

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

21 décembre 2016 (*)

« Pourvoi – Relations extérieures – Accord entre l’Union européenne et le Royaume du Maroc relatif à des mesures de libéralisation en matière d’agriculture et de pêche – Décision approuvant la conclusion d’un accord international – Recours en annulation – Recevabilité – Qualité pour agir – Application territoriale de l’accord – Interprétation de l’accord – Principe d’autodétermination – Principe de l’effet relatif des traités »

Dans l’affaire C-104/16 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduit le 19 février 2016,

Conseil de l’Union européenne, représenté par MM. H. Legal et A. de Elera-San Miguel Hurtado ainsi que par M^{me} A. Westerhof Löfflerová, en qualité d’agents,

partie requérante,

soutenu par :

Royaume de Belgique, représenté par M^{me} C. Pochet et M. J.-C. Halleux, en qualité d’agents,

République fédérale d’Allemagne, représentée par M. T. Henze, en qualité d’agent,

Royaume d’Espagne, représenté par M. M. Sampol Pucurull et M^{me} S. Centeno Huerta, en qualité d’agents,

République française, représentée par MM. F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize et B. Fodda, en qualité d’agents,

République portugaise, représentée par MM. L. Inez Fernandes et M. Figueiredo, en qualité d’agents,

Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader), représentée par M^{es} J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi et R. Hicheri, avocats,

parties intervenantes au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), représenté par M^e G. Devers, avocat,

partie demanderesse en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. F. Castillo de la Torre et E. Paasivirta ainsi que par

M^{me} B. Eggers, en qualité d'agents,
partie intervenante en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič et J. L. da Cruz Vilaça, présidents de chambre, MM. J. Malenovský (rapporteur), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader, MM. C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen et M^{me} K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. M. Wathelet,

greffier : M^{me} V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 juillet 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 septembre 2016,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2015, *Front Polisario/Conseil* (T-512/12, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2015:953), par lequel celui-ci a accueilli le recours du Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) tendant à l'annulation partielle de la décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n^{os} 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de 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 2012, L 241, p. 2, ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

Le droit international

La charte des Nations unies

- 2 L'article 1^{er} de la charte des Nations unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, énonce :

« Les buts des Nations unies sont les suivants :

[...]

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité

de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;

[...] »

3 Le chapitre XI de la charte des Nations unies, intitulé « Déclaration relative aux territoires non autonomes », comprend l'article 73 de celle-ci, qui prévoit :

« Les Membres des Nations [u]nies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente [c]harte [...] »

[...] »

La convention de Vienne sur le droit des traités

4 Aux termes du dernier alinéa du préambule de la convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne »), les parties à cette convention « affirm[e]nt que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de [ladite] [c]onvention ».

5 L'article 3 de cette convention, intitulé « Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de la présente convention », énonce :

« Le fait que la présente [c]onvention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit ne porte pas atteinte :

[...] »

b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente [c]onvention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite [c]onvention ;

[...] »

6 Aux termes de l'article 26 de ladite convention, intitulé « Pacta sunt servanda » :

« Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

7 L'article 29 de la même convention, intitulé « Application territoriale des traités », stipule :

« À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. »

8 L'article 30 de la convention de Vienne, intitulé « Application de traités successifs portant sur la même matière », prévoit, à son paragraphe 2 :

« Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent. »

9 Aux termes de l'article 31 de cette convention, intitulé « Règle générale d'interprétation » :

« 1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ;

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établie l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties. »

10 L'article 34 de ladite convention, intitulé « Règle générale concernant les États tiers », énonce :

« Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement. »

Le droit de l'Union

L'accord d'association

11 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, a été signé à Bruxelles le 26 février 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, ci-après l'« accord d'association ») et approuvé au nom desdites Communautés par la décision 2000/204/CE, CECA du Conseil et de la Commission, du 24 janvier 2000 (JO 2000, L 70, p. 1). Conformément à son article 96, il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2000, ainsi qu'il ressort de l'information publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 2000, L 70, p. 228).

12 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'accord d'association stipule :

« Il est établi une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et le Maroc, d'autre part. »

13 Le titre II de cet accord, intitulé « Libre circulation des marchandises », comprend les articles 6 à 30 de celui-ci.

14 L'article 16 dudit accord stipule :

« La Communauté et le Maroc mettent en œuvre de manière progressive une plus grande libéralisation de leurs échanges réciproques de produits agricoles et de produits de la pêche. »

15 L'article 17, paragraphe 1, du même accord stipulait, dans sa version initiale :

« Les produits agricoles et les produits de la pêche originaires du Maroc bénéficient à l'importation dans la Communauté des dispositions figurant respectivement aux [p]rotocoles n^{os} 1 et 2. »

16 Le titre VIII de l'accord d'association, intitulé « Dispositions institutionnelles générales et finales », comprend notamment l'article 94 de celui-ci, aux termes duquel :

« Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont appliqués et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire du Royaume du Maroc. »

L'accord de libéralisation

17 L'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n^{os} 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de 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, a été signé à Bruxelles le 13 décembre 2010 (JO 2012, L 241, p. 4, ci-après l'« accord de libéralisation »), avant d'être approuvé au nom de l'Union par la décision litigieuse. Conformément à ses termes, il est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012, ainsi qu'il ressort de l'avis publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2012, L 255, p. 1).

18 Ainsi que cela ressort de l'accord de libéralisation et des considérants 1 à 3 de la décision litigieuse, cet accord a pour but de mettre en œuvre la libéralisation progressive des échanges de produits agricoles et de la pêche prévue à l'article 16 de l'accord d'association, en modifiant certaines des stipulations de ce dernier accord ainsi que certains des protocoles qui l'accompagnent.

19 À ce titre, l'accord de libéralisation a notamment modifié l'article 17, paragraphe 1, de l'accord d'association, qui stipule désormais :

« Les produits agricoles, les produits agricoles transformés, [les] poissons et les produits de la pêche originaires du Maroc énumérés dans le protocole n^o 1 sont soumis à l'importation dans l'Union européenne aux régimes prévus par ledit protocole.

[...] »

20 L'accord de libéralisation a également modifié le protocole n^o 1 de l'accord d'association, qui prévoit désormais, en substance, que les droits de douane ad valorem et les droits de douane spécifiques applicables aux produits agricoles, aux produits agricoles transformés, aux poissons et aux produits de la pêche originaires du Maroc et relevant de ces deux accords sont éliminés ou réduits à des niveaux déterminés.

