebuie realizată în considerarea obiectului esențial al acestuia, iar nu în funcție de clauzele sale speciale, cu condiția ca aceste clauze să nu conțină obligații de o asemenea importanță în materiile specifice vizate încât aceste obligații să constituie în realitate obiective distincte de cele ale cooperării pentru dezvoltare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 39, și Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul, C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 47).
- 46 Or, deși este adevărat că dispozițiile titlului II din Acordul de parteneriat cu Armenia privesc subiecte susceptibile să intre sub incidența PESC și reafirmă voința părților de a colabora în domeniu, trebuie să se constate, după cum a arătat domnul avocat general la punctele 65 și 70 din concluzii, că aceleași dispoziții, puțin numeroase în raport cu totalul celor 386 de articole din acest acord, dintre care cea mai mare parte se referă la domeniile comerțului și cooperării pentru dezvoltare, se limitează în esență la declarații de natură programatică ale părților contractante, care doar descriu relațiile existente între acestea și intențiile lor comune pentru viitor, fără a stabili un program de acțiune și fără a determina modalități concrete ale cooperării lor.
- 47 În ceea ce privește, în al doilea rând, finalitățile acestui acord, reiese dintr-o analiză de ansamblu a preambulului său, a obiectivelor enumerate la articolul 1 din acesta, precum și din majoritatea dispozițiilor sale că respectivul acord urmărește în principal stabilirea cadrului cooperării în domeniul transporturilor, al comerțului și al dezvoltării între Uniune și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte.
- 48 În special, articolul 1 din acordul menționat enunță aceste finalități în mai multe obiective, printre care figurează intensificarea parteneriatului politic și economic cuprinzător și a cooperării dintre părți, consolidarea cadrului pentru un dialog politic în toate domeniile de interes reciproc, prin promovarea dezvoltării unor relații politice strânse între părți, contribuția la consolidarea democrației și a stabilității politice, economice și instituționale în Armenia, promovarea, menținerea și consolidarea păcii și a stabilității atât la nivel regional, cât și la nivel internațional, intensificarea cooperării în materie de libertate, securitate și justiție, sporirea mobilității și a contactelor interpersonale, susținerea eforturilor Republicii Armenia de a-și dezvolta potențialul economic prin intermediul cooperării internaționale, stabilirea unei cooperări comerciale consolidate și crearea condițiilor necesare pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc.
- 49 În această privință trebuie amintit că politica Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare în sensul articolului 208 TFUE, care constituie una dintre componentele principale ale Acordului de parteneriat cu Armenia, nu se limitează la măsurile care vizează în mod direct eradicarea sărăciei, ci urmărește de asemenea obiectivele generale ale acțiunii externe a Uniunii menționate la articolul 21 TUE, cum sunt cel prevăzut la alineatul (2) litera (c), de menținere a păcii, de prevenire a conflictelor și de consolidare a securității internaționale, precum și cel prevăzut la alineatul (2) litera (d), care constă în promovarea dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 37). De altfel, Curtea a avut ocazia să sublinieze, încă dinainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, că se poate considera că lupta împotriva proliferării armelor ușoare și a armelor de calibru mic servește obiectivelor politicii de cooperare pentru dezvoltare, întrucât poate contribui la eliminarea sau la reducerea piedicilor în calea dezvoltării economice și sociale a țării în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul, C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 68).

- 50 În plus, obiectivele vizate de cooperarea pentru dezvoltare sunt unele ample, în sensul că măsurile necesare pentru îndeplinirea acestora trebuie să poată avea în vedere diferite materii specifice. Aceasta este situația în special în cazul unui acord care stabilește cadrul respectivei cooperări (Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul, C-268/94, EU:C:1996:461, punctul 37).
- 51 În acest context, a impune ca un acord de cooperare pentru dezvoltare să fie întemeiat și pe o altă dispoziție decât cea referitoare la această politică de fiecare dată când ar afecta o materie specifică ar fi în practică de natură să golească de substanță competența și procedura prevăzute de această din urmă dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul, C-268/94, EU:C:1996:461, punctul 38, și Hotărârea din 11 iunie 2014, Comisia/Consiliul, C-377/12, EU:C:2014:1903, punctul 38).
- 52 În speță, articolul 1 din Acordul de parteneriat cu Armenia exprimă voința părților „să consolideze cadrul pentru un dialog politic” pe care urmăresc să îl întrețină, în timp ce articolul 3 alineatul (2) din acest acord precizează obiectivele acestui dialog, enumerând o serie de obiective mai specifice. Astfel cum susține Consiliul, unele dintre aceste obiective specifice, în special cel enunțat la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din acordul menționat, care constă în sporirea eficacității cooperării în domeniul politicii externe și de securitate, sunt susceptibile să intre sub incidența PESC. Totuși, enumerarea acestor obiective specifice nu este, după cum s-a subliniat în esență la punctul 46 din prezenta hotărâre, însoțită de niciun program de acțiune sau de modalități concrete de cooperare în acest domeniu, care ar fi de natură să dovedească faptul că PESC constituie una dintre componentele distincte ale aceluiași acord, pe lângă aspectele legate de comerț și de cooperarea pentru dezvoltare.
- 53 Având în vedere concepția largă a obiectivelor cooperării pentru dezvoltare în cadrul politicilor Uniunii, așa cum a fost amintită la punctele 49 și 50 din prezenta hotărâre, și faptul că Acordul de parteneriat cu Armenia în ansamblul său urmărește în principal obiective legate de comerț și de cooperare pentru dezvoltare în relația cu acest stat, este necesar să se considere că principalele componente ale acestui acord, reprezentate de politica comercială comună, de comerțul cu servicii de transport și de cooperarea pentru dezvoltare, înglobează elementele de dialog politic care pot intra sub incidența PESC pe care le conține, astfel încât nu se poate considera că aceasta din urmă constituie o componentă distinctă a acordului amintit, ci este, dimpotrivă, accesorie componentelor principale menționate [a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 46].
- 54 În plus, și contextul în care se inserează un act poate fi, desigur, luat în considerare pentru stabilirea temeiului său juridic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul-Unit/Consiliul, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 38 și jurisprudența citată). În această privință, Republica Franceză subliniază în special elementul de context reprezentat de conflictul din Nagorno-Karabakh. Totuși, trebuie să se constate că Acordul de parteneriat cu Armenia nu are în vedere nicio măsură concretă sau specifică pentru a face față acestei situații care pune în joc securitatea internațională.
- 55 Această constatare este confirmată de faptul că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 38-40 din prezenta hotărâre, deciziile atacate au ca obiect funcționarea organismelor internaționale create în temeiul acestui acord, astfel încât nu se poate considera că deciziile respective privesc măsurile concrete care pot fi eventual adoptate în temeiul acordului menționat.

