ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

8 février 2019 ([\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210849&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4716059" \l "Footnote*))

« Recours en annulation – Accords internationaux – Accord de partenariat entre l’Union européenne et le Maroc dans le secteur de la pêche – Décision autorisant l’ouverture de négociations entre l’Union et le Maroc en vue de modifier l’accord de partenariat – Défaut d’affectation directe – Irrecevabilité »

Dans l’affaire T‑376/18,

**Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario),** représenté par Me G. Devers, avocat,

partie requérante,

contre

**Conseil de l’Union européenne,** représenté par MM. A. de Elera-San Miguel Hurtado et F. Naert, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision du Conseil, du 16 avril 2018, autorisant l’ouverture de négociations avec le Royaume du Maroc en vue de la modification de l’accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc et de la conclusion d’un protocole mettant en œuvre ledit accord,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias (rapporteur), président, Mme I. Labucka et M. I. Ulloa Rubio, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

**Ordonnance**

**Antécédents du litige et faits postérieurs à l’introduction du recours**

1        Le Sahara occidental est un territoire situé au nord-ouest de l’Afrique, qui a été colonisé par le Royaume d’Espagne à la fin du XIXe siècle avant de devenir une province espagnole, puis d’être inscrit par l’Organisation des Nations unies (ONU), en 1963, sur la liste des territoires non autonomes au sens de l’article 73 de la charte des Nations unies, sur laquelle il figure toujours à ce jour.

2        Le requérant, le Front Polisario, est, aux termes de l’article 1er de ses statuts, « un mouvement de libération nationale, fruit de la longue résistance sahraouie contre les diverses formes d’occupation étrangère », créé le 10 mai 1973.

3        Le contexte historique et international de la création du requérant et l’évolution subséquente de la situation du Sahara occidental, sont exposés aux points 24 à 37 de l’arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C‑104/16 P, EU:C:2016:973).

4        L’accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d’une part, et le Royaume du Maroc, d’autre part (JO 2000, L 70, p. 2, ci-après l’« accord d’association »), a été signé à Bruxelles (Belgique) le 26 février 1996 et approuvé au nom des Communautés européennes par la décision 2000/204/CE, CECA du Conseil et de la Commission, du 24 janvier 2000, relative à la conclusion de l’accord [d’association] (JO 2000, L 70, p. 1). Conformément à son article 96, il est entré en vigueur le 1ermars 2000, comme cela ressort de l’information publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 2000, L 70, p. 228).

5        Dans le but d’intensifier les relations de coopération nouées par l’Union et le Royaume du Maroc, notamment dans le cadre de l’accord d’association, un accord de partenariat dans le secteur de la pêche (JO 2006, L 141, p. 4 ; ci-après l’« accord de partenariat ») a été signé. Ainsi que cela découle de son préambule et de ses articles 1er et 3, ce dernier accord institue, dans le secteur de la pêche, un partenariat destiné à promouvoir une pêche responsable dans les zones de pêche marocaines et à mettre en œuvre de manière efficace la politique de la pêche marocaine. À cet effet, l’accord de partenariat instaure, notamment, des règles relatives à la coopération économique, financière, technique et scientifique entre les parties, aux conditions d’accès des navires battant pavillon des États membres aux zones de pêche marocaines, ainsi qu’aux modalités de contrôle des activités de pêche dans ces zones.

6        Conformément à son article 17, l’accord de partenariat est entré en vigueur le 28 février 2007, comme cela ressort de l’information publiée au *Journal officiel de l’Union européenne* (JO 2007, L 78, p. 31).

7        Il ressort de l’article 5 de l’accord de partenariat, intitulé « Accès des navires [de l’Union] aux pêcheries dans les zones de pêche marocaines », et plus particulièrement des paragraphes 1 et 4 de cet article, ainsi que de l’article 6 de l’accord de partenariat, intitulé « Conditions d’exercice de la pêche », et notamment du paragraphe 1 de cet article, que le Royaume du Maroc s’est engagé à « autoriser des navires [de l’Union] à exercer des activités de pêche dans ses zones de pêche conformément [à cet] accord, protocole et annexe compris », à la condition que ces navires détiennent une licence de pêche délivrée par les autorités de cet État tiers sur demande des autorités de l’Union. Pour sa part, l’Union s’est engagée à « prendre toutes les dispositions adéquates pour assurer le respect par ses navires des dispositions du[dit] accord comme de la législation régissant la pêche dans les eaux relevant de la juridiction du [Royaume du] Maroc, conformément à la convention [...] sur le droit de la mer ».

8        L’article 11 de l’accord de partenariat, intitulé « Zone d’application », énonce que celui-ci s’applique, en ce qui concerne le Royaume du Maroc, « au territoire du Maroc et aux eaux sous juridiction marocaine ». Par ailleurs, sous l’intitulé « Définitions », l’article 2, sous a), de l’accord de partenariat précise que la notion de « zone de pêche marocaine » doit être entendue, aux fins de cet accord, du protocole qui l’accompagne ainsi que de son annexe, comme renvoyant aux « eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction du Royaume du Maroc ».

9        L’article 16 de l’accord de partenariat prévoit que le protocole qui l’accompagne fait partie intégrante de l’accord, de même que l’annexe et les appendices qui sont joints audit protocole.

10      L’accord de partenariat était initialement accompagné d’un protocole ayant pour objet de fixer, pendant une période de quatre ans, les possibilités de pêche prévues à l’article 5 de l’accord de partenariat.

11      Le protocole initial a été remplacé par un deuxième protocole auquel a, à son tour, succédé, le 18 novembre 2013, le protocole entre l’Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l’accord de partenariat (JO 2013, L 328, p. 2, ci-après le « protocole de 2013 »). Le protocole de 2013 a expiré le 14 juillet 2018.

12      Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 mars 2014, le requérant avait introduit un recours tendant notamment à l’annulation de la décision 2013/785/UE du Conseil, du 16 décembre 2013, relative à la conclusion, au nom de l’Union européenne, du protocole [de 2013] (JO 2013, L 349, p. 1).

13      En outre, saisie d’une demande préjudicielle posée par la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen’s Bench (chambre administrative), Royaume-Uni], la Cour a jugé, par arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C‑266/16, EU:C:2018:118, point 83), que l’accord de partenariat et le protocole de 2013 devaient être interprétés, conformément aux règles de droit international qui lient l’Union et qui sont applicables dans les relations entre celle-ci et le Royaume du Maroc, en ce sens que les eaux adjacentes au territoire du Sahara occidental ne relèvent pas du champ d’application territorial respectif de cet accord et de ce protocole.

14      À la suite de l’arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C‑266/16, EU:C:2018:118), le Conseil de l’Union européenne a adopté, le 16 avril 2018, lors de sa 3612e session, une décision autorisant l’ouverture de négociations avec le Royaume du Maroc en vue de la modification de l’accord de partenariat et de la conclusion d’un protocole mettant en œuvre ledit accord (ci-après la « décision attaquée »).

15      Par ordonnance du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil (T‑180/14, non publiée, EU:T:2018:496), le Tribunal a rejeté le recours mentionné au point 12 ci-dessus comme irrecevable. En particulier, le Tribunal a considéré que l’accord de partenariat et le protocole de 2013 devaient être interprétés, conformément aux règles de droit international qui lient l’Union et qui sont applicables dans les relations entre celle-ci et le Royaume du Maroc, en ce sens que, tout comme le territoire du Sahara occidental, les eaux adjacentes à ce territoire ne relevaient pas des champs d’application territoriaux de cet accord et de ce protocole. Par conséquent, le requérant ne pouvait, en tout état de cause, pas être regardé, compte tenu des arguments qu’il invoquait, comme ayant qualité pour agir, au sens de l’article 263, quatrième alinéa, TFUE, en annulation de la décision 2013/785, si bien que le recours devait être rejeté comme irrecevable en tant qu’il était intenté contre celle-ci (ordonnance du 19 juillet 2018, Front Polisario/Conseil, T‑180/14, non publiée, EU:T:2018:496, points 69 et 70).