Les antécédents du litige

21 Le Front Polisario est, aux termes de l'article 1^{er} 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.

- 22 Le contexte historique et international de sa création et l'évolution subséquente de la situation du Sahara occidental, tels qu'ils ressortent, essentiellement, des points 1 à 16 de l'arrêt attaqué, peuvent être résumés comme suit.
- 23 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 XIX^e 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.
- 24 Le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 1514 (XV), intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » [ci-après la « résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU »], qui énonce notamment que « [t]ous les peuples ont le droit de libre détermination[,] en vertu [duquel] ils déterminent librement leur statut politique », que « [d]es mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer immédiatement tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés », et que « [t]ous les États doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la [c]harte des Nations unies [...] sur la base [...] du respect des droits souverains et de l'intégrité territoriale de tous les peuples ».
- 25 Le 20 décembre 1966, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 2229 (XXI) sur la question de l'Ifni et du Sahara espagnol, dans laquelle elle a « [r]éaffirm[é] le droit inaliénable d[u] peupl[e] [...] du Sahara espagnol à l'autodétermination » et a invité le Royaume d'Espagne, en sa qualité de puissance administrante, à arrêter le plus tôt possible « les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera[it] tenu sous les auspices de l'[ONU] afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination ».
- 26 Le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 2625 (XXV), intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la [c]harte des Nations unies », par laquelle elle a approuvé cette déclaration, dont le texte est annexé à cette résolution. Ladite déclaration énonce notamment que « [t]out État a le devoir de respecter [le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes] conformément aux dispositions de la [c]harte » et que « [l]e territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la [c]harte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la [c]harte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la [c]harte et, plus particulièrement, à ses buts et principes ».
- 27 Le 20 août 1974, le Royaume d'Espagne a informé l'ONU qu'il se proposait d'organiser, sous les auspices de celle-ci, un référendum au Sahara occidental.
- 28 Le 16 octobre 1975, la Cour internationale de justice, en sa qualité d'organe judiciaire principal de l'ONU et à la suite d'une demande présentée par l'Assemblée générale de l'ONU dans le cadre de ses travaux relatifs à la décolonisation du Sahara occidental, a rendu un avis consultatif (Sahara occidental, avis consultatif, CIJ Recueil 1975, p. 12, ci-après l'« avis consultatif sur le Sahara occidental »), au paragraphe 162 duquel elle a considéré ce qui suit :

« Les éléments et renseignements portés à la connaissance de la Cour montrent l'existence, au moment de la colonisation espagnole, de liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental. Ils montrent également l'existence de droits, y compris certains droits relatifs à la terre, qui constituaient des liens juridiques entre l'ensemble mauritanien, au sens où la Cour l'entend, et le territoire du Sahara occidental. En revanche, la Cour conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) [de l'Assemblée générale de l'ONU] quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire. [...] »

29 Au terme de son analyse, la Cour internationale de justice a répondu comme suit, dans cet avis consultatif, aux questions qui lui avaient été posées par l'Assemblée générale de l'ONU :

« La Cour est d'avis,

[...]

que le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) n'était pas un territoire sans maître (terra nullius) au moment de la colonisation par l'Espagne.

[...]

que le territoire avait, avec le Royaume du Maroc, des liens juridiques possédant les caractères indiqués au paragraphe 162 du présent avis ;

[...] »

30 Dans un discours prononcé le jour de la publication dudit avis consultatif, le roi du Maroc a considéré que « le monde entier a[vait] reconnu que le Sahara [occidental] était en [la] possession » du Royaume du Maroc et qu'il lui « incomb[ait] de récupérer pacifiquement ce territoire », en appelant, à cette fin, à l'organisation d'une marche qui a réuni 350 000 personnes.

31 Le 6 novembre 1975, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 380 (1975) sur le Sahara occidental, dans laquelle il a « [d]éplor[é] l'exécution de la marche » annoncée et « [d]emand[é] au [Royaume du] Maroc de retirer immédiatement du territoire du Sahara occidental tous les participants à [cette] marche ».

32 Le 26 février 1976, le Royaume d'Espagne a informé le Secrétaire général de l'ONU que, à compter de cette date, il mettait fin à sa présence au Sahara occidental et se considérait déchargé de toute responsabilité de caractère international relative à l'administration de ce territoire.

33 Un conflit armé a entretemps éclaté dans cette région entre le Royaume du Maroc, la République islamique de Mauritanie et le Front Polisario.

34 Le 10 août 1979, la République islamique de Mauritanie a conclu un accord de paix avec le Front Polisario, en vertu duquel elle a renoncé à toute revendication territoriale sur le Sahara occidental.

35 Le 21 novembre 1979, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 34/37 sur la question

du Sahara occidental, dans laquelle elle a « [r]éaffirm[é] le droit inaliénable du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément à la Charte de l'[ONU] [...] et aux objectifs de [s]a résolution 1514 (XV) », « [d]éplor[é] vivement l'aggravation de la situation découlant de la persistance de l'occupation du Sahara occidental par le Maroc », « [d]emand[é] instamment au Maroc de s'engager lui aussi dans la dynamique de la paix et de mettre fin à l'occupation du territoire du Sahara occidental » et « [r]ecommand[é] à cet effet que le [Front Polisario], représentant du peuple du Sahara occidental, participe pleinement à toute recherche d'une solution politique juste, durable et définitive de la question du Sahara occidental, conformément aux résolutions et déclarations de l'[ONU] ».

36 Le conflit entre le Royaume du Maroc et le Front Polisario s'est poursuivi jusqu'à ce que, le 30 août 1988, les parties acceptent en principe des propositions de règlement émanant notamment du Secrétaire général de l'ONU et prévoyant en particulier la proclamation d'un cessez-le-feu ainsi que l'organisation d'un référendum d'autodétermination sous le contrôle de l'ONU.

37 À ce jour, ce référendum ne s'est pas encore tenu et le Royaume du Maroc contrôle la majeure partie du territoire du Sahara occidental, qu'un mur de sable édifié et surveillé par son armée sépare du reste de ce territoire, contrôlé par le Front Polisario.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

38 Par une requête déposée au greffe du Tribunal le 19 novembre 2012, le Front Polisario a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

39 À l'appui de son recours, le Front Polisario a invoqué onze moyens.

40 En défense, le Conseil a conclu au rejet du recours comme irrecevable ou, à défaut, comme non fondé ainsi qu'à la condamnation du Front Polisario aux dépens.

41 Par ordonnance du président de la huitième chambre du Tribunal du 6 novembre 2013, la Commission européenne a été admise à intervenir au litige au soutien des conclusions du Conseil.

42 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a, en premier lieu, examiné les arguments du Conseil et de la Commission selon lesquels le recours était irrecevable au motif que le Front Polisario n'avait pas établi l'existence de sa personnalité morale et de sa capacité à agir en justice, d'une part, et que la décision litigieuse ne le concernait ni directement ni individuellement, d'autre part. Il a écarté ces deux exceptions d'irrecevabilité, respectivement, aux points 34 à 60 et 61 à 114 de l'arrêt attaqué.

43 S'agissant de la qualité pour agir du Front Polisario, le Tribunal a rappelé, aux points 73 à 103 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse avait pour objet d'approuver la conclusion de l'accord de libéralisation, avant de considérer que cet accord « s'appliqu[ait] également » au Sahara occidental. Puis, en « tenant compte de cette conclusion », comme exposé au point 104 de cet arrêt, il a respectivement estimé, aux points 105 à 110 et 111 à 114 dudit arrêt, que le Front Polisario devait être regardé comme étant concerné à la fois directement et individuellement par ladite décision.

44 En deuxième lieu, le Tribunal a débuté l'examen des onze moyens d'annulation invoqués par le Front Polisario à l'appui de ses conclusions en exposant ce qui suit, aux points 116 et 117 de l'arrêt attaqué :

« 116 À titre liminaire, il convient de constater qu'il ressort de l'argumentation avancée par le Front Polisario à l'appui de l'ensemble de ses moyens que son recours tend à l'annulation de la

décision [litigieuse] en ce que celle-ci a approuvé l'application, au Sahara occidental, de l'accord visé par elle. En effet, ainsi qu'il ressort des considérations exposées ci-dessus, au sujet de l'affectation directe et individuelle du Front Polisario par la décision [litigieuse], c'est précisément du fait que cet accord trouve à s'appliquer également au Sahara occidental que le Front Polisario est directement et individuellement concerné par la décision [litigieuse].

117 Il convient également de constater que le Front Polisario invoque plusieurs moyens, parmi lesquels les deux premiers portent sur la légalité externe de la décision [litigieuse], alors que les autres portent sur sa légalité interne. En substance, le requérant invoque une illégalité de la décision [litigieuse], au motif qu'elle violerait le droit de l'Union ainsi que le droit international. L'ensemble des moyens du recours posent en réalité la question de l'existence ou non d'une interdiction absolue de conclusion, au nom de l'Union, d'un accord international susceptible d'être appliqué à un territoire contrôlé dans les faits par un État tiers, sans toutefois que la souveraineté de cet État sur ce territoire ne soit reconnue par l'Union et ses États membres ou, plus généralement, par tous les autres États (ci-après un "territoire disputé"), ainsi que, le cas échéant, la question de l'existence d'un pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union à cet égard, des limites de ce pouvoir et des conditions de son exercice. »

45 Le Tribunal a ensuite examiné et rejeté chacun de ces moyens, en estimant notamment qu'aucun d'entre eux ne permettait d'établir l'existence d'une interdiction absolue, pour l'Union, de conclure avec un État tiers un accord susceptible d'être appliqué à un « territoire disputé ».

46 Dans ce cadre, le Tribunal a toutefois réservé un ensemble d'arguments se rattachant, selon lui, à la question subsidiaire de savoir dans quelles conditions les institutions de l'Union peuvent approuver la conclusion d'un tel accord.

47 Enfin, le Tribunal a procédé à l'analyse de cette question aux points 223 à 247 de l'arrêt attaqué. À cet égard, il a en substance estimé que, tout en jouissant d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la conduite des relations extérieures de l'Union, le Conseil avait l'obligation, lorsqu'il envisage d'approuver un accord trouvant à s'appliquer à un « territoire disputé » tel que le Sahara occidental et tendant à faciliter l'exportation vers l'Union de produits originaires de ce territoire, d'examiner au préalable l'ensemble des éléments pertinents du cas d'espèce, et en particulier de s'assurer que l'exploitation de ces produits ne se fait pas au détriment de la population dudit territoire et n'implique pas de violation des droits fondamentaux des personnes concernées. Le Tribunal a considéré que, en l'espèce, le Conseil avait manqué à cette obligation.

48 Ces considérations ont conduit le Tribunal à juger, au point 247 de l'arrêt attaqué, que le « Conseil a[va]it manqué à son obligation d'examiner, avant l'adoption de la décision [litigieuse], tous les éléments du cas d'espèce » et, par voie de conséquence, à annuler cette dernière « en ce qu'elle approuve l'application de l'accord [de libéralisation] au Sahara occidental ».

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

49 Par acte séparé présenté au greffe de la Cour lors du dépôt de son pourvoi, le Conseil a demandé que l'affaire soit soumise à la procédure accélérée prévue aux articles 133 à 136 du règlement de procédure de la Cour.

50 Par ordonnance du 7 avril 2016, le président de la Cour a fait droit à cette demande.

- 51 Par décisions des 2, 13, 18 et 24 mai 2016, le président de la Cour a respectivement autorisé le Royaume d'Espagne, la République portugaise, la République française, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique à intervenir au litige, au soutien des conclusions du Conseil. Toutefois, la République fédérale d'Allemagne n'a ultérieurement pris part à aucune phase de la procédure, tandis que le Royaume de Belgique n'a pas pris part à la phase orale de celle-ci.
- 52 Par ordonnance du 9 juin 2016, le président de la Cour a autorisé la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) à intervenir au litige, au soutien des conclusions du Conseil.
- 53 Le Conseil demande à la Cour :
- d'annuler l'arrêt attaqué ;
 - de statuer définitivement sur le litige en rejetant le recours, et
 - de condamner le Front Polisario aux dépens exposés par le Conseil tant en première instance qu'au stade du pourvoi.
- 54 Le Front Polisario demande à la Cour :
- à titre principal, de rejeter le pourvoi comme étant irrecevable ;
 - à titre subsidiaire, de rejeter le pourvoi comme étant non fondé ;
 - à titre plus subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour ferait droit au chef de conclusions du Conseil tendant à l'annulation de l'arrêt attaqué, de statuer définitivement sur le litige en annulant la décision litigieuse sur le fondement des moyens rejetés en première instance, et
 - de condamner le Conseil aux dépens exposés par le Front Polisario tant en première instance qu'au stade du pourvoi.
- 55 La Commission demande à la Cour d'accueillir le pourvoi.
- 56 Le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République portugaise et la Comader demandent également à la Cour d'accueillir le pourvoi.

Sur les demandes de réouverture de la phase orale de la procédure

- 57 Conformément à l'article 82, paragraphe 2, du règlement de procédure, la phase orale de la procédure a été clôturée après la présentation des conclusions de M. l'avocat général, le 13 septembre 2016.
- 58 Par acte déposé au greffe de la Cour le 15 septembre 2016, le Conseil a indiqué à la Cour que ces conclusions abordaient selon lui une question de droit n'ayant été ni soulevée dans son pourvoi ni évoquée par aucune autre partie, à savoir celle de l'application de l'accord de libéralisation au Sahara occidental. Il a également suggéré à la Cour d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure dans l'hypothèse où l'affaire devrait être tranchée sur la base de cette question.
- 59 Par acte déposé au greffe à la Cour le 22 septembre 2016, la Comader a présenté une demande de réouverture de la phase orale de la procédure fondée sur des motifs analogues à ceux invoqués par le

Conseil.

- 60 À cet égard, il résulte de l'article 252, second alinéa, TFUE que l'avocat général a pour rôle de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui requièrent son intervention, étant entendu que la Cour n'est liée ni par ces conclusions ni par leur motivation (voir arrêts du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 57, ainsi que du 6 octobre 2015, *Commission/Andersen*, C-303/13 P, EU:C:2015:647, point 33).
- 61 Par conséquent, le désaccord d'une partie avec lesdites conclusions ne peut, quelles que soient les questions examinées dans celles-ci, constituer en soi un motif justifiant la réouverture de la phase orale de la procédure (voir arrêts du 22 novembre 2012, *E.ON Energie/Commission*, C-89/11 P, EU:C:2012:738, point 62, ainsi que du 17 septembre 2015, *Mory e.a./Commission*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, point 26).
- 62 Cela étant, l'article 83 du règlement de procédure permet à la Cour, l'avocat général entendu, d'ordonner à tout moment la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument de droit non débattu entre les parties.
- 63 En l'espèce, il convient toutefois de constater que les arguments de droit auxquels se réfèrent le Conseil et la Comader ont été soulevés par la Commission dans son mémoire en réponse, à l'appui du moyen par lequel le Conseil et la Commission contestent l'analyse de la qualité pour agir du Front Polisario effectuée par le Tribunal.
- 64 En outre, ces arguments de droit ont été évoqués lors de l'audience et abondamment débattus par l'ensemble des parties.
- 65 Dans ces circonstances, la Cour, l'avocat général entendu, estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur le pourvoi

