

Cauza C-25/94

**Comisia Comunităților Europene
împotriva
Consiliului Uniunii Europene**

„FAO – Convenția în domeniul pescuitului – Dreptul de vot – Statele membre –
Comunitatea”

HOTĂRÂREA CURȚII
19 martie 1996¹

În cauza C-25/94,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către domnul Jörn Sack, consilier juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Carlos Gómez de la Cruz, membru al Serviciului Juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de către domnii Rüdiger Bandilla, director în Serviciul juridic și Felix van Craeynest, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Bruno Eynard, director general al Direcției de Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârât,

susținut de

Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, reprezentat de către domnul John E. Collins, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistat de către domnul Richard Plender, QC, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul Ambasadei Regatului Unit, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

având ca obiect anularea Deciziei Consiliului pentru Pescuit din 22 noiembrie 1993, care acorda statelor membre drept de vot în cadrul Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură pentru adoptarea Acordului privind promovarea respectării de către navele de pescuit în mare liberă a măsurilor internaționale de conservare și de gestionare,

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, J.-P. Puissochet și G. Hirsch, președinți de camere, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (raportor), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, H. Ragnemalm și L. Sevón, judecători,

¹ Limba de procedură: franceza.

avocat general: domnul F. G. Jacobs,
grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 27 iunie 1995,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 octombrie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 24 ianuarie 1994, Comisia Comunităților Europene a solicitat, în temeiul articolului 173 din Tratatul CE, anularea Deciziei Consiliului pentru Pescuit din 22 noiembrie 1993, care acorda statelor membre drept de vot în cadrul Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (denumită în continuare „FAO”) pentru adoptarea Acordului privind promovarea respectării de către navele de pescuit în mare liberă a măsurilor internaționale de conservare și de gestionare (denumit în continuare „acordul”).

2 Prin Decizia din 26 noiembrie 1991, adoptată în conformitate cu articolul II alineatele (3) și (5) din actul său constitutiv privind aderarea unei organizații de integrare economică regională, FAO a admis Comunitatea Economică Europeană ca membru, alături de statele membre ale acesteia.

3 În temeiul articolului II alineatul (5) din actul constitutiv și al articolului XLIV corespunzător din Regulamentul general al FAO, Comunitatea a făcut o declarație prin care a precizat că deținea competență exclusivă, printre altele, în toate domeniile referitoare la pescuit și având ca obiectiv asigurarea protecției zonelor de pescuit și conservarea resurselor biologice ale mării.

4 Pentru drepturile conexe calității de membru, Regulamentul general al FAO prevede, la articolul XLI alineatele (2) și (3), un sistem de exercitare alternativă între organizația membră și propriile state membre în următorii termeni:

„2. Înainte de orice reuniune a Organizației, organizația membră sau statele sale membre precizează cine anume din organizația membră sau din statele sale membre are competență [...] și cine anume din organizația membră sau din statele sale membre exercită dreptul de vot în ceea ce privește fiecare punct de pe ordinea de zi.

3. În cazul în care un punct de pe ordinea de zi se referă atât la chestiuni transferate în sfera de competență a organizației membre, cât și la chestiuni de competență statelor sale membre, atât organizația membră, cât și statele sale membre pot participa la dezbateri. În astfel de cazuri, în momentul luării de decizii, reuniunea ia în considerare numai intervențiile părții care are drept de vot.”

5 Consiliul și Comisia au încheiat, la 19 decembrie 1991, un aranjament „privind pregătirea reuniunilor FAO, precum și privind intervențiile și voturile” (denumit în continuare „aranjamentul”).

6 Aranjamentul instituie o procedură de coordonare între Comisie și statele membre pentru exercitarea responsabilităților sau a intervențiilor asupra unui punct anume.

În conformitate cu secțiunile 1.12 și 1.13 din aranjament:

„1.12. În cazul în care nu se ajunge la un acord între Comisie și statele membre [...] chestiunea se soluționează în conformitate cu procedura prevăzută de tratat și de practica asupra căreia s-a convenit. În cazul în care nu se ajunge la un acord pe această bază, chestiunea este supusă atenției Comitetului Reprezentanților Permanenți (denumit în continuare „Coreper”).

1.13. Deciziile menționate la punctul 1.12. nu aduc atingere competențelor respective ale Comunității și statelor sale membre.”