**Procédure et conclusions des parties**

16      Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 juin 2018, le requérant a introduit le présent recours.

17      Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 28 septembre 2018, le Conseil a soulevé une exception d’irrecevabilité au titre de l’article 130 du règlement de procédure du Tribunal. Le requérant a déposé ses observations sur cette exception le 15 novembre 2018.

18      Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement le 17 et le 30 octobre 2018, la Commission européenne et la République française ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil.

19      Le requérant conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :

–        déclarer le recours recevable ;

–        annuler la décision attaquée ;

–        condamner le Conseil aux dépens.

20      Le Conseil conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :

–        rejeter le recours comme irrecevable ;

–        condamner le requérant aux dépens.

**En droit**

21      En vertu de l’article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l’irrecevabilité ou l’incompétence sans engager le débat au fond. En l’espèce, le Conseil ayant demandé qu’il soit statué sur l’irrecevabilité, le Tribunal, s’estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sans poursuivre la procédure.

22      Dans le cadre de l’exception d’irrecevabilité, le Conseil fait valoir, notamment, que, en tant que décision autorisant l’ouverture, au nom de l’Union, des négociations relatives à un accord international, la décision attaquée ne produit des effets juridiques que dans les relations entre l’Union et ses États membres ainsi qu’entre les institutions de l’Union. Une décision telle que la décision attaquée ne produisant, selon le Conseil, aucun effet juridique en dehors de ce cercle, ne saurait concerner directement le requérant, au sens de l’article 263, quatrième alinéa, TFUE.

23      Le requérant, pour sa part, fait valoir, premièrement, que les négociations en cause ont été ouvertes dans le but d’inclure dans le champ d’application territorial de l’accord de partenariat les eaux adjacentes au Sahara occidental, deuxièmement, que l’accord en question a été appliqué quasi exclusivement auxdites eaux et, troisièmement, que les négociations sont « encadrées par la politique annexionniste que le Royaume du Maroc met en œuvre au regard du Sahara occidental ». Dans la mesure où le requérant serait le seul représentant du peuple du Sahara occidental et que la Commission ne jouirait d’aucune marge d’appréciation au regard de l’objectif des négociations, ces circonstances imposeraient de considérer qu’il est directement concerné par la décision attaquée. Dans ce cadre, compte tenu du fait que le peuple sahraoui jouirait du droit à l’autodétermination et constituerait un « tiers » au sens du principe de l’effet relatif des traités par rapport au Royaume du Maroc et à l’Union, si cette dernière souhaite conclure un accord concernant le territoire du Sahara occidental ou les eaux y adjacentes, elle ne pourrait qu’ouvrir des négociations avec le requérant, seul représentant dudit peuple. Or, tant le déroulement que les résultats de la négociation telle que menée par la Commission confirmeraient l’affectation directe du requérant par la décision attaquée.

24      À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon l’article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut introduire un recours en annulation contre les décisions dont elle est destinataire et contre celles qui, bien que prises sous l’apparence d’une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

25      En l’espèce, selon l’article 1er de la décision attaquée, la Commission est, en tant que destinataire de celle-ci, autorisée à ouvrir des négociations avec le Royaume du Maroc en vue de la modification de l’accord de partenariat et de la conclusion d’un protocole mettant en œuvre ledit accord. Selon l’article 2 de la décision attaquée, les négociations sont conduites en concertation avec le groupe « Politique extérieure de la pêche » du Conseil et sur la base des directives de négociation du Conseil dont le texte figure dans l’addendum à la même décision. Par ailleurs, il ressort du considérant 4 de la décision attaquée que le Conseil a adopté celle-ci en vue notamment de tenir compte de l’arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK (C‑266/16, EU:C:2018:118).

26      Or, une décision, telle que la décision attaquée, adoptée sur le fondement de l’article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE, n’est pas adressée au requérant, mais au négociateur qui y est désigné, à savoir la Commission. Il s’ensuit que le recours à l’examen ne peut être déclaré recevable que si le requérant est directement et individuellement concerné par celle-ci.