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

- 66 Le Front Polisario excipe de l'irrecevabilité du pourvoi en faisant valoir, en substance, que l'Union ne dispose pas de la compétence requise pour conclure un accord international juridiquement applicable au Sahara occidental et qu'une remise en cause de l'arrêt attaqué, qui se limite à annuler la décision litigieuse « en ce qu'elle approuve l'application [de l']accord [de libéralisation] au Sahara occidental », ne présente donc aucun intérêt pour le Conseil.
- 67 Le Conseil et la Commission contestent le bien-fondé de cette exception d'irrecevabilité en exposant, à titre principal, qu'une institution de l'Union telle que le Conseil peut former un pourvoi sans avoir à faire preuve d'un intérêt à agir. À titre subsidiaire, ils soutiennent que cette exigence est, en tout état de cause, remplie en l'espèce dès lors que le Conseil a intérêt à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué, dans la mesure où, par ce dernier, le Tribunal a partiellement annulé la décision litigieuse.

Appréciation de la Cour

- 68 Aux termes de l'article 56, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, un pourvoi peut être formé devant la Cour par toute partie ayant partiellement ou totalement succombé en ses conclusions devant le Tribunal.
- 69 En outre, il découle de l'article 56, troisième alinéa, du même statut que, pour pouvoir former un pourvoi contre un arrêt du Tribunal, dans un litige autre que ceux opposant l'Union à ses agents, les États membres et les institutions de l'Union ne doivent faire preuve d'aucun intérêt à agir (voir arrêts du 22 février 2005, *Commission/max.mobil*, C-141/02 P, EU:C:2005:98, point 48, et du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 45).
- 70 En l'espèce, il s'ensuit que le Conseil, qui a succombé en ses conclusions devant le Tribunal, ne doit faire preuve d'aucun intérêt à agir pour pouvoir former le présent pourvoi.
- 71 Partant, l'exception d'irrecevabilité présentée par le Front Polisario à l'encontre de ce pourvoi doit être rejetée.

Sur le fond

- 72 À l'appui de son pourvoi, le Conseil, soutenu par la Commission, invoque six moyens, dont le premier et le deuxième sont tirés de l'erreur de droit commise par le Tribunal, respectivement, dans l'analyse de la capacité à agir du Front Polisario et de celle de sa qualité pour agir. Le troisième moyen est pris de ce que le Tribunal a méconnu l'étendue de son contrôle juridictionnel sur le pouvoir d'appréciation du Conseil dans le domaine des relations économiques extérieures de l'Union ainsi que les conditions d'exercice de ce pouvoir d'appréciation. Le quatrième moyen est tiré du non-respect du principe *ne ultra petita*. Le cinquième moyen a trait à l'interprétation et à l'application erronées de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de certaines règles du droit international. Enfin, le sixième moyen porte sur la méconnaissance des exigences applicables à l'annulation partielle d'un acte de l'Union.
- 73 Il convient d'examiner d'emblée le deuxième moyen du pourvoi, qui met en cause l'analyse du Tribunal relative à la qualité pour agir du Front Polisario, et plus particulièrement, au sein de ce moyen, les arguments du Conseil et de la Commission relatifs au raisonnement que le Tribunal a consacré, aux points 73 à 103 de l'arrêt attaqué, à la question préalable de savoir si l'accord de libéralisation s'appliquait ou non au Sahara occidental.

L'arrêt attaqué

- 74 À cet égard, le Tribunal a tout d'abord exposé, en substance, aux points 72 et 73 de l'arrêt attaqué, que, compte tenu des arguments avancés par le Front Polisario afin d'établir l'existence de sa qualité pour agir, l'examen de cette qualité nécessitait de déterminer au préalable si l'accord de libéralisation s'appliquait ou non au Sahara occidental.
- 75 Ensuite, le Tribunal a estimé, aux points 74 à 88 de l'arrêt attaqué, que cette question impliquait elle-même, compte tenu des arguments du Conseil, de la Commission et du Front Polisario à ce sujet, d'interpréter ledit accord. En outre, il a considéré, aux points 89 à 94 et 98 de l'arrêt attaqué, qu'une telle interprétation devait être effectuée conformément aux règles du droit international général de nature coutumière rappelées à l'article 31 de la convention de Vienne. En revanche, le Tribunal a en substance jugé, aux points 95 à 98 de l'arrêt attaqué, que le principe du droit international général de l'effet relatif des traités, dont l'article 34 de la convention de Vienne constitue une expression particulière, n'était pas pertinent aux fins de l'interprétation de l'accord de libéralisation, compte tenu

des circonstances propres au recours dont il avait à connaître, à la différence de ce qu'avait jugé la Cour dans l'arrêt du 25 février 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

76 Enfin, le Tribunal a procédé, aux points 99 à 102 de l'arrêt attaqué, à l'interprétation du champ d'application territorial de l'accord de libéralisation, en exposant ce qui suit :

« 99 Conformément à [l']article [31 de la convention de Vienne], il convient de tenir compte notamment du contexte dans lequel s'insère un traité international tel que l'[accord de libéralisation]. L'ensemble des éléments mentionnés aux points 77 à 87 ci-dessus font partie de ce contexte et démontrent que les institutions de l'Union étaient conscientes de l'application, par les autorités marocaines, des dispositions de l'[accord d'association] également à la partie du Sahara occidental contrôlée par le Royaume du Maroc et ne se sont pas opposées à cette application. Au contraire, la Commission a coopéré, dans une certaine mesure, avec les autorités marocaines en vue de cette application et en a reconnu les résultats, en incluant des entreprises établies au Sahara occidental parmi celles inscrites sur la liste mentionnée au point 74 ci-dessus.

100 Il y a lieu également de rappeler qu'il existe une divergence entre les thèses respectives de l'Union et du Royaume du Maroc quant au statut international du Sahara occidental. Si la thèse de l'Union est suffisamment et correctement résumée par le Conseil et la Commission (voir points 74 et 75 ci-dessus), il est constant que le Royaume du Maroc a une conception des choses totalement différente. Selon lui, le Sahara occidental fait partie intégrante de son territoire.

101 Ainsi, à l'article 94 de l'[accord d'association], la référence au territoire du Royaume du Maroc était susceptible d'être comprise par les autorités marocaines comme incluant le Sahara occidental ou, du moins, sa partie la plus importante contrôlée par le Royaume du Maroc. Bien que les institutions de l'Union fussent, ainsi que cela a été relevé, conscientes de cette thèse soutenue par le Royaume du Maroc, l'[accord d'association] n'inclut aucune clause interprétative et aucune autre disposition qui aurait comme résultat d'exclure le territoire du Sahara occidental de son champ d'application.