7 Dispozițiile relevante ale regimului intervențiilor și voturilor ocazionate de reuniunile FAO fac obiectul secțiunii 2, care la secțiunile 2.1.-2.3. prevede următoarele:

„2.1. Atunci când un punct de pe ordinea de zi privește chestiuni care țin de competența exclusivă a Comunității, Comisia intervine și votează în numele Comunității.

2.2. Atunci când un punct de pe ordinea de zi privește chestiuni care țin de competența națională, statele membre intervin și votează.

2.3. Atunci când un punct de pe ordinea de zi privește chestiuni care țin atât de competența națională, cât și de cea a Comunității, se vor face eforturi pentru a ajunge la o poziție comună prin consens. În cazul în care se poate ajunge la o poziție comună:

— Președinția prezintă poziția comună atunci când este vorba, în esență, despre o chestiune care nu ține de competența exclusivă a Comunității. Statele membre și Comisia pot interveni pentru a susține și/sau completa declarația Președinției. Statele membre votează în conformitate cu poziția comună;

— Comisia prezintă poziția comună atunci când este vorba, în esență, despre o chestiune care ține de competența exclusivă a Comunității. Statele membre pot interveni pentru a susține și/sau completa declarația Comisiei. Comisia votează în conformitate cu poziția comună.”

8 În cadrul FAO a fost elaborat un proiect de „Acord privind arborarea pavilioanelor de către navele care pescuiesc în mare liberă în scopul facilitării respectării măsurilor internaționale de conservare și de gestionare”.

9 Dată fiind competența statelor membre în materie de înregistrare a navelor, Comisia a propus Consiliului, pentru a adopta acest proiect de acord, formula competenței partajate. Cu toate acestea, Comisia a propus un vot din partea Comunității, partea cea mai importantă a acordului în materie de conservare și gestionare a resurselor halieutice intrând în competența comunitară.

10 Atunci când Comisia și statele membre au convenit cu privire la recunoașterea unei competențe partajate, nu au căzut de acord cu privire la chestiunea dreptului de vot.

11 În conformitate cu aranjamentul, Coreper a adoptat, la 16 martie 1993, formula votului de către statele membre. Secretariatul General al Consiliului a transmis o precizare

corespunzătoare către FAO în vederea celei de a 103-a sesiuni a Consiliului acesteia în iunie 1993.

12 În cursul acestei sesiuni, negocierile au condus la eliminarea clauzelor privind înregistrarea și arborarea pavilionului din proiectul de acord.

13 S-a elaborat un nou proiect denumit în continuare „Acord privind promovarea respectării de către navele de pescuit în mare liberă a măsurilor internaționale de conservare și de gestionare”. Acest proiect instituie un regim de autorizare pentru pescuitul în mare liberă, acordată de către statul de pavilion și menită să asigure respectarea normelor internaționale de conservare și de gestionare.

14 La 24 septembrie 1993, Comisia a propus din nou statelor membre, pentru adoptarea acestui proiect de acord, formula competenței partajate cu drept de vot pentru Comunitate.

15 În lipsa unui acord, Coreper a considerat, la 21 octombrie 1993, că precizarea care urma să fie transmisă către FAO trebuia să includă mențiunea „competență partajată — vot state membre”.

16 Comisia a transmis către FAO această precizare înainte de începutul celei de a 104-a sesiuni a Consiliului FAO, între 2 și 5 noiembrie 1993, și înainte de începutul celei de a 27-a sesiuni a Conferinței FAO, între 6 și 25 noiembrie 1993, în cursul căreia trebuia să se adopte proiectul de acord.

17 La sesiunea Consiliului pentru Pescuit din 22 noiembrie 1993, Comisia a solicitat Consiliului să aprobe următoarea declarație:

„Consiliul constată că proiectul de acord prezentat Conferinței pentru adoptare reglementează conservarea și gestionarea rezervelor de pește în mare liberă, prin intermediul unui regim de licențe, și nu prin intermediul unei reglementări privind arborarea sau schimbarea pavilionului, cum fusese prevăzut inițial.

În aceste condiții, acest proiect de acord, care include și anumite dispoziții privind asistența pentru țările în curs de dezvoltare, ține în esență, dacă nu chiar în totalitate, de competența exclusivă a Comunității și ar fi trebuit, în mod normal, să fie aprobat în numele acesteia printr-un vot al Comisiei.

Este necesar ca, în viitor, dosarele de această natură să fie tratate, după caz, în conformitate cu secțiunea 2.1. sau cu secțiunea 2.3. a doua liniuță din aranjament [...]”

18 În conformitate cu procesul-verbal al sesiunii Consiliului, acesta din urmă a „confirmat conținutul deciziei adoptate de către Coreper” și a „refuzat să își dea acordul cu privire la propunerea de declarație făcută de către Comisie”.

19 De asemenea, Consiliul a „constatat că nu au fost soluționate chestiunile de fond referitoare la competența și exercitarea dreptului de vot pentru materiile care fac obiectul viitorului acord. Consiliul a invitat Coreper să reexamineze această din urmă chestiune la momentul oportun”.

20 Textul proiectului de acord a fost adoptat la 24 noiembrie 1993, de către Conferința FAO, prin voturile pozitive ale statelor membre ale Comunității.

Cu privire la admisibilitate

21 Consiliul, susținut de Regatul Unit, ridică o excepție de inadmisibilitate.

22 Consiliul susține că problema dreptului de vot a fost soluționată definitiv de Coreper, la 21 octombrie 1993, în conformitate cu aranjamentul. În cadrul sesiunii din 22 noiembrie 1993, Consiliul s-a limitat la refuzul de a infirma decizia Coreper, fără a adopta un act în sensul articolului 173 din tratat. Chiar și presupunând că o decizie formală ar fi fost adoptată de către Consiliu, aceasta ar fi o confirmare a deciziei anterioare a Coreper.

23 Comisia răspunde că este de competența Coreper să pregătească lucrările Consiliului și că deciziile sale devin definitive numai după aprobarea Consiliului. Aranjamentul nu exclude posibilitatea unei sesizări a Consiliului în absența unui acord între Comisie și statele membre.

24 În această privință, este necesar să se remarce că articolul 145 din tratat acordă Consiliului competență de decizie.

25 Articolul 151 alineatul (1) din tratat, inclus în secțiunea consacrată Consiliului, prevede că este de competența Coreper să pregătească lucrările Consiliului și să pună în aplicare mandatele care îi sunt încredințate de acesta.

26 Din aceste dispoziții rezultă că, de fapt, Coreper nu este o instituție a Comunităților investită prin tratat cu competențe proprii, ci constituie un organ auxiliar al Consiliului care asigură, în numele acestuia, sarcini de pregătire și punere în aplicare.

27 Funcția de executare a mandatelor încredințate de către Consiliu nu abilitază Coreper să exercite competența decizională care îi revine Consiliului, în conformitate cu tratatul.

28 Din considerentele precedente rezultă că, la 21 octombrie 1993, Coreper nu a putut să adopte o decizie privind chestiunea dreptului de vot și că votul Consiliului din 22 noiembrie 1993 nu putea, în aceste condiții, să fie considerat drept o confirmare a unei decizii anterioare a Coreper.

În ceea ce privește argumentul Consiliului potrivit căruia nu putea să adopte un act în sensul articolului 173 din tratat, ar trebui amintit că acțiunea în anulare trebuie intentată contra tuturor dispozițiilor adoptate de către instituții, indiferent de natura sau forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice (a se vedea, în special, în ceea ce privește încheierea unui tratat internațional, Hotărârea din 31 martie 1971, denumită „AETR”, Comisia/Consiliu, 22/70, Rec., p. 263, punctul 42).

30 Consiliul susține, în această privință, că, în cazul în care există o decizie, aceasta nu are decât o natură pur procedurală sau protocolară, care nu poate aduce atingere drepturilor Comisiei sau distribuirii competențelor între Comunitate și statele membre.

31 Comisia răspunde că decizia Consiliului privează definitiv Comunitatea de dreptul său de vot pentru a adopta proiectul de acord. La data deciziei, Conferința FAO încă nu putuse termina lucrările sale, astfel încât această decizie ar fi putut avea efect asupra exercitării competențelor Comunității în cadrul FAO. În fine, decizia Consiliului și votul exprimat de către statele membre putea să inducă în eroare statele terțe cu privire la competența Comunității.

32 În această privință, ar trebui constatat că votul Consiliului produce efecte juridice pe mai multe planuri.

33 În primul rând, acesta a recunoscut statelor membre dreptul de a participa, cu excepția Comunității, la adoptarea definitivă a acordului, ceea ce constituie o etapă esențială a procedurii de încheiere a unui tratat internațional negociat în cadrul unei organizații internaționale, în conformitate cu articolul 9 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969. Recunoscând statelor membre puterea de decizie finală privind conținutul acordului, votul Consiliului a adus atingere drepturilor Comunității, care sunt aferente calității sale de membră a FAO.

34 În al doilea rând, în temeiul secțiunii 2.3 din aranjament, acest vot a interzis Comisiei să expună poziția comună, nepermițându-i să intervină decât pentru a susține și/sau completa declarația președinției. Dat fiind că dispozițiile acordului încă puteau fi modificate până la data adoptării textului, acordarea dreptului de vot statelor membre a împiedicat Comunitatea să intervină în mod util în dezbaterile care ar fi precedat, eventual, hotărârea definitivă privind textul acordului.

35 În al treilea rând, în temeiul aranjamentului, votul statelor membre în conformitate cu poziția comună a creat impresia, față de statele terțe și FAO, că, în esență, obiectul acordului nu era de competență exclusivă a Comunității.

36 Astfel cum rezultă din articolul XLI alineatul (2) din Regulamentul general al FAO, exercitarea dreptului de vot, în ceea ce privește un punct de pe ordinea de zi, indică care anume dintre organizația membră sau statele sale membre are competență în chestiunea în cauză. Exercițarea dreptului de vot de către statele membre are, prin urmare, efecte asupra competenței de a pune în aplicare acordul și de a încheia acorduri ulterioare privind aceeași chestiune.

37 Prin urmare, votul Consiliului a cauzat efecte juridice în relațiile dintre Comunitate și statele membre, dintre instituții și, în cele din urmă, dintre Comunitate și statele sale membre, pe de o parte, și alți subiecți de drept internațional, în special FAO și statele sale membre, pe de altă parte. În consecință, acesta constituie un act în sensul articolului 173 din tratat.

38 Această constatare nu a fost infirmată prin declarația, înscrisă în procesul-verbal al sesiunii Consiliului, potrivit căreia nu au fost soluționate chestiunile de fond referitoare la competența și exercitarea dreptului de vot în cazul materiilor care fac obiectul viitorului acord. Într-adevăr, o astfel de declarație nu poate fi folosită pentru a determina domeniul de aplicare al deciziei Consiliului, atunci când conținutul acestei declarații nu își găsește expresia în textul deciziei în cauză și nu are, prin urmare, domeniu de aplicare juridică (a se vedea Hotărârea din 26 februarie 1991, Antonissen, C-292/89, Rec., p. I-745, punctul 18).

39 Din cele expuse mai sus rezultă că excepția de admisibilitate trebuie respinsă.

Cu privire la fond

40 Cu titlu preliminar, este necesar să se evidențieze că părțile în prezentul litigiu nu contestă existența unei competențe partajate, nici pe cea a unui acord privind poziția comună, ci nu își exprimă cu privire la problema dacă acordul supus spre adoptare Conferinței FAO privește o problemă care ține, în esență, de competența exclusivă a Comunității.

41 În această privință, este necesar să se reamintească că, pe plan intern, Comunitatea dispune de competența de a lua orice măsură pentru conservarea resurselor biologice ale mării (Hotărârea din 14 iulie 1976, Kramer și alții, 3/76, 4/76 și 6/76, Rec., p. 1279).

42 În conformitate cu jurisprudența consacrată, rezultă chiar din obligațiile și competențele pe care le-a stabilit dreptul comunitar, pe plan intern, pentru toate instituțiile Comunității, că aceasta din urmă are competența de a-și asuma angajamente internaționale pentru conservarea resurselor mării (Hotărârea Kramer și alții, menționată anterior, punctul 33).

43 În declarația de competență pe care Comunitatea a transmis-o FAO, la data aderării sale, aceasta a precizat, în consecință, că dispune de competență exclusivă în toate materiile legate de pescuit și având ca obiectiv asigurarea protecției zonelor de pescuit și conservarea resurselor biologice ale mării.

44 De asemenea, din jurisprudența constantă rezultă că, în ceea ce privește marea liberă, Comunitatea deține, în domeniile ce intră sub incidența autorității sale, aceeași competență de reglementare ca și cea recunoscută de dreptul internațional statului de pavilion sau de înregistrare a navei (Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Mondiet, C-405/92, Rec., p. I-6133, punctul 12).

45 În această cauză, este necesar să se constate că, la data la care Consiliul a adoptat decizia contestată, proiectul de acord supus spre adoptare Conferinței FAO având ca obiect, în principal, respectarea de către navele de pescuit în mare liberă a măsurilor internaționale de conservare și de gestionare și că nu mai includea dispozițiile referitoare la arborarea pavilionului pe care s-a bazat Consiliul pentru a ajunge la concluzia că acordul nu era, în esență, de competență exclusivă a Comunității.

46 În acest sens, Consiliul susține în mod eronat că autorizația de pescuit în mare liberă, emisă de statele membre, cu condiția respectării măsurilor de conservare și de gestionare, îndeplinește funcții comparabile arborării pavilionului. Într-adevăr, astfel cum a subliniat Comisia, autorizația de pescuit constituie un mijloc tradițional de gestionare a resurselor halieutice care, în special, acordă navelor de pescuit acces la ape și la resurse și care se deosebește, prin urmare, în mod fundamental de condițiile generale pe care statele membre le pot defini, în conformitate cu dispozițiile dreptului internațional, pentru a acorda tuturor tipurilor de nave dreptul de a arboră propriul pavilion.

47 Cu privire la dispozițiile referitoare la adoptarea sancțiunilor posibil penale sau la asistența pentru țările în curs de dezvoltare care, potrivit Consiliului, este de competența statelor membre, este evident că, în orice caz, acestea nu ocupă un loc important în proiectul de acord.

48 În această privință, este necesar să se reamintească că, în cazul în care este evident că domeniul unui acord sau al unei convenții intră, parțial, în competența Comunității și, parțial, în competența statelor membre, trebuie să se asigure o cooperare strânsă între acestea din urmă și instituțiile comunitare, atât în procesul de negociere și încheiere, cât și în procesul punerii în aplicare a angajamentelor asumate. Această obligație de cooperare decurge din necesitatea unei unități de reprezentare internațională a Comunității (Decizia 1/78 din 14 noiembrie 1978, Rec., p. 2151, punctele 34-36; Avizul 2/91 din 19 martie 1993, Rec., p. I-1061, punctul 36 și Avizul 1/94 din 15 noiembrie 1994, Rec., p. I-5267, punctul 108). Este de competența instituțiilor comunitare și a statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a asigura la nivel optim o astfel de cooperare (Avizul 2/91, menționat anterior, punctul 38).

49 În cauza de față, este necesar să se ia în considerare că secțiunea 2.3 din aranjamentul încheiat între Consiliu și Comisie constituie îndeplinirea, în cadrul FAO, a acestei obligații de cooperare între Comunitate și statele sale membre. De altfel, rezultă din textul aranjamentului că cele două instituții au înțeles să își asume angajamente reciproc obligatorii. De altfel, Consiliul nu a contestat sfera de aplicare a acestora în niciun moment al procedurii.

50 În aceste condiții, ar trebui constatat că, prin încheierea proiectului de acord referitor, în esență, la o problemă care nu este de competența exclusivă a Comunității și, în consecință, prin faptul de a acorda statelor membre dreptul de vot pentru adoptarea acestui proiect, Consiliul a încălcat secțiunea 2.3 din aranjamentul pe care trebuia să îl respecte.

51 Prin urmare, este necesar să se anuleze Decizia Consiliului din 22 noiembrie 1993.

Cu privire la cheltuielile de judecată

52 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a căzut pretenții, acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Regatul Unit, care este intervenient în litigiu, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Anulează Decizia Consiliului pentru Pescuit din 22 noiembrie 1993, care acorda statelor membre drept de vot în cadrul Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură pentru adoptarea Acordului privind facilitarea respectării de către navele de pescuit în mare liberă a măsurilor internaționale de conservare și de gestionare.

2) Obligă Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Unit își va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Ragnemalm

Sevón

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 19 martie 1996.

Grefier

R. Grass

Președinte

G. C. Rodríguez Iglesias