27      S’agissant de l’affectation directe, cette condition requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir que la mesure contestée, en premier lieu, produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et, en second lieu, ne laisse aucun pouvoir d’appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l’Union, sans application d’autres règles intermédiaires (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C‑463/10 P et C‑475/10 P, EU:C:2011:656, point 66).

28      Toutefois, conformément à l’article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE, une décision telle que la décision attaquée n’a pour objet que de désigner le négociateur et/ou le chef de l’équipe de négociation de l’Union et d’adresser des directives à ceux-ci. Il s’agit donc d’un acte ne produisant des effets juridiques que dans les relations entre l’Union et ses États membres ainsi qu’entre les institutions de l’Union (arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Conseil, C‑425/13, EU:C:2015:483, point 28 ; voir également, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2014, Commission/Conseil, C‑114/12, EU:C:2014:2151, point 40).

29      Par conséquent, comme le fait valoir le Conseil, cet acte ne produit pas d’effets sur la situation juridique du requérant, celui-ci ne pouvant donc pas être considéré comme étant directement concerné par la décision attaquée au sens de la jurisprudence rappelée au point 27 ci-dessus.

30      Les arguments du requérant pris de ce que la décision attaquée produit de tels résultats en raison du fait que l’accord envisagé a vocation à s’appliquer sur le territoire du Sahara occidental et, par conséquent, affecter le peuple sahraoui, ne sauraient être retenus. En effet, si, certes, le peuple sahraoui est à regarder comme jouissant du droit à l’autodétermination et comme étant un « tiers » au sens du principe de l’effet relatif des traités (arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C‑104/16 P, EU:C:2016:973, points 90 à 92 et 106), il n’en demeure pas moins que toute affectation éventuelle de la situation juridique du requérant est à apprécier au regard du contenu de l’accord sur lequel déboucheront les négociations entamées en vertu de la décision attaquée. En revanche, les effets que pourrait produire à l’égard du requérant une décision telle que la décision attaquée, ne faisant qu’autoriser, de la part de l’Union, l’ouverture de négociations, consistent dans le fait que celui-ci ne comptera pas parmi les acteurs politiques qui négocieront et signeront ledit accord. Il s’ensuit que, comme le fait valoir le Conseil, les effets en question sont de nature éminemment politique et que, de ce fait, la décision attaquée ne saurait être considérée comme affectant directement la situation juridique du requérant au sens de l’article 263, quatrième alinéa, TFUE.

31      Au vu de l’ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu d’accueillir l’exception d’irrecevabilité soulevée par le Conseil et, partant, de rejeter le recours comme étant irrecevable.

32      Conformément à l’article 144, paragraphe 3, du règlement de procédure, lorsque la partie défenderesse a déposé une exception d’irrecevabilité ou d’incompétence visée à l’article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure, il n’est statué sur la demande d’intervention qu’après le rejet ou la jonction de l’exception au fond. En l’espèce, le recours étant rejeté comme irrecevable dans son ensemble, il n’y a pas lieu de statuer sur les demandes d’intervention de la République française et de la Commission.

**Sur les dépens**

33      Aux termes de l’article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s’il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

34      En outre, en application de l’article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, dans le cas où, comme en l’espèce, il est mis fin à l’instance dans l’affaire principale avant qu’il soit statué sur la demande d’intervention, le demandeur en intervention et les parties principales supportent chacun leurs propres dépens afférents à la demande d’intervention. Étant donné que les demandes d’intervention n’ont pas été notifiées au requérant et au Conseil et, dès lors, ceux-ci n’ont pas été mis en situation d’engager des dépens, il y a lieu de considérer que la Commission et la République française supporteront chacune leurs propres dépens à cet égard.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

1)      **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

2)      **Il n’y a pas lieu de statuer sur les demandes d’intervention de la République française et de la Commission européenne.**

3)      **Le Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) supportera, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Conseil de l’Union européenne.**

4)      **La Commission et la République française supporteront chacune leurs propres dépens afférents aux demandes en intervention.**

Fait à Luxembourg, le 8 février 2019.

|  |
| --- |
| Le greffier |