102 Il convient également de tenir compte du fait que l'[accord de libéralisation] a été conclu douze ans après l'approbation de l'[accord d'association] et alors que cet accord avait été mis en œuvre pendant l'ensemble de cette période. Si les institutions de l'Union souhaitaient s'opposer à l'application au Sahara occidental de l'accord d'association, tel que modifié par la décision [litigieuse], elles auraient pu insister afin d'inclure, dans le texte de l'[accord de libéralisation], une clause excluant une telle application. Leur omission sur ce point démontre qu'elles acceptent, du moins implicitement, l'interprétation de l'[accord d'association] et de l'[accord de libéralisation], selon laquelle ces accords s'appliquent également à la partie du Sahara occidental contrôlée par le Royaume du Maroc. »

77 Compte tenu de cette interprétation, le Tribunal a estimé, au point 103 de l'arrêt attaqué, que l'accord de libéralisation, replacé dans son contexte, devait être interprété en ce sens qu'il « s'appliqu[ait] également au Sahara occidental ».

Argumentation des parties

78 Le Conseil reproche au Tribunal d'avoir présumé, au point 73 de l'arrêt attaqué, que, si l'accord de libéralisation s'appliquait au Sahara occidental, le Front Polisario était automatiquement susceptible d'être directement et individuellement concerné par la décision litigieuse. Or, une telle présomption serait erronée en droit. En effet, ainsi que le Tribunal l'aurait lui-même précédemment jugé dans

l'ordonnance du 3 juillet 2007, Commune de Champagne e.a./Conseil et Commission (T-212/02, EU:T:2007:194, points 90 à 94), une décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord international entre l'Union et un État tiers serait dépourvue de tout effet juridique sur le territoire de l'autre partie à cet accord. Ainsi, la situation d'un tel territoire serait régie par les seules dispositions adoptées par cette autre partie, dans l'exercice de sa compétence souveraine. Par ailleurs, les effets que ledit accord produit sur ce territoire trouveraient leur unique source dans la circonstance que, en décidant de ratifier ce même accord, ladite autre partie a consenti à être liée par ce dernier et s'est engagée à prendre les mesures propres à assurer l'exécution des obligations qui en résultent. Partant, le fait d'admettre la recevabilité d'un recours en annulation dirigé contre la décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord international en tant que ce recours concerne les effets de cet accord international sur le territoire de l'autre partie à celui-ci conduirait le juge de l'Union à outrepasser sa compétence en se prononçant sur la légalité, au regard du droit de l'Union, des droits ou des obligations résultant, pour un État tiers, d'un accord auquel ce dernier a librement et souverainement consenti. Or, ce serait précisément ce qu'a fait le Tribunal en l'espèce, en faisant de l'application de l'accord de libéralisation au Sahara occidental une condition préalable à la qualité pour agir du Front Polisario. Enfin, le Conseil souligne que la circonstance que le Sahara occidental soit un « territoire disputé » en droit international est sans incidence sur le raisonnement tenu par le Tribunal dans ladite ordonnance, auquel il souscrit intégralement.

79 Pour sa part, la Commission soutient que la circonstance, évoquée notamment au point 87 de l'arrêt attaqué, que l'accord de libéralisation soit appliqué « de facto », dans certains cas, au Sahara occidental, ne peut être considérée ni comme un élément de contexte ni comme une pratique ultérieurement suivie, au sens de l'article 31, paragraphe 2 et paragraphe 3, sous b), de la convention de Vienne, justifiant d'interpréter l'article 94 de l'accord d'association en ce sens que ces deux accords s'appliquent à ce territoire non autonome. En outre, bien qu'aucune clause excluant expressément le Sahara occidental de leur champ d'application n'y ait été insérée, compte tenu du désaccord entre l'Union et le Royaume du Maroc quant au statut de ce territoire non autonome, évoqué par le Tribunal au point 100 de l'arrêt attaqué, cette circonstance ne justifierait pas de considérer que lesdits accords s'appliquent audit territoire, compte tenu de l'article 31, paragraphe 3, sous c), de la convention de Vienne, du principe de l'effet relatif des traités codifié à l'article 34 de cette convention et rappelé par la Cour dans l'arrêt du 25 février 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), du droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental, maintes fois rappelé par l'Union dans ses positions à ce sujet, ainsi que de la pratique internationale pertinente en matière d'application territoriale des traités.

80 En réponse, le Front Polisario observe que le Tribunal a examiné la question de l'application de l'accord de libéralisation au Sahara occidental non pas dans le but d'en tirer une quelconque présomption quant à la recevabilité du recours, mais afin de déterminer le contexte de fait et de droit dans lequel sa qualité pour agir devait être appréhendée. En effet, le Conseil et la Commission auraient longuement soutenu que cet accord n'était pas applicable audit territoire, avant de reconnaître, dans leur réponse aux questions écrites posées par le Tribunal, puis lors de l'audience devant cette juridiction, que le régime de préférences tarifaires qu'il contient était effectivement appliqué, dans certains cas, aux produits qui en sont originaires. Or, cet élément distinguerait fondamentalement ledit accord des deux accords comparables conclus par le Royaume du Maroc avec les États-Unis d'Amérique et l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Appréciation de la Cour

81 Ainsi que cela ressort des points 73, 88 et 98 à 102 de l'arrêt attaqué, la conclusion du Tribunal

figurant au point 103 de cet arrêt, selon laquelle l'accord de libéralisation « s'applique également au territoire du Sahara occidental », se fonde non pas sur un constat factuel, mais sur une interprétation juridique de cet accord, effectuée par ladite juridiction sur le fondement de l'article 31 de la convention de Vienne.

- 82 Les positions du Conseil et de la Commission devant la Cour à ce sujet convergent en définitive, dans la mesure où ladite conclusion du Tribunal se trouve au cœur même des argumentations respectives de ces deux institutions. En effet, la Commission avance que l'accord de libéralisation ne pouvait pas être interprété en ce sens qu'il était juridiquement applicable au territoire du Sahara occidental. Le Conseil, quant à lui, soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en se prononçant sur la légalité des droits ou des obligations résultant, pour l'autre partie, de cet accord auquel elle a librement et souverainement consenti. Or, l'analyse de cette erreur de droit alléguée implique, en tout état de cause, d'examiner au préalable le bien-fondé de la conclusion tirée par le Tribunal, au point 103 de l'arrêt attaqué, quant à l'application de l'accord de libéralisation au territoire du Sahara occidental. En effet, à défaut, les éventuels droits et obligations de l'autre partie à cet accord, en ce qui concerne ce territoire, ne sont pas susceptibles d'avoir été affectés.
- 83 Il convient donc de vérifier le bien-fondé du raisonnement par lequel le Tribunal a, après avoir décrit le contexte dans lequel l'accord de libéralisation avait été conclu, aux points 99 et 100 de l'arrêt attaqué, successivement déterminé le champ d'application de cet accord au regard des termes de l'accord d'association, au point 101 de cet arrêt, puis examiné l'accord de libéralisation lui-même, au point 102 dudit arrêt, avant d'en tirer la conclusion exprimée au point 103 du même arrêt.
- 84 À cet égard, s'agissant, en premier lieu, du point 101 de l'arrêt attaqué, il convient de constater que le Tribunal a interprété le champ d'application territorial de l'accord de libéralisation au regard de l'article 94 de l'accord d'association, aux termes duquel cet accord s'applique « au territoire du Royaume du Maroc ». Plus précisément, le Tribunal a exposé que la référence au Royaume du Maroc figurant à cet article était susceptible d'être comprise par les autorités dudit État comme incluant le Sahara occidental et que, bien que le Conseil et la Commission aient été conscients d'une telle position, l'accord d'association n'incluait aucune clause interprétative ni aucune autre disposition ayant pour conséquence d'exclure ce territoire de son champ d'application.
- 85 Ce faisant, le Tribunal a estimé que, compte tenu, premièrement, de la position du Royaume du Maroc selon laquelle le Sahara occidental faisait partie intégrante de son territoire, deuxièmement, du fait que le Conseil et la Commission avaient connaissance de cette position au moment de la conclusion de l'accord d'association et, troisièmement, de l'absence de stipulation excluant le Sahara occidental du champ d'application territorial de cet accord, les parties à l'accord d'association devaient être regardées comme ayant été tacitement d'accord pour interpréter les termes « territoire du Royaume du Maroc » figurant à l'article 94 de celui-ci en ce sens que cet article incluait également ledit territoire.
- 86 Or, il convient de relever que, pour pouvoir tirer des conséquences juridiques correctes de l'absence de stipulation excluant le Sahara occidental du champ d'application territorial de l'accord d'association, dans le cadre de l'interprétation de cet accord, le Tribunal était tenu de respecter non seulement les règles d'interprétation de bonne foi énoncées à l'article 31, paragraphe 1, de la convention de Vienne, mais également celle prévue au paragraphe 3, sous c), de cet article, aux termes de laquelle l'interprétation d'un traité doit être effectuée en tenant compte de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties à ce traité (arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, point 43 ; voir également, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P,

- 87 Bien que la portée des différentes règles pertinentes de droit international applicables en l'occurrence, à savoir le principe d'autodétermination, la règle codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne ainsi que le principe de l'effet relatif des traités, se recoupe en partie, chacune de ces règles possède son autonomie, de telle sorte qu'il y a lieu de toutes les examiner successivement.
- 88 À cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que le principe coutumier d'autodétermination rappelé, notamment, à l'article 1^{er} de la charte des Nations unies est, ainsi que la Cour internationale de justice l'a énoncé aux points 54 à 56 de son avis consultatif sur le Sahara occidental, un principe de droit international applicable à tous les territoires non autonomes et à tous les peuples n'ayant pas encore accédé à l'indépendance. Il constitue, en outre, un droit opposable erga omnes ainsi qu'un des principes essentiels du droit international (Timor occidental, [Portugal c. Australie], arrêt, CIJ Recueil 1995, p. 90, point 29 et jurisprudence citée).
- 89 À ce titre, ce principe fait partie des règles de droit international applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, dont la prise en compte s'imposait au Tribunal.
- 90 Conformément audit principe, tel que précisé par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU, mentionnée au point 26 du présent arrêt, « [l]e territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la [charte des Nations unies], un statut séparé et distinct ».
- 91 Plus particulièrement, l'Assemblée générale de l'ONU a, dans ses différentes résolutions consacrées au Sahara occidental, exprimé de façon répétée son souci « de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination », ainsi que la Cour internationale de justice l'a relevé aux points 62, 64 et 68 de son avis consultatif sur le Sahara occidental.
- 92 Compte tenu du statut séparé et distinct reconnu au territoire du Sahara occidental, en vertu du principe d'autodétermination, par rapport à celui de tout État, en ce compris le Royaume du Maroc, les termes « territoire du Royaume du Maroc » figurant à l'article 94 de l'accord d'association ne peuvent, comme le soutient la Commission et comme M. l'avocat général l'a en substance relevé aux points 71 et 75 de ses conclusions, être interprétés de sorte que le Sahara occidental soit inclus dans le champ d'application territorial de cet accord.
- 93 En l'occurrence, bien que le Tribunal ait constaté, au point 3 de l'arrêt attaqué, que le Sahara occidental figurait depuis l'année 1963 sur la liste des territoires non autonomes au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, cette juridiction n'a toutefois pas tiré les conséquences du statut dont dispose ainsi le Sahara occidental, en vertu du droit international, quant à l'inapplicabilité de l'accord d'association à ce territoire.
- 94 Ensuite, il y a lieu de relever que la règle coutumière codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne prévoit que, à moins qu'une intention différente ne ressorte d'un traité ou ne soit par ailleurs établie, ce traité lie chacune des parties à celui-ci à l'égard de l'ensemble de « son territoire ».
- 95 Il ressort ainsi de ladite règle, placée dans la perspective de l'interprétation de l'article 94 de l'accord d'association, qu'un traité lie, en règle générale, un État, suivant le sens ordinaire à attribuer au terme « territoire », combiné avec l'adjectif possessif « son » qui le précède, à l'égard de l'espace géographique sur lequel cet État exerce la plénitude des compétences reconnues aux entités souveraines par le droit international, à l'exclusion de tout autre territoire, tel qu'un territoire susceptible

de se trouver sous la seule juridiction ou sous la seule responsabilité internationale dudit État.

- 96 À cet égard, et ainsi que la Commission le fait valoir à raison, il ressort de la pratique internationale que, lorsqu'un traité a vocation à s'appliquer non seulement au territoire d'un État, mais également au-delà de ce territoire, ce traité le prévoit expressément, qu'il s'agisse d'un territoire se trouvant « sous [l]a juridiction » de cet État, comme l'énonce par exemple l'article 2, paragraphe 1, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984, ou d'un territoire « dont [ledit État] assure les relations internationales », comme le stipule par exemple l'article 56, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.
- 97 Ainsi, la règle coutumière codifiée à l'article 29 de la convention de Vienne s'opposait elle aussi a priori à ce que le Sahara occidental soit considéré comme relevant du champ d'application territorial de l'accord d'association.
- 98 Cela étant, il découle également de ladite règle coutumière qu'un traité peut, par dérogation à la règle générale rappelée au point 94 du présent arrêt, lier un État à l'égard d'un autre territoire si une telle intention ressort de ce traité ou si elle est établie par ailleurs.
- 99 En l'occurrence, le Tribunal a présumé de manière erronée que, dans la mesure où le Conseil et la Commission avaient connaissance de la position du Royaume du Maroc, selon laquelle l'accord d'association était susceptible de s'appliquer au Sahara occidental, ces institutions avaient tacitement accepté cette position, ainsi que cela a été exposé au point 85 du présent arrêt.
- 100 Enfin, il importe de souligner que, en vertu du principe de droit international général de l'effet relatif des traités, dont la règle figurant à l'article 34 de la convention de Vienne constitue une expression particulière, les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers sans leur consentement (voir arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, points 44 et 52).
- 101 En l'occurrence, le Tribunal a, ainsi que cela a été rappelé au point 75 du présent arrêt, en substance jugé, aux points 95 à 97 de l'arrêt attaqué, que ledit principe n'était pas pertinent aux fins de l'examen du recours dont il avait à connaître, à la différence de ce qu'avait jugé la Cour dans l'arrêt du 25 février 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), parce que les circonstances propres à ce recours se distinguaient de celles caractérisant l'affaire ayant donné lieu à ce dernier arrêt.
- 102 Plus particulièrement, le Tribunal a relevé, aux points 96 et 97 de l'arrêt attaqué, que l'Union n'avait conclu aucun accord d'association portant sur les produits originaires du Sahara occidental autre que celui la liant au Royaume du Maroc, alors que, dans l'affaire à l'origine de l'arrêt du 25 février 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), celle-ci avait conclu un accord d'association non seulement avec l'État d'Israël, mais également avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) agissant au nom et pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.
- 103 Or, contrairement à ce qu'a estimé le Tribunal, le principe de l'effet relatif des traités devait être pris en considération dans le cadre d'une telle interprétation, dès lors qu'une application au Sahara occidental de l'accord d'association, conclu entre l'Union et le Royaume du Maroc, aurait conduit à ce que cet accord affecte un « tiers ».
- 104 En effet, il convient de rappeler que, dans son avis consultatif sur le Sahara occidental, auquel le Tribunal s'est lui-même référé au point 8 de l'arrêt attaqué, la Cour internationale de justice a considéré que le Sahara occidental « n'était pas un territoire sans maître (terra nullius) au moment de sa

colonisation par [le Royaume d]’Espagne », d’une part, et que les éléments et les renseignements portés à sa connaissance « n’établiss[ai]ent l’existence d’aucun lien de souveraineté territoriale » entre ce territoire et le Royaume du Maroc, d’autre part.

- 105 Plus précisément, à cet égard, la Cour internationale de justice a souligné, dans son avis consultatif sur le Sahara occidental, que la population de ce territoire jouissait, en vertu du droit international général, du droit à l’autodétermination, ainsi que cela est exposé aux points 90 et 91 du présent arrêt, étant entendu que, pour sa part, l’Assemblée générale de l’ONU a, au point 7 de sa résolution 34/37 sur la question du Sahara occidental, citée au point 35 du présent arrêt, recommandé que le Front Polisario, « représentant du peuple du Sahara occidental, participe pleinement à toute recherche d’une solution politique juste, durable et définitive de la question du Sahara occidental », ainsi que le Tribunal l’a indiqué au point 14 de l’arrêt attaqué et que la Commission l’a rappelé devant la Cour.
- 106 Compte tenu de ces éléments, le peuple du Sahara occidental doit être regardé comme étant un « tiers » au sens du principe de l’effet relatif des traités, ainsi que M. l’avocat général l’a en substance relevé au point 105 de ses conclusions. En tant que tel, ce tiers peut être affecté par la mise en œuvre de l’accord d’association en cas d’inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ d’application dudit accord, sans qu’il soit nécessaire de déterminer si une telle mise en œuvre serait de nature à lui nuire ou au contraire à lui profiter. En effet, il suffit de relever que, dans un cas comme dans l’autre, ladite mise en œuvre doit recevoir le consentement d’un tel tiers. Or, en l’occurrence, l’arrêt attaqué ne fait pas apparaître que le peuple du Sahara occidental ait manifesté un tel consentement.
- 107 Dans ces conditions, le fait de considérer que le territoire du Sahara occidental relève du champ d’application de l’accord d’association est contraire au principe de droit international de l’effet relatif des traités, lequel est applicable dans les relations entre l’Union et le Royaume du Maroc.
- 108 Compte tenu des considérations qui précèdent, le Tribunal a commis une erreur de droit en estimant, aux points 101 et 103 de l’arrêt attaqué, que l’Union et le Royaume du Maroc devaient être regardés comme ayant été tacitement d’accord pour interpréter les termes « territoire du Royaume du Maroc » figurant à l’article 94 de l’accord d’association en ce sens qu’ils incluaient le territoire du Sahara occidental.
- 109 S’agissant, en second lieu, du point 102 de l’arrêt attaqué, il convient de constater que le Tribunal a estimé que, si le Conseil et la Commission avaient souhaité s’opposer à l’application de l’accord de libéralisation au territoire du Sahara occidental, ils auraient pu demander qu’une clause excluant une telle application soit insérée dans cet accord, avant d’ajouter que leur « omission » sur ce point démontrait qu’ils acceptaient implicitement de considérer cet accord, à l’instar de l’accord d’association, comme étant applicable audit territoire.
- 110 À cet égard, l’article 30, paragraphe 2, de la convention de Vienne codifie la règle selon laquelle, lorsqu’un traité précise qu’il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu’il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l’emportent.
- 111 Or, l’accord de libéralisation est, ainsi que cela ressort des points 18, 20 et 21 de l’arrêt attaqué, un accord ayant pour objet de modifier un accord antérieur entre l’Union et le Royaume du Maroc, à savoir l’accord d’association, et, plus précisément, les dispositions prévues par cet accord antérieur en matière de libéralisation des échanges de produits issus de l’agriculture et de la pêche. À cet effet, l’accord de libéralisation a, ainsi que cela ressort des mêmes points de l’arrêt attaqué, modifié quatre des 96 articles de l’accord d’association, parmi lesquels ne figure pas l’article 94 de ce dernier, et remplacé trois des cinq protocoles accompagnant cet accord. Ces modifications revêtent un caractère

exhaustif, comme le confirme l'échange de lettres entre l'Union et le Royaume du Maroc sous la forme duquel est intervenu l'accord de libéralisation.

- 112 Il en découle que l'accord d'association et l'accord de libéralisation constituent des traités successifs conclus entre les mêmes parties et que l'accord de libéralisation, en tant que traité postérieur portant sur des aspects précis et limités d'une matière déjà largement régie par un accord antérieur, doit être considéré comme étant subordonné à ce dernier.
- 113 Compte tenu d'un tel lien particulier, qui n'est pas remis en cause devant la Cour, il y a lieu de considérer, conformément à la règle codifiée à l'article 30, paragraphe 2, de la convention de Vienne, que les dispositions de l'accord d'association qui n'ont pas été modifiées explicitement par l'accord de libéralisation doivent l'emporter aux fins de l'application de ce dernier, afin de prévenir toute incompatibilité entre eux.
- 114 Il s'ensuit que l'accord de libéralisation ne pouvait pas être compris, au moment de sa conclusion, en ce sens que son champ d'application territorial incluait le territoire du Sahara occidental, et qu'il n'était pas besoin d'y faire figurer une clause excluant expressément ce territoire dudit champ d'application.
- 115 En conséquence, le Tribunal a commis une erreur de droit en estimant que le Conseil et la Commission devaient être considérés comme ayant accepté que l'accord d'association et l'accord de libéralisation s'appliquent au territoire du Sahara occidental, au motif qu'ils avaient omis d'insérer, dans le second de ces accords, une clause excluant une telle application.
- 116 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, c'est à tort que le Tribunal a jugé, au point 103 de l'arrêt attaqué, que l'accord de libéralisation devait être interprété en ce sens qu'il s'appliquait au territoire du Sahara occidental, et plus précisément à la partie de ce territoire contrôlée par le Royaume du Maroc, une telle interprétation ne pouvant être justifiée ni par le texte de l'accord d'association, ni par celui de l'accord de libéralisation, ni, enfin, par les circonstances ayant entouré la conclusion de ces deux accords, telles qu'elles ont été évoquées aux points 101 et 102 de l'arrêt attaqué.
- 117 Cette appréciation n'est pas remise en cause par l'analyse effectuée par le Tribunal au point 99 de l'arrêt attaqué, sur le fondement des éléments de fait évoqués aux points 77 à 87 de cet arrêt.
- 118 Les constatations et les appréciations effectuées par le Tribunal auxdits points font apparaître, tout d'abord, que le Conseil et la Commission étaient conscients, lors de la conclusion de l'accord de libéralisation, du fait que les autorités marocaines appliquaient les dispositions de l'accord d'association au Sahara occidental depuis de nombreuses années. Ensuite, ces deux institutions ne se sont à aucun moment opposées à cette application et la Commission y a coopéré dans une certaine mesure. Enfin, le régime de préférences tarifaires institué par l'accord d'association et modifié par l'accord de libéralisation est, dans certains cas, appliqué « de facto » aux produits originaires du Sahara occidental depuis la conclusion du second de ces accords, ainsi que le Conseil et la Commission l'ont rappelé dans leurs mémoires et lors de l'audience.
- 119 Ainsi qu'il ressort par ailleurs du point 102 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a estimé que cette pratique postérieure à la conclusion de l'accord d'association justifiait d'interpréter cet accord et l'accord de libéralisation en ce sens que le territoire du Sahara occidental relevait du champ d'application desdits accords.
- 120 À cet égard, il importe de souligner que, aux termes de l'article 31, paragraphe 3, sous b), de la

convention de Vienne, il doit notamment être tenu compte, aux fins de l'interprétation d'un traité, et en même temps que du contexte de celui-ci de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application de ce traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation dudit traité.

121 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des points 77, 83 et 87 de l'arrêt attaqué, le Conseil et la Commission avaient souligné, de même que le Front Polisario, que, si le régime de préférences tarifaires prévu par les accords d'association et de libéralisation était appliqué dans certains cas aux produits originaires du Sahara occidental, cette application revêtait un caractère « de facto ».

122 Or, il y a lieu de constater que le Tribunal n'a pas recherché, contrairement à ce que prescrivait l'article 31, paragraphe 3, sous b), de la convention de Vienne, si une telle application, dans certains cas, traduisait l'existence d'un accord entre les parties visant à modifier l'interprétation de l'article 94 de l'accord d'association.

123 En outre, une prétendue volonté de l'Union traduite par une pratique ultérieure et consistant à considérer désormais les accords d'association et de libéralisation comme étant juridiquement applicables au territoire du Sahara occidental aurait nécessairement impliqué d'admettre que l'Union entendait exécuter ces accords d'une manière incompatible avec les principes d'autodétermination et de l'effet relatif des traités, alors même que cette dernière rappelait de façon réitérée la nécessité de respecter ces principes, ainsi que le souligne la Commission.

124 Or, une telle exécution serait nécessairement inconciliable avec le principe d'exécution des traités de bonne foi, qui constitue pourtant un principe obligatoire du droit international général applicable aux sujets de ce droit qui sont parties contractantes à un traité (voir, en ce sens, arrêts du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, point 49, ainsi que du 23 janvier 2014, *Manzi et Compagnia Naviera Orchestra*, C-537/11, EU:C:2014:19, point 38).

125 Il s'ensuit que le Tribunal a également commis une erreur de droit en considérant que la pratique ultérieure évoquée aux points 99 et 102 de l'arrêt attaqué justifiait d'interpréter lesdits accords en ce sens qu'ils s'appliquaient juridiquement au territoire du Sahara occidental.

126 Le Tribunal ayant donc jugé à tort que l'accord de libéralisation devait être interprété en ce sens qu'il s'appliquait juridiquement au territoire du Sahara occidental, avant de prendre cette conclusion comme prémisse de son analyse de la qualité pour agir du Front Polisario, ainsi que cela a été indiqué aux points 43, 44 et 74 du présent arrêt, il convient d'accueillir le pourvoi, sans qu'il y ait lieu d'examiner de surcroît les autres moyens et arguments du Conseil et de la Commission.

127 Par suite, l'arrêt attaqué doit être annulé.

Sur le recours

128 L'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne prévoit que, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour annule la décision du Tribunal, elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour que ce dernier statue.

129 En l'espèce, il y a lieu pour la Cour de statuer définitivement sur le litige, qui est en l'état d'être jugé.

130 À cet égard, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE prévoit deux cas de figure dans lesquels la qualité pour agir est reconnue à une personne physique ou morale pour former un recours contre un acte dont

elle n'est pas le destinataire. D'une part, un tel recours peut être formé à condition que cet acte la concerne directement et individuellement. D'autre part, une telle personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution si celui-ci la concerne directement.

- 131 En l'espèce, il convient de constater d'emblée que l'argumentation avancée par le Front Polisario afin d'établir qu'il a qualité pour agir en annulation de la décision attaquée repose sur l'affirmation selon laquelle l'accord de libéralisation, dont ladite décision a approuvé la conclusion, est en pratique appliqué, dans certains cas, au Sahara occidental alors que celui-ci ne fait pas partie du territoire du Royaume du Maroc.
- 132 Ainsi qu'il découle des motifs exposés aux points 83 à 125 du présent arrêt, l'accord de libéralisation doit toutefois être interprété, conformément aux règles pertinentes de droit international applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, en ce sens qu'il ne s'applique pas au territoire du Sahara occidental.
- 133 Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner le surplus de l'argumentation par laquelle le Conseil et la Commission contestent la recevabilité du recours, il doit être considéré que le Front Polisario ne peut en tout état de cause pas être regardé, compte tenu des arguments qu'il invoque, comme ayant qualité pour agir en annulation de la décision attaquée.
- 134 Par voie de conséquence, le recours doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur les dépens

- 135 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens.
- 136 L'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, du même règlement, prévoit que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 137 En l'espèce, le Conseil ayant conclu à la condamnation du Front Polisario et ce dernier ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens exposés par cette institution.
- 138 L'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, également applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, dispose que les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- 139 En l'espèce, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française et la République portugaise ainsi que la Commission, qui avait la qualité de partie intervenante en première instance, supporteront leurs propres dépens.
- 140 Enfin, l'article 140, paragraphe 3, du règlement de procédure, également applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, dispose notamment que la Cour peut décider qu'une partie intervenante autre qu'un État membre ou une institution supportera ses propres dépens.
- 141 En l'espèce, il y a lieu de décider que la Comader supportera ses propres dépens.

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

- 1) **L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), est annulé.**
- 2) **Le recours du Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) est rejeté comme irrecevable.**
- 3) **Le Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) supporte ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 4) **Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, la République portugaise, la Commission européenne et la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) supportent leurs propres dépens.**

Lenaerts

Tizzano

Silva de Lapuerta

Ilešič

Da Cruz Vilaça

Malenovský

Levits

Bonichot

Arabadjiev

Toader

Fernlund

Vajda

Rodin

Biltgen

Jürimäe

Ainsi prononcé en audience

publique à Luxembourg, le
21 décembre 2016.

Le président

Le greffier

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

* Langue de procédure : le français.