- 56 Rezultă din tot ceea ce precedă că elementele sau declarațiile de intenție ale Acordului de parteneriat cu Armenia care pot intra sub incidența PESC nu sunt suficiente pentru a constitui o componentă autonomă a acestui acord. Prin urmare, Consiliul a ales în mod eronat articolul 37 TUE ca temei juridic material și articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE ca temei juridic procedural al Deciziei 2020/246.
- 57 În consecință, primul motiv al Comisiei trebuie admis, iar Decizia 2020/246 trebuie anulată.
- 58 În ceea ce privește Decizia 2020/245, este necesar să se constate că, astfel cum reiese din considerentul (10) al acesteia și din articolul 1, ea nu se referă la poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cu Armenia în măsura în care această poziție are legătură cu aplicarea titlului II din respectivul acord. Or, din examinarea primului motiv rezultă că dispozițiile pe care le cuprinde acest titlu nu constituie o componentă distinctă a acordului menționat, care impunea Consiliului să se întemeieze, printre altele, pe articolul 37 TUE și pe articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE pentru a stabili aceeași poziție. Conform celor expuse la punctul 40 din prezenta hotărâre, trebuie să se constate, așadar, că nimic nu justifică faptul ca Consiliul să excludă din obiectul Deciziei 2020/245 poziția în discuție, în măsura în care aceasta se referă la aplicarea titlului II din același acord, și să adopte o decizie distinctă în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, având ca obiect stabilirea poziției respective în măsura în care ea are legătură cu aceeași aplicare. Rezultă că Decizia 2020/245 trebuie de asemenea să fie anulată.

Cu privire la al doilea motiv

- 59 Întrucât primul motiv a fost admis și deciziile atacate au fost anulate, nu este necesar, prin urmare, să se examineze al doilea motiv.

Cu privire la menținerea efectelor deciziilor atacate

- 60 Consiliul, Comisia și Republica Cehă solicită, în cazul anulării deciziilor atacate, menținerea efectelor acestora pentru a evita orice consecință negativă pentru punerea în aplicare a Acordului de parteneriat cu Armenia.
- 61 Potrivit articolului 264 al doilea paragraf TFUE, Curtea poate indica, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele unui act anulat care trebuie considerate definitive.
- 62 În această privință reiese din jurisprudența Curții că, având în vedere motive referitoare la securitatea juridică, efectele unui astfel de act pot fi menținute printre altele în cazul în care efectele imediate ale anulării sale ar avea consecințe negative grave pentru părțile în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia, C-660/13, EU:C:2016:616, punctul 51).
- 63 În speță, anularea deciziilor atacate fără ca efectele lor să fie menținute ar putea să perturbe funcționarea organismelor instituite prin Acordul de parteneriat cu Armenia, să pună sub semnul întrebării angajamentul Uniunii referitor la actele juridice adoptate de aceste organisme și să împiedice astfel buna executare a acestui acord [a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acord cu Kazahstanul), C-244/17, EU:C:2018:662, punctul 51 și jurisprudența citată].

- 64 În consecință, din motive de securitate juridică, este necesar să se mențină efectele deciziilor atacate, a căror anulare este pronunțată prin prezenta hotărâre, până la adoptarea de către Consiliu a unei noi decizii în conformitate cu această hotărâre.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 65 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.
- 66 În temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, trebuie să se decidă că Republica Franceză și Republica Cehă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia (UE) 2020/245 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea acordului respectiv, cu excepția titlului II din acesta, și Decizia (UE) 2020/246 a Consiliului din 17 februarie 2020 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de parteneriat constituit prin Acordul de parteneriat cuprinzător și consolidat dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Armenia, pe de altă parte, în ceea ce privește adoptarea regulamentului de procedură al Consiliului de parteneriat, a celui al Comitetului de parteneriat și a celui al subcomitetelor specializate și al altor organisme înființate de Consiliul de parteneriat și în ceea ce privește stabilirea listei subcomitetelor, în aplicarea titlului II din acordul respectiv.**
- 2) Menține efectele Deciziilor 2020/245 și 2020/246.**
- 3) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.**
- 4) Republica Franceză și Republica Cehă